



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS
GOBIERNOS LOCALES: ANÁLISIS COMPARATIVO
DE LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO Y EL
GOBIERNO DEL PAÍS VASCO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

RICARDO CASTILLO LÓPEZ

CON LA TUTORÍA DE LA
MTRA. CITLALI AYALA MARTÍNEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias y agradecimientos

A mis padres, Lourdes López y Ricardo Castillo, por darme la vida, por haberme brindado todo su apoyo para desarrollarme en todos los sentidos, por transmitirme su sabiduría y enseñanzas, por enseñarme a nunca rendirse y a luchar siempre por nuestros sueños. Siempre estaré en deuda eterna.

A mi hermana Carolina, mi mejor amiga y una segunda madre. Gracias por enseñarme a nunca perder el rumbo y por ser el mejor ejemplo para mí. Siempre te admiraré.

A mis abuelos: Esperanza, Rogelio, Rafaela y Ricardo, porque sin su trabajo, dedicación y ejemplo simplemente yo no hubiera llegado a esta etapa de mi vida.

A mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de formarme desde el bachillerato en la ENP 6 “Antonio Caso” y a nivel licenciatura en la “Facultad de Ciencias Políticas y Sociales”. Porque siempre tendré el corazón azul y la piel dorada.

A mi asesora, mi guía y mentora, la Dra. Citlali Ayala Martínez, quien me instruyó en el maravilloso mundo de la cooperación internacional para el desarrollo y por enseñarme a analizar y entender las relaciones internacionales bajo otro enfoque. Le agradezco su invaluable orientación en el desarrollo de esta investigación.

Al Profesor Pedro Medina Rodríguez, quien a través de su trabajo docente me instruyó en las relaciones jurídicas internacionales y porque en su clase de Tratados Internacionales surgió la idea de realizar esta tesis. Gracias por las facilidades otorgadas para que pudiera dar un salto cualitativo en mi desarrollo profesional.

A mis sinodales y profesores: la Dra. Consuelo Dávila, el Dr. Héctor Prado y el Dr. Javier Urbano, quienes me dieron sus observaciones e ideas para aumentar la calidad académica de este trabajo escrito.

A mis amigos: Allan, Evani, Diego, Ernesto, Isao, Ulises, Adrián, Cristian, Yeco y José Luis.

A mis amigas: Mónica, Janette, Nohemí, Mariel, Marycela, Viviana, Karen, Ana, Moni, Laura, Jennifer, Charly y Jaky.

Y en especial a ti, por ser y estar...

**“Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: análisis
comparativo de la paradiplomacia en México y el Gobierno del País Vasco”**

Índice

A. Lista de siglas y acrónimos	vii
B. Relación de cuadros y gráficos	viii
C. Introducción	1
1. Evolución del debate conceptual y práctica de la diplomacia y la paradiplomacia	5
1.1. Evolución de la diplomacia a través del tiempo	11
1.1.1. La diplomacia antigua (1277 a.C. - 1424 d.C.)	12
1.1.2. Diplomacia clásica (1425 - 1814)	15
1.1.3. Diplomacia contemporánea y la regulación del Congreso de Viena de 1815	18
1.1.4. Diplomacia actual, la Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928 y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961	20
1.1.5. Clasificación de la diplomacia tradicional	25
1.1.5.1. Diplomacia entre los Estados	26
1.1.5.2. Diplomacia especializada o ad hoc	27
1.1.5.3. Diplomacia de conferencia y de alto nivel	28
1.2. Conceptualización de la paradiplomacia	31
1.2.1. Antecedentes de la paradiplomacia	36

1.2.2. La paradiplomacia como instrumento de la cooperación descentralizada	38
1.2.3. Clasificación de las diferentes formas de paradiplomacia	41
1.2.3.1 Cabildo	43
1.2.3.2. Cabildeo	44
1.2.3.3. Paradiplomacia parlamentaria	46
1.2.3.4. Paradiplomacia de los gobiernos locales	49
1.2.3.5. Negociaciones no gubernamentales	51
2. La paradiplomacia en México: análisis jurídico-político de un fenómeno no regulado	53
2.1. La soberanía en el ejercicio de la política exterior y la diplomacia	54
2.1.1. La diplomacia y paradiplomacia desde la perspectiva de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	62
2.1.2. La diplomacia y paradiplomacia desde la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992	67
2.1.3. La diplomacia y paradiplomacia de acuerdo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y el reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores	72
2.2. Visión de la paradiplomacia para el gobierno mexicano	84
2.2.1. Regulación de la Secretaría de Relaciones Exteriores	91
2.2.2. Manuales de internacionalización de los gobiernos locales.....	93

2.3. Principales razones que impiden la institucionalización de la paradiplomacia en México	98
2.3.1. Centralización del Gobierno Federal , federalismo en la política exterior y las relaciones internacionales	99
2.3.2. Paradiplomacia coyuntural	104
3. La paradiplomacia institucionalizada de la Comunidad del País Vasco a partir del gobierno en el exilio	106
3.1 Desarrollo histórico de las representaciones vascas en el mundo	108
3.1.1. La Guerra Civil en España y las primeras representaciones vascas en el mundo	110
3.1.2. Las Delegaciones en París y Nueva York dentro del movimiento europeísta	112
3.2. Andamiaje jurídico del gobierno español en materia de paradiplomacia y descentralización	116
3.2.1. La Constitución española de 1978: Competencias del Estado y las comunidades autónomas	119
3.2.2. Estatuto de Autonomía del Gobierno del País Vasco y su acción exterior	124
3.3. La paradiplomacia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la actualidad.....	128
3.3.1. Instituciones de representación del Gobierno Vasco en el mundo ...	129
3.3.1.1. Organización de la Acción Exterior del País Vasco	131
3.3.1.2. Presencia de la diáspora vasca través de la paradiplomacia ...	133

3.3.1.3. La importancia de la Cooperación descentralizada del Gobierno del País Vasco	136
3.4. La paradiplomacia de la Comunidad Vasca en México.....	139
3.4.1. Los flujos migratorios vascos hacia territorio mexicano	140
3.4.2. La política exterior mexicana y la consolidación de las relaciones entre México y el País Vasco	143
3.4.3. México, como punto estratégico de la internacionalización del País Vasco	145
Conclusiones	152
Bibliografía	170
Fuentes electrónicas	174

A. Lista de siglas y acrónimos

AL	América Latina
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
CCAA	Comunidades Autónomas
CEOE	Confederación Española de Organizaciones empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONAGO	Confederación Nacional de Gobernadores
CPEUM	Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos
D.F.	Distrito Federal
DDHH	Derechos Humanos
DI	Derecho Internacional
EE.UU.	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos locales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Y Geografía
LIAB	Liga Internacional de Amigos Vascos
LOAPF	Ley Orgánica de Administración Pública Federal
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OIG	Organizaciones Internacionales Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Partido Nacional Vasco
RRII	Relaciones Internacionales
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio Unión Europea – México
UE	Unión Europea
UIM	Unión Iberoamericana de Municipios
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

B. Relación de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Sujetos en las diferentes etapas de la diplomacia	24
Cuadro 2. Actores de la diplomacia, paradiplomacia y la cooperación descentralizada	25
Cuadro 3. Relación de actores en la diplomacia y paradiplomacia	60
Cuadro 4. Criterios a considerar por los gobiernos locales en la diferenciación de los Tratados y Acuerdos Interinstitucionales	69
Cuadro 5. Procedimiento para internacionalizar un gobierno local en México	96
Cuadro 6. Análisis FODA de la paradiplomacia de México	152
Cuadro 7. Análisis FODA de la paradiplomacia de la CAPV	156
Gráfico 1. Niveles de gobierno en la paradiplomacia	42
Gráfico 2. Organigrama de la Coordinación General de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Chiapas.	88
Gráfico 3. Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional	89
Gráfico 4. Estructura Orgánica de la Unidad de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Nuevo León.....	90
Gráfico 5. Mapa del País Vasco	107
Gráfico 6. Organigrama del Gobierno del País Vasco.	126
Gráfico 7. Organigrama de la acción exterior del Gobierno del País Vasco	131

Introducción

La licenciatura en Relaciones Internacionales es una rama de las Ciencias Sociales que cuenta con la particularidad de ser dinámica y a la vez compleja, debido al constantemente cambio de sus temas y objetos de estudio. A su vez, el Estado se ha desempeñado como el principal y único actor por antonomasia; sin embargo, a lo largo de esta investigación se verá que existen más actores en el sistema y que tienden a surgir, desaparecer, aumentar o bajar de nivel de protagonismo según el espacio y momento determinado que tenga el sistema internacional. La realidad global es tan dinámica que RR.II. (Relaciones Internacionales) constantemente se encuentra rezagada con relación a la realidad; sin embargo, al mismo tiempo ofrece explicaciones y respuestas a los fenómenos que trascienden en el sistema-mundo. El Derecho Internacional y la diplomacia, al ser utilizadas como las principales herramientas de análisis en RR.II. no son la excepción, pues en los últimos años han aparecido nuevas formas de representación política a nivel local que han logrado trascender y modificar el rumbo de la sociedad internacional.

Como ya se puntualizó, el Estado nación es el principal actor para Relaciones Internacionales y su presencia como objeto de análisis es fundamental para realizar estudios del acontecer mundial. No obstante, dado el grado de descentralización y democratización -tanto adentro como afuera de los países- ha originado que los elementos internos de los Estados busquen trascender en el mundo a través de su interacción con los demás actores. Es por ello que la presente investigación nace de la necesidad de dar certeza y explicación a una práctica que rompe con las prácticas tradicionales de la diplomacia y que se está convirtiendo en una tendencia a nivel mundial.

La relevancia del tema se da en el momento que la paradiplomacia aparece en el sistema internacional, producto de la reconfiguración de las funciones del Estado en materia de política exterior, lo que conlleva a una división de funciones a nivel exterior, provocando la reconfiguración de la agenda de representación política

y de generación de acuerdos a nivel global. De este modo, la diplomacia cuenta cada vez con un mayor grado de especialización y complejidad en el momento que los gobiernos locales inciden en las relaciones internacionales de los países a los que pertenecen. Es por ello que la paradiplomacia se ha consolidado como un nuevo tema de la agenda que merece el análisis de nuestra profesión.

Actualmente, las relaciones hacia el exterior que desarrollan el Estado, así como sus gobiernos locales y municipales inciden directamente en el sistema mundial, pero en distinto nivel pues sus respectivos intereses van enfocados hacia diferentes actores y espacios. Los proyectos nacionales y descentralizados no van en la misma dirección, debido a que el Estado maneja su agenda internacional en la esfera de la política exterior y los gobiernos locales tienen, en paralelo, algunos de sus intereses puestos en la esfera de las relaciones internacionales. Es importante señalar que la diplomacia moderna involucra a actores paralelos al Estado y esto requiere de nuevos instrumentos como: negociaciones, acuerdos e instrumentos, producto de esta nueva dinámica. Todo lo anterior se puede centrar en el interés nacional, que necesariamente tiene que redefinirse al no ser el único elemento que define a la política exterior y las relaciones internacionales, sino que ahora, se tomarán en cuenta otros elementos y necesidades en el momento de planear la agenda internacional.

La presente tesis se encuentra estructurada en tres capítulos: el primero presenta un esbozo histórico del desarrollo de la diplomacia en los diferentes pueblos y civilizaciones del mundo. Las relaciones internacionales no se podrían concebir como hoy si no fuera por las primeras relaciones diplomáticas realizadas por los pueblos organizados, desde los más poderosos hasta los menos desarrollados. De esta manera, la diplomacia puede concebirse como un proceso progresivo que va abarcando cada vez a nuevos actores en función de los intereses surgidos determinados momentos.

El segundo capítulo consiste en un estudio sobre el andamiaje jurídico y político que rige la política exterior y las relaciones internacionales en México, con el objetivo de

situar las condiciones con las que cuenta nuestro país para desarrollar procesos de paradiplomacia. Existen casos como el de los gobiernos de Chiapas y Nuevo León, los cuales han destacado por una intensa actividad internacional y que merecen un análisis profundo. Es por ello que se analizarán ejemplos de gobiernos locales mexicanos que han realizado un esfuerzo por internacionalizarse. Desde este momento es pertinente aclarar que no todos los gobiernos locales en México siguen esta nueva tendencia, la falta de una política de internacionalización transversal por parte de todos los estados de la federación han posicionado a la paradiplomacia mexicana como una práctica coyuntural, la cual está definida por altibajos que impiden el fortalecimiento de una agenda internacional mexicana que no termina de definirse aún.

El tercer y último capítulo analiza el proceso que llevó al Gobierno del País Vasco a desarrollar una política pública de acción exterior desde los primeros días que se constituyó como gobierno, convirtiéndose así en una forma para legitimar su autonomía. El caso de la paradiplomacia vasca resulta conveniente para este trabajo pues al contrastarlo con el caso mexicano se puede ver el grado de desarrollo de las leyes e instituciones que sirven para proyectar una entidad a nivel internacional y representarla de forma vanguardista. Finalmente, este apartado permitirá saber la verdadera importancia de una legislación *ad hoc* a las nuevas formas de representación paradiplomática de los actores locales, así como su influencia en la fortaleza de las instituciones encargadas de llevar esta importante tarea.

Es importante partir desde la base que ofrecen los nuevos alcances de la política exterior en el mundo. De esta manera, las atribuciones del Estado y los gobiernos locales serán más claras y se contará con mayor apertura hacia la internacionalización y la creación de nuevas oportunidades de acuerdos. Los gobiernos locales por su parte, tienen intereses y potencialidades propias para interactuar con otros actores e incluso con otros Estados. En los últimos años han surgido debates sobre la pérdida de protagonismo del Estado y su papel en el

sistema internacional, y aunque esta tesis no pretende entrar en este debate, sí se tiene por objetivo analizar las causas que han derivado en la monopolización estatal de los asuntos internacionales y la necesidad de los gobiernos locales por ser escuchados y tomados en cuenta como actores que dan certeza a los problemas globales. De ahí surge la necesidad de dotar de nuevas competencias a los estados y municipios para realizar actividades con otros actores internacionales, en tanto, la política exterior seguirá siendo una facultad exclusiva del Estado.

La paradiplomacia es una actividad que no se desarrolla de forma constante en todos los países, algunos ya han incluido dicha actividad en sus planes nacionales de desarrollo, concretamente en el rubro de política exterior e internacionalización. Lamentablemente, existen otros países que se encuentran rezagados en este tipo de temas. De ahí surge la idea de contrastar la paradiplomacia que realiza el Gobierno del País Vasco con la que desarrolla México, con la intención de desvelar desde qué condición parte nuestro país, y a partir de ahí, contar con la posibilidad de elaborar un plan y una agenda que permitan crear proyectos, programas y actividades con los demás actores internacionales.

1. Evolución del debate conceptual y práctica de la diplomacia y la paradiplomacia

Hablar de diplomacia resulta en demasía complejo y más si se pretende encontrar una teoría que la estudie. Identificar los actores que convergen en ella es una tarea complicada, pues su campo de acción es amplio y los elementos que permiten su desarrollo son variados. Diversos estudios se han encargado de enmarcar a este tipo de relaciones en un determinado contexto, ligado regularmente a aquella relación política entre países y ejecutada por personas que fungen como representantes del Estado. Sin embargo, el estudio de la diplomacia debe tener una visión integral acorde las exigencias del siglo XXI, la cual abarca actores tradicionales de relaciones internacionales y a su vez elementos alternativos a los ya establecidos, tales como los gobiernos locales y municipios del país.

La diplomacia es una práctica arraigada al ser humano desde sus orígenes y tiene como elementos constantes el arte de la negociación; la búsqueda de la solución de conflictos, la solemnidad de la representación del Estado, el posicionamiento y defensa de posturas políticas y finalmente, la promoción de intereses económicos, comerciales, culturales y turísticos. Por tales razones, la práctica diplomática se ha consolidado como la mejor forma de acercar a los pueblos en la creación, mantenimiento y fortalecimiento de buenas relaciones. No obstante, la diplomacia ha venido acompañada de cambios y procesos evolutivos producto de las necesidades e intereses de las comunidades.

En el presente apartado se analizarán los episodios más significativos del desarrollo histórico de las representaciones de los pueblos en el exterior con la finalidad de comprender la aparición de la paradiplomacia¹. Conviene señalar que una investigación como la presente debería incluir los hechos que han trascendido en la historia diplomática del mundo, empero no es ésta la prioridad ni el objetivo de la presente tesis, pues el siguiente esbozo histórico sólo tiene como fin justificar la

¹ A lo largo de la investigación se utilizarán términos para referirse a la diplomacia que no corresponde a las prácticas convencionales, los términos: *paradiplomacia*, *neodiplomacia*, *diplomacia local o alternativa* obedecen a esta misma lógica.

aparición de nuevas prácticas, no sólo de diplomacia sino también de nuevas formas de negociación, toma de acuerdos, interacción y relación entre los diversos actores nacionales y locales en el escenario internacional.

En el marco del derecho internacional, la diplomacia aparece como objeto de estudio en Relaciones Internacionales, pues esta rama del Derecho centra su análisis de las relaciones entre los sujetos del Derecho Internacional, así como sus implicaciones jurídicas. De las relaciones jurídicas internacionales han emanado diversos instrumentos internacionales como son las convenciones que regulan las relaciones diplomáticas, las cuales establecen reglas, mecanismos e inclusive sanciones para dictar el “deber ser” en el escenario global. De ahí la importancia de tener actualizados los nuevos temas que dicta el derecho internacional, pues la paradiplomacia es una nueva forma de interacción entre actores y sujetos de derecho internacional que exige una regulación hasta ahora poco desarrollada.

Es conveniente analizar la diplomacia desde sus elementos más simples y desde sus raíces etimológicas. Bajo este criterio se encuentra en su composición las funciones que la identifican y le dan sentido a la práctica. “La palabra diplomacia proviene del vocablo griego diploma, el cual tiene su origen del verbo “*diploún*”, que significa doblar o plegar. El diploma era un documento oficial o acta autorizada por el jefe de Estado y confería a su destinatario ciertos privilegios.”² Gracias a esta definición, es posible comprender que la diplomacia encierra una investidura que contiene características específicas para el desarrollo correcto de las relaciones con otros actores internacionales, convirtiéndola así en el arte de representar determinados intereses de manera profesional y solemne. Es decir, el ejercicio diplomático exige una preparación integral para sus ejecutores, pero con el paso del tiempo ha aumentado el nivel de complejidad de estas tareas dado el grado de especialización y la apertura a nuevos actores y socios estratégicos.

² Agustín Basave Fernández del Valle, *Filosofía de del Derecho Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie: Estudios de Derecho Internacional Público, 2001, p. 245.

Desde las primeras manifestaciones de la diplomacia, se encuentra uno de los principales elementos que la definen y condicionan. El ejercicio de los diplomáticos de aquel entonces se desarrolló de manera empírica y natural. La labor diplomática de aquél entonces presentó algunas dificultades como la ausencia de una profesión y la falta de regulación. Esto ocasionó que el diplomático fuera ineficiente en sus acciones y que recurriera a la improvisación a la hora de realizar sus labores. Hay que añadir a esta profesión inicial la falta de infraestructura como caminos, transporte o medios de comunicación, los cuales provocaron que la diplomacia se limitara a distancias y destinos cortos. Sin embargo, la diplomacia se ha ido alimentando del desarrollo y evolución de los pueblos, que a lo largo del tiempo han encontrado nuevos canales de comunicación, foros, alternativas y contextos, derivados en saltos cualitativos y cuantitativos traducidos en la creación de instituciones que rigen hasta la fecha su actividad.

A pesar de los diversos cambios y la notable evolución que la diplomacia ha sufrido a través del tiempo, las técnicas parecen ser las mismas que se practicaban desde las primeras manifestaciones de esta herramienta de las relaciones internacionales. Las formas y mecanismos de representación corresponden a los elementos que hoy determinan y definen las relaciones diplomáticas. Con base en lo anterior, se puede afirmar que la diplomacia ha modificado su alcance hacia nuevos temas. Además, se ha aumentado el dinamismo de las relaciones en el siglo XXI, debido al fenómeno de la globalización y un lento pero paulatino proceso democratizador en el mundo. En este sentido, Lucía Irene Ruiz define de manera clara el concepto de “técnicas diplomáticas”:

“Existen métodos particulares que son empleados en la conducción de las relaciones exteriores; su validez es internacionalmente reconocida pues se basan en las costumbres y tradiciones de quienes las practican”.³ Una vez entendido que las técnicas diplomáticas corresponden a la esencia con la que funciona la diplomacia, es necesario diferenciar tal concepto frente a las relaciones diplomáticas, las cuales generalmente se encuentran jurídicamente organizadas y por ende son más conocidas en los diferentes análisis de Relaciones Internacionales. “Las relaciones diplomáticas son las

³ Lucía Irene Ruiz Sánchez, *Derecho Diplomático*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 4.

relaciones que mantienen entre sí dos sujetos de Derecho internacional, por intermedio de órganos específicos que acreditan unos ante otros. Estos órganos están destinados a ejercer funciones diplomáticas.”⁴

Como complemento a las técnicas diplomáticas aparece el protocolo, definido como el conjunto de reglas que deberán observar los individuos que ocupan en la sociedad un rango elevado en las relaciones internacionales, ya sea por su nivel social, sus funciones o su pertenencia a los cuerpos constituidos. Es también el conjunto de normas que rigen las relaciones de los Estados, dichas regulaciones se han convertido con el paso del tiempo en un instrumento para poner en marcha las relaciones diplomáticas, facilitando las formas de comunicación y operación al dotarlas de solemnidad y certeza.

El siguiente paso en el análisis de la evolución de la diplomacia es tener claro cuáles son los elementos necesarios para generar relaciones diplomáticas y sobre todo, identificar cuáles son los sujetos que pueden llegar a desarrollarla. Si bien, a partir del primer congreso diplomático (tras culminarse la Paz de Westfalia en 1648) el Estado es el eje fundamental de las relaciones diplomáticas, aunque no se dejan definidos cuáles son los actores y sujetos que pueden hacer diplomacia. En esta parte conviene analizar una definición de Harold Nicholson, pues ofrece una sencilla definición que servirá de base para partir hacia un desarrollo histórico y construir con una contextualización: “Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte diplomático.”⁵

Posterior al año 1648, con la consolidación del Estado-nación como principal actor en Relaciones internacionales cobrarán especial importancia dos importantes componentes de la diplomacia y paradiplomacia: la soberanía y autonomía. En primer lugar la soberanía debe ser entendida como una “propiedad característica

⁴ Cfr. Lucía Irene Ruiz Sánchez, *Relaciones Diplomáticas*, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, S.A.-UNAM, 1988, p. 27 y sigs., T.IV.

⁵ Harold Nicholson, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 20.

del Estado por ser éste la única fuerza social organizada jurídicamente y que se contraponen a cualquier otra fuerza de grupos de presión, como pueden ser los sindicatos, la iglesia, las grandes empresas, etcétera”⁶ por lo que esta conceptualización se amolda a la acción diplomática tradicional entre Estados, diseñada y ejecutada por el gobierno central a través del jefe de Estado, el canciller y el cuerpo diplomático.

El segundo elemento es la autonomía, entendida como la libertad para tomar decisiones sin la intervención de otro poder, la cual, ha sido utilizada tradicionalmente por los Estados para poder elaborar una agenda política propia acorde a las necesidades y potencialidades de cada gobierno. La soberanía y la autonomía han dotado de libertad a los actores centrales y locales para establecer prácticas de representatividad hacia el exterior, generándose así un debate que se analizará con mayor profundidad en los siguientes capítulos de la investigación con las siguientes preguntas clave: ¿La autonomía resulta conveniente para que más actores se sumen a la labor diplomática? O, es que ¿el Estado debe ejercer su soberanía en el ejercicio de sus relaciones hacia el exterior?

La diplomacia nace y se alimenta de la necesidad de los pueblos por manifestar una posición con una determinada intención para lograr diferentes objetivos. Es importante señalar desde ahora que la práctica diplomática no es exclusiva de los Estados, aunque los instrumentos internacionales hayan reglamentado sólo la actividad entre ellos. Lo anterior no quiere decir que no se puedan desarrollar ésta y otro tipo de relaciones de corte diplomático tales como: la diplomacia empresarial, interinstitucional, intercultural o en este caso la diplomacia local. Por ello, es importante la creación de foros, congresos e investigaciones que estudien las nuevas formas y reglas para hacer diplomacia a través del tiempo.

La esencia de la diplomacia proviene de la necesidad de las comunidades o pueblos por representar sus intereses propios más allá de sus fronteras. Los primeros

⁶ Joel Guerrero González, “El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional”, Memorias del IV Congreso de Historia del Derecho, IJ-UNAM, p. 509.

indicios de dicha práctica o lo que más se asemejaba a ella, refleja que no fue exclusiva de los grandes países o Estados. La práctica diplomática es más conocida con la consolidación de las Ciudades-Estado⁷, sin embargo, las primeras manifestaciones son igualmente importantes para la presente investigación, pues se pueden encontrar semejanzas y puntos convergentes que darán certeza al desarrollo de la paradiplomacia.

La trascendencia e importancia de la diplomacia queda asentada en el momento que se dan los primeros intercambios de posturas políticas tales como: una declaración de guerra, un acuerdo comercial, o simplemente con la finalidad más básica de mandar un mensaje a otra comunidad. De esta manera, se resalta la importancia del binomio diplomacia - diplomático, y quien este último es la persona ejecuta y opera las políticas, posturas y temas de la agenda de determinado grupo o comunidad. Se refiere entonces, a los primeros pasos de la concertación de la política.

No es posible afirmar la existencia de una teoría diplomática como tal. Es decir, no se puede enmarcar en postulados qué es y qué no es diplomacia, o en qué términos se puede o no desarrollar relaciones diplomáticas. La diplomacia es una práctica inherente al ser humano y no es privativa de un grupo selecto por sus grandes acumulaciones de capital, población, territorio o poder geopolítico. El desarrollo de la práctica diplomática toma sentido gracias a la necesidad del ser humano de relacionarse y de representar su propio espacio. Si bien ha sido una práctica legitimada por y para el Estado, -como se verá a lo largo de la investigación- todos los grupos sociales y políticos son susceptibles de desarrollar prácticas diplomáticas.

Una teoría política utilizada en Relaciones Internacionales que explica la centralidad con la que se desarrollaron las relaciones diplomáticas a partir de la constitución de los primeros Estados es el Realismo Político. Este enfoque teórico analizado por

⁷ En 1648, con la Paz de Westfalia se establece el Estado-nación como unidad política y soberana, convirtiéndose en el actor fundamental de las relaciones internacionales contemporáneas.

Hans Morgenthau indica que: “por una parte, el Estado es el único actor digno de consideración en un medio como el sistema internacional, de carácter político (es decir, basado en el poder) y por otra parte, que en la época moderna el Estado es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales.”⁸ La unión al interior de los principales elementos internos del Estado los cuales son los gobiernos locales y la proyección de sus intereses en función de un mejor posicionamiento en el sistema internacional, ocasionó que los Estados manejaran su diplomacia de manera central, estableciendo una política interna, fortalecida y unificada. Fue importante realizar una diplomacia central y estatal para mostrar una imagen de fortaleza al exterior y al interior del Estado.

1.1. Evolución de la diplomacia a través del tiempo

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, la división histórica de la diplomacia es meramente explicativa para llegar al principal objeto de estudio, la paradiplomacia. El siguiente análisis histórico no debe tomarse como la historia completa del desarrollo la diplomacia, más bien, el análisis se centrará en los eventos más trascendentales que han provocado la aparición de nuevas formas de diplomacia. Existen infinidad de episodios destacables dentro de la historia diplomática en el mundo y no es extraño que la mayoría de los acontecimientos sean entre los Estados, empero desde los primeros desarrollos de la diplomacia se encuentran prácticas que en este momento han tomado relevancia y marcan nuevas tendencias para hacer políticas de representatividad de manera local.

Se podrían cambiar a los actores y sujetos que ejecutan la diplomacia, incluso su lugar y temporalidad, y aun así se encontrarían muchas similitudes como el arte de la negociación, el sentido de la representación y los factores de poder durante el ejercicio diplomático. Ése es precisamente el fin de analizar la historia de la diplomacia en la presente investigación, identificar los elementos constantes que permiten la aparición de nuevos actores de representación paralelos al Estado-

⁸ Esther Barbé, “El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans Morgenthau”, España, Revista de Estudios Políticos núm. 57, 1987, p. 155.

nación. Es por esta situación que las formas de operar no han cambiado significativamente, lo que sí se ha modificado notoriamente son los instrumentos internacionales, que a través del tiempo se han creado para regular las relaciones diplomáticas. En este sentido, se analizarán cuatro grandes periodos en la diplomacia; la diplomacia antigua, clásica, contemporánea y actual, entendida en su conjunto como el gran prólogo de lo que hoy es la diplomacia y la paradiplomacia en la actualidad.

1.1.1. La diplomacia antigua (1277 a.C. – 1424 d.C.)

La práctica diplomática, aunque todavía no establecida conceptualmente, se ha desarrollado desde la aparición de los primeros hombres organizados como una costumbre en pequeños grupos. La función de la diplomacia se daba en cuestiones sin tanta importancia o trascendencia, pero que en aquel momento representaban acciones que permitían la supervivencia y desarrollo de las primeras comunidades. Harold Nicholson refiere uno de los primeros episodios de las prácticas diplomáticas del hombre a continuación: “Incluso en la prehistoria debió haber momentos en los que un grupo de salvajes deseaban negociar con otro grupo de salvajes, aunque sólo fuera con el propósito de indicarles que estaban hartos con la batalla del día y que les agradaría una tregua durante la cual recogerían a sus heridos y enterrarían a sus muertos”.⁹

De esta manera se comienza a realizar una práctica de acercamiento hacia otros grupos, traducida en relaciones que se afianzaron como vitales para su desarrollo. En este sentido, los primeros grupos organizados se dieron cuenta que existían diferencias y fricciones con los grupos vecinos, pero también se encontraban afinidades con los demás pueblos, con los cuales se podría llegar a algunos acuerdos o alianzas con la finalidad y el objetivo de cuidar sus intereses comunes. Es muy probable que paralelamente se estuvieran gestando las primeras

⁹ Harold Nicholson, *Op. Cit.* p. 22.

labores del diplomático al designarse personas que realizaran la función específica de ser el portavoz y de representar a su grupo.

Vladimir Petrovich afirma que no existe la diplomacia como tal hasta la creación del Estado-nación, aunque desde los primeros episodios de la historia clásica de la humanidad han existido algunos destellos de ésta: la diplomacia apareció en los tiempos más remotos, su embrión se puede encontrar ya en la sociedad gentilicia, sin embargo, en el verdadero sentido en que nosotros la entendemos, la diplomacia surge solamente con el desarrollo del Estado. Caracterizando el desarrollo de las relaciones sociales.¹⁰

A pesar de que los primeros grupos de pobladores tuvieran vecinos considerados como enemigos, también se tenían necesidades, muchas veces de índole comercial, por lo que las enemistades y rencores pasaban a segundo término para darle paso a la construcción de acuerdos, coaliciones, y hermanamientos. Por su parte, la investigadora Delia Picón relata la forma en la que los primeros grupos étnicos organizaban un plan de acción de lo que muchos años más adelante se consolidará como diplomacia: “En la sociedad primitiva a los extranjeros se les consideraba peligrosos e impuros. Para mitigar el maltrato contra los extranjeros surgió la costumbre de asignar “privilegios diplomáticos” a un funcionario especial: el heraldo de tribu”.¹¹

Aunque no existe una fecha que marque en estricto el surgimiento de la diplomacia en la edad antigua, sí se tiene registro de un suceso relevante por la consecución de un instrumento internacional y que involucró prácticas diplomáticas: “En Egipto, el faraón Ramsés II celebra un Tratado de Paz y Alianza en 1288 (a.C.) con el rey de los hititas, que por su contenido no tendría ninguna carencia respecto de los de este siglo; con él se comprometerían ayuda mutua contra sus enemigos, renuncia a proyectos de conquista recíproca de sus territorios, extradición de

¹⁰ Vladimir Petrovich, Potemkin, *Historia de la Diplomacia*, México, Editorial Grijalbo, 1966, p. 5.

¹¹ Delia Picón, *Historia de la Diplomacia Venezolana*, Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Publicaciones Ucab, 1999, p. 26.

fugitivos políticos, etcétera”.¹² En la India, las leyes de Manú (500 a.C.) estipulaban que el embajador tenía el deber de descubrir los designios del soberano extranjero por cualquier medio que resultare necesario. Los embajadores debían contar con cualidades como: las buenas maneras, la buena memoria, la intrepidez y la elocuencia.¹³

Con el desarrollo de la cultura griega y romana, se dan interesantes avances en cuanto a prácticas diplomáticas. En aquel entonces, a los diplomáticos se les dotó de legitimidad en su labor; grupos de ciudadanos otorgaban una especie de poder o facultad para representar al pueblo en los primeros actos de una encomienda diplomática organizada: “La diplomacia de las repúblicas de Grecia y Roma presenta las huellas características del régimen político propio de la democracia esclavista. Los embajadores eran elegidos en asambleas de los ciudadanos que gozaban de plenitud de derechos y ante ella daban cuenta de su misión una vez cumplida.”¹⁴

En la cultura romana no se contaba con una representación robustecida del diplomático, sino que en primera instancia, se le dio prioridad al desarrollo de las funciones administrativas con encomiendas meramente económicas bajo la perspectiva de una economía expansionista. “El sistema romano creó la profesión de archiveros avezados que eran especialistas en precedentes y procedimiento diplomático. Una vez que lograron la supremacía, sus relaciones con otros países se dirigían desde el punto de vista colonial y administrativo más bien que desde el punto de vista diplomático.”¹⁵

¹² José Juan de Olloqui, “Consideraciones sobre antecedentes del Derecho diplomático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, México, IJ-UNAM, septiembre-diciembre, 2000.

¹³ Ismael Moreno, *La diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, FCE-SRE, 2001, p. 71.

¹⁴ Vladimir Petrovich, Potemkin, *Op. Cit.* p. 6.

¹⁵ Harold Nicolson, *Op. Cit.* p. 28.

1.1.2. Diplomacia clásica (1425 – 1814)

A partir de las primeras manifestaciones de la diplomacia se comenzó a manifestar un denominador común; el fin de resolver problemas o determinados conflictos obedecía a la coyuntura de aquel momento. De este modo resultaba una tarea conveniente y sobre todo prioritaria para los intereses y desarrollo de los pueblos. Además, los gobiernos de aquel entonces comenzaron a realizar sus primeros nombramientos de representantes con la finalidad de elevar el nivel de sus primeras negociaciones. Por tal razón, en aquel momento se contó con un contexto de desorden y desorganización en el orden jurídico y político, aunque a la par de un desarrollo fáctico de negociaciones y mecanismos de representatividad. Miaja de la Muela narra algunos nombramientos destacados que se generaron en Europa:

Entre las primeras misiones diplomáticas permanentes que se conocen figuran las que instauraron entre 1425 y 1432, el Ducado de Milán y Segismundo, Rey de Hungría. También se puede mencionar la embajada desempeñada por Nicodemo da Pontremoli que en 1446 representaba al Duque de Milán, Francesco Sforza, ante la ciudad de Florencia. Por su parte, España contó con embajadores permanentes desde la época de los Reyes Católicos, quienes nombraron a D. Alfonso de Silva, embajador en París en el año 1464, y a D. Rodrigo González de Puebla, embajador en Londres, tres años más tarde.¹⁶

Dentro del contexto de la Edad Media se encontró una diplomacia más consolidada y con un destacado aporte: las embajadas permanentes. “Estas representaciones significaban un aporte de fortalecimiento de las instauraciones diplomáticas como las conocemos hoy en día. La institución de las embajadas permanentes adquirió estabilidad en la época feudal.”¹⁷ La evolución de la época clásica correspondía a la lógica de la preocupación de los gobernantes de aquella época por las cuestiones

¹⁶ Miaja de la Muela, *Introducción al Derecho Internacional Público*, España, 6ta edición, 1974, 369-37.

¹⁷ Arthur Nussbaum, *Historia del Derecho Internacional*, España, Revista de Derecho Privado, 1949, pp. 35.

económicas y sus políticas exteriores dirigidas a mantener agentes que representaran sus intereses generalmente más privados que públicos.

Anterior a la instauración del sistema capitalista y la democratización de las relaciones internacionales, la figura del diplomático no estaba registrada jurídicamente tanto en el derecho interno como en el internacional, pero a partir de este momento el diplomático comienza a tener una aceptación considerable dentro de la sociedad internacional (principalmente entre las potencias en turno). “En efecto, en los siglos XIII y XIV existieron en Roma funcionarios que se asemejaban a los agentes diplomáticos conocidos como procuradores, los cuales tenían por misión la defensa de los intereses y negocios de los príncipes que los mandaban servir ante la curia romana.”¹⁸ De este modo, el diplomático de aquél entonces contaba con tareas enfocadas al servicio de los intereses personales de los monarcas o príncipes en turno.

También se materializaron algunas facilidades otorgadas al diplomático en función de facilitar su tarea. Borzi Alba narra algunos ejemplos donde se puede identificar la figura de la inviolabilidad y en menor medida la acreditación diplomática: “La inviolabilidad del enviado diplomático era un hecho tan reconocido en la Edad Media como en la antigüedad. Titila, rey de los Ostrogodos de Italia en el siglo VI, declaró que los godos reconocían con fuerza, como los romanos, el deber de respetar el *legat* (título oficial, proveniente del latín *legare* que significa “enviado de misión”).”¹⁹ Con los anteriores reconocimientos se establecieron las bases del respeto a la figura del diplomático, reconociendo su investidura de facto, sin que existiera algún tratado o instrumento que lo abalara, más que la costumbre.

En términos jurídicos también se realizaron avances como en los siguientes dos ejemplos: “La Ley Sálica y las leyes de los Alemanes, así como la de los sajones, exigían un vergel o indemnización por el asesinato de su embajador.”²⁰ y,

¹⁸Hildebrando Accioly, *Op. Cit.* pp. 444-476.

¹⁹ María Angélica Teresa Borzi Alba, *Inmunidades y privilegios de los funcionarios diplomáticos*, E Editorial Círculo Militar, 1963, p. 8.

²⁰ Fabián Novak y Fernando Pardo, *Op. Cit.* p. 65.

por otro lado, “El Corán establecía que el enviado no podía recibir sino un buen tratamiento.”²¹ De este modo, en la Edad Media se crean algunas normas de carácter vinculante en el desarrollo de las prácticas diplomáticas, reconociendo los derechos que les otorgan los Estados a los funcionarios que representan a éstos, pero exigiendo también un trato que a veces era recíproco y a veces no. Quedando asentado que el avance en las normas creadas fueron producto de una costumbre respaldada durante muchos años atrás.

Posterior a este momento, los gobiernos de los primeros Estados europeos comenzaron la profesionalización de sus cuerpos diplomáticos, exigiéndoles a los operadores de las relaciones internacionales planes concretos materializados en exigencias protocolarias y procedimientos diplomáticos. Lo anterior conforme a la tendencia de aquel entonces, que consistía en sacar ventaja mediante una diplomacia más desarrollada, la cual permitiría recabar más y mejor información acerca de los pueblos extranjeros. Con este tipo de prácticas se contaría con una mayor capacidad de negociación y de elaboración estrategias para vislumbrar cuáles serían las acciones para actuar en el exterior. La oportunidad de sacar ventajas y oportunidades de crecimiento comercial, económico y posicionamiento político sin la necesidad de entrar en un conflicto armado con fines expansionistas, resultó muy atractivo para los gobiernos de ese entonces.

Existe la polémica acerca de la primera misión permanente en la historia de la humanidad. Sin entrar en el debate, pues no es objetivo de esta investigación, se ha recuperado un episodio que plantea un avance destacable en la historia de la diplomacia permanente:

“Hacia mediados del siglo XV, impulsados por la tirantez que caracterizaba sus relaciones, los gobiernos occidentales, principalmente los italianos, adoptaron la costumbre de intercambiar entre sí embajadas permanentes. Al respecto se dice que la primera legación que tuvo tal carácter fue enviada

²¹ *Ibidem.*

antes de 1450 por Francesco Sforza, duque de Milán para servir en Florencia ante Cosme de Médici. La persona escogida para ejercer dicho cargo fue Nicodemo de Pontremoli.”²²

La importancia del anterior episodio de la historia radica en el establecimiento de la diplomacia como una prioridad en el marco de la política exterior de los Estados, al situarla dentro de sus planes de desarrollo con la finalidad de posicionarse de mejor manera en el plano internacional. Por un lado priorizando la creación de instituciones especializadas en la relación con los demás países y por el otro, ofreciendo al embajador la oportunidad de tener una preparación superlativa en el entendido de lograr una gestión más eficiente en su misión permanente.

1.1.3. Diplomacia contemporánea y la regulación del Congreso de Viena de 1815

El Congreso de Viena representó un episodio trascendental en la historia diplomática, no sólo por ser el foro en el cual se discutía la cuestión fronteriza de Europa, sino además porque se acordó la creación de instituciones especializadas en la representación permanente de los Estados. Esto significó un avance en los aspectos jurídicos y políticos de la figura del diplomático, acercándose a la profesionalización y a una carrera especializada. “Este Congreso constituye un hito histórico en la evolución de las relaciones diplomáticas, y significa el primer esfuerzo internacional –aun cuando fue efectuado sólo por algunas potencias, entre ellas las principales de la época- para reglamentar el régimen y el funcionamiento de las relaciones entre los Estados”.²³

La diplomacia se consolidó como una de las principales herramientas que tienen los Estados para ejecutar las relaciones con otros actores en el escenario internacional. La actividad diplomática cobró así cada vez más valor, pues sin ella existiría un caos al no haber reglas que definieran y regularan las interacciones entre

²² Fabián Novak y Fernando Pardo, *Op. Cit.* p. 68.

²³ Eduardo Jara Roncati, *La Función Diplomática*, Chile, Editores RIL, 1999. p. 17.

los actores internacionales. Es de gran importancia el establecimiento de normas que rijan el comportamiento de los diplomáticos, pues en esta práctica se representa al Estado y se ejerce la soberanía al ejecutar la política exterior de la forma en la que más convenga. Otro gran avance que otorgó el Congreso de Viena de 1815, para la diplomacia fue “La reglamentación y determinación interna de las categorías de la Carrera Diplomática. En este Congreso, cuyos principales inspiradores fueron Metternich y Talleyrand, se redacta el Reglamento del Rango de los Agentes Diplomáticos en el que se establecen las distintas clases de empleados diplomáticos.”²⁴

En el reglamento de categorías de los agentes diplomáticos convenido por el Congreso de Viena se eliminaron las subjetividades en el ejercicio diplomático, evitando así, que las acciones de representatividad se dejaran de hacer de manera coyuntural y esporádica. A partir del Congreso de Viena, la diplomacia se convierte en una práctica reconocida, constante, reglamentada y sobre todo legítima para la comunidad internacional, estableciendo así la labor diplomática como el principal mecanismo de las relaciones internacionales.

En el aspecto jurídico, en el Congreso de Viena se estipularon las diferentes clases de diplomático, sus funciones y los casos en donde puede desarrollarse su labor, lo cual resulta conveniente sobre todo porque es factible que la labor diplomática pierda sus fines y objetivos al convertirse en una forma de espionaje e intromisión en asuntos internos. De ahí la conveniencia de citar a continuación un fragmento del texto emanado del Congreso de Viena:

Para prevenir las cuestiones que se han suscitado tan a menudo y las que pudieran suscitarse por las pretensiones de los diferentes agentes diplomáticos. Los plenipotenciarios de las potencias han convenido los artículos siguientes y creen deber invitar a los demás soberanos a adoptar este mismo reglamento:

²⁴ Juan Carlos Pereira, *La política exterior de España (1800-2003)*, España, Editorial Ariel, 1999, p. 252.

Artículo 1°. Los empleados diplomáticos se dividen en tres clases a saber:

- Embajadores, legados y nuncios.
- Enviados y ministros (acreditados cerca del soberano).
- Encargados de negocios (acreditados cerca del ministro de negocios extranjero).²⁵

Con el periodo clásico de la diplomacia se consiguió una mejora en cuanto a la solemnidad y representatividad de la práctica diplomática. Los monarcas consideraron una prioridad dentro del desarrollo de su política exterior, el contar con representantes que cuidaran celosamente sus intereses y los del pueblo. Por lo tanto surgió la necesidad de reglamentar las funciones de cada operador de la diplomacia con la finalidad de evitar dobles funciones, confusiones, subjetividades y malos entendidos en la labor.

1.1.4. Diplomacia actual, la Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928 y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961

El primer instrumento que establece las primeras regulaciones y las formas de operar de las misiones diplomáticas de la actualidad fue la “Convención de la Habana sobre Funcionarios Diplomáticos de 1928”. Este tratado significó un avance considerable en cuanto a la clasificación de agentes diplomáticos y al establecimiento de derechos y obligaciones para los funcionarios diplomáticos. Sin embargo, la Convención carecía de precisión jurídica y presentó algunas ambigüedades en el ámbito de las prerrogativas e inmunidades, así como la extensión de estos hacia la familia del diplomático y finalmente no era clara en cuanto a los mecanismo de comunicación diplomática hacia el Estado acreditante y receptor.

²⁵ Norma Alicia Canto Vera, *La función diplomática*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006, p. 48.

Con la evolución del Derecho Internacional y la aparición de la “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en el año de 1961”, se regula la práctica de la diplomacia a nivel mundial entre Estados y es de esta manera cómo se desarrollarán por muchos años las relaciones entre países. El objetivo de adherirse a una convención que regulara las relaciones diplomáticas queda plasmado en el preámbulo del tratado; estar acorde a los propósitos y principios de la Carta de Naciones y que se cita a continuación:

Los Estados Partes en la presente Convención,
Teniendo presente que desde antiguos tiempos los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos,
Teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la igualdad soberana de los Estados, al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional y al fomento de las relaciones de amistad entre las naciones.²⁶

El propósito de regular las relaciones diplomáticas fue ordenar un proceso que se había desarrollado años atrás de forma práctica entre los Estados. Seguramente en la época en que se creó el instrumento internacional los negociadores no previeron que la ola globalizadora generaría situaciones que requerirían modificar la forma de realizar la práctica diplomática. Las relaciones de buena amistad, paz y seguridad internacional deben seguir presentes dentro de las interacciones de los países; sin embargo, es necesario incluir a nuevos actores como las dependencias descentralizadas del gobierno federal, los parlamentos, los gobiernos locales, grupos sociales o las cámaras empresariales. Esto debido a la complejidad y especificidad que exigen las relaciones internacionales en la actualidad. Cada elemento interno del Estado cuenta con necesidades específicas que difieren muchas veces con el interés nacional llevado a cabo por el Estado.

²⁶ Convención de Viena sobre Relaciones diplomáticas, 18 de abril de 1961, entrada en vigor el 24 de abril de 1964.

Aunque en la Convención de 1961 se estipula que las normas consuetudinarias regirán las cuestiones que no hayan sido expresadas en el instrumento internacional, no es suficiente dejar abierta la posibilidad de otorgarle certeza jurídica a las nuevas formas diplomáticas. A pesar de la existencia de la “Convención de Misiones Especiales”, ésta tampoco resulta satisfactoria en la realidad, como se verá más adelante. Por ello, es necesario trabajar en la institucionalización y el derecho convencional, atendiendo a que en la realidad la diplomacia se da de manera cada vez más activa. Aunque cabe aclarar que la Convención no obliga a los Estados a formar parte de ésta para desarrollar relaciones con otros Estados. Algunos países que no forman parte del instrumento internacional, se rigen por la costumbre (fuente del derecho, que implica la observancia y aceptación de algún comportamiento por alguna determinada comunidad) y en algunos otros casos con tratados bilaterales. La Convención no es determinante para que se desarrolle la diplomacia, pero sí otorga un sentido de legalidad, precisión, certeza y finalmente unidad.

Se tiene que ser muy cuidadoso para no caer en juicios autoritarios al analizar la diplomacia actual. La diplomacia conserva aspectos esenciales que la han acompañado desde tiempos remotos y la han definido desde sus primeras manifestaciones, pero al mismo tiempo encuentra nuevas formas de acción, transformándose en nuevas prácticas acorde a las nuevas necesidades del ser humano. Las diferentes maneras en la que se ejerce la diplomacia se encuentran reguladas y tipificadas en el marco del Derecho Internacional, aunque esto no signifique la inexistencia de otras formas para hacer diplomacia.

El hecho de reconocer otros tipos de diplomacia, permitió abrir la posibilidad de hacer un análisis en los siguientes capítulos de la presente investigación, en los cuales estarán enfocados a la paradiplomacia y en específico, a la actividad internacional de los gobiernos locales. Tal es el caso del Gobierno del País Vasco - elemento fundamental en este estudio- pues éste es un modelo de paradiplomacia exitoso porque cuenta con instituciones y personal dedicado específicamente a la internacionalización, el fomento cultural de la región, la promoción de inversión

turística, la generación de negocios internacionales, etcétera. Ésas son sólo algunas de las actividades que han contribuido al crecimiento político-económico tanto al interior como el exterior de la región del País Vasco. Por lo tanto resulta interesante contrastar este tipo de paradiplomacia frente al contexto mexicano para identificar las asignaturas pendientes en temas de la institucionalización y regulación de la paradiplomacia en México.

Realizar una clasificación de la diplomacia actual corresponde a la lógica de elaborar un esbozo de los ejercicios diplomáticos estrictamente regulados y reconocidos por el Derecho Internacional, en el entendido de que a cada tipo de diplomacia corresponde una necesidad y fin para satisfacer los objetivos que cuenta cada actor o sector específico del Estado. La clasificación de la diplomacia se encuentra condicionada por una larga tradición forjada desde los primeros intercambios entre pueblos y Estados, por lo tanto cada tipo de diplomacia estudiada a continuación cuenta con mecanismos establecidos y regulados para desarrollarse.

Al hacer una analogía de la diplomacia regulada frente a la paradiplomacia, se encontrará que son muy parecidas, debido a que la paradiplomacia comenzó de la misma manera que la diplomacia regulada y que forma parte de un proceso que concluyó con la creación de formas jurídicas y políticas. Pero para entender de mejor manera a la paradiplomacia y su incidencia en el escenario internacional, es necesario estudiar y analizar las diferentes acepciones de las prácticas reguladas. La diplomacia más conocida es la tradicional, la cual implica la interacción política entre países.

El desarrollo del Estado ha venido acompañado de la implementación de instrumentos internacionales o tratados que regulan su actividad, por tal razón, se puede afirmar que el elemento que da certeza a la diplomacia es la regulación jurídica a nivel internacional. La aceptación de dos o más actores sobre las formas para realizar diplomacia genera un entorno de estabilidad y entendimiento. Dicha práctica no debe ser encasillada sólo para algunos actores “privilegiados” o tradicionalistas, ante esta situación, la creación de foros nacionales e

internacionales resultan apremiantes para regular la diplomacia realizada por actores locales.

El Derecho Internacional así como el Derecho Diplomático han progresado en función de nuevas conductas y necesidades porque corresponden a productos emanados de la razón de los seres humanos, la cual no tiene barreras ni límites. En la producción social de su vida los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas.²⁷ Finalmente, para cerrar el análisis histórico de la diplomacia, se presenta el siguiente esquema que compara los diferentes sujetos que incidieron en el desarrollo de la diplomacia. Sería conveniente pensar que la paradiplomacia significaría un proceso más de la evolución de esta importante disciplina.

Cuadro 1.



Fuente: Elaboración propia.

²⁷ Vladimir Petrovich, *Op. Cit.* p. 5.

1.1.5. Clasificación de la diplomacia tradicional

Para ejemplificar de mejor manera las diferentes acepciones de la diplomacia como producto de una evolución del proceso de las relaciones de representación y negociación entre diferentes actores, el siguiente cuadro muestra los diferentes actores, públicos y privados en el ejercicio de la diplomacia, paradiplomacia y la cooperación descentralizada. Las funciones son diversas y obedecen a objetivos particulares, ya que al analizar las actividades en su conjunto se demuestra que la institucionalización de la paradiplomacia, contribuiría al fortalecimiento de la política exterior y las relaciones internacionales del Estado en su totalidad.

Cuadro 2.

Actores y funciones de la diplomacia, paradiplomacia y la cooperación descentralizada

	Diplomacia	Paradiplomacia	Cooperación Descentralizada
Actores públicos	Estado-Nación Jefes de Estado Cancilleres Diplomáticos Cónsules	Gobierno locales Gobernadores Jefes de gobierno	Gobiernos regionales Gobiernos locales
Actores privados		Empresas Empresarios Cámaras empresariales Organizaciones de la sociedad civil	Organizaciones de la sociedad civil Organizaciones sindicales Iglesias
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor. b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho internacional. c) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante. d) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Demostrar la autonomía ante el gobierno central. b) Lograr una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional. c) Transferir tecnología para impulsar el desarrollo económico. d) Atraer inversiones externas. e) Crear nuevas fuentes de empleo. f) Promover el turismo. g) Conservar y proyectar rasgos de identidad cultural. h) Establecer convenios de intercambio cultural, educativo y artístico con otras regiones del mundo. i) Buscar una mayor presencia política a nivel internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover el desarrollo económico sustentable. b) Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos a la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la cultura, multiculturalidad e identidad étnica. c) Construir una gobernanza local que atienda las necesidades de los ciudadanos, operando con criterios de transparencia y rendición de cuentas. d) Crear condiciones para atraer inversión. e) Generar empleo digno. f) Invertir en el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. g) Conservar el patrimonio histórico.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y la “Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas” de Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez.

Finalmente, la paradiplomacia y la diplomacia en su conjunto podrían fortalecer la política exterior del país, al incluir y regular a los actores que, no son tradicionales en las relaciones internacionales, pero que sí tienen una injerencia en los asuntos del interés nacional. Es por ello que no se debe perder de vista que el Estado es el actor que política y jurídicamente da sentido a los análisis de Relaciones Internacionales, no obstante, influyen en él actores y procesos locales que complementan y fortalecen la política exterior de los Estados.

1.1.5.1. Diplomacia entre los Estados

La diplomacia entre los Estados-nación engloba la consolidación de instituciones especializadas en las relaciones exteriores de los países, mejor conocidas como Cancillerías. En tales entidades están concentradas todas las funciones para llevar a cabo políticas, negociaciones, reportes, y acciones relacionadas con actores al exterior. Para establecer misiones diplomáticas entre Estados se debe contar con el proceso que enuncia la Convención de Viena de 1961:

El primer paso consiste en la presentación de un documento llamado "agreement" o aprobación por el cual el Estado huésped acepta a los enviados luego de haber averiguado sus antecedentes y si el tipo de actividades que van a desarrollar no se contraponen con intereses propios. Luego, en una breve ceremonia, el nuevo embajador presenta sus "credenciales" al Jefe de Estado.²⁸

En realidad el proceso es largo e implica varios momentos de análisis por parte del Jefe de Gobierno, por ejemplo: decidir si es conveniente el establecimiento de una misión diplomática ya sea como Estado receptor o Estado acreditante. La decisión debe estar condicionada en contar con las mejores relaciones con otro Estado. El elemento clave para el buen desarrollo de esta diplomacia es el consentimiento de

²⁸ Organización de las Naciones Unidas, "La Diplomacia" Centro de Información para México, [En línea] URL: <http://www.cinu.org.mx/modelos/Diplomacia.htm> [Consulta: 17 de septiembre de 2011].

las dos o más partes para poner en marcha las funciones. El diplomático tiene la función de representar en todo momento a su Estado, haciendo uso de privilegios e inmunidades para facilitar su labor.

1.1.5.2. Diplomacia especializada o *ad hoc*

Cuando se hace referencia a otras formas de diplomacia, no se habla precisamente de paradiplomacia, pues este tipo de relaciones se encuentran reguladas por la “Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales de 1969”. La creación de este tipo de diplomacia especializada obedece a la aparición de necesidades específicas, como la creación de foros, conferencias, o eventos internacionales. La temporalidad es otro factor importante, pues las misiones especiales generalmente tienen un tiempo establecido por lo que se requiere de tiempos de corto y mediano plazo para cumplir la misión diplomática especial. Al margen de las embajadas y consulados los Estados recurren a este tipo de misiones para lograr tareas específicas y determinadas.

Dentro de la diplomacia *ad hoc* se incluyen básicamente dos categorías.²⁹

a) El envío de delegaciones a conferencias internacionales.

Son aquellos eventos de índole privado o público, en las cuales se tratan temas de cualquier naturaleza que involucran a partes de nivel internacional. Cuentan con una temporalidad y objetivos determinados. En este caso se puede desarrollar como: un congreso, seminario, diplomado, ferias turísticas, industriales, empresariales, etc.

b) Los enviados itinerantes o representantes con misión diplomática en varios países.

Obedecen a la lógica de resolver asuntos que no son tan complejos como para involucrarlos a las misiones permanentes, sin embargo, en este tipo de relaciones se necesita también del consentimiento de las partes involucradas.

²⁹ Juan Carlos Pereira, *Op. Cit.* p. 182.

Se crean estas misiones debido a la aparición de un tema coyuntural que necesita de acciones específicas para su observación, estudio y resolución.

Todos los Estados cuentan con elementos internos que influyen tanto al interior como al exterior. Elementos y factores reales que inciden directamente en el país, para ser tomados en cuenta en las relaciones internacionales. Para las misiones especiales no se requiere necesariamente de diplomáticos para su ejercicio; científicos, académicos, empresarios, y ciudadanos pueden participar en este tipo de diplomacia. En el siglo XX se produjo un resurgimiento de las misiones especiales dado el grado de complejidad y especialización de las relaciones internacionales, no obstante, a pesar de la existencia de la Convención sobre Misiones Especiales hace falta una regulación acorde a la exigencia que implica la institucionalización de la paradiplomacia.

1.1.5.3. Diplomacia de conferencia y de alto nivel

La tendencia mundial hacia la regionalización y la creación de foros multilaterales para afrontar problemáticas de la agenda internacional como: formas de integración, crisis económicas y políticas, combate a la pobreza, inseguridad, desempleo, desnutrición, bajos índices en educación, entre otros, han ocasionado que las relaciones diplomáticas se desarrollen de forma bilateral y multilateral alcanzado altos niveles de especialización debido al interés político-estratégicos de los temas tratados en las conferencias. A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la política internacional tuvo la particularidad de crear organismos especializados con el fin de resolver los temas internacionales pendientes en materia política, económica y social. Por tal razón, se estipuló la creación de organismos enfocados a cada tema y, por ende, nace la necesidad de los países por establecer representantes permanentes u ocasionales para mantener posturas, negociar y establecer reportes para el gobierno central.

Si bien el Jefe de Estado es el principal representante en las relaciones entre países, las múltiples ocupaciones del primer mandatario impiden un ejercicio

constante y presencial en el seno de las organizaciones mundiales. El ejercicio de este tipo de diplomacia exige la atención constante de personal diplomático especializado que atienda todo lo que ocurre en los diferentes foros que participa el Estado. De ahí, que los representantes diplomáticos cuenten con una excelente capacidad de conocimiento, no sólo de las leyes del Estado sede, sino también las leyes de la organización internacional y su contexto. Recurrentemente se toman decisiones que pueden comprometer al país en cuestión. El personal que se encuentre acreditado en la organización internacional cuenta con la tarea principal de asumir las posturas de su país, estableciendo canales de comunicación hacia el país de origen y manteniendo por otro lado una intensa y permanente relación directa con representantes de otros Estados; negociando, discutiendo y llegando a acuerdos con sus homólogos de otros países.

Los temas que se abordan en estos foros, pueden ser generales o particulares. Un ejemplo de foros con temas generales puede ser la Organización de Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). En cuanto a organizaciones con temas particulares se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). No fue sino hasta fines del siglo XIX, cuando la Diplomacia multilateral no sólo llegó a ser común, sino un mecanismo constante en las relaciones internacionales para la construcción de acuerdos internacionales. Antes de esa época, la diplomacia multilateral estaba limitada principalmente a las reuniones especiales creadas en momentos de crisis y amenaza de guerra. Tal es el caso de las Conferencias de Paz como el Congreso de Viena de 1815 que se analizó anteriormente.

La diplomacia de alto nivel, por otro lado, resulta ser la más compleja debido a los niveles de toma de decisión de los actores involucrados y los temas, que generalmente son tratados con cierto grado de urgencia debido a su contexto o temporalidad. Las prácticas diplomáticas de alto nivel exigen la intervención de los primeros mandatarios o jefes de gobierno de los Estados. Se podría pensar que dada la existencia de instituciones como las cancillerías, las embajadas o los

consulados, la diplomacia entre primeros mandatarios se limitaría a acciones meramente protocolarias, sin embargo, estas prácticas cada vez cobran más relevancia este tipo de foros, pues al ser los máximos representantes de sus Estados se convierte en una vía de solución para determinado conflicto o para el establecimiento y continuidad de buenas relaciones. Este tipo de diplomacia “se puede definir como el conjunto de negociaciones y de decisiones que se llevan a cabo por los personajes importantes de cada sujeto (mandatarios, príncipes, ministros y otras autoridades con jerarquía reconocida, para establecer compromisos entre ellos”.³⁰

Mientras que la mayoría de los temas tratados dentro de la diplomacia de alto nivel se encuentran en función de planes y programas de determinadas agendas, existen otros de temas de índole coyuntural, pues generalmente se presentan como una de las últimas instancias para lograr una solución. La necesidad de la realización de estos encuentros, corresponde a una coyuntura específica con relación al lugar y el momento en que se presenta determinada situación. Sin embargo, no necesariamente debe existir una controversia para que se den este tipo de encuentros. El desarrollo de la diplomacia de alto nivel no siempre necesita de foros, ni grandes eventos, basta con una pequeña visita o reunión para aclarar asuntos y puntos muy concretos dentro o al margen de la agenda bilateral o multilateral. “En los últimos años, los jefes de Estado han asumido en materia de acción diplomática un rol mucho más activo que en el pasado. Su papel tradicional de conductores de la acción internacional y diplomática de los Estados, se ha ido cambiando y han asumido una función de actores importantes.”³¹ Así como los primeros mandatarios cuentan con un protagonismo cada vez más activo, también nuevos actores se suman para influir en las relaciones internacionales.

³⁰ Lucia Irene Ruiz Sánchez, *Op. Cit.* p. 219.

³¹ Agencia de Cooperación Descentralizada, “Los órganos del Estado en materia de Política Exterior y diplomacia”, Chile, [En línea] URL: http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/escuela/1513/article-68747.html#h2_4 [Consulta 21 de marzo de 2012].

1.2. Conceptualización de la paradiplomacia

El estudio de la paradiplomacia puede concebirse como una práctica desconocida y al margen de la ley debido a la falta de regulación e institucionalización en la materia. Empero las prácticas exitosas a nivel internacional obligan al internacionalista a analizar todas las aristas que encierra la práctica paradiplomática; estudiando su esencia, naturaleza y finalmente los diferentes tipos de formas en los que se pueden desarrollar.

La construcción jurídico-política de los Estados en su mayoría ha establecido una conformación federal con la finalidad de llevar a cabo la administración pública de una manera más eficiente y homogeneizadora. Sin embargo, el acontecer nacional de los gobiernos locales ha caído en la dependencia de aspectos claves de su desarrollo como el político comercial, turístico, educación, cultura, inversión o medio ambiente, los cuales no corresponden a temas centrales de política exterior pero sí para la agenda internacional del Estado. El centralismo del ejercicio de poder del gobierno federal ocasiona un proceso internacionalización poco efectivo, por ello, la paradiplomacia aparece como un medio para atender con mayor eficiencia a este tipo de temas.

El Estado, principal actor de Relaciones Internacionales no ha distribuido sus funciones de manera incluyente y práctica, estableciendo sólo la proyección del Estado hacia el exterior de manera institucionalizada y evitando que los actores locales tomen decisiones conjuntas dentro del marco del federalismo. Esta investigación no va encaminada a la propuesta de una desaparición del Estado como actor en RR.II., por el contrario, se reafirma como un elemento fundamental dentro del análisis internacional, no obstante, la realidad tan compleja ha ocasionado que nuevos actores se vayan incorporando, reconociéndose como elementos clave en los procesos históricos, políticos, económicos y sociales en el acontecer internacional. Específicamente las dependencias descentralizadas del gobierno, la Sociedad Civil, los movimientos sociales, gobiernos locales, municipios e incluso el propio ciudadano.

“Dentro del nuevo sistema global, los Estados nacionales se han vuelto demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema; y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.”³²

El Estado ha ido perdiendo funciones clave en el contexto del desarrollo del país y la federación en su conjunto. Por lo tanto, resulta urgente una reconfiguración de los mecanismos federales y estatales. Los problemas globales no sólo afectan a los países como conjunto, cada vez es más recurrente la incidencia de los fenómenos internacionales en las distintas localidades de los Estados.

La paradiplomacia llega a donde los procesos internacionales convencionales no pueden satisfacer las necesidades de una región. Por ejemplo, la firma y ratificación de un acuerdo o tratado internacional compromete a todo el Estado; no obstante, en la realidad este instrumento, así como sus beneficios y obligaciones no abarcan a todos los gobiernos locales aunque tenga el consentimiento de los senadores de la República (representantes de los estados del país). La paradiplomacia en cambio, atiende de manera complementaria y sin contravenir a los temas correspondientes de los tratados internacionales.

Es de gran importancia saber la naturaleza, conceptualización y sentido de este nuevo proceso político, el cual comienza a tener muchos ejemplos dentro de la práctica, aunque son muy escasos los casos en donde se han regulado e institucionalizado. La paradiplomacia también se le conoce como; neo diplomacia, diplomacia no regulada, diplomacia paralela o alternativa³³, aunque el término

³² Laura Valencia Escamilla, “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 7, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2002, [En línea] URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm> [Consulta: 3 de noviembre de 2011].

³³ Zidane Zeraoui, “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”, México, Revista Desafíos Núm. 23 I, pp. 59-96.

diplomacia interinstitucional puede ser un concepto más *ad hoc* para el caso mexicano.

La intención de presentar diferentes definiciones de paradiplomacia es precisamente para evitar caer en confusiones de lo que es diplomacia tradicional y paradiplomacia. Sin embargo, entre los diferentes países existen discrepancias sobre la concepción de la diplomacia paralela o no regulada. En términos ideales, se puede pensar en una regulación al interior de los Estados como sucede en el caso de los Estados de Sudamérica; específicamente Brasil o Uruguay, no obstante, estos ejemplos resultaron más factibles porque pertenecen a un bloque económico regional llamado Mercado Común del Sur (Mercosur) o el caso del Gobierno del País Vasco, que se dio en un momento político particular y que se analizará a detalle más adelante.

La definición de Cornago Prieto es la más sencilla y conveniente para un primer acercamiento al tema, al mencionar que “la paradiplomacia se da con el involucramiento de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (*ad hoc*), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional.”³⁴ De esta manera se encuentra que el primer objeto de análisis y los principales operadores de la paradiplomacia son aquellos elementos del Estado que se encuentran descentralizados, inclusive, la anterior definición incluye al sector privado; un elemento de destacada participación en negocios internacionales y protocolo empresarial.

Una de las razones por las cuales se considera necesario institucionalizar la paradiplomacia es que la mayoría de las políticas o negociaciones en esta materia

³⁴ Noé Cornago Prieto, “Ooutro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”, en T. Vigevaniat al. (organizadores), op. cit.

son establecidas en un momento determinado o coyuntural, dependiendo así de la buena voluntad del funcionario público o del gobierno local. “La paradiplomacia abarca las negociaciones políticas que son llevadas a cabo por funcionarios públicos no diplomáticos o por actores con nombramientos oficiosos en una gran variedad de foros”.³⁵ Es por lo anterior que la paradiplomacia debe de dejar de denominarse así, estableciéndose y denominándose como otra forma más de realizar diplomacia, acorde a las leyes internas e internacionales. Del mismo modo, deben establecerse mecanismos para dotar de facultades reguladas y por debajo de las diplomáticas formales, pero en una lógica de complementariedad.

La institucionalización de la paradiplomacia debe formar parte de la planeación de la política exterior eficiente para el país y el derecho internacional. Las actividades paradiplomáticas representan un reto más en términos de la regulación que deberían tener los actores que conforman cada Estado y la sociedad internacional en su conjunto. Para el Derecho Internacional los únicos actores reconocidos son los Estados y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Esto no quiere decir que las relaciones de los demás actores y sujetos se desarrollen en el marco de la ilegalidad. El Derecho dicta el deber ser de las relaciones públicas y privadas, en cambio no dicta cómo son, de modo que la realidad siempre irá más adelantada con respecto al Derecho.

En este punto conviene adentrarse en el contexto brasileño, ya que en éste se encuentran coincidencias en el ejercicio de la definición de este nuevo proceso político y económico. Para el país sudamericano, los temas de paradiplomacia pueden llegar a ser tan trascendentales que incluso han llegado a un grado de especialización a nivel municipal. “Puesto que diplomacia es un término que corresponde normalmente al ejercicio político organizado de un conjunto de actividades internacionales del Estado-nación, la paradiplomacia se ha utilizado recientemente en la literatura brasileña de Relaciones Internacionales para aludir al

³⁵ José Vicente Borjón López-Coterilla, *Las nuevas manifestaciones de la Diplomacia y el mundo globalizado: el caso de México*, Tesis, México, FCPyS-UNAM, 1996, p. 90.

conjunto de actividades internacionales llevadas a cabo por actores no estatales: paradiplomacia privada, paradiplomacia no gubernamental, pero también paradiplomacia municipal y de estados federados.”³⁶

De acuerdo a lo anterior, resulta conveniente pensar en una convención que regule la actividad internacional de los gobiernos locales, las dependencias descentralizadas del gobierno federal y hasta de los municipios. Lo anterior no implica la creación de tratados internacionales, ya que es jurídicamente inviable, pero sí el desarrollo de foros y reuniones entre gobiernos locales a nivel internacional para dar sentido y forma a sus actividades a nivel internacional. Por ello existe la necesidad de regular la paradiplomacia para conseguir certeza jurídica y evitar que se presenten casos de regiones avanzadas y atrasadas en la materia, inclusive para evitar acciones anticonstitucionales como en el caso mexicano que se analizará en próximo capítulo.

La inclusión de la paradiplomacia dentro de las políticas de Estado representa una posibilidad de éxito ante los cuestionados intentos de integración en el mundo, sobre todo en América Latina, por ejemplo: el Área de Libre Comercio de las Américas o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La paradiplomacia ofrece la oportunidad de consolidar economías complementarias entre gobiernos locales, los cuales servirían como soporte a los mecanismos de integración de los Estados. Las ciudades o gobiernos locales no sólo cuentan con necesidades y problemáticas específicas, sino además, cuentan con potencialidades y factores para lograr intercambios comerciales y mecanismos de cooperación con las demás ciudades, no obstante, estos no son los únicos beneficios que se tendrían con la consolidación de la paradiplomacia. Las potencialidades que la paradiplomacia puede alcanzar a diversos aspectos como el desarrollo turístico, inversiones conjuntas, intercambio académico y cultural. Lo cual

³⁶ Carlos R. S. Milani y María Clotilde M. Ribeiro, “Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”, Brasil, Departamento de Estudios Políticos – Geopolítica, Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro, vol. 1, núm. 1, 2010, p. 26.

ayudaría a disminuir la desigualdad imperante en la población mundial al existir otras formas para establecer acuerdos internacionales como

Las motivaciones de los gobiernos locales pueden ser diversas y corresponden al interés de cada gobierno local, sus motivos más comunes son de índole económica; con acciones como la atracción de negocios e inversiones para la localidad y la inserción directa en el comercio internacional para lograr crecimiento económico. Existen también motivaciones políticas como la proyección de la entidad en la escena internacional, lo que ocasiona acuerdos con otras entidades locales, traduciéndose en intercambios educativos, culturales y artísticos. Finalmente, existen motivaciones personales que obedecen a la proyección política que tiene cada gobernador, en función de generar la percepción de una ciudad con actividad internacional, producto de una administración pública exitosa.

1.2.1. Antecedentes de la paradiplomacia

El principal motivo por el cual la paradiplomacia se relega a la sombra de la diplomacia es la consolidación del Estado-nación dentro las relaciones internacionales. El afianzamiento del Estado como el principal actor provocó el aislamiento de otros actores con menores responsabilidades pero con una destacada trascendencia. Por ello, actores locales carentes de investidura diplomática, fueron relegados de las relaciones internacionales convencionales. A pesar de ello, es posible ubicar los orígenes de la paradiplomacia a la par de la aparición de la diplomacia misma. Son diferentes los tipos de diplomacia que comienzan a tomar forma y fondo a partir de la década de los ochenta. Nuevos ejes de análisis y paradigmas emergen en Relaciones Internacionales como los tres niveles de análisis para el conflicto internacional propuestos por Kenneth Waltz; el sistémico, estatal e individual. Cada uno explica el porqué de la actividad internacional de nuevos actores, en este caso de los gobiernos locales.

- a) En el análisis sistémico: El proceso globalizador es la principal causa de la actividad internacional de los gobierno locales. La manera tradicional en la que el gobierno central manejaba la política exterior y los demás asuntos

internacionales provocó un aislamiento de los actores locales, surgiendo así nuevas necesidades, sobre todo en materia económica y comercial. Es decir, el gobierno estatal se da cuenta de que tiene un potencial suficiente para interactuar e incidir dentro del contexto internacional.³⁷

- b) Estatal: Corresponde a la posición geográfica, a los lazos políticos y socioeconómicos principalmente. La actividad internacional de los estados componentes de la federación no es homogénea; la cercanía con la frontera de otro estado, a la actividad comercial, e incluso a los flujos migratorios obligan al gobierno local a elaborar planes y agendas alternativas que atiendan con eficacia las demandas y temas de índole internacional.³⁸
- c) Individual: Las aspiraciones políticas de cada gobernante ocasiona la activa o nula paradiplomacia de los gobiernos locales. Los dos anteriores enfoques, el sistémico y el estatal, han marcado la tendencia en la que el gobernante se da cuenta que, el tener un actor local con actividad internacional genera una percepción de un gobierno sano en términos políticos, económicos y sociales. Además, en cuestiones de grados de confianza, la entidad se vuelve atractiva y el gobernante alcanza mayores índices de popularidad.³⁹

Al margen de las nuevas teorías y los ejes de análisis, la realidad indica que el Estado-nación ha modificado su margen de acción al aparecer nuevos actores que alteraron la forma tradicional de realizar diplomacia y de planificar la política exterior. Es evidente que el grado de complejidad aumentó en el momento que los

³⁷ Dentro de la estructura orgánica del Gobierno de Nuevo León existe la Dirección de Fomento al Comercio Exterior, la cual es responsable de la promoción internacional de la pequeña y mediana empresa nuevoleonense y de la exportación de los productos en los mercados de Europa, Estados Unidos, Canadá, Centro y Sudamérica.

³⁸ El Estado de Jalisco cuenta con una Oficina especializada en los asuntos internacionales directamente vinculada a al gobernador. Su tarea consiste en establecer canales de comunicación y vínculos con entidades gubernamentales extranjeras, con la finalidad de posicionar internacionalmente al Estado jalisciense.

³⁹ Con la puesta en marcha de la administración del gobernador de Nuevo León José Natividad González Parás en el periodo 2003-2009 se establece una unidad de Relaciones Internacionales, como parte de las Unidades Administrativas de apoyo al Ejecutivo en materia internacional.

componentes internos de un Estado tuvieron la suficiente capacidad de incidir directamente en el acontecer internacional del siglo XXI.

1.2.2. La paradiplomacia como instrumento de la cooperación descentralizada

El hecho de que exista una Convención sobre Misiones Especiales y no una sobre prácticas paradiplomáticas confirma que, tanto el derecho internacional, como el derecho interno se encuentran rezagados. Sería conveniente la revisión de los marcos jurídicos y políticos de aquellos países y ciudades avanzados en temas de cooperación descentralizada y paradiplomacia. Casos como Quebec, Montevideo y Nueva York deberán de ser analizados en cuanto al éxito de su internacionalización al ser éstas entidades que han desarrollado una agenda específica para la acción hacia el exterior en materia económica, comercial, educativa, cultural, medioambiental, turística, etc. Esto ha sido posible sin contravenir con los preceptos enmarcados en la política exterior de sus respectivos países, la presencia de estos gobiernos locales se da de manera paralela a la del Estado al cual pertenecen, por lo tanto manejan sus propios mecanismos para internacionalizar su entidad. Los ejemplos exitosos de paradiplomacia se encuentran avanzados también en temas de cooperación descentralizada, como un elemento clave para establecer políticas que permiten institucionalizar procesos que implican el intercambio de experiencias y asesoría técnica entre nuevos actores locales. En este sentido, la cooperación descentralizada es entendida como:

Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo, colocando a los agentes en el centro mismo de ejecución, y por lo tanto,

persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables.⁴⁰

De esta manera, se encuentran nuevos mecanismos y alternativas para conseguir soluciones compartidas entre los actores locales, específicamente los gobiernos locales y sus homólogos, aunque existen más actores como los municipios, las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales, empresas, Sociedad Civil, etcétera. Por tal motivo, esta modalidad de cooperación resulta muy interesante, no sólo porque se trata de una forma para establecer políticas públicas eficientes y transparentes, sino porque se agrupan un mayor número de implicados en la toma de decisiones y responsabilidades de una determinada localidad.

La cooperación descentralizada tiene como principal elemento lo local como factor de desarrollo. Su importancia radica en ofrecer oportunidades a actores ignorados en las formas de cooperación tradicional, y atendidos pobremente por las políticas estatales tradicionales. Representa también una nueva dinámica económica, política y social que trata de manera más eficiente los recursos para elevar el grado de bienestar de una comunidad. Dentro de este contexto, se abre una posibilidad para el desarrollo de actividades descentralizadas, entendiendo que la paradiplomacia podría representar una camino viable para conseguir los objetivos de la cooperación descentralizada en su “complejo proceso de concertación de agentes y actores que interactúan en un territorio con el propósito de impulsar un proyecto común que combina desarrollo con equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida de las personas que viven en un territorio.”⁴¹

⁴⁰ Comunidades Europeas, Reglamento No. 1659/98 del consejo del 17 de julio de 1998 sobre Cooperación Descentralizada, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, del 30 de julio de 1998 en María del Huerto Hurtado Romero, “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada”, España, Comisión Europea, 2004, p.40. [En línea] URL: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf [Consulta: 8 de marzo de 2012].

⁴¹ Adelaida Esther Ponce y Gabriela Sánchez, *Cooperación internacional para el desarrollo local: Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones, México, Cooperación Internacional, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2010, Primera edición, pp. 185.*

El gobierno local puede encontrar situaciones concretas para insertarse en el escenario internacional; intercambiando posturas, designación de representantes para el manejo de la agenda local a nivel internacional, estableciendo foros de discusión y construcción de acuerdos, etcétera. Recurrente, se puede caer en confusiones entre la paradiplomacia y la cooperación descentralizada. Esther Ponce establece una diferenciación de los conceptos de cooperación descentralizada y paradiplomacia:

La cooperación internacional descentralizada (CID) es el conjunto de acciones que llevan a cabo principalmente los gobiernos no centrales (municipales y estatales) en el ámbito internacional, la cual busca como principal objetivo el impulso y consecución del desarrollo local. El concepto de la CID es limitado, pues solamente se circunscribe a las actividades de cooperación, mientras que paradiplomacia o diplomacia local son más amplios, dado que incluyen todo tipo de actividades que los gobiernos subnacionales realizan hacia el exterior.⁴²

La cooperación descentralizada ofrece la posibilidad de establecer prácticas de diplomacia local, sus acciones pueden motivar a que los gobiernos locales y municipales tomen la dirección de sus intereses particulares orientados hacia el exterior. Se podría pensar que con el desarrollo de estas prácticas, el Estado perdería control y poder sobre sus elementos internos. Sin embargo, la descentralización y la cooperación internacional en México han demostrado que el Estado no pierde el control político al interior y al exterior, siempre y cuando no se toquen temas de política exterior. Las funciones de política exterior se pueden repartir entre más actores, compartiendo así la responsabilidad de interactuar con la sociedad internacional. Esther Ponce y Gabriela Sánchez reafirman lo anterior al señalar que “bajo su dominio el Estado sigue teniendo los controles macroeconómicos (inflación, déficit, público, balanza de pago), así como otras funciones que le son propias y que debe garantizar, como son la producción de los

⁴² *Ibidem*, p. 35.

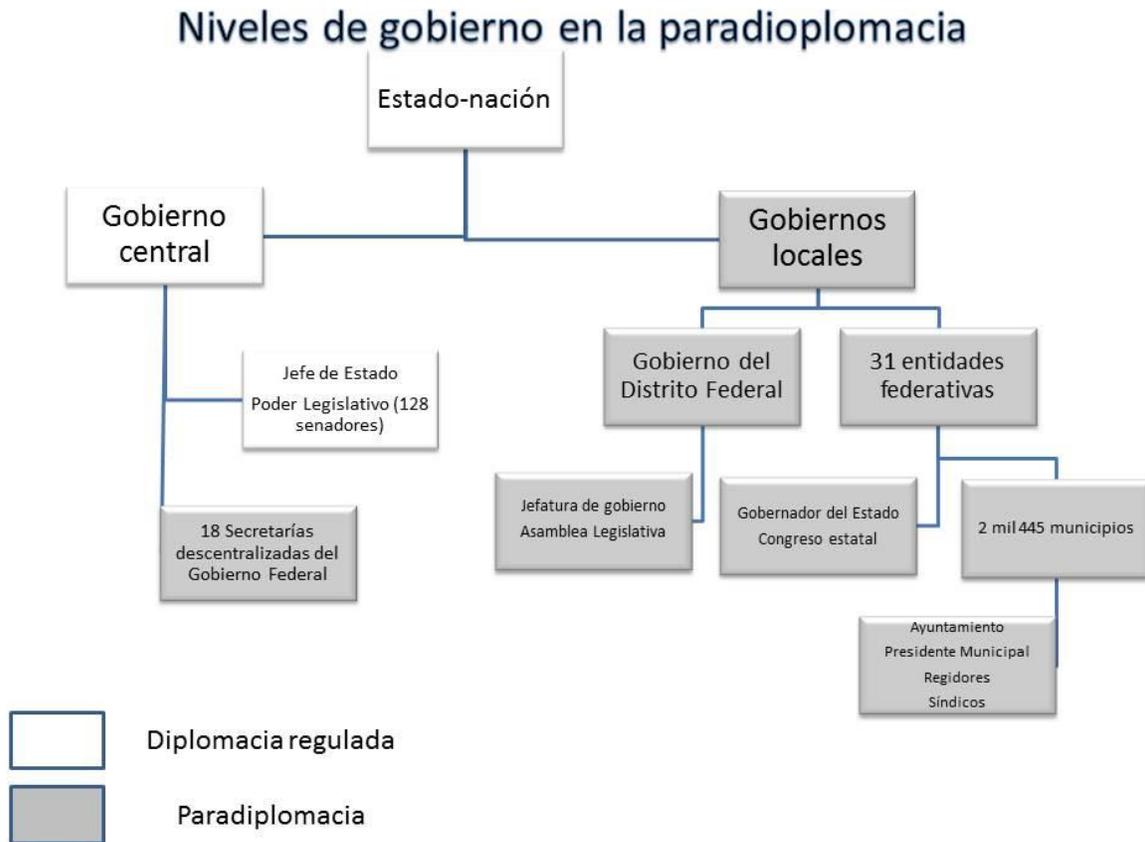
bienes públicos (salud, educación, vivienda, etc.).”⁴³. Hasta la fecha no han sido establecidas y delimitadas las funciones de los gobiernos locales en el ámbito internacional; sin embargo, es necesario buscar nuevas formas para compartir responsabilidades y así fortalecer la unidad del Estado y sus elementos internos.

1.2.3. Clasificación de las diferentes formas de paradiplomacia

Antes de comenzar a analizar la clasificación de las diferentes modalidades de la paradiplomacia, es interesante analizar el siguiente cuadro, el cual refleja que los gobiernos locales contienen un aparato gubernamental con la suficiente capacidad para gestionar sus propias agendas y temas hacia el exterior; además, se muestra el grado de potencialidad que significaría la institucionalización de la paradiplomacia. Para el caso mexicano, la Ley sobre la celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales de 1992 ha abierto la posibilidad de instaurar prácticas, acuerdos e instituciones enfocadas en la internacionalización, agregando así, nuevos actores y agentes que han encontrado en esta ley un nuevo campo de acción en materia internacional. A pesar de los instrumentos que mínimamente han permitido un avance para la paradiplomacia, no se ha logrado instaurar una política de Estado que permita a la mayoría de los actores en los diferentes niveles de gobierno, ejercer sus propias relaciones internacionales de acuerdo a sus necesidades específicas, sin depender necesariamente del gobierno central.

⁴³ *Ibidem*, pp. 185 y 186.

Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia.

El anterior esquema demuestra el potencial que tiene la paradiplomacia y la cooperación descentralizada, si bien, algunos niveles locales se han insertado en la internacionalización, su desempeño es ambivalente a diferencia de la diplomacia regulada. La institucionalización paradiplomática en México permitiría la planeación y ejecución de procesos constantes y a largo plazo que podrían derivar en oportunidades para construir acuerdos internacionales. Ya no sólo se estaría condicionado a lo ofrecido por un tratado internacional, pues se abrirían las posibilidades de generar acuerdos de cooperación, hermanamiento, colaboración; intercambio con ciudades, cantones, regiones, etc. alrededor del mundo.

Una política conjunta que incentive la internacionalización de los gobiernos locales vía su condición autónoma permitiría la emergencia de nuevos actores que influirían en la toma de decisiones en la escena internacional. De este modo, tanto

gobernadores como presidentes municipales coadyuvarían al gobierno a desarrollar las políticas internacionales cada vez más diversificadas y complejas. Por ejemplo, el Distrito Federal, que es uno de los gobiernos con actividad internacional más intensa debido a su condición de capital, se ha beneficiado de una agenda de paradiplomacia traducida en visitas de jefes de Estado, alcaldes; realización de eventos políticos, económicos, culturales y hasta deportivos gracias a la creación de una agenda específica en relaciones internacionales.

1.2.3.1. Cabildo

Antes de entrar en materia de análisis sobre las diferentes manifestaciones de paradiplomacia, es necesario hablar del “cabildo” y del “cabildeo. En este sentido, la figura del cabildo resulta un punto de partida para el análisis de la paradiplomacia, ya que es lo que da origen a otras formas de realizar diplomacia. En América Latina, el cabildo es una institución heredada de la colonización, en la cual recaen las funciones de gobierno o de administración pública de cualquier localidad. Se difiere en cada país la forma de ejercer el poder, empero la constante de tal institución es la acción de representar al pueblo de forma colegiada, siempre viendo en favor del pueblo, tomando en consideración los intereses imperantes en cualquier decisión.

La siguiente definición resulta bastante explicativa para entender este importante cargo dentro de la administración pública:

“El cabildo es un organismo de gobierno, de carácter colegiado para ofrecer a las distintas expresiones políticas, grupos sociales y ciudadanos en general que habitan en el Municipio, un espacio propicio e institucional para canalizar sus demandas y recibir respuestas investidas de autoridad y materializadas en políticas de gobierno. El cabildo se compone por: el presidente municipal, un grupo de regidores y, en la mayoría de los casos,

por uno o más síndicos, electos todos en votación universal directa y secreta.”

44

Se trata de una institución interna, en donde destaca el grado de representación que realiza el cabildo dentro de un contexto de negociación constante; ya sea entre los miembros que componen el cabildo, así como con los representados (pueblo) y finalmente con terceros. Esta institución permite a un grupo o comunidad, tomar decisiones amén de lo que dicta el gobierno central, permitiendo también, una auto regulación y autodeterminación de los asuntos más importantes. Se trata entonces de una institución eurocentrista, la cual administra y delimita las actividades de los diferentes niveles de un gobierno, ofreciendo una mayor legitimidad en el uso del poder. El cabildo es una agrupación de personas que ofrece cohesión entre gobernantes y gobernados, pues mediante éste se designan y dividen las funciones de gobierno, administración de un municipio o ayuntamiento. En relación a la paradiplomacia, el cabildo y la autonomía tienen mucha relación en el momento que uno de estos grupos de ciudadanos encuentran en la internacionalización, una fuente de oportunidades y alternativa al desarrollo.

1.2.3.2. Cabildeo

La forma más común de paradiplomacia se da en las prácticas del cabildeo. En primera instancia esta acción es considerada como una herramienta de negociación política. El cabildeo, se materializa cuando existe un excelso manejo político, la comunicación y negociación para lograr un determinado fin. Es decir, consiste en el arte de crear un contexto idóneo para la presentación de posturas y la construcción de acuerdos en el marco de una negociación.

Un ejemplo de cabildeo en un caso práctico se desarrolla en la diplomacia parlamentaria. (La cual se tratará con más detalle más adelante en la investigación). “En la práctica parlamentaria el término se refiere a la acción de negociar o gestionar

⁴⁴ Honorable Municipio de Lázaro Cárdenas, Q. Roo. Administración 2008-2011 En línea: Consultado el 1 de noviembre de 2011 a las 10:26 [En línea] [URL]

<http://www.lazarocardenas.gob.mx/LC/definicion%20de%20Cabildo.pdf> [Consulta: 9 de marzo de 2012]

con habilidad y astucia para presionar a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta.”⁴⁵

De este modo el cabildeo, a diferencia del cabildo, se enfoca en conseguir resultados deseados en una negociación. La mayoría de las negociaciones de los foros internacionales se realizan antes que éstas hayan comenzado. Es por ello que el cabildeo resulta fundamental para el desarrollo de la paradiplomacia en el momento en el que se incluyen diferentes órdenes de negociación a los ya habituales, integrándose de esta manera nuevos actores con incidencia directa en la toma de decisiones. Situado en el ámbito internacional, el cabildeo representa una justificación para que los actores emergentes en la diplomacia no regulada realicen actividades en función de sus intereses. “Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una muy común es el uso del *lobbying* (cabildeo) en dos niveles:

a) Interno: implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal para que adopte acciones de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local.

b) Externo: busca el cabildeo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales o empresas multinacionales.”⁴⁶

Finalmente, una vez diferenciados los conceptos de cabildo y cabildeo, es necesario aclarar que ambas son formas básicas en la negociación, empero no quiere decir que cada vez que se realiza cabildeo se está frente acciones paradiplomáticas. Lo importante son los actores que realizan estas prácticas y más importante aún, frente a quién. Todo lo anterior es consecuencia de la inclusión de

⁴⁵ H. Cámara de Diputados, “Diccionario universal de términos parlamentarios”. México, [En línea], URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf [Consulta: 2 de noviembre de 2011].

⁴⁶Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *Op. Cit.* p. 8.

nuevos actores en las negociaciones internacionales y la puesta en marcha de acuerdos que al final van a acarrear responsabilidad a nivel internacional. Los acuerdos llevados a cabo en el cabildeo son tan importantes como los que se realizan los foros reconocidos internacionalmente. Por ello, el cabildeo no es exclusivo de los legisladores o del jefe de Estado.

1.2.3.3. Paradiplomacia parlamentaria

La paradiplomacia parlamentaria es una práctica que se reproduce dentro del ejercicio del poder legislativo del gobierno, pero no siempre ha sido así, anteriormente la diplomacia era exclusiva para los Jefes de Estados o los jefes de misión diplomática. La paradiplomacia parlamentaria se puede considerar como una de las formas paradiplomacia más consolidadas en México. Es una realidad que la diplomacia ha alcanzado nuevas formas de manifestación, incluyendo a actores que hasta hace algunos años no tenían trascendencia. Los legisladores cada vez han estado más al pendiente sobre los temas internacionales, máxime los Senadores de la República; no obstante, los Diputados también han tenido la responsabilidad de trascender e influir en el ámbito internacional.

Por ejemplo, la diplomacia ha tendido a ser el trofeo exclusivo de los líderes, jefes de Estado o de gobierno, así, la actuación nacional de los parlamentarios quedó rebasada, dejando de esta manera que los intereses de la nación quedaran en manos de los jefes de gobierno, y a los legisladores únicamente corresponde la función de observadores de las políticas internacionales llevadas a cabo por los líderes gubernamentales.⁴⁷

La vinculación que existe entre la cámara que representa a un Estado y su homóloga de otro país existe de manera indirecta por ser un cuerpo que al menos para el caso mexicano, aprueba los tratados internacionales y analiza la política exterior. El vínculo directo y constante son las relaciones bilaterales que se

⁴⁷ Laura Valencia Escamilla Op. Cit.

encuentran focalizadas en los acuerdos que realizan de manera activa los Jefes de Estado, el cuerpo diplomático y el ministerio o secretaría de relaciones exteriores.

El concepto "diplomacia parlamentaria" engloba el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarcaría las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior autorización de convenios y tratados, así como la labor de control de la acción del gobierno en este campo. Esta diplomacia tiene carácter complementario con respecto a la diplomacia gubernamental.⁴⁸

Dentro del caso mexicano encontramos claves dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Si se revisan los artículos correspondientes a las atribuciones de los poderes de la unión en materia internacional, encontramos que, como lo refiere Rafael Velázquez, el artículo 76 de nuestra Constitución resulta ambiguo y confuso cuando se refiere al término "analizar" la política exterior:

Si bien el artículo 76 especifica que el Senado tiene las funciones de analizar y aprobar la política exterior, en la realidad no le otorga poderes especiales para sancionar, modificar, formular o en su caso no autorizar, las acciones de política exterior del ejecutivo.⁴⁹

Una de las primeras recomendaciones es reformar los anteriores artículos 89 y 76 de la CPEUM. Una designación más clara de las funciones tanto del Ejecutivo como del Senado de la República, permitiría la práctica de la política exterior de manera ordenada, eficiente y puntual en términos operativos, evitando desgastes y fricciones entre ejecutivo y legislativo. De este modo, no se está descalificando ni denunciando inconstitucionalidad en el desarrollo de la paradiplomacia

⁴⁸ Federico Trillo-Figueroa. "La diplomacia parlamentaria", Diario El País, España, 2 de marzo de 2011. [En línea],URL:

<http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/diplomacia/parlamentaria/elpepiopi/19970402elpepiopi8/Tes> [Consulta 5 de noviembre de 2011].

⁴⁹ Rafael Velázquez y Karen Marín, "Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura" No. 198, México, CIDE, mayo de 2010, p. 6.

parlamentaria en nuestro país, por el contrario, es evidente la conveniencia del involucramiento de nuevos actores en la política exterior mexicana.

Para finalizar el subtema que analiza a la paradiplomacia parlamentaria, se incluye un fragmento de un artículo de opinión escrito por la Senadora de la República Rosario Green en el cual, al margen de la crítica encaminada hacia algunos Senadores y su ejercicio diplomático, destaca la importancia de la diplomacia alternativa en la construcción de una política exterior moderna y eficaz. Dejando para el debate la discusión acerca de la conveniencia de paradiplomacia parlamentaria como una herramienta útil para el país, o si se trata únicamente de un ejercicio costoso que permite a legisladores mexicanos hacer turismo a cuenta del Estado.

Como alguien directamente involucrada en lo internacional desde hace muchísimos años y, por segunda vez en el ámbito del Senado de la República, yo también me planteo ocasionalmente esas interrogantes y concluyo que, si bien es innegable que algunos legisladores no aprovechan profesionalmente estas experiencias, en la medida en que muchos otros sí lo hacen, la diplomacia parlamentaria no es sólo un importante complemento de la diplomacia tradicional entre los gobiernos, sino, y esto ha sido bastante claro en el presente sexenio, un ejercicio que busca tender puentes, establecer límites y facilitar acercamientos, ahí donde el Ejecutivo no ha conseguido tales propósitos.⁵⁰

De este modo, se condena la mala ejecución de la paradiplomacia parlamentaria, en el sentido de que gracias a que no se encuentra regulada, los senadores utilizan esta práctica para beneficio propio y de su partido. Modificar constitucionalmente, pero sobre todo el reglamento interno de la diplomacia parlamentaria por parte de Senado, evitaría la consecución de fraudes a la ley y prácticas que ponen en riesgo el prestigio internacional de nuestro país. Por ejemplo, según la nota de El Universal, “De enero a septiembre de 2011, los

⁵⁰ Rosario Green. “Ires y venires de la diplomacia parlamentaria” Diario El Universal, México, viernes 1 de julio de 2011.

senadores realizaron 57 giras en el país y 75 internacionales, los cuales implicaron un gasto por 37 millones 952 mil pesos. En 2010 se gastaron 655 millones, de acuerdo con la partida 3800 con el concepto “Servicios Oficiales”, en viajes, foros, convenciones, reuniones y congresos de trabajo legislativo de carácter nacional e internacional, cuotas y aportaciones para organismos internacionales, viáticos y pasajes de comisiones oficiales, así como en cupones y pasajes locales para los senadores.”⁵¹ Es por ello, que ante tal cantidad de recursos públicos y la simpleza con la que se realizan los gastos se deben de ordenar las prácticas paradiplomáticas que realizan los senadores.

1.2.3.4. Paradiplomacia de los gobiernos locales

Desde la década de los ochenta han cobrado relevancia los temas de diplomacia local en México. La paradiplomacia de los estados resulta interesante, dadas las condiciones económicas y sociales cada vez más precarias en donde se cuestiona al Estado y su manejo de la agenda internacional cada vez más amplia y compleja, pues las acciones exteriores que realiza el gobierno central no benefician directamente a todos los elementos internos del país. En consecuencia, la paradiplomacia se presenta como una oportunidad para el desarrollo, estableciendo lazos y vínculos de negociación y cooperación más directos con la comunidad internacional.

Los estados que conforman el Estado han ampliado cada vez más su campo de acción hacia los asuntos internacionales. Este es un proceso que se encuentra en marcha, lo cual exige la elaboración de análisis y planes de acción que contribuyan con la creación de nuevas formas de distribución y ejercicio del poder, así como una administración pública más conveniente para todos los involucrados en una unidad político-administrativa. En síntesis, la diplomacia de los gobiernos locales puede ser definida como:

⁵¹ Elena Michel, “Congreso gastó en tres años 30 mdp”, El Universal, 17 de junio de 2012, [En línea] URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/39691.html> [Consulta: 7 de marzo de 2012]

Una tendencia donde los sub-gobiernos, o más bien, según cómo cada gobierno llame a sus entidades federativas, provincias, departamento o regiones, toman acciones autónomas en cuestión de política internacional. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos, sin miras al resto del país.⁵²

Los actores locales cuentan cada vez más con capacidades de acción como negociación e influencia con los demás actores internacionales. Aunque pareciera que se está ante un escenario en el cual los gobiernos locales sustituyen las funciones del Estado en las relaciones internacionales, es necesario señalar que “Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que ésta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales, pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior, pues el sufijo “para” significa “paralelo”, “junto” o “asociado””.⁵³ Dichas cuestiones pueden ser consideradas como secundarias como inversión extranjera, fomento turístico, intercambio académico, cooperación internacional o temas ambientales, algunos países como México siguen centralizando esos temas en su agenda de política exterior.

La diplomacia local cuenta con áreas de oportunidad, por ejemplo: los hermanamientos con otras ciudades, los negocios y la inclusión de empresas en los acuerdos gubernamentales, convenios en materia migratoria, o la proyección de una identidad cultural local a nivel internacional; sin embargo, la principal asignatura para lograr una paradiplomacia como política de Estado, es dotar de instrumentos que otorguen autonomía a un gobierno local para facilitar la gobernabilidad en asuntos internacionales. Una asignatura pendiente, como lo afirma la autora Esther Ponce a continuación: “Diversos gobiernos locales han adquirido mayor profesionalización en su acción internacional y se evidencia también la necesidad

⁵² Zidane Zeraoui, “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”. Revista Desafíos Vol. 23, Junio 23 2011, [En línea] URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=69859338&lang=es&site=eds-live> [Consulta: 7 de marzo de 2012].

⁵³ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, *Op. Cit.* p. 8.

que todavía tienen muchos otros por hacer de dicha acción una gestión de política pública y de agenda de gobierno”.⁵⁴ De ahí la explicación de por qué algunos gobiernos locales como Chiapas, Quebec o Montevideo han desarrollado más estudios y políticas de paradiplomacia que otros gobiernos, los cuales se han visto rezagados principalmente por falta de autogestión e iniciativa y además por el excesivo centralismo del Estado.

1.2.3.5. Negociaciones no gubernamentales

La diplomacia empresarial juega un papel trascendental dentro de la vida económica de un país. El sector que aglutina a las empresas de determinada nacionalidad es un sector con necesidades y agendas tan específicas, que requieren de un cuerpo especializado para la negociación y para realizar acciones que representen los intereses dentro y fuera de su país de origen. La negociación ejercida en la diplomacia empresarial puede definirse como toda acción a nivel internacional de una empresa con la finalidad de realizar negocios para promocionar el comercio exterior, encontrar nuevas oportunidades de mercado y expansión.

Un caso práctico de diplomacia empresarial y gubernamental se dio en octubre de 2011 con la visita oficial que tuvo el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, a Ciudad de Dubai para negociar con la aerolínea *Fly Emirates* con el objetivo de establecer un vuelo directo entre Dubai y la Ciudad de México.⁵⁵ En dicha reunión acudieron empresarios de *Fly Emirates*, así como el Director Ejecutivo de la Oficina de Inversión Extranjera y Director de Promoción Turística de Dubai, así como el antes mencionado Jefe de Gobierno y el Secretario del Turismo del Distrito Federal. Éste es otro ejemplo que demuestra que la paradiplomacia puede abarcar nuevos campos que permitan conjuntar diferentes intereses de sectores públicos y privados.

⁵⁴ Esther Adelaida Ponce, “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, Argentina, Trabajos de Investigación en Revista Paradiplomacia, Año 1 Núm. 1, 2011, pp. 10-43.

⁵⁵ Ruth Barrios Fuentes, “Negocia Ebrard con empresarios de Dubai para tener vuelo directo en DF”, México, La Crónica, 11 de febrero de 2013 [En línea] URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/581598.html> [Consulta: 20 de noviembre de 2013]

La actividad exterior de la empresa y de los gobiernos requiere grandes negociadores parecidos a los diplomáticos. Es factible encontrar también en este contexto un campo de acción profesional para el egresado de Relaciones Internacionales, por ende, el sector privado y los negocios internacionales cuentan con similitudes frente a la diplomacia y más con la paradiplomacia. Las alianzas público-privadas son cada vez más comunes y sin duda, representan un beneficio para la sociedad; sin embargo, es necesario que el gobierno tenga una injerencia directa con un alto conocimiento jurídico sobre los temas de inversión extranjera y con niveles avanzados de negociación frente al sector empresarial.

No se pretende involucrar todos los elementos que conviven en el Estado, ya sea de índole pública o privada dentro de la lógica de la paradiplomacia. El ejemplo de las negociaciones entre el Jefe de Gobierno y la aerolínea árabe, demuestra que todos los actores y sujetos tienen necesidades específicas, pero sobre todo fortalezas y elementos para negociar frente a contrapartes pertenecientes a la gran sociedad internacional.

2. La paradiplomacia en México: análisis jurídico-político de un fenómeno no regulado

Como se estudió en el primer capítulo, la paradiplomacia es una etapa más del proceso de la evolución de la diplomacia tradicional en la cual se conforman nuevas temáticas, protagonistas y agendas en las relaciones internacionales modernas, producto de la aparición de nuevos intereses por parte de los elementos internos del Estado. Ya se analizó también la importancia de un eficiente uso de la paradiplomacia y la conveniencia de una institucionalización que dote de autonomía a nuevos actores, sin contravenir lo establecido en las leyes supremas del Estado y los preceptos de política exterior. Lo anterior significaría el aprovechamiento eficiente de las nuevas formas de cooperación descentralizada, produciendo así una alternativa viable para el desarrollo local y del país en su conjunto.

El presente capítulo estudiará el contexto y las condiciones jurídicas en la que se desarrolla la paradiplomacia en nuestro país, un aparato jurídico que si bien, no favorece la paradiplomacia de todos los gobierno locales, sí ha destacado la participación de algunos estados de México como Jalisco y Chiapas. Lo anterior debido a la cantidad de eventos internacionales, hermanamientos y demás acuerdos con otras provincias extranjeras. El Gobierno Federal ha intentado reglamentar dicha actividad, por ello la paradiplomacia de los gobiernos locales se rige de acuerdo a una normatividad establecida en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Celebración de Tratados de 1992; sin embargo, existen contradicciones entre ambas normas, las cuales son objeto de confusiones en las actividades de los gobiernos locales a nivel internacional. Sin un andamiaje jurídico claro y establecido no puede existir legalidad en las labores paradiplomáticas mexicanas.

A través de los subsiguientes capítulos se demostrará que la reglamentación existente es poco clara y poco eficiente, además, se demostrará lo confuso y complicado que resulta para un actor local al tratar de internacionalizarse, debido a la incongruencia de las leyes internas mexicanas con los instrumentos

internacionales. La importancia de conocer y analizar las condiciones jurídico-políticas del desarrollo de la paradiplomacia en México radica en la falta de estudios realizados en la materia y a que por el contrario, países como Brasil, España o Canadá han desarrollado prácticas paradiplomáticas destacables debido a que el andamiaje jurídico-político les favorece.

2.1. La soberanía en el ejercicio de la política exterior y la diplomacia

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 correspondiente a la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, específicamente en el eje 5 titulado: “Democracia efectiva y política exterior responsable”, en donde destaca que “para lograr el Desarrollo Humano sustentable, las estrategias a seguir requieren del ejercicio de una democracia efectiva como forma de vida de los ciudadanos y una política exterior responsable y activa.” La estructura de este apartado tiene al régimen democrático como un elemento rector para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía y así lograr una participación responsable en la toma de decisiones a nivel internacional.

Según el PND, la democracia efectiva contribuye a una efectiva política exterior, concebida por el Gobierno como una palanca de desarrollo que debe aprovechar los beneficios que ofrece un mundo globalizado traducido en mayor competitividad y crecimiento económico. “Más México en el mundo y más mundo en México” es la premisa de esta estrategia, lo cual significa que se identifican nuevos mercados para los productos mexicanos y mejores condiciones para la inversión, así como promoción internacional del patrimonio cultural y artístico para atraer más turismo hacia el país.”⁵⁶ A pesar de la estrategia planteada anteriormente y que la relación política exterior-democracia implica la inclusión de todos los intereses de la nación, la paradiplomacia no es vista como una herramienta para conseguir tales fines y se sigue viendo a la política exterior como único medio de posicionamiento internacional, producto de un sistema político presidencialista que

⁵⁶ Gobierno Federal de México, Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, México, 2006-2012.

deriva en una legislación que no ofrece facultades a los actores locales para que puedan realizar actividades internacionales.

Para un Estado que cuenta con entidades autónomas como Canadá, la política exterior es una expresión de la soberanía del Estado, entendida en la lógica del federalismo como “un mecanismo de adaptación, en la medida que los regímenes federales son permeables en el sistema internacional. Los Estados Federados que son miembros participan de esta función, tanto por ellos mismos como en conjunto del Estado Federal.”⁵⁷ Para el caso canadiense, se presenta una política exterior incluyente, que encuentra en sus provincias, oportunidades para complementar la política exterior de su conjunto.

En el caso mexicano, definir la política exterior como una forma de representar los intereses nacionales y como una de las principales maneras de ejercer la soberanía ya no es suficiente. A lo largo de las administraciones presidenciales se ha consolidado la idea de la estrecha relación entre soberanía, política exterior y diplomacia. De acuerdo a esta idea, Alejandro Acosta define la política exterior y la diplomacia como:

El conjunto de principios y objetivos que formula y trata de explicar un Estado para promover y defender sus legítimos intereses frente a otros Estados. La diplomacia es el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante negociaciones efectuadas por jefes de Estado o de gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y agentes diplomáticos.

La representación de la totalidad del Estado es la principal expresión de soberanía y la política exterior es una forma de ejercer el poder. Por debajo de la soberanía se encuentra el ejercicio de la autonomía, la cual, la pueden ejercer los gobiernos

⁵⁷ Revista mexicana de estudios canadienses, “Medir la diplomacia de Quebec a través de sus objetivos de política exterior”, No. 17, México, [En línea] URL: <http://www.amec.com.mx/revista/017/06.%20Medir%20La%20Diplomacia%20De%20Quebec%20A%20Traves%20De%20Sus%20Objetivos%20De%20Politica%20Exterior%2019761992.pdf> [Consulta: 20 de marzo de 2012].

locales sin contravenir con los intereses del Estado-nación. En el interés nacional se aglutinan temas de alta y baja política; en México la política exterior aglutina ambas dentro de su diplomacia y paradiplomacia. Por ello, resulta conveniente lograr una verdadera inclusión de los estados componentes de la federación en la elaboración de estrategias, objetivos y fines de la política exterior enfocada a las relaciones internacionales. Dotar de autonomía a los gobiernos locales y dependencias descentralizadas del Gobierno Federal permitiría que el país en su conjunto logre un desarrollo más incluyente.

El reto es grande, pues se necesita de la voluntad política de los principales operadores en el andamiaje estatal, así como de una actividad formal y comprometida por parte de los nuevos agentes involucrados en la paradiplomacia y la cooperación descentralizada. El Estado se ha consolidado en la historia contemporánea de las relaciones internacionales como aquel ente político encargado de dirigir la política exterior de acuerdo a sus intereses internos y externos. El nivel de protagonismo con el que se manejan dichas acciones tiene que ver directamente con la forma en la que está organizada su composición federal.

Algunos países han dotado de autonomía a las entidades subnacionales y a sus dependencias descentralizadas con un mayor margen de acción y con la intención de lograr una agenda incluyente en sus políticas a nivel internacional. En este sentido, pese a contar con una lógica federalista en su sistema político, México se ha constituido por antonomasia como un país centralista en materia de relaciones internacionales. Históricamente, las decisiones trascendentales para el desarrollo de los gobiernos locales tienen que ser aprobadas por el Gobierno Federal y muchas veces estas decisiones no son las más adecuadas debido a la falta de conocimiento de las problemáticas de la localidad, la homogeneidad de los programas gubernamentales o a la falta de presupuesto.

El interés nacional, entendido como el elemento que define la agenda internacional del Estado, valora y establece los fines que logrará sus metas que son

la existencia y funcionalidad del Estado⁵⁸; por consiguiente, dicho interés juega un papel fundamental en la formulación de la política exterior. Teóricamente, en la formulación de esta política debería estar reflejados todos los intereses de la nación –elemento vivo del Estado- empero, el régimen central y presidencialista de México impide la elaboración de una política exterior que incluya a todas las voces de cada uno de los gobiernos locales.

La planeación exterior del Estado se realiza de manera uniforme, perdiendo de esta manera cierta legitimidad ante las exigencias específicas de los actores locales, ignorándolas al crear un “interés nacional único”. Como consecuencia el Gobierno Federal cuenta con el monopolio de la formulación y ejecución de la política exterior, concretamente con la designación de las misiones diplomáticas y paradiplomáticas. La complejidad con la que se configuran las relaciones internacionales obliga a realizar un análisis sobre el nuevo alcance de la política exterior mexicana.

“Seguramente, la historia registrará la independencia diplomática obtenida por la Revolución como uno de los rasgos esenciales del gran movimiento social mexicano. Nunca sobra el repetir que, aunque un país tenga territorio propio, gobierno civil, y economía autónoma, si no es dueño también de su política exterior ese país no podrá actuar como un Estado enteramente libre y soberano.”⁵⁹

El equilibrio de poderes influye en gran medida sobre la actividad externa del Estado mexicano, provocando una lógica monopólica en el manejo de la política exterior y las relaciones internacionales de México. La unificación de criterios permite que todas las relaciones internacionales y la política exterior abarquen la totalidad del Estado. La homogenización en la representatividad demuestra unidad e igualdad del Estado, por lo que a primera instancia sería más sencilla su elaboración en una

⁵⁸ Mercedes Pereña-García, *Las relaciones diplomáticas de México*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 22.

⁵⁹ Luis Quintanilla, conferencia sustentada en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 12 de mayo de 1964 en el Foro Internacional Vol. V Julio –Septiembre, 1964 Núm. 1. pp. 24-26

lógica unilateral, y finalmente demostrando un Estado políticamente fuerte tanto al interior como al exterior. Por otro lado, esta monopolización de las relaciones internacionales ignora las múltiples capacidades y necesidades de los gobiernos locales y éstas a su vez, pueden diferir en términos de baja política, impidiendo así, que los beneficios de la internacionalización se distribuyan de manera uniforme.

La dirección de las relaciones internacionales y la política exterior recaen en el Presidente de la República –titular del Poder Ejecutivo- y el Senado –parte complementaria del Poder Legislativo-, estos poderes han concentrado la responsabilidad de manejar los mecanismos de representatividad por parte del Estado mexicano; sin embargo, algunos actores locales han alcanzado a tener actividad con algunos altibajos en la intensidad, cantidad y tipo de relaciones hacia el exterior, por tal razón, los conceptos de soberanía y autonomía deben de replantearse con la finalidad de que el Estado deje de ser excluyente con los intereses de los actores existentes en su territorio nacional.

Las políticas externas designadas unilateralmente sólo ocasionan un orden homogéneo y muchas veces forzado, lo cual impide una eficaz actividad internacional. Con una política externa incluyente se pueden abarcar los intereses políticos, económicos y hasta culturales de todos los componentes del Estado mexicano. La política exterior es la representación de los intereses de los poderes que convergen e interactúan en el Estado, representa también una imagen de unidad política y una necesidad colectiva; no obstante, en la práctica, la política exterior y las relaciones internacionales de México no reflejan la convergencia de las necesidades por parte de todos los actores que componen la nación.

El fortalecimiento de la política exterior no sólo debe recoger las voces de sus entidades federativas sino ir más allá; mediante el otorgamiento de mecanismos y libertad en asuntos perfectamente definidos, como las relaciones paradiplomáticas. La vinculación del interés nacional implica que los grandes temas nacionales como la Seguridad Nacional, la economía o los Derechos Humanos sean parte prioritaria para la formulación y ejecución de la política exterior mexicana, empero la

paradiplomacia y sus temas de baja política pueden complementar una política exterior con múltiples intereses nacionales, por lo tanto, el vínculo entre política exterior, diplomacia, paradiplomacia y Derecho Internacional será más amplio. Manuel Marcano encuentra la relación entre paradiplomacia y política exterior, a su vez resalta también la importancia de las actividades diplomáticas y su trascendencia en el desarrollo político del país:

Pocos autores han explicado en un discurso integrado la relación entre la política exterior como acción política y como política pública, la diplomacia como conducto o acción, el Derecho Diplomático como cuerpo legitimador y certificador de la legalidad de la acción del Estado, y el diplomático como ejecutor de los altos fines e intereses de la política exterior. Toda esta relación, a su vez está regulada por el Derecho Internacional Público.⁶⁰

La paradiplomacia y la diplomacia, se presentan como las principales operadoras de la política exterior mexicana, la primera, por un lado se enfoca a temas de alta política y la segunda, se dedica a los temas de desarrollo o baja política. Los consulados complementan la representación del Estado, no obstante, estas instituciones no funcionan como representaciones políticas sino más bien como la representación jurídica y administrativa de los intereses de los connacionales en el exterior.

⁶⁰ Luis Manuel Marcano Salazar, *Introducción al estudio de la historia de las instituciones del Derecho Internacional Público y su impacto en la relaciones internacionales*, Venezuela, Editorial CEC, Colección Minerva, 2005, p. 53.

Cuadro 3.

Relación de actores en la diplomacia y paradiplomacia



Fuente: Elaboración propia.

Con la paradiplomacia como elemento auxiliar para el diseño y práctica de la política exterior se permite congregar una red más amplia de internacionalización, con nuevos actores como los gobiernos locales o los ayuntamientos. Estos nuevos actores podrían abrir nuevos canales de comunicación para que trasciendan nuevos agentes para el desarrollo del país como: las cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales o inclusive las universidades. La vinculación de actores tradicionales con actores locales representa un avance cualitativo hacia una política exterior verdaderamente democrática.

“Aun cuando el jefe de Estado o gobierno conserva la facultad de conducir la política exterior, por lo general a través de su Cancillería, el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado. La ola de democratización, descentralización y liberalización

económica a nivel internacional ha abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por gobiernos centrales poco representativos de sus intereses.”⁶¹

Existen otras causas por las que la política exterior dirigida por el Estado ya no es suficiente. En este sentido, los motivos externos influyen a tal grado que el gobierno central ya no cuenta con toda la capacidad de establecer políticas orientadas a objetivos específicos, por lo tanto, la política exterior en México está planeada y ejecutada de manera general, ocasionando que los intereses de las localidades queden en segundo plano.

Los cambios en el sistema internacional –el fin de la Guerra Fría y la globalización- en combinación con los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya no le permiten al país tener el grado de libertad de acción relativa que tuvo cuando funcionaban: a) las reglas que gobernaron la bipolaridad del sistema internacional, b) el modelo económico de desarrollo centrado en el mercado interno y c) una presidencia sin oposición y capaz de centralizar la formulación de la política exterior.⁶²

A pesar de que las variables exógenas impiden cada vez más la libre acción en las políticas externas, la paradiplomacia también coadyuva a aligerar el peso al Jefe de Estado, al Senado y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su compleja tarea de llevar a cabo las relaciones internacionales de un país. La redistribución de responsabilidades en materia de política exterior sería una realidad, con la inclusión de la paradiplomacia, junto con sus temas que no afectan a la integridad del Estado y que no ponen en riesgo la soberanía ni el pacto federal.

“Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad

⁶¹ Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez, “La paradiplomacia de las entidades federativas en México”, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 96, México, FCPyS-UNAM, 2006, p. 5.

⁶² Lorenzo Meyer *Op. Cit.* P. 783

nacional, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico.⁶³

Un ejemplo de una distribución de responsabilidades definidas es el “principio de subsidiariedad”, llevado a la práctica en la gestión subnacional dentro de la Unión Europea, el cual tiene la “función general de garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.”⁶⁴ En síntesis, este principio permite que los actores locales se encarguen de los asuntos concretos, pues la actuación comunitaria sería poco eficiente al no tener un panorama claro de la problemática que afecta a los asuntos meramente locales.

Sin entrar en profundidad sobre el principio de subsidiariedad de la Unión Europea, y evitando imponer este modelo para el caso mexicano, pero rescatando la utilidad del principio, se considera que sería conveniente el establecimiento de mecanismos que en primera instancia permitan a los gobiernos locales y municipales encargarse de sus temas de paradiplomacia y cooperación descentralizada; no obstante, en caso de que la gestión local no lograra satisfacer los objetivos trazados, el gobierno federal intervendría como de las relaciones internacionales y la política exterior.

2.1.1. La diplomacia y paradiplomacia desde la perspectiva de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

El Estado mexicano se rige por leyes y normas que dictan el deber ser de todos los elementos que conforman el país y en materia internacional existen diferentes niveles en los instrumentos jurídicos de esta naturaleza. Las principales normas se

⁶³ Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Historia de la Cancillería – Nuevo milenio*, México, [En línea] Dirección URL: http://www.sre.gob.mx/movil_sre/index.php/nuevo-milenio [Consultado el 8 de febrero de 2012].

⁶⁴ Página oficial del Parlamento europeo, [En línea] URL: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_es.htm [Consulta: 18 de mayo de 2012].

encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ésta es la máxima ley y de ella se desprenden las leyes federales y demás reglamentos que obedecen a una lógica muy específica. Dentro de la Constitución se encuentran artículos que definen las funciones del Estado para realizar relaciones exteriores y mecanismos de representación.

El análisis jurídico de las relaciones internacionales y la diplomacia que realiza el Estado debe comenzar a partir de los ordenamientos constitucionales que regulan las facultades del Presidente de la República, concretamente en materia de política exterior, estas disposiciones se encuentran en artículo 89 fracción X que a la letra dice lo siguiente:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los Derechos Humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Evidentemente, el artículo incluye facultades generales para el presidente; el control y manejo de la política exterior recae en la figura del titular del ejecutivo y en una República representativa y federal, esto es innegable. En la fracción del artículo 89 se justifica perfectamente la centralidad con la que se manejarán las relaciones internacionales del país, las funciones del presidente son las que involucran la mayor importancia en las relaciones con otros Estados. Cuestiones como la celebración de tratados de libre comercio, acuerdos migratorios, planes conjuntos en materia de Seguridad Nacional, o las relaciones multi o bilaterales deberán seguir siendo responsabilidades exclusivas del Jefe de Estado; sin embargo, la

representación de todo el Estado puede ser complementada con asuntos de baja política y desarrollo local por parte de los estados locales.

El siguiente poder que incide directamente en las políticas hacia el exterior del Estado mexicano es el Senado de la República, su acción se limita meramente a la supervisión de la política externa llevada a cabo por el primer mandatario, empero como se vio en el capítulo anterior, algunos senadores cuentan con una intensa actividad paradiplomática con miembros del poder legislativo de otros países. El senador, como representante de uno de los treinta y un estados, puede convertirse en un interesante intermediario entre el gobierno local y los demás actores de la escena internacional. El miembro del Senado, teóricamente cuenta con el conocimiento del gobierno local que representa, además tienen una mejor noción de los asuntos internacionales concernientes, producto de las atribuciones constitucionales que se le otorgan. La tarea del Senado en materia de política exterior es muy específica a comparación del Poder Ejecutivo, lo cual otorga certeza y equilibrio dentro del ejercicio de la política exterior y se enuncian en el artículo 76 de la CPEUM, fracción I:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Las facultades del Senado representan una importante e imprescindible función del desarrollo político del país en materia internacional; no obstante, estas facultades son perfectibles, como representantes de la federación resulta conveniente una supervisión tanto al exterior como al interior del país. Es decir, que aparte de analizar la política exterior, también se podrían encontrar oportunidades para que el gobierno local al cual representan, tenga mejores opciones en materia de

paradiplomacia y cooperación descentralizada. Hasta ahora, no hay alguna norma constitucional que involucre directamente a las actividades paradiplomáticas, de ahí que se tenga la necesidad de interpretar y adecuar las normas que traten de justificar tal actividad. La Constitución se encuentra rezagada, por lo tanto, resulta una asignatura pendiente el dotar de tareas más específicas a los principales funcionarios para facilitarle al gobierno local oportunidades de paradiplomacia, inclusive desde el Senado de la República.

Aunque no existen normas constitucionales que faciliten el desarrollo de la paradiplomacia, sí existe una que aparentemente la prohíbe. Dentro del informe que realiza la Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados, se realiza un interesante análisis acerca de la normatividad mexicana en materia paradiplomática: “Respecto a los tratados internacionales el artículo 117 constitucional, fracción I explícitamente estipula: “Los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”⁶⁵, esta protección constitucional si bien ha fortalecido la unión federal y la fortaleza estatal, también se encuentra en ella una incongruencia jurídica en materia de tratados internacionales y paradiplomacia, en el entendido que el artículo hace referencia a la prohibición de acuerdos de alta política, involucrando intereses que comprometerían a todo el Estado; sin embargo, el artículo 117 debería ser más amplio y explícito en el sentido de permitir a los gobiernos locales tener facultades para celebrar acuerdos en cuestiones que no afecten el interés nacional, pero sí beneficien al actor local.

Como se mencionó con anterioridad, los convenios internacionales entre actores locales no afectarían la seguridad del Estado ni los principios de política exterior, algunos ejemplos de estos casos serían: un acuerdo de intercambio educativo, un convenio en materia turística o un acuerdo comercial o de inversión extranjera. Se trata entonces de temas suficientemente focalizados para entidades

⁶⁵ Alma Arámbula, “Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales), Servicios de Investigación de la Cámara de Diputados LX Legislatura, México, marzo de 2008, p. 14.

específicas donde no es necesaria la firma y ratificación, como sería el caso de un tratado internacional, pero que, bajo la lógica del principio de subsidiariedad, el Estado intervendría o permitiría a cada estado tomar sus propias decisiones en función de la complejidad de cada tema en cuestión.

Se tiene que realizar una revisión a la CPEUM sobre los lineamientos que regulan la actividad exterior. Es entendible que existan temas más urgentes por su naturaleza o momento político, como las reformas en temas como Derechos Humanos, Reforma Política o en Educación. Las anteriores temáticas son sólo algunos ejemplos del porqué se han postergado temas de representatividad en relaciones internacionales.

La manera en la que el México postrevolucionario rigió sus políticas hacia el exterior, sirvieron como un modelo vanguardista, prueba de ello son las doctrinas de política exterior, los cuales causaron la admiración por parte de la sociedad internacional. Por otro lado, la forma en la que se desarrollan las relaciones internacionales en el siglo XXI se han diversificado a tal grado que las principales normas que rigen a los Estados resultan anacrónicas. Es conveniente que a partir de la Constitución se permita la integración de nuevos actores como los gobiernos locales, las dependencias descentralizadas del Gobierno Federal, o los representantes de los Poderes de la Unión ajenos al Poder Ejecutivo.

Las leyes secundarias son el nivel inferior inmediato de la CPEUM, éstas son instrumentos más específicos que vinculan directamente a los elementos que enuncian la Constitución. A pesar de que las leyes federales cuentan con más elementos para poner en marcha mecanismos de internacionalización por parte de actores locales, todavía no se logra una regulación coherente jurídicamente que regule y permita el desarrollo de la actividad paradiplomática del país. Existe un intento de regulación; sin embargo, resulta incoherente, primero porque no corresponde con la CPEUM –como se analizará a continuación- y, en segundo, porque la creación de la ley obedeció a un momento específico en materia comercial para el país, es decir la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte,

y no a la inserción en nuevas formas de representatividad como es el caso de la paradiplomacia.

2.1.2. La diplomacia y paradiplomacia desde la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992

La Ley sobre celebración de Tratados es el instrumento jurídico que regula la paradiplomacia en México. Esta Ley obedece a la necesidad del Estado mexicano de adecuarse al compromiso adquirido con la ratificación de la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales de 1969. Para el Derecho Internacional Público los Tratados son los únicos instrumentos reconocidos que representan jurídicamente un acuerdo entre dos o más Estados, y que implican un grado de responsabilidad hacia el sistema internacional. Los tratados internacionales celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado son considerados como norma suprema de la nación, -cómo lo señala el artículo 133 de la CPEUM- empero, aparentemente resultaba necesaria la creación de una ley que regulara la recepción del derecho internacional hacia el derecho interno, sin embargo el principal motivo de la creación de dicha Ley fue, que se regularan los acuerdos internacionales en materia comercial, los cuales eran instrumentos que se utilizarían recurrentemente en el contexto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el cual se explica de la siguiente manera:

El 2 de enero de 1992, el gobierno mexicano publicó en el Diario Oficial la Ley sobre la Celebración de Tratados. El propósito de esa nueva ley era reglamentar el artículo 133 constitucional, sin embargo, es posible que el verdadero motivo fuera ajustar la legislación interna a las exigencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que en ese entonces se negociaba, pues permitía la celebración de acuerdos para

resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio.⁶⁶

Esta ley abrió una oportunidad para que se desarrollara la paradiplomacia en el país dentro del marco de la ley, aunque no en condiciones meramente legales. Para México fue importante establecer una serie de procedimientos que rigieran de forma más “sencilla” la forma de celebrar tratados y acuerdos interinstitucionales. “En la reciente Ley Mexicana sobre la Celebración de Tratados, de 2 de enero de 1992, se consagra una figura denominada Acuerdo Interinstitucional, no contemplada así por la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en vigor desde el 27 de enero de 1980, de la cual México es parte por haberla ratificado desde el 25 de septiembre de 1974.”⁶⁷ De ahí el surgimiento de la confusión entre el tratado y el acuerdo interinstitucional, ya que este último no es producto de los instrumentos jurídicos internacionales, sino del derecho interno de países como Estado Unidos. La figura del acuerdo interinstitucional cambió la forma en la que se desarrollaría la paradiplomacia en el mundo. Por ejemplo, el caso estadounidense refleja el aumento de la actividad internacional de sus gobiernos locales:

En términos de la dinámica internacional, el 40% de estos acuerdos (351) vinculan a ciudades mexicanas con Norteamérica, principalmente con Estados Unidos que concentra 325 de esos convenios. Se observa también una tendencia de las ciudades mexicanas por establecer vínculos con América Latina, región donde se concentra el 24% de los convenios y cuyo país más solicitado es Cuba, al contar con 47 acuerdos de los 212 establecidos en dicha zona del mundo.⁶⁸

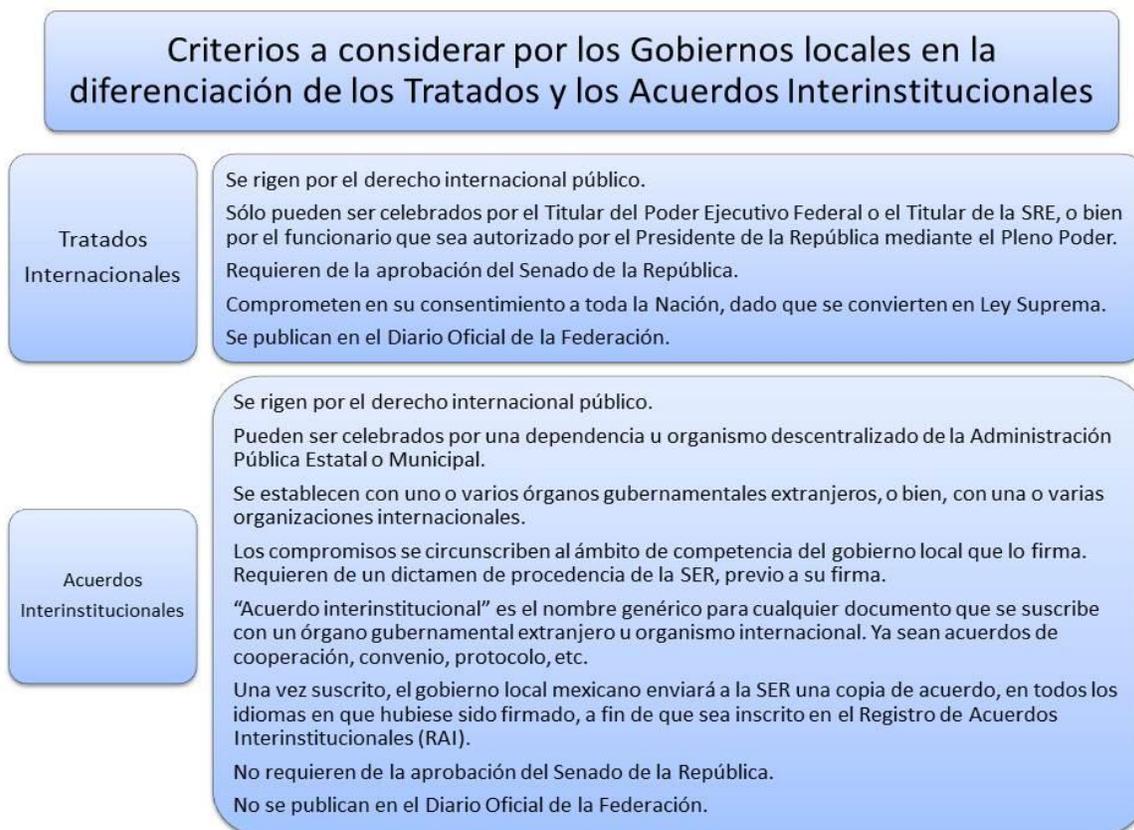
⁶⁶ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, Marco Normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México, México, Publicaciones electrónicas CIDE, 2009, p. 9.

⁶⁷ Alonso Gómez-Robledo Verduzco, “El régimen jurídico de los Tratados en México y el artículo 133 constitucional” en *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, Primera Edición, 1994, p. 163.

⁶⁸ Juan Carlos Luna y Eugenio Ballesteros, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, México, Revista Mexicana de Política Exterior, SER, Núm. 92, 2011.

Con esta ley se le otorgó a las dependencias y organismos descentralizados del Estado la facultad de incidir en las relaciones exteriores y la política internacional. La ley parece ser clara en cuanto a la diferenciación de un tratado internacional y un acuerdo interinstitucional; sin embargo, entra en total contradicción con lo expuesto en el artículo 117 constitucional⁶⁹ debido a que los acuerdos interinstitucionales pueden celebrarlos los gobiernos locales y las dependencias descentralizadas del gobierno federal pero en contradicción con lo dispuesto en la Constitución y dejando abierta la posibilidad de crear acuerdos cualquier tipo de temática paralela a las de los tratados internacionales.

Cuadro. 4.



Fuente: Elaboración propia con base a la Ley sobre celebración de Tratados Internacionales de 1992.

⁶⁹ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México”, México, Documentos de trabajo del CIDE, 2009, p. 10.

Lo anterior evidencia la falta de atención por parte de los gobernantes y legisladores en los nuevos temas y alcances del Derecho Internacional Público, como la paradiplomacia, pues en la norma suprema se establece una restricción que indica que los instrumentos internacionales serán exclusivos del Estado, pero en las leyes secundarias se encuentra una ley que deja abierta la posibilidad de entablar acuerdos específicos por parte de otros actores internos. El candado constitucional del artículo 117 y su prohibición hacia entidades locales de realizar actividades con sus homólogos externos, obedece a la idea del fortalecimiento del pacto federal y la proyección de intereses proyectados hacia el exterior. Es importante que se analicen los elementos que definen a ambos, pues es relativamente sencillo que se caiga en imprecisiones por parte de los estados locales a la hora de pretender internacionalizarse. Muchos gobiernos no se han involucrado en la paradiplomacia y cooperación descentralizada debido a la restricción de esta norma constitucional mencionada anteriormente.

Los acuerdos interinstitucionales juegan un papel trascendental para las relaciones internacionales de México, representan la materialización de acuerdos entre actores locales y/o descentralizados. En este sentido, existe un debate en la academia acerca de la igualdad de jurídica y política de los tratados y los acuerdos interinstitucionales. Resulta evidente que ambos instrumentos representan responsabilidad ante el sistema internacional, ya sea acuerdos de política exterior o de *baja política*. La regulación de Ley sobre celebración de Tratados no es viable jurídicamente y resulta urgente una reforma debido a la cantidad de acuerdos entre actores locales a nivel internacional. “La práctica los ha venido aceptando y sería una actitud burocrática involucrar al Senado en la aprobación de todos estos acuerdos pero al mismo tiempo sería irresponsable ignorar que hay acuerdos suscritos por el Ejecutivo, independientemente de su nombre.”⁷⁰

⁷⁰ Ricardo Méndez-Silva, “Reformas a la Constitución Política en materia de tratados”, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional - Cuestiones Constitucionales, número 17, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2000.

Los acuerdos interinstitucionales representan también una oportunidad para agilizar acuerdos y toma de decisiones. El tratado internacional conlleva un proceso político y de negociación lento, en cambio, el acuerdo interinstitucional resulta convenientemente ágil pues no necesita del proceso convencional del tratado, tal y como se apreció en el cuadro número 5. En la relación bilateral México–Estados Unidos son frecuentes este tipo de actividades paradiplomáticas; la *diplomacia secreta* por estos dos Estados es analizada por Nydia Egremy:

La administración de Barack Obama centrará su relación con México en la diplomacia secreta que construyó el republicano George Bush. La relación bilateral se sostendrá en los acuerdos ejecutivos –como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte Plus y la Iniciativa Mérida- que prescinden del dictamen del Senado, observan analistas y diplomáticos.⁷¹

El artículo continúa explicando cómo se buscó saltar la supervisión del Senado estadounidense sobre la Iniciativa Mérida, aquí destaca la importancia de la paradiplomacia y la clase de temas que puede abarcar incluso en materia de seguridad nacional y política exterior y cómo esta secrecía o simplificación administrativa puede jugar a favor o en contra de ciertos intereses a la hora de la toma de decisiones.

Es pertinente aclarar que no se está fomentando la utilización de acuerdos interinstitucionales y paradiplomacia para cometer fraude a la ley, al contrario, se está señalando la importancia de una revisión en la materia para evitar consecuentes actos malintencionados. Es apremiante la regulación e institucionalización, debido a que éstas otorgan certeza a la práctica y al mismo tiempo, realizan una delimitación sobre los temas que son objeto de la paradiplomacia y los que son para la política exterior.

⁷¹ Nydia Egremy, “Obama continuará diplomacia secreta”, [En línea], México, Revista Contralínea, 15 de enero de 2009, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/15/obama-continuara-diplomacia-secreta/> [Consulta: 17 de febrero de 2012].

A su vez, el diplomático y economista Jorge Eduardo Navarrete estima que se ha acudido a los acuerdos ejecutivos o acuerdos administrativos porque ni el gobierno ni la administración estadounidense tuvieron, en el último periodo, el apoyo de los respectivos congresos. “Ése ha sido un poderoso incentivo para irse por la vía de los acuerdos ejecutivos”, señala, y advierte que éstos se pactan “no sólo a espaldas del Poder Legislativo, sino de la opinión pública en general”.⁷²

Estados Unidos se encuentra avanzado en temas de paradiplomacia, aunque la comparación con México resulta engañosa en cierto sentido, pues corresponden a diferentes lógicas desde las bases constitucionales y políticas con las que se constituyeron los Estados; sin embargo, la cercanía de los dos países ha provocado una constante confrontación e interacción en las formas como se desarrolla la paradiplomacia de ambos países. Para el caso mexicano, la Ley sobre celebración de Tratados ha dejado abierta la posibilidad de celebrar acuerdos que impliquen responsabilidad del Estado mexicano a nivel internacional hasta la fecha.

2.1.3. La diplomacia y paradiplomacia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y el reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores

A partir de lo estipulado en las normas supremas se desprenden leyes específicas que rigen la actividad internacional del Estado, con estos instrumentos se designan las funciones de las dependencias federales en materia de política exterior. En materia de diplomacia destaca la forma centralista en la que se organizan los mecanismos de representación en el país, el centralismo con el que se ejecuta la política exterior se traduce en el nivel de protagonismo por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en todos los asuntos internacionales en los que el país forma parte.

⁷² *Ibidem.*

La primera Ley que regula el orden de los negocios y despachos de la administración pública es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), dentro de la Ley Orgánica, las secretarías de Estado juegan un papel fundamental en la gobernabilidad y en la conducción de la política exterior, esto debido a su función como auxiliares del Poder Ejecutivo. En este sentido, en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública se establecen las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.
- II. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México [...].⁷³

De acuerdo a la fracción XVI del artículo 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en donde se estipulan las atribuciones de la Consultoría Jurídica en donde a la letra dice:

XVI. Formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios.⁷⁴

La parte operativa de la diplomacia en México corre a cargo del Servicio Exterior Mexicano, éste último depende directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que, en coordinación con el Instituto Matías Romero, se encarga de

⁷³ Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, DOF, 26 de diciembre de 2013.

⁷⁴ Artículo 13 del reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, DOF, 4 de septiembre de 2009.

realizar el proceso de selección y la supervisión de los diplomáticos así como de las misiones de representación. El Servicio Exterior Mexicano se define como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷⁵

Dada la frecuente actividad internacional de los actores locales, concretamente de los gobiernos locales, es necesario reconfigurar las funciones de la Dirección General de Coordinación Política, el Instituto Matías Romero y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) - todas como áreas dependientes de la Cancillería- ya que pueden llegar a fungir como asesores de los gobiernos locales y sus respectivos funcionarios, pensando en una tentativa autonomía en materia de relaciones internacionales para cada entidad federativa.

Las funciones de las tres dependencias se enlistan de la siguiente manera:

- Dirección General de Coordinación Política y la Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales:

Es el área responsable de la vinculación con los gobiernos estatales y municipales del país, así como de la atención de sus iniciativas y solicitudes de apoyo e información en materia de acción exterior y cooperación descentralizada. A esta dependencia se le podría añadir que en vez de fungir como una dirección de vinculación, sea más bien una dependencia que supervise y monitoree las acciones internacionales de los gobiernos locales.

⁷⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Servicio Exterior Mexicano, última reforma 25-01-2002, México, [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf> , [Consultado el 14 de febrero de 2012].

- Instituto Matías Romero:

El Instituto organiza e imparte cursos y diplomados sobre temas de actualidad de la política internacional, celebra conferencias y seminarios con la participación de especialistas nacionales y extranjeros, y realiza diversas actividades de difusión de la política exterior y las relaciones internacionales de México. En estas actividades participan académicos y funcionarios mexicanos interesados en los asuntos internacionales, así como el Cuerpo Diplomático acreditado en México.

Con la finalidad de enriquecer la política exterior en términos de paradiplomacia, el Servicio Exterior Mexicano debería de incluir actores y agentes locales en sus filas.

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo:

De acuerdo con el artículo primero de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, consiste en la promoción del desarrollo humano sustentable alentando para tales efectos la concertación, fomento y coordinación de acciones de cooperación internacional desplegadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

La AMEXCID no tiene las facultades de impulsar a los gobiernos locales a realizar paradiplomacia, sin embargo, dentro del contexto de la cooperación internacional la Agencia podría fungir como una facilitadora que canalice la actividad internacional de los gobiernos locales. No obstante, la labor de la Cancillería sigue resultando necesaria pero poco eficaz. El fortalecimiento institucional de la SRE hacia el interior de los estados sigue siendo una tarea pendiente para seguir fortaleciendo la política exterior del país.

Considerando que el concurso anual de ingreso al Servicio Exterior Mexicano cuenta con muy pocas plazas, la institucionalización de la paradiplomacia permitiría la creación de nuevos perfiles encaminados a ser los profesionales encargados de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Esta posibilidad se

presentaría como una alternativa más para el internacionalista. Uno de los problemas más recurrentes al interior de los estados es la falta de capacitación de sus recursos humanos. En este sentido, las funciones y el presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores podrían ampliarse para atender una problemática que aqueja a los gobiernos locales desarrollan su internacionalización sin el personal debidamente preparado.

El personal encargado de realizar la representación del Estado en las Relaciones Internacionales sigue siendo uno de los elementos más importantes y el que le da sentido a la política exterior. No por ello, la paradiplomacia también requiere de profesionales especializados pero con funciones distintas al ejercicio diplomático. En la paradiplomacia no es necesario contar con cargos tan especializados como en el ejercicio diplomático y consular, en los cuales se representan los intereses del Estado y se asiste y protege a los nacionales del país de origen, respectivamente. A continuación se enlista el personal que forma la rama diplomática – consular en México:

Diplomático:

- I. Embajador.
- II. Ministro.
- III. Consejero.
- IV. Primer Secretario.
- V. Segundo Secretario.
- VI. Tercer Secretario y,
- VII. Agregado diplomático.

Consular:

- I. Cónsul General o Cónsul Titular.
- II. Cónsul Adscrito.
- III. Agregados y personal asimilado.
- IV. Cónsules de México y,
- V. Personal de la rama técnico-administrativa.

76

El rango del cuerpo paradiplomático no tiene que ser idéntico a los rangos de los diplomáticos y cónsules convencionales. Es necesario aclarar que dicho personal no tendría labores de representación, simplemente llevaría a cabo acciones de

⁷⁶ Reglamento de la Ley del Servicio Exterior

cooperación que no pongan en riesgo el pacto federal, reuniendo las siguientes tres características principales:

- a) Representar al gobierno local hacia el exterior, con un margen de acción delimitado.
- b) Especializarse en asuntos concernientes a la cooperación descentralizada o de baja política.
- c) No tener incidencia en asuntos de política exterior y Seguridad Nacional.

Debido a la importancia de los temas que involucran la política exterior, tales como: Seguridad Nacional, defensa, y paz, se requiere de un Estado unido y una imagen proyectada hacia el exterior de éste. Es a través de la diplomacia y la práctica consular como se logran objetivos de representación de todo un pueblo, sin importar la entidad federativa de origen de cada ciudadano. Por otro lado, una vez que se alcanzan los objetivos de la política exterior, es posible poner en marcha mecanismos de internacionalidad por parte de las localidades, con la finalidad de lograr objetivos de desarrollo alternos al Plan Nacional.

Esta nueva lógica de representación política implicaría una mayor coordinación por parte de la presidencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Matías Romero, no sin antes incluir política y jurídicamente la paradiplomacia dentro de la Constitución, las leyes que provienen de ella, así como en los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo. Se debe reconocer la importancia de la gestión local en la acción exterior del país, la representación diplomática cuenta con implicaciones trascendentales en la vida nacional de México y cualquier país. La diversificación de sus tareas al igual que la inclusión de nuevos actores dentro de su ejercicio conllevaría a una alternativa para lograr eficiencia en la conducción de unas relaciones internacionales cada vez más descentralizadas y complejas.

En cuanto a la actividad, la Política Exterior ejercida por medio de la diplomacia, es sumamente importante para cualquier nación, puesto que de ella depende la seguridad, estabilidad, la paz y la armoniosa convivencia con

los demás Estados del planeta, y requiere ser vista con seriedad, con responsabilidad; no es posible que se destinen para tan importante tarea, a elementos sin la preparación adecuada que se requiere para tan alta responsabilidad, puesto que su persona, representa a un Estado, casi siempre [...]. Por ello, esta tarea debe destinarse a diplomáticos de carrera, no diplomáticos a la carrera.⁷⁷

El Servicio Exterior en México ha sido objeto de análisis y debates, tanto en la academia, como en el Congreso de la Unión; el ejemplo más reciente de esta situación se gestó dentro de la Comisión de Relaciones Exteriores de la LXI Legislatura el día 4 de diciembre, y que se analizará más adelante. A pesar del prestigio del cuerpo diplomático en México, las misiones diplomáticas no están ocupadas por diplomáticos de carrera en su totalidad sino –en algunos casos- por políticos privilegiados por sus relaciones con altos funcionarios federales. En este sentido, se trata de la iniciativa que pretende modificar la Ley del Servicio Exterior con el objeto de:

Que los integrantes de carrera de la diplomacia mexicana puedan prestar servicios –sin cortapisas- en áreas de asuntos internacionales de otras dependencias del gobierno federal; [...] la rotación del personal de carrera sería obligatoria y programada; que el número de plazas sea acorde con la estructura de puesto en oficinas localizadas en territorio nacional y en el exterior [...] y que la capacitación y actualización de los cuadros de servicio exterior, en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, sea un derecho y no una obligación.⁷⁸

La reforma tiene el trasfondo de quitarle al Presidente parte del control sobre las decisiones de la conformación del cuerpo diplomático, históricamente algunas jefaturas de misión se han reservado a personas cercanas al Jefe de Estado o a

⁷⁷ Alejandro Acosta, *Op. Cit.*

⁷⁸ Roberto Garduño, “Analizan cambios a la Ley del Servicio Exterior”, [En línea], México, La Jornada en Línea, 11 de enero de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/11/politica/020n1pol> [Consulta: 12 de febrero de 2012].

políticos “incómodos” para la administración en turno. Con la tentativa modificación a la Ley, se pretende profesionalizar el servicio de carrera diplomática al asegurar que los jefes de misión sean diplomáticos con una carrera consolidada por su formación y servicio, aunque la paradiplomacia no se encuentra consolidada en las modificaciones, sí se trata de un avance para evitar que la diplomacia sea un instrumento para acomodar a políticos cómodos o incómodos, según sea el caso. Con la consolidación de una diplomacia profesional, habría más justicia para los funcionarios de carrera y no para los políticos privilegiados por la coyuntura que se presente en el país. En el contexto de la paradiplomacia no se han resuelto dos asignaturas pendientes para un exitoso desarrollo; no se ha establecido claramente el margen de acción internacional de los actores locales y tampoco se ha instrumentado los mecanismos de inclusión y formación de los nuevos diplomáticos locales.

Con el objetivo de lograr una política exterior integral, es trascendental que los principales ordenamientos que regulan las actividades internacionales del país tengan una relación coherente. No es posible establecer un plan institucional de paradiplomacia en México si se sigue operando con ordenamientos ambiguos. La delimitación de las funciones internacionales del Estado y de sus entidades internas van de forma paralela; sin embargo, tanto las relaciones internacionales de la federación como la política exterior se encuentra reglamentada de una forma centralista, como consecuencia, los márgenes de operatividad de la paradiplomacia carecen de certeza y acoplamiento constitucional.

2.2. Visión de la paradiplomacia para el gobierno mexicano

El Gobierno Federal encabezado por Felipe Calderón ha dado continuidad a la tarea de incluir cada vez más a los gobiernos locales dentro de la agenda internacional, motivado más por la creciente actividad de los gobiernos estatales que por la convicción de descentralizar las relaciones internacionales en el país el gobierno central a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y su Dirección General de Coordinación Política (DGCP) han creado una dependencia

especializada y encargada de monitorear, asesorar y aprobar la actividad internacional de los gobiernos locales que componen la federación.

Las responsabilidades del Área de Gobiernos Locales de la SRE son las siguientes:

- Fijar lineamientos para establecer mecanismos de coordinación entre SRE y los gobiernos estatales y municipales, así como con asociaciones de gobiernos locales.
- Coordinar con las áreas competentes de la SRE, la atención de solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con autoridades locales mexicanas.
- Promover y apoyar actividades en el interior de la República del Cuerpo Diplomático Extranjero acreditado en México.
- Propiciar el adecuado establecimiento de Acuerdos Interinstitucionales y da seguimiento y apoyo para su instrumentación.
- Promover la participación de los gobiernos locales en la formulación y negociación de programas de cooperación entre México y otras naciones.⁷⁹

Las relaciones internacionales o paradiplomacia de los gobiernos locales bajo la supervisión de administración pública federal corresponde sólo a una visión para las entidades y municipios de la República, cada una con diferentes motivaciones, y objetivos distintos. En este sentido, la planificación por parte de la Secretaría se encuentra condicionada al Plan Nacional de Desarrollo, el cual no siempre se adecua a los planes de desarrollo de los gobiernos locales.

Otro aspecto a considerar es la falta de institucionalización hacia el interior de los gobiernos locales, lo cual explica por qué no todos los gobernadores cuentan con la visión de internacionalizar a su entidad. Aunque la Cancillería ha reconocido la importancia de la “diplomacia federativa” y a pesar de la creación de dependencias especializadas en la internacionalización de los gobiernos locales,

⁷⁹ Betina Chávez Soriano, “La SRE y los Gobiernos Locales”, México, Dirección General de Coordinación Política, Conferencia en la Secretaría de Relaciones Exteriores, 21 de junio de 2010. p. 3.

han surgido una serie de inconvenientes para la consolidación de la paradiplomacia en el país.

Algunas de las problemáticas que enfrenta la SRE en esta materia son:

- El desconocimiento de los gobiernos locales sobre las leyes internacionales y nacionales que involucran la paradiplomacia y cooperación descentralizada. La SRE ha hecho un enorme esfuerzo por reglamentar la diplomacia federativa, sin embargo los gobiernos locales no cuentan con personal suficientemente capacitado para establecer, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdo.
- En algunos gobiernos locales se ha creado una dependencia de enlace con la SRE, lo cual conlleva a un proceso complicado para que el gobernador pueda establecer relaciones internacionales en su estado, por lo que se opta por seguir con otras prioridades en la agenda de las entidades que componen la federación.
- El dinamismo, atención y profesionalismo que exige la diplomacia local y la gran cantidad de temas en la agenda de la Cancillería, ha derivado en la falta de seguimiento de los acuerdos concretados y los hermanamientos celebrados.
- Los mecanismos de vinculación con gobiernos locales son una tarea compleja que implica un alto grado de coordinación entre la SRE y la DGCP, las cuales no han podido abarcar todas las demandas de la actividad internacional del Distrito Federal, los treinta y uno estados y los dos mil cuatrocientos cuarenta Municipios que conforman la República.⁸⁰ La Secretaría tiene la difícil tarea de monitorear toda acción paradiplomática de cada gobierno local y municipio, máxime en el caso de que se realice un trámite que implique un hermanamiento o un acuerdo interinstitucional.

⁸⁰ INEGI, Banco de datos [En línea] URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/default.aspx?tema=T> [Consulta: 16 de febrero de 2012].

La Dirección General de Coordinación Política ha establecido una serie de recomendaciones para el fortalecimiento institucional en el marco del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada, de este modo se ha propuesto la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales para lograr un óptimo desempeño de funciones externas que se enfocarán en cinco grandes temas: vinculación, asesoría, coordinación interna, participación del Comité reglamentado de Hermanamientos y Acuerdos Interinstitucional y resguardo del historial municipal o estatal, de las anteriores responsabilidades se desprenden los siguientes objetivos:

- Coordinar los esfuerzos, iniciativas y proyectos que se generen a nivel local, para conseguir el mayor provecho de la nueva dinámica global.
- Centralizar la información y las estrategias de proyección al exterior que emitan las diversas áreas administrativas.
- Elaborar e implementar líneas estratégicas de acción para una mejor proyección de los intereses locales.
- Institucionalizar los vínculos y relaciones de amistad y colaboración que sean establecidos con gobiernos locales extranjeros.
- Institucionalizar los vínculos con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con otras instancias federales o internacionales.⁸¹

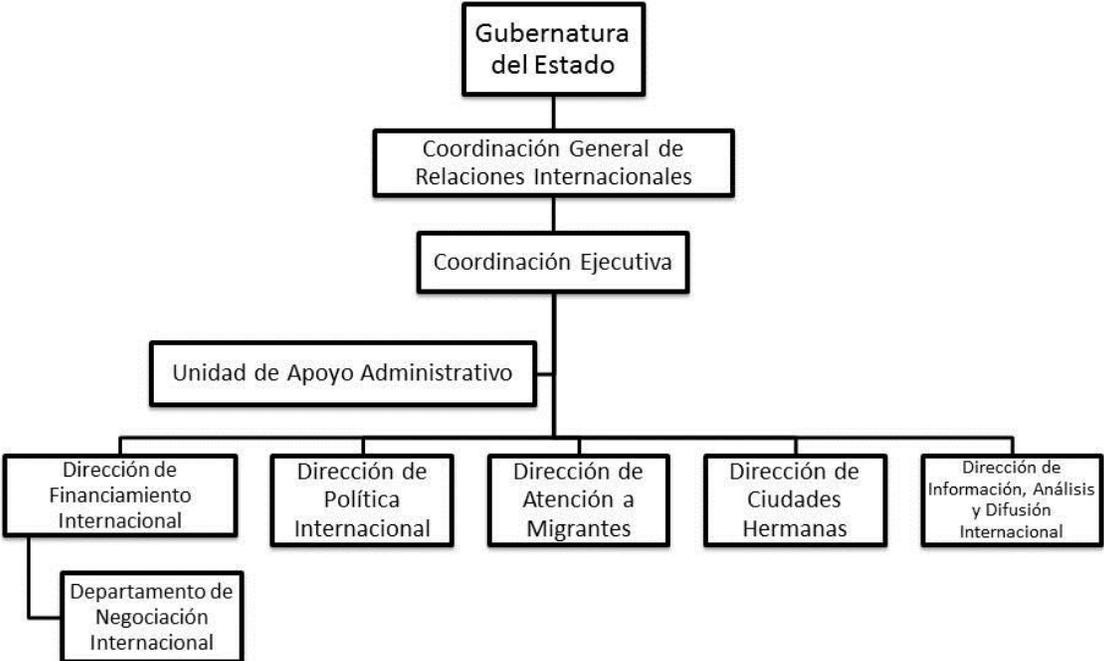
A pesar de los objetivos encaminados en lograr una “institucionalización”, no se ha logrado consolidar una política nacional encaminada a que todos los actores locales se involucren en la nueva dinámica de internacionalización. Existen todavía disparidades en la actividad internacional de los gobiernos locales, pese a los esfuerzos de la Dirección General, ya que no se ha alcanzado un consenso por parte de Cancillería y los gobiernos sobre de la integración de un área de relaciones internacionales dentro del organigrama de la administración pública local.

⁸¹ Andrés Barba Vargas, *Op. Cit.* p. 4.

En su momento existieron interesantes y ambiciosos ejemplos de áreas incluidas dentro de los gobiernos locales, el primero se sitúa en la administración encabezada por Juan Sabines en el Estado de Chiapas, en donde se puede observar que en su estructura orgánica la Coordinación General de Relaciones Internacionales dentro de una posición estratégica en el plan de desarrollo gubernamental. La actividad internacional del Estado de Chiapas fue una de las más consolidadas, pues esta Coordinación, además de planificar y realizar la actividad internacional, se ayudaba de otras sub-direcciones como la de Difusión internacional, Política exterior, Atención a migrantes, Financiamiento internacional, Ciudades hermanas, de hecho existen áreas específicas como la de Negociación internacional y el Departamento de inteligencia. Es así como el modelo chiapaneco de internacionalización del año 2006 al 2012 abarcó de manera integral la proyección del gobierno local.

Gráfico 2.

Organigrama de la Coordinación General de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Chiapas (abril de 2008)

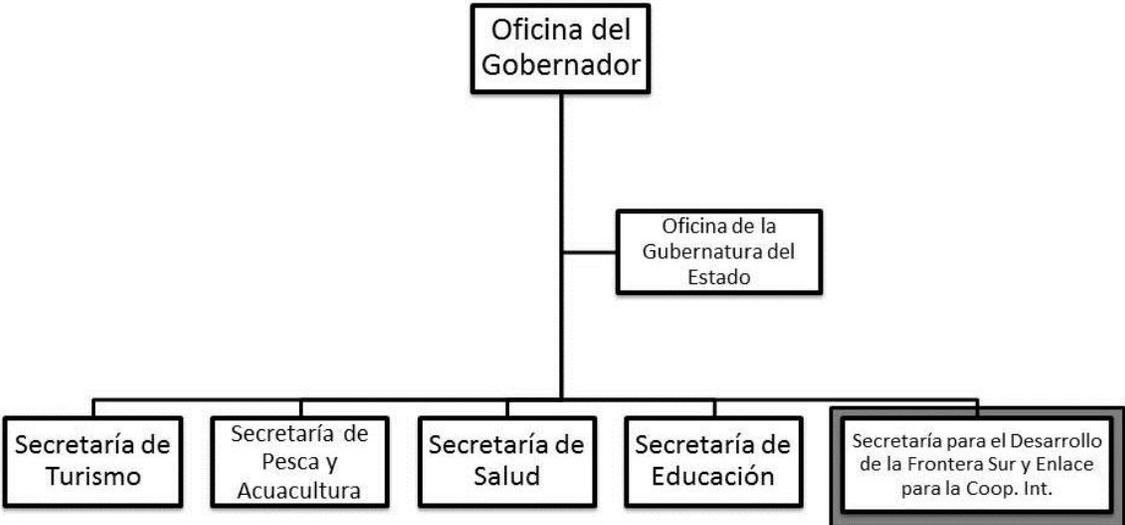


Fuente: Andrés Barba Vargas, "Guía para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales, Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada, México, SRE, 2008, p. 18.

Dentro de la más reciente administración dirigida por Manuel Velasco Coello, se puede apreciar un cambio en la tendencia de internacionalizar el estado chiapaneco. La diplomacia local ya no es una prioridad y no se utiliza más como una herramienta de proyección a nivel nacional e internacional. Este caso resulta ilustrativo sobre los altibajos que tiene la paradiplomacia en México, ocasionando que la continuidad o la interrupción de un programa de internacionalización recaigan en los objetivos del gobernador en turno. En contraste el más reciente organigrama demuestra el cambio del proyecto de paradiplomacia hacia uno más enfocado en la cooperación hacia la frontera sur, esto debido a la intensa actividad migratoria.

Gráfico 3.

Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional (agosto de 2013)



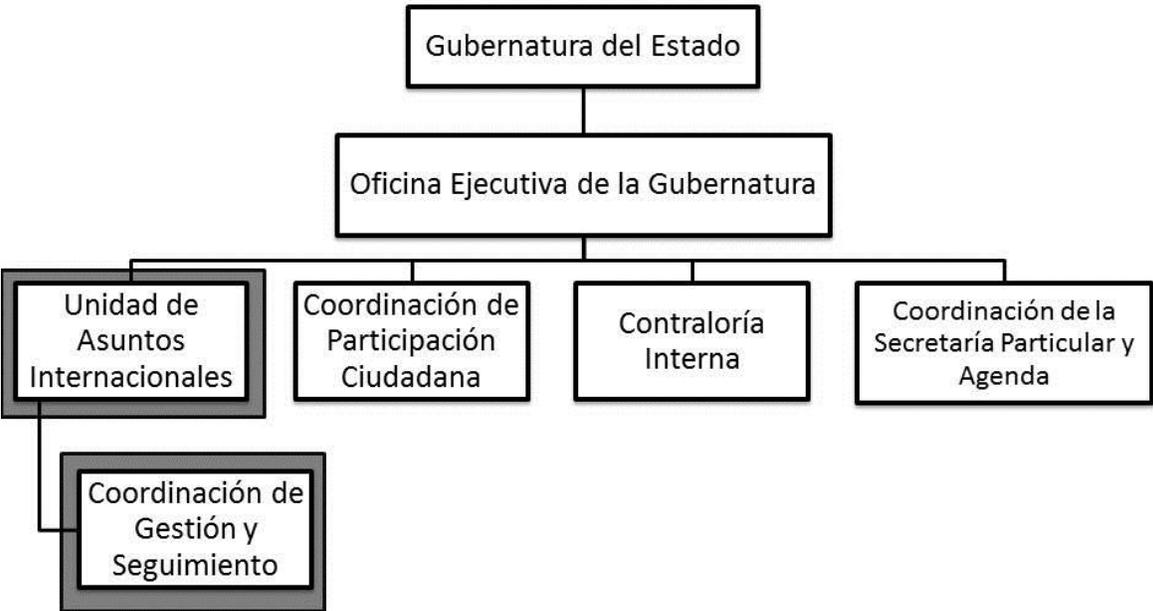
Fuente: Portal del Gobierno del Estado de Chiapas, México, 2013. [En línea] URL: <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo> [Consulta: 28 de diciembre 2013].

Para el caso del Estado de Nuevo León, la lógica del área de relaciones internacionales difiere de la administración del gobierno chiapaneco; el área de internacionalización neoleonesa se encuentra por debajo de las secretarías de gobierno y se presenta como una unidad administrativa. La diferencia de la posición

en el organigrama no representa una diferencia sustancial, siempre y cuando se realicen las funciones y se cumplan los objetivos de la dependencia, sin embargo esta disparidad es una de las razones de la desigualdad de actividad entre los gobiernos locales.

Gráfico 4.

Estructura Orgánica de la Unidad de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Nuevo León (2008)



Fuente: Andrés Barba Vargas, “Guía para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales, Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada, México, SRE, 2008, p. 18.

Es conveniente recordar que en esta materia, la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores por un lado propone la creación de dependencias enfocadas en realizar la internacionalización de la entidad y por el otro, exige una serie de trámites para el estado local que pretenda negociar o establecer un acuerdo con otro gobierno local extranjero. Todavía no queda definida una política trasnversal que marque una tendencia en la administración pública de

los gobiernos locales, provocando que las funciones de paradiplomacia cambien según el gobernante en turno.

Es posible encontrar otros casos en el país que a diferencia de Chiapas (Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional) y Nuevo León (Unidad de Relaciones Internacionales), no existe un área especializada para internacionalizar al estado. Gobiernos locales como: Michoacán, Chihuahua, Quintana Roo o Oaxaca⁸² no cuentan con las referidas dependencias, esto no quiere decir que estos gobiernos no realicen actividades externas, pero sí es un reflejo de la disparidad en el avance y profesionalismo con el que se lleva a cabo la internacionalización en cada Estado. Derivado de las relaciones internacionales de las regiones subnacionales –carentes o no de áreas específicas para su realización- la Cancillería se ha preocupado por realizar una regulación pero el contexto no es fácil; la falta de una ley federal que regule dicha actividad y la prohibición constitucional de la diplomacia local, ha provocado que la Cancillería trate de monitorerar las actividades de treinta y una entidades y un Distrito Federal, lo cual resulta poco eficaz y productivo.

2.2.1. Regulación de la Secretaría de Relaciones Exteriores

De acuerdo al andamiaje jurídico nacional e internacional en México en materia de tratados y acuerdos interinstitucionales, se ha establecido una serie de mecanismos a seguir para que los gobiernos locales lleven a cabo relaciones y acuerdos con actores internacionales. La regulación de la SRE se da de una manera centralista al asumirse como la única instancia que sabe –en términos jurídicos y políticos- cómo llevar a cabo política exterior. A través de un instrumento llamado dictamen de procedencia, la Consultoría Jurídica (CJA) de la SRE realiza una revisión jurídica del tentativo acuerdo a celebrarse entre el gobierno local mexicano y su contraparte extranjera. Teóricamente, las observaciones se deben de tomar en cuenta antes y no durante la negociación con las contrapartes extranjeras; sin embargo, en la

⁸² Actualizado al 1 de noviembre de 2013 con base en la información mostrada en la página WEB de cada gobierno local.

práctica dicha condición no se cumple y a partir de este momento comienza un ineficiente intercambio de información entre el gobierno local y la Cancillería.

La idea de la SRE es estandarizar la forma en la que un gobierno local se inserte en las relaciones internacionales, sin contravenir lo dispuesto en la política exterior del Estado- nación, este objetivo se refuerza con la ayuda de Instrumentos como el “Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance” (AHAA), el cual incluye “una serie de requisitos tendientes a garantizar el cumplimiento de lo establecido en el mismo, así como su institucionalización dentro de la estructura de los gobiernos locales que lo contraen.”⁸³ La asesoría de la SRE se debería enfocar en la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales para que estos sean capaces de gestionar un acuerdo de hermanamiento o de cooperación sin la revisión paso a paso de la Cancillería. Homogenizar los acuerdos internacionales al igual que su proceso de consolidación, ocasiona que los gobiernos locales no busquen acuerdos viables, útiles y a largo plazo. Por el contrario, los acuerdos emanados de la paradiplomacia resultan limitados y muchas veces forzados por el momento político. Llama la atención que a pesar de la mencionada regulación, los acuerdos paradiplomáticos que se consolidan, muchas veces no pasan por la revisión y aprobación de la Cancillería.

Bajo las condiciones que, en general, enfrentan los municipios mexicanos, parece que se intenta desinhibir este tipo de prácticas, pues muy pocos tendrían la capacidad para desarrollarlos con los términos señalados. Prueba de ello es que en 2008 la SRE reportó la existencia de cerca de 1,200 iniciativas de acuerdos interinstitucionales generadas por estados y municipios mexicanos, de los cuales sólo 200 tenían validez jurídica por haber cumplido con las disposiciones de la Ley sobre la celebración de

⁸³ Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios”, *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, enero-abril 2009, México, [En línea] URL: <http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a10.pdf> [Consulta: 16 de febrero de 2012] p. 266.

tratados. De esos 200 acuerdos formalmente establecidos, sólo en 20% se generaron programas operativos, que incluyen proyectos específicos.⁸⁴

La centralización por parte del Estado en política exterior no está en discusión, sin embargo, la asignación de autonomía a los gobiernos locales permitiría, por un lado, aligerar la carga en términos políticos, jurídicos y de administración pública con la que cuenta la SRE y por el otro, contribuiría a que los gobiernos locales tengan la capacidad de ejercer sus relaciones internacionales, contando con funcionarios locales especializados en ejecutar los temas en materia de paradiplomacia.

2.2.2. Manuales de internacionalización de los gobiernos locales

El primer acercamiento de un gobierno local para internacionalizarse se da en dos vertientes. La primera se da de forma fáctica y motivada por los planes de internacionalización de los gobernantes o de los planes de gobierno de cada estado local, debido a que las acciones que emprende la Cancillería ya no resultan satisfactorias en tiempo y forma para el gobierno local. La segunda forma de internacionalización se desarrolla de manera indirecta, producto de la actividad internacional Estado-nación, por ejemplo: en la organización de una cumbre de alto nivel entre jefes de Estado o la conformación de foros de negociación en las cuales se integre la presencia de gobernadores o funcionarios locales.

Para que se consoliden acuerdos internacionales para los Estado locales, la SRE recomienda que los gobiernos locales realicen un perfil para que la comunidad paradiplomática las identifique. El “perfil municipal” consiste en una infografía en donde se exponen las características generales de gobierno local en cuestión; condiciones geográficas, económicas, sociales, acompañados de datos duros que respalden los proyectos que avalen un posible proyecto que involucre a otros actores a nivel internacional. Estos son sólo algunos de los aspectos que conforman el perfil, su objetivo principal es encontrar afinidades con otros actores locales para

⁸⁴ *Ibidem.*

realizar hermanamientos y acuerdos de cooperación descentralizada. Los rubros que componen el perfil municipal son:

- Sección nacional: Esta sección la elabora la SRE y se refiere a la normatividad que a nivel nacional aplica para los municipios mexicanos que desean establecer Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance o acuerdos de cooperación en temas específicos con localidades extranjeras.
- Sección estatal: Este segundo apartado lo elabora el Coordinador Estatal del Programa Municipal de Ciudades Hermanas, e incluye los principales datos sobre la entidad federativa a la cual pertenece el municipio, como lo son la división política municipal; el número de regiones en que está dividido el estado; consideraciones sobre la normatividad aplicable a los municipios en esa entidad, etc.
- Sección municipal: Este apartado es elaborado por el gobierno municipal y constituye la parte más importante del documento. Aquí se incorpora un breve apartado sobre la historia de la ciudad, su composición demográfica, sus principales características geográficas, sus actividades económicas más relevantes, los principales proyectos y programas de gobierno que impulsa la actual administración municipal, así como la estructura del gobierno y los nombres de sus principales autoridades, entre otras cuestiones.

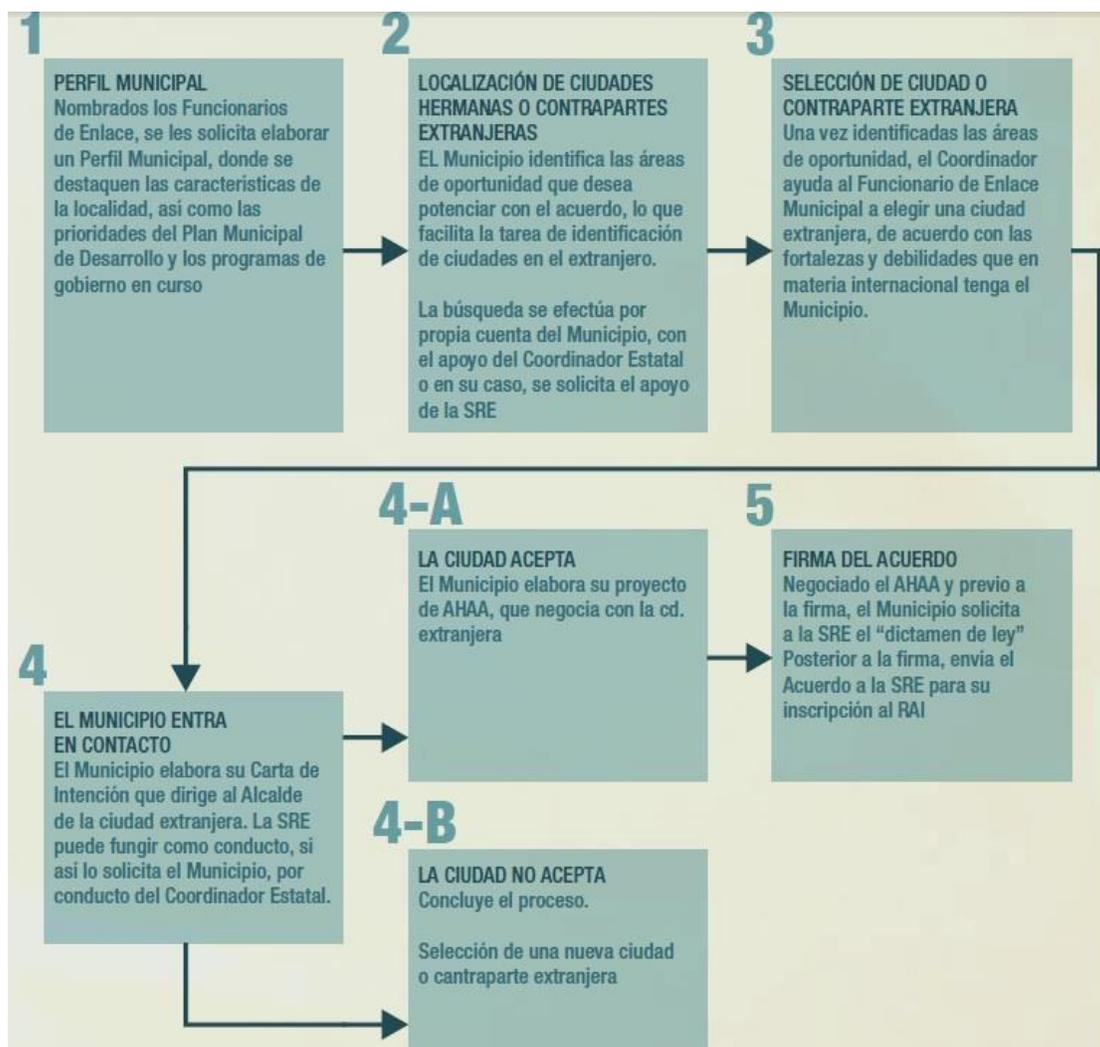
Existe una manera institucional para que se desarrolle la paradiplomacia en México (señalada en el cuadro número 9 presentado a continuación) y ésta es la única que reconoce la SRE como “legal” debido a que se apega a las normatividad mexicana e internacional. El ordenamiento de la Cancillería ha generado una serie de procedimientos que conllevan a que el actor local busque a otros actores internacionales para emprender convenios. A pesar de que el proceso regulado por la Cancillería cuenta con el objetivo de incluir al actor local en la etapa de negociación y toma decisiones, estos no cuentan con la suficiente libertad para ejercer sus relaciones internacionales de acuerdo a sus necesidades específicas. Dentro de la parte operativa, la posibilidad de que funcionarios o representantes

locales ejerzan una paradiplomacia activa no existe. Si bien, una de las principales funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores es estar al tanto de los procesos diplomáticos y paradiplomáticos que realiza el país, en la realidad dicho monitoreo se torna complicado debido a la cantidad de acuerdos celebrados entre Estados y gobiernos locales.

La Cancillería ha desarrollado una labor destacable al estar presente en todas las etapas de la negociación; sin embargo, esta tarea resulta complicada de cumplir pues la Dirección de Coordinación Política no es suficiente para atender las necesidades de todos los gobiernos locales y municipios que componen al país. Como ya se aclaró anteriormente, los temas de política exterior deberán corresponder al Estado y las relaciones internacionales de baja política se podrían compartir entre la SRE y los gobiernos locales. De ahí la importancia la creación de un aparato jurídico coherente entre las jerarquías de las leyes y el fortalecimiento de la coordinación política entre los actores políticos nacionales.

El siguiente diagrama número 9 muestra el proceso que tiene que seguir un gobierno local o municipal para celebrar un acuerdo con una contraparte extranjera. El problema es que muchas veces no se cuenta con el conocimiento suficiente (a comparación con la Cancillería) para establecer acuerdos con la calidad jurídica, política para que resulten funcionales a la población. Con una coordinación efectiva entre los gobiernos locales y la SRE, se podrían evitar varios pasos, por ejemplo, la repetida retroalimentación que ocasiona que los acuerdos se traben o pase el momento político adecuado para su celebración.

Cuadro 5. Procedimiento para internacionalizar un gobierno local en México



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores - Dirección General de Coordinación Política, *La Diplomacia Federativa en acción*. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local, México, Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada, Primera edición, 2009.

Siguiendo con el proceso de internacionalización para un actor local de acuerdo a la regulación de la Cancillería, se recomienda elaborar un proyecto de acuerdo de hermanamiento y negociarlo con la contraparte, todo esto con la finalidad de lograr un intercambio de proyectos con su contraparte. El proyecto referido debe incluir los siguientes puntos:

- Se establecen áreas de cooperación y modalidades de operación.
- Compromiso de elaborar un Programa Operativo Anual (P.O.A.), el cual consiste en un Plan de Trabajo que elaboran las localidades anualmente y que depende de un acuerdo formal, donde se incluyen los pasos a seguir, las especificaciones técnicas y financieras, entre otras valoraciones que permitan implementar proyectos de cooperación o actividades de intercambio.
- Esquemas periódicos de evaluación de resultados.
- Mecanismos de modificación del contenido.
- Y finalmente la vigencia del acuerdo.⁸⁵

La siguiente es la parte más burocrática del proceso de internacionalización de los actores locales. Los constantes intercambios de información y el envío reiterado de oficios han provocado que las entidades se abstengan de apegarse al proceso de internacionalización y hermanamiento oficial, con la finalidad de evitar la revisión jurídica del borrador del tentativo acuerdo. Además, la revisión incluye el alcance y naturaleza del acuerdo, por lo que permite a la SRE emitir recomendaciones al gobierno local sobre la conveniencia de suscribir el referido instrumento.⁸⁶ En esta parte del procedimiento se entra en una contradicción, pues entendiendo que en el segundo punto del proceso de internacionalización se estipula realizar un proyecto entre las partes que integran el acuerdo, se solicita el envío de un dictamen antes de que inicien las gestiones con la contraparte extranjera, por lo tanto, se corta el proceso de negociación y se impide que el actor local consolide y genere oportunidades para conseguir un proceso de internacionalización exitoso.

El grado de internacionalización que cada entidad local alcanza es variable y depende directamente de los objetivos y prioridades de cada uno de éstas. Una de las condiciones para lograr un proceso de internacionalización exitoso es lograr un

⁸⁵ Betina Chávez Soriano, *Op. Cit.* p. 17.

⁸⁶ Andrés Barba Vargas *Op. Cit.* p. 60.

amplio nivel de institucionalización para conseguir tales objetivos. El autor Jesús Sebastián define a la internacionalización como:

Un objetivo pero también un proceso que requiere de políticas activas. Los procesos y actividades orientadas a la internacionalización no están necesariamente asociados a actividades de cooperación internacional, puesto que pueden tener un carácter unidireccional y plantearse desde la óptica de considerar el escenario internacional exclusivamente como una extensión de su influencia.⁸⁷

Para los actores locales, la internacionalización no sólo está orientada a la cooperación internacional. Para llegar a niveles de interacción hacia el exterior existen otros factores, algunos tan generales como la globalización, la descentralización y democratización de las relaciones internacionales. A su vez hay otros más específicos como los planes y estrategias para internacionalizarse, o la integración implícita de actores internacionales en las cuestiones locales.

2.3. Principales razones que impiden la institucionalización de la paradiplomacia en México

Ante la falta de regulación, la paradiplomacia se desarrolla de forma fáctica pero al mismo tiempo de manera desigual entre los diferentes gobiernos; sin embargo, la institucionalización de esta práctica se ve todavía lejana en México. La principal razón que impide el desarrollo de una paradiplomacia institucional es la falta de autonomía que para los gobiernos locales, la concentración del poder y control en la política exterior por parte del Ejecutivo y el Senado de la República han ocasionado que los gobiernos caigan en dependencia al esperar que las acciones que realice el poder central beneficien de la mejor manera sus intereses particulares. Históricamente, el poder del gobierno central ha mantenido la invariable idea de que al otorgar mecanismos de autonomía se incitaría

⁸⁷ Jesús Sebastián, "Cooperación internacional de las Universidades", Revista Española de Desarrollo y Cooperación núm. 5, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000, p. 126.

automáticamente a la separación de las entidades federativas, debilitando de esta manera al pacto federal y a la integridad del Estado.

Otra causa que imposibilita la institucionalización de la paradiplomacia es la rigidez de las normas supremas plasmadas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Algunos estados desarrollan acciones al exterior fuera del margen constitucional por diversos factores como: la posición geográfica fronteriza, el contar con una significativa migración internacional y/o el interés del gobernador por internacionalizar su imagen y la de su entidad federativa, generalmente motivado por sus aspiraciones electorales. La creencia de que la paradiplomacia de las entidades federativas compromete internacionalmente al país debido a la falta de conocimiento en temas internacionales y a la irresponsabilidad de su accionar, sigue muy arraigada. Al no definirse el campo de acción de la paradiplomacia, seguirá existiendo incertidumbre hacia los actores locales y su intento por llevar sus intereses al escenario internacional.

Otra razón es la falta de recursos humanos enfocados a la diplomacia tradicional. El servicio exterior mexicano está enfocado únicamente a la representación del Estado en la rama diplomática-consular y técnico-administrativa bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Matías Romero. Las entidades federativas no cuentan con un cuerpo especializado en asuntos internacionales, por lo que habitualmente los tomadores de decisiones resultan ser improvisados.

2.3.1. Centralización del Gobierno Federal, federalismo en la política exterior y las relaciones internacionales

Como anteriormente se analizó, el protagonismo y centralismo con el que se maneja la política exterior y las relaciones internacionales se explica a través de los preceptos constitucionales. También ya se explicó que los procesos de descentralización se han manifestado en la práctica con la aparición de nuevas necesidades de internacionalización de actores locales, en función de satisfacer

intereses en materia de *baja política*⁸⁸. Tradicionalmente el protagonismo del Gobierno Federal ha generado una dependencia sobre todo de algunos gobiernos locales en cuanto a las interacciones con los actores del sistema internacional. Lo cual genera que algunas entidades tengan una baja actividad internacional como Colima, Guerrero, Morelos y Zacatecas. En contraparte, se encuentran gobiernos con una destacable actividad exterior, tal es el caso de Chiapas, Nuevo León, Baja California y el Distrito Federal.⁸⁹ Desafortunadamente, no se ha conseguido implementar una política por parte del Gobierno Federal, ni por la Secretaría de Relaciones Exteriores para delegar a sus gobiernos locales las funciones sobre paradiplomacia que no comprometa ni ponga en riesgo al Estado en su conjunto.

Este centralismo es tal vez uno de los fenómenos más recurrentes en el tipo de gestión gubernamental del gobierno federal mexicano, lo que hace de nuestro sistema gubernamental uno de los federalismos más rezagados en cuanto a la práctica de formas cooperativas y descentralizadas de gestión, por lo que se hace necesario en el federalismo volver al equilibrio de gobiernos. [...] La descentralización no es tan sólo una categoría formal y lógica, permitiendo que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.⁹⁰

La centralización política con la que se rige México sus relaciones internacionales así como su política exterior, debe de replantearse y abrir su espectro hacia más actores y sujetos. El contexto en el que se desarrollan las relaciones internacionales y la cooperación descentralizada en el siglo XXI es cada vez más plural y democrático. Contrario a lo que se pensaría sobre la estabilidad que trae consigo el

⁸⁸ Temas de la agenda internacional que no representan un peligro para comprometer al Estado y no corresponden a la política exterior.

⁸⁹ Jorge A. Schiavon, "La proyección internacional de los gobiernos locales", Ponencia en el seminario de acercamiento a los temas de política exterior dirigida a los gobiernos locales de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 21 de junio de 2010.

⁹⁰ Ernesto Arellanes Jiménez, "El federalismo y municipio contemporáneo en Relaciones Internacionales: El caso mexicano", Enero – Julio de 2008, Argentina Global, Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 12. [En línea] URL: http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/LocalContent/24116/1/El_Federalismo_y_Municipio.pdf [Consulta: 2 de mayo de 2012].

centralismo de la política exterior y las relaciones internacionales, el análisis de la paradiplomacia en México indica que la centralidad impide el desarrollo de múltiples oportunidades de acuerdos a nivel internacional.

En México el federalismo funciona como el tipo de organización política de su territorio con la finalidad de delegar las funciones de gobierno y la administración pública. “El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad por lo que reclaman propio campo de acción jurídico-político traducido en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas”.⁹¹ En el contexto internacional es posible encontrar otros tipos de federalismo, en algunos casos su construcción es totalmente distinta como se conoce en México, implicando distintas formas de distribución de poder y de las atribuciones y limitaciones de los componentes internos del Estado.

En Europa existen varios sistemas federales, tales como Suiza, Austria, Alemania y Bélgica. Este tipo de gobierno permite incluir dentro de la misma estructura constitucional, diversos componentes de la sociedad en el nivel nacional, en los cuales los aspectos culturales, religiosos y lingüísticos difieren. Hay muchos ejemplos: La provincia de Quebec en Canadá, Cataluña en España y los Cantones en Suiza. La autonomía política proporcionada, preserva y desarrolla estas regiones en particular, y el Estado federal tiene los medios necesarios para garantizar la unión política y económica, moneda común, desarrollo comercial, garantía de la independencia, sistema de defensa y diplomacia a nivel internacional.⁹²

Encontrar una definición para federalismo en términos de paradiplomacia y cooperación descentralizada puede resultar una tarea compleja, específicamente para el caso mexicano. El federalismo es una forma de organización política que se

⁹¹ Marco G. Giuni, “Federalismo e movimenti social”, Revista Italiana di Scienza Política, Bolonia, núm. 1 de 1996, pp. 147-170.

⁹² Instituto Nacional de Administración Pública, “La administración pública y el federalismo: Un ejercicio comparado”, Revista Praxis núm. 128, 2008, México, [En línea] URL: <http://www.inap.org.mx/portal/images/Praxis/praxis%20128.pdf> [Consulta: 23 de abril de 2012].

encuentra ayuda a administrar el ejercicio de poder de mejor manera. En este sentido la autora Beatriz Maldonado define el término y encuentra una justificación del porqué el Estado opta por la federación de sus componentes internos.

Federalismo proviene de la palabra *foedus*, que significa unión; una de las premisas de este sistema no es sólo que se establezca la división política del Estado, pues también puede darse en Estados unitarios, sino se requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir de la cual tenemos dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado; uno federal, cuyo ámbito espacial de validez es en todo el territorio, y otro u otros parciales, cuyos ámbitos de validez circunscriben a dicha división; entonces, el sistema federal es un sistema de organización estatal, en el cual existen dos niveles de gobiernos cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución general.⁹³

El reto para el Estado se presenta en los tiempos donde la descentralización y la globalización han influido en las relaciones internacionales. La tarea pendiente consiste en redistribuir las funciones entre los dos niveles de gobierno; el federal y el estatal. La reconfiguración resulta necesaria cuando los actores locales como los gobiernos locales han comenzado a tener actividades y agendas paralelas a las del Gobierno Federal y la Cancillería. El federalismo es un elemento de suma importancia para regular la paradiplomacia y su accionar se ha establecido en el artículo 40 de la Constitución:

A partir del año de 1917, dentro de la Constitución Política de México en el artículo 40 se establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero

⁹³ Beatriz Maldonado Simán, “Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, IJ-UNAM, No. 75, septiembre-diciembre 1992.

unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁹⁴

El hecho de que cada uno de los gobiernos locales sea considerado como “libre y soberano” no importa para el Gobierno Federal si no permite un grado suficiente de autonomía en el ejercicio de las relaciones internacionales. Es una realidad que el margen de acción política y gubernamental de los gobiernos locales depende directamente del presupuesto otorgado por el Gobierno Federal; sin embargo, la paradiplomacia puede llegar a ser una herramienta para atraer más recursos y posibilidades de desarrollo para las entidades federativas.

Esta centralización relativizó las autonomías y soberanías de los distintos ámbitos de poder, municipal, estatal, legislativo y judicial. Estos últimos se fusionaron por la vía de los hechos con el poder ejecutivo; el municipal perdió todas sus atribuciones como órgano de gobierno convirtiéndose en la primera unidad administrativa del gobierno, y la soberanía de los estados quedó como letra muerta, lo que obligó a acatar las decisiones del poder ejecutivo como leyes adquiriendo el estatus de administrador público regional.⁹⁵

El ejercicio de la soberanía del Estado reside en el pueblo; no obstante el otorgamiento de autonomía a los gobiernos también es una forma de ejercer poder. Tanto el derecho interno como el internacional son herramientas para regular esta reconfiguración de funciones y niveles de gobierno. La prioridad del Estado y el Gobierno Federal es seguir dominando y controlando a sus entidades con el objetivo de asegurar la integridad del país. Sin duda, es una función legítima y necesaria, pero si se trata del ejercicio de paradiplomacia regulada no se está perdiendo ningún orden establecido.

⁹⁴ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Ernesto Arellanes Jiménez, *Op. Cit.*

2.3.2. Paradiplomacia coyuntural

Hasta la fecha, la paradiplomacia en México se desarrolla de una manera coyuntural. Las administraciones que ejecutan las relaciones internacionales de un gobierno local dependen de la voluntad y del criterio del titular a cargo. Por ello, la paradiplomacia todavía no es una política consolidada en los planes nacionales de desarrollo del Estado, ni se encuentra dentro de las planificaciones de las entidades que componen a la República Mexicana.

Los factores que originan la paradiplomacia de los gobiernos locales obedecen a condiciones como la posición geográfica, fenómenos sociales; como la migración, el momento político-económico de determinada entidad; o el protagonismo y proyección del gobernante en turno. La paradiplomacia ya no debe estar condicionada a las anteriores variables, pues algunas entidades cuentan con grandes potencialidades de operar sus relaciones internacionales pero no han sido detonadas por no contar con algunos de los anteriores factores. Un claro ejemplo es el Distrito Federal que a partir de la alternancia obtenida en el año de 1997 por el Partido de la Revolución Democrática se puede observar altibajos en el rubro de la internacionalización de la Ciudad de México. Centrándonos en los últimos tres mandatos:

Las administraciones de Andrés Manuel López Obrador y Alejandro Encinas, fueron caracterizadas por sus políticas de austeridad y distanciamiento con el exterior, lo que podría definirse como una situación de autarquía en el plano internacional. No fue sino hasta la entrada de Marcelo Ebrard Casaubón a la Jefatura de Gobierno en 2006, que se comenzó a incentivar y enfatizar la importancia de que el D.F. tomara un rol activo hacia el exterior.

96

El Distrito Federal resulta un ejemplo claro de la variabilidad de las relaciones internacionales, según el gobernador o jefe de gobierno en turno. Por su parte,

⁹⁶ Jorge A. Schiavon, "La diplomacia local del Distrito Federal 2000-2007", México, CIDE, 2008. [En línea] URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20172.pdf> [Consulta: 1 de mayo de 2012].

Marcelo Ebrard -de formación académica como internacionalista- implementó no sólo una agenda con el objetivo de internacionalizar la capital mexicana si no que creó una dependencia especializada en el tema, dirigida por Francesca Lacy Ramos Morgan. Las actividades más destacadas por el Jefe de Gobierno se enlistan a continuación:

Ha realizado diversos viajes al extranjero; ha visitado en menos de un año Alemania, China, Estados Unidos, y Reino Unido. Además se ha reunido con dignatarios y personalidades extranjeras, con las que se ha negociado e institucionalizado mecanismos para atraer inversión extranjera, promover las exportaciones locales, cooperar en áreas técnicas y sectoriales, y acercarse a las comunidades de emigrantes en el exterior.⁹⁷

Uno de los grandes retos para la paradiplomacia mexicana es evitar que las variables independientes influyan en el desarrollo internacional de cada entidad. Pensando en una hipotética sucesión de un jefe de gobierno que no tome en cuenta las relaciones internacionales como prioridad para la ciudad, se estarían frenando los avances alcanzados en la anterior administración, específicamente en materia de acuerdos, hermanamientos, proyectos o planes estratégicos con las demás ciudades en el sistema internacional.

Después de revisar el andamiaje jurídico que regula la política exterior y las relaciones internacionales en México, la principal lección para los gobiernos locales es que al margen de los factores ya sean permanentes o coyunturales, la institucionalización de la paradiplomacia es el elemento clave para encontrar nuevos mecanismos de internacionalización y otras formas para conseguir desarrollo local. El alto o bajo índice de migración, las grandes o pequeñas cantidades de presupuesto, o los planes de internacionalización de cada gobernante en el poder, no deben de afectar radicalmente al derecho de cada actor local por ejercer sus relaciones internacionales.

⁹⁷ Consuelo Dávila, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez *Op. Cit.* p. 1.

3. La paradiplomacia institucionalizada de la Comunidad del País Vasco a partir del gobierno en el exilio

Para completar el análisis de la paradiplomacia como un nuevo objeto de estudio para Relaciones Internacionales y como un fenómeno que se desarrolla cada vez más en el mundo, este último capítulo se dedicará a analizar la paradiplomacia que el Gobierno del País Vasco emprende en México y en el exterior. Con este apartado no se pretende demostrar que la representación vasca es la mejor opción para realizar paradiplomacia en el mundo, ni que sea un paradigma en las relaciones paradiplomáticas; simplemente se tiene por objetivo indicar lo sencillo y factible que resulta la institucionalización de esta práctica cuando se dota de autonomía a los actores locales, inclusive dentro de un contexto de conflicto con el gobierno central efectivo.

Para entender con mayor claridad cuál es la base con la que parte la acción exterior del Gobierno Vasco es pertinente hacer referencia a las principales características políticas, económicas y sociales que identifican y diferencian de las demás comunidades autónomas en España. Los nombres de Euskal Herria, País Vasco o Vasconia corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca desde una perspectiva histórica y cultural, producto de la conjunción de rasgos como: la lengua y la identidad. A pesar de que Euskal Herria comprende a todos los territorios vascos es conveniente diferenciarlos de acuerdo la Comunidad Autónoma y al sistema jurídico-político que les corresponde.

- La Comunidad Autónoma de Euskadi o Comunidad Autónoma del País Vasco: Comprende los territorios de Álava-Araba, Vizcaya y Guipúzcoa.
- Iparralde o País Vasco de Francia o Euskal Herria continental: conformado por los territorios de Lapurdi, Zuberoa y Behenafarroa.

Gráfico 5.

Mapa del País Vasco



Fuente: Portal "Comunidad Tulay" [En línea] URL:

http://www.comunidadtulay.com/2011_05_01_archive.html

La población total de Euskal Herria la constituyen 2 millones 184 mil 606⁹⁸, esto sin contar con las comunidades externas al País Vasco, ya sea al interior del Estado Español como en otras latitudes como: Europa y América Latina principalmente. Muchos de estos habitantes son descendientes de migrantes vascos que se desplazaron por razones políticas, económicas o sociales. Un factor que se encuentra presente en todos los integrantes de Euskal Herria es el sentido de identidad y orgullo por pertenecer al país vasco, lo cual ha generado la construcción de canales de comunicación, foros y organismos dedicados a representación de sus propios intereses.

Este tercer y último capítulo analizará el caso del País Vasco como una entidad que cuenta con la libertad de diseñar, planificar y ejecutar sus formas de

⁹⁸ Instituto Nacional de Estadística, *Reporte demográfico y de población 2011*, España [En línea] URL: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> [Consulta: 8 de junio de 2012].

representación internacional dentro del marco de la leyes españolas. Las bases jurídicas en las que descansan los mecanismos de representación exterior en España se adecuan convenientemente a la necesidad de las comunidades autónomas para manejar sus propias relaciones internacionales. En este último capítulo se demostrará lo factible que resulta la creación de proyectos de paradiplomacia a largo plazo y que difícilmente se alterarán por los diferentes gobernantes que ocupan los cargos públicos. Demostrando así, que la diplomacia coyuntural no representa un obstáculo para la instauración a largo plazo de la paradiplomacia vasca.

Cabe señalar que para términos prácticos de esta investigación, se utilizarán los siguientes términos para referirse a la paradiplomacia que realiza el conjunto de demarcaciones pertenecientes a Euskal Herria, tales como: la Comunidad Autónoma del Gobierno Vasco, el Gobierno Autónomo del País Vasco y el Gobierno Vasco. La variación de estos términos radica en que el término “Comunidad Autónoma” abarca un espectro más amplio de participación (sector privado y participación ciudadana) en comparación con las acciones que solamente ejerce el Gobierno Vasco.

3.1. Desarrollo histórico de las representaciones vascas en el mundo

El Gobierno del País Vasco ha generado un proceso de paradiplomacia alternativo al español, mediante una acción exterior que va más allá de las áreas de representatividad que manejan las formas tradicionales de la política exterior. Cuestiones como el fomento de la cultura y la lengua, la proyección de negocios e inversiones, e incluso aspectos sociales como la organización de la comunidad vasca en el extranjero, son actividades que constituyen integralmente sus intereses comunitarios más allá de sus fronteras. Gracias a la consolidación de este tipo de paradiplomacia se han creado instituciones gubernamentales especializadas, las cuales obedecen a la lógica de una acción exterior entendida como una política pública más y una herramienta para posicionar a la Comunidad Autónoma en niveles internacionales, de manera que tanto sus connacionales, como las

instituciones públicas y privadas tengan un nivel de difusión y proyección a nivel internacional.

Para poder entender la acción exterior del Gobierno del País Vasco como una de las más avanzadas en términos políticos e institucionales es necesario entender que la instauración de delegaciones fuera del territorio de Euskadi representó una forma de legitimar un régimen de gobierno que desde sus inicios sufrió un proceso de exilio. La necesidad de ejercer su autonomía alimentó el deseo de establecerse al exterior de su territorio e inclusive de su país como una forma de demostrar su unidad como gobierno legítimo de su comunidad.

A lo largo de este recuento histórico se verá el grado de influencia que llegó a tener la representación vasca en momentos de gran importancia para España y para Europa en su conjunto. El posicionamiento político en tiempos de crisis de gobernabilidad por la Guerra Civil (1936 a 1939), fue uno de los primeros retos para esta Comunidad que se distinguió principalmente por carecer de las condiciones óptimas para constituirse y desarrollarse como un gobierno autónomo; sin embargo, esta condición les permitió relacionarse con otros actores políticos de España y de la comunidad internacional.

El siguiente recuento histórico se divide en dos grandes episodios que dieron pie a los primeros antecedentes de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, los cuales fueron la Guerra Civil Española y la II Guerra Mundial, dos hechos históricos que pusieron a prueba el nivel de organización política y social de los vascos, los cuales pudieron establecer un diálogo político entre actores estatales a través de técnicas de negociación y cabildeo, sentando así las bases de una paradiplomacia que a lo largo de los años se convertiría en una política pública consolidada en la estructura de gobierno.

3.1.1. La Guerra Civil Española y las primeras representaciones vascas en el mundo

Los primeros antecedentes de las delegaciones exteriores vascas se remontan al siglo XX, específicamente en 1936, año en el que se proclamó la II República y con ello un levantamiento militar producto de las diferencias políticas e ideológicas en toda España. Para 1937, el control del poder militar sobre el País Vasco era total y esto ocasionó que el Gobierno establecido recurriera al establecimiento en el exterior para asegurar su integridad. Las constantes censuras y represiones en contra de las ideologías de los vascos alimentaron el sentido de pertenencia e identidad tanto para la población como sus gobernantes residentes el exterior. Estos últimos se convirtieron en las principales representantes de la oposición y la identidad vasca, buscando de esta manera la búsqueda constante de una transición democrática con ayuda de los actores en la escena internacional como Francia, Estados Unidos y los países latinoamericanos.

A pesar de existir un complicado contexto político en España, el pueblo vasco pugnó por conseguir su reconocimiento como una Comunidad Autónoma, buscando llegar a un consenso entre los principales operadores políticos de aquel entonces, concretamente con el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Frente Popular, dirigidos por Indalecio Prieto y José Antonio Aguirre respectivamente, quienes serían elementos clave para la unión política entre los vascos que recurrieron al exilio. Uno de los principales méritos políticos del primer Gobierno Vasco fue la capacidad de concertar los intereses de los diferentes actores al interior de la Comunidad Vasca, entre los que se encontraban nacionalistas y no nacionalistas, aunque es necesario aclarar que ambos defendieron la causa republicana, enfrentándose de esta manera a los intereses franquistas. Esto conllevó a que en la acción exterior se encontrara una alternativa viable para asegurar los intereses del Gobierno Vasco en su calidad de ente autónomo:

El Gobierno Vasco entre 1936 y 1939 efectuó una acción exterior de carácter institucional. Dadas las circunstancias históricas se superó el marco jurídico

y la Euskadi autónoma se desarrolló como un “Estado en funciones”, ejerciendo una soberanía compartida con el Gobierno español republicano que también alcanzó al campo de las relaciones internacionales. El País Vasco participó, pese a las limitaciones, en la vida internacional de aquellos años como un actor más. Cabe hablar de una nación sin Estado pero con Gobierno, lo que permitió el acceso a ciertos niveles de representación exterior.⁹⁹

Debido a la inestabilidad política en España, el Gobierno del País Vasco se vio obligado a preservar su organización política como el único elemento de representación soberana del pueblo y con base en ella, la búsqueda de la estabilidad política y social para el pueblo vasco. Sin embargo, este objetivo se vio imposibilitado por el surgimiento de movimientos armados por parte de ejército franquista, el cual ya había tomado gran parte del territorio, coartando de esta manera la posibilidad de implementar un plan de gobierno que incluyera el mínimo desarrollo económico y social para la población vasca. Es por ello que surge la importancia y la necesidad de implementar un cuerpo paradiplomático que ejerciera, por un lado la labor de coadyuvar al gobierno en el exilio y por el otro, la complicada tarea de representar a una comunidad en paralelo con el Estado Español. En este sentido, el caso vasco es un ejemplo de una paradiplomacia compartida con el Gobierno Español Republicano y utilizando la paradiplomacia como política pública e institucional para establecer un posicionamiento conjunto.

El Gobierno del País Vasco entre 1936 y 1939 efectuó una acción exterior de carácter institucional. Dadas las circunstancias históricas se superó el marco jurídico y la Euskadi autónoma se desarrolló como un Estado en funciones, ejerciendo una soberanía compartida con el Gobierno Español republicano que también alcanzó al campo de las relaciones internacionales.¹⁰⁰

⁹⁹ José Luis de Castro y Alexander Ugalde, “La acción exterior del País Vasco (1980-2003)”, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, p. 54.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 53.

El hecho de llevar a cabo una representación exterior para legitimar un gobierno en el exilio exigió una acción eficaz, ya que el Gobierno Vasco no contaba en aquel momento con la infraestructura, los recursos materiales ni humanos para establecer una paradiplomacia con amplio margen de error. Uno de los primeros aciertos fue el establecimiento de lineamientos que perfilaron el alcance de la representación exterior vasca.

- 1) Mantener “buenas relaciones” con aquellos países que respeten la soberanía y derechos de la República y Euskadi”.
- 2) Estrechar vínculos que le unen a los pueblos que mantienen las formas democráticas de gobierno.
- 3) Establecer un tratamiento singular a los países en los que radicaban importantes colectividades vascas.¹⁰¹

La conveniencia de regirse por los anteriores postulados permitió al Gobierno Vasco posicionarse ante la comunidad internacional y así ganarse la legitimidad como un ente gubernamental libre, autónomo y representante del pueblo vasco, pero perteneciente al Estado español. En el siguiente epígrafe se nota el paulatino avance en la institucionalización de la paradiplomacia vasca. La creación de delegaciones significó una tendencia vanguardista para las relaciones internacionales de la época de la II Guerra Mundial.

3.1.2. Las Delegaciones de París y Nueva York dentro del movimiento europeísta

El desarrollo de la II Guerra Mundial significó un cambio radical para la paradiplomacia vasca, el establecimiento de delegaciones en Francia fueron los principales esfuerzos que se realizaron con el objetivo de tener instituciones dedicadas exclusivamente a preservar los intereses vascos, legitimando de facto su gobierno al exterior del País Vasco. La prioridad de las delegaciones en aquel entonces fue que mediante la representatividad se alcanzara la libertad autónoma

¹⁰¹ Alexander Ugalde, “La actuación internacional del primer Gobierno Vasco durante la Guerra Civil (1936-39), España, Revista de cultura e investigación vasca, Núm. 6, 1996.

en el territorio de Euskadi al alinear los intereses políticos con el Gobierno Republicano de España y con otros actores internacionales como Francia. Ello con la finalidad de obtener cierto reconocimiento como pueblo autónomo y democrático del país ibérico.

Durante el año de 1944 tomó fuerza la labor del Lehendakari Aguirre al consolidarse como el principal líder del pueblo vasco y al mismo como coordinador de sede de la oficina vasca en la ciudad de París. El objetivo de esta misión paradiplomática se centró principalmente en las gestiones con el gobierno francés con relación a la atención de las demandas de los miles de refugiados vascos en el Estado Francés. Carlos Puerta analiza con mayor profundidad las principales motivaciones que tuvo la Oficina de Representación Vasca en París:

“Dos fueron las misiones principales que acometió: auxiliar a los miles de refugiados y auxiliados vascos y colaborar con los aliados durante la II Guerra Mundial, con la esperanza de que, una vez terminada ésta, se produjera una intervención Aliada contra la dictadura de Franco. Finalmente esta nunca tuvo lugar. La actividad del Lehendakari Aguirre se volcó entonces en la creación de una Europa de los Pueblos, frente a la Europa de los Estados, que estaba dando sus primeros pasos.”¹⁰²

Las misiones y objetivos que diseñó el Gobierno Vasco se vieron inconclusas debido a la inminente inestabilidad de la II Guerra Mundial y con ella, la invasión del ejército nazi hacia el territorio francés. Por su parte, el Lehendakari Aguirre en conjunto con sus colaboradores ante dicha situación se vieron en la necesidad de volver a buscar lugar para establecer una sede alterna para su Gobierno, por lo que decidieron trasladarse a Bruselas y más adelante a Berlín, en el entendido de que en esta última ciudad podría existir una mayor estabilidad que permitiera retomar la agenda internacional interrumpida con anterioridad. A pesar de la compleja situación y los constantes traslados a las diferentes ciudades europeas, las

¹⁰² Carlos Puerta, “José Antonio Aguirre – Primer Lehendakari del Gobierno Vasco”, España, Departamento de Educación Universidades e Investigación Donostia-San Sebastián, 2004, p. 27.

relaciones internacionales del Gobierno vasco tuvo un elemento rescatable: la construcción de una unidad al exterior de Euskadi.

No hubo mayores cambios en la situación España, las condiciones para que el Gobierno Vasco retomara el control en su territorio no se dieron, pues el ejército franquista continuó teniendo el control de la demarcación vasca. Por otro lado, el nivel de organización. No obstante, destacó nuevamente la gestión del Lehendakari Aguirre en París, debido a que creó un organismo que aglutinó a los ciudadanos vascos en el exilio mediante el sentido de pertenencia y al orgullo nacionalista que los identificaba. En este sentido, el autor Oscar Álvarez ofrece de manera más detallada los acuerdos y las instituciones creadas a partir del establecimiento del Gobierno vasco en la ciudad de París:

“Se buscó la creación de una red de pensadores y políticos locales que apoyaran públicamente la legitimidad y aspiraciones de la lucha del Gobierno vasco frente a la rebelión franquista. De este modo, a Delegación fue capital en la promoción y organización de la llamada Liga Internacional de Amigos de los Vascos (LIAB, en sus siglas francesas). La incertidumbre que se genera una vez que el bando franquista gana la guerra y ante el posible olvido del conflicto, hace que el Gobierno intente crear un organismo que tenga enlaces internacionales y que sirva de altavoz de los derechos vascos ante las autoridades gubernamentales y la opinión pública de todo el mundo.”¹⁰³

El Gobierno Vasco tuvo un papel trascendental dentro del movimiento europeísta, pues desde su conformación como entidad autónoma, ya concebía el Estado-nación europeo debilitado por la saturación de funciones en materia de política exterior y relaciones internacionales. El Gobierno Vasco también encontró en el poder supranacional la alternativa para consagrar una Europa más libre y democrática en donde pudieran coexistir todos los pueblos incluidos en él. Ante tal

¹⁰³ Oscar Álvarez Gila, “El exilio institucional: El Gobierno autonómico vasco y sus delegaciones en el exterior (1937-1965)”, España, Universidad del País Vasco, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0564zbk/kosmo56401es.html> [Consulta: 18 de julio de 2012].

situación, el Lehendakari José Antonio Aguirre se desarrolló como uno de los principales impulsores de la reconfiguración política en Europa tras la II Guerra Mundial. Es decir, por un lado el Lehendakari no sólo veló por los intereses vascos, sino que al mismo tiempo impulsó la idea de conseguir una Europa más incluyente y democrática.

A partir de este momento, la paradiplomacia vasca se centró únicamente en el escenario europeo, empero los constantes conflictos en la región obligaron el traslado hacia otro continente, y olvidarse así de la posibilidad de afianzarse políticamente en el escenario europeo. Es por esta razón que América se presentó como una alternativa viable para establecer una sede del Gobierno vasco más estable y duradera, sobre todo en Estados Unidos y algunos países latinoamericanos como México o Brasil. La iniciativa de los vascos por trasladarse hacia el continente americano estuvo influenciada principalmente por los intelectuales franceses, quienes fueron los primeros en refugiarse en América debido a la ocupación alemana en el territorio francés.

EE.UU. se convirtió en el primer país en acoger a una Delegación vasca posterior a la Guerra Civil en España, ésta fue una de las misiones paradiplomáticas más importantes en la historia vasca debido a los complejos temas que se trataron en territorio estadounidense. Además, esta oficina de representación fue la encargada de gestar la única vía de relación directa con Europa y España. Esta misión se distinguió principalmente por fungir como símil de una cancillería o secretaría de relaciones exteriores, que coordinaba desde Nueva York a las demás delegaciones en Europa y América Latina. Finalmente, se intensificó la relación política entre el Gobierno vasco y estadounidense, específicamente entre el presidente Franklin D. Roosevelt y el Lehendakari José Antonio Aguirre con la intención de fortalecer la relación con los países que defendían la causa de la obtención de la libertad vasca. Una vez establecido en Nueva York, José Antonio Aguirre realizó una gira por A.L., destacando los países de Cuba, México, Colombia, Argentina, Uruguay y República Dominicana.

La favorable acogida se reflejó en la atención prestada por sectores institucionales, políticos y sociales de los países visitados como: diputados y dirigentes políticos. El éxito de la gira se debió a que Aguirre, por ser católico, recibió homenaje de los elementos católicos más destacados; por ser demócrata, de los demócratas de todos los matices, por ser vasco y haber representado a un pueblo que llegó al máximo sacrificio en defensa de esos ideales, el respeto a todos. ¹⁰⁴

Los antecedentes antes analizados permiten establecer que el Gobierno del País Vasco ha tenido la necesidad de emprender mecanismos de internacionalización desde los primeros días de su constitución como gobierno legítimo y representante del pueblo de la Comunidad Autónoma. La revisión histórica de la actividad exterior vasca demuestra que no es necesario contar con un respaldo institucional, estatal o con demasiados recursos para contar con una agenda que maneje temas de paradiplomacia. Los vascos demostraron que ante un contexto de adversidad política, económica y social, la paradiplomacia se convirtió en un medio de posicionamiento político nivel internacional y un medio de legitimación de facto.

3.2 Andamiaje jurídico del gobierno español en materia de paradiplomacia y descentralización

Ya se ha entendido que el Gobierno del País Vasco cuenta con una tradicional política de internacionalización producto de su gobierno en el exilio; sin embargo, en la actualidad los vascos siguen contando una paradiplomacia activa y constante, incluso más consolidada que cuando se encontraron fuera de España. El presente apartado analizará el andamiaje jurídico-político en el que descansa la actividad internacional del pueblo vasco y que otorga certeza a las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma. En la primera parte de este epígrafe se analizará cuál

¹⁰⁴ José Luis de Castro Ruano y Alexander Ugalde Zubiri, “La acción exterior del País Vasco (1980-2003)”, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004, p. 66.

es el tipo de gobierno imperante en el Estado español, así como las leyes que regulan la administración pública y la conducta de la sociedad.

El sistema político de España se encuentra definido en la Constitución española de 1978 como una “monarquía parlamentaria”, es decir que el Rey Juan Carlos I se desempeña como Jefe de Estado, empero el poder ejecutivo lo conforman un Consejo de Ministros dirigido por el Presidente Mariano Rajoy. El poder legislativo, por otro lado, lo constituyen las Cortes Generales compuestas por una cámara baja (diputados) y otra alta (senadores) que se dedicarán a la creación y revisión de leyes. Finalmente, el tercer poder es el Judicial, conformado por magistrados y jueces, los cuales cuentan con la facultad de impartir justicia a nombre del Rey.

La complejidad de la gobernabilidad del Estado español radica en su conformación política y administrativa, pues, por su composición es considerada como una federación descentralizada compuesta por diecisiete comunidades autónomas que conforman el sistema español en su conjunto, éstas se componen por: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia y el País Vasco. Cada una de estas Comunidades cuenta con su propio estatuto de autonomía, el cual contiene una serie de leyes que dotan de elementos clave para el desarrollo de su gobierno. Los preceptos más destacables se enuncian a continuación:

- El gobierno será encabezado por un presidente.
- Se contará con un parlamento autonómico, el cual se elegirá mediante el sufragio.
- Cada Comunidad tendrá su Tribunal Superior de Justicia, el cuál emitirá sanciones y juzgará asuntos exclusivos de su jurisdicción.
- Se llevará una gestión propia y autonómica en temas como: educación, agricultura, industria, sanidad, etc.

La falta de certeza en las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre todo en materia de relaciones internacionales y los temas directamente relacionados con economía, comercio, cultura, educación, etcétera, provocan una serie de complicaciones en el ejercicio del poder; sin embargo, no resultan significativos ni determinantes para el desarrollo de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en España. Los estatutos de autonomía permiten una mayor libertad para que los gobiernos locales elaboren misiones complementarias a las políticas públicas orientadas a la internacionalización.

La proyección exterior de un Estado compuesto o de estructura compleja, esto es, de un Estado integrado por un conjunto de entidades territoriales dotadas de autonomía política y por lo mismo, titulares de competencias derivadas directamente de la Constitución del Estado, no ha dejado de suscitar problemas de muy diversa naturaleza, que se manifiestan no tanto desde la óptica del Derecho de gentes como desde la perspectiva del Derecho constitucional del propio Estado.¹⁰⁵

Una de las principales complejidades que implica la internacionalización de los gobiernos locales es la designación de tareas y funciones que no contravengan los intereses del Estado-nación. La responsabilidad de representar y ejercer la política a nivel exterior implica contar con un andamiaje lo suficientemente fuerte y delineado para que las funciones paradiplomáticas no se empalmen con las del Estado. Uno de los principales éxitos y enseñanzas que deja la experiencia vasca es que su diplomacia no afecta al desarrollo de España en su conjunto. En síntesis, las funciones y tareas de proyección internacional se encuentran complementadas entre el Estado español y la Comunidades Autónomas.

¹⁰⁵ Francisco Fernández Segado, "Estado, comunidades autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español", España, *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2004, p. 92.

3.2.1 La Constitución española de 1978: Competencias del Estado y las comunidades autónomas

La Constitución es la ley suprema del Estado español, en ella se rigen la conducta de ciudadanos e instituciones públicas de todo el país. Este instrumento se caracteriza por descansar en los pilares de un Estado social y democrático pero al mismo tiempo reconoce la existencia y legalidad de las autonomías. El primer inconveniente que presenta la paradiplomacia de las Comunidades Autónomas es que la Constitución no establece con claridad cuál es modelo estatal¹⁰⁶ bajo el cual se regirán todas las Comunidades; no obstante, sí se deja en claro que la forma de gobierno es una monárquica parlamentaria. Tampoco se define qué tipo de organización territorial conforma a toda España, empero para fines prácticos es posible definirlo como un “Estado autonómico” pues éste dota de personalidad jurídica a cada Comunidad. Fernando Flores explica de una manera más específica la problemática que implica el constituir una unidad nacional que reconozca a las diferentes identidades españolas:

A partir de aquí los constituyentes se plantearon como reto definir un Estado que diera cabida a las distintas nacionalidades y sus reivindicaciones. De ese reto surgió el artículo 2 de la Constitución española, en virtud del cual “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”; y también de él surgió el título VIII de la CE, denominado “De la organización territorial del Estado”.¹⁰⁷

Bajo la lógica del constituyente español, el orden constitucional busca implementar una unidad estatal que conforme y fomente la unión del pueblo español, empero por otro lado, el Estado reconoce la autonomía de las diferentes comunidades

¹⁰⁶ Artículo 148 de la Constitución de España. “De las competencias de las Comunidades Autónomas”.

¹⁰⁷ Fernando Flores, “La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales”, Alemania, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Editorial Konrad Adenauer Stiftung, Tomo I, 2004, p. 430.

existentes en el territorio ibérico. Para la paradiplomacia, la organización estatal juega un papel trascendental en el otorgamiento de facultades que permiten la internacionalización de las Comunidades Autónomas, específicamente del País Vasco. Ya en el título octavo se define el tipo de organización española, en ella se destaca el reconocimiento constitucional de la autonomía, específicamente en el título “la organización territorial”, la Constitución ya le otorga autonomía a sus gobiernos locales con la finalidad de desarrollar sus intereses comunitarios. Es muy importante el reconocimiento constitucional, ya que esta distribución de competencias territoriales permite que la Comunidad Autónoma del País Vasco diseñe de manera más conveniente su institucionalización orientada al exterior. En seguida se cita textualmente el apartado de la Constitución que brinda autonomía a los gobiernos locales de España:

Título VIII

De la Organización Territorial del Estado

Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.¹⁰⁸

Aunque el anterior artículo pareciera muy claro y sencillo, el elemento de autonomía otorga la suficiente libertad para diseñar algunas de las políticas públicas más elementales para el buen funcionamiento del poder público. Inclusive, en elementos tan específicos y pequeños como lo es el municipio. Hay que recalcar que para este elemento local ya se incluyen facultades autonómicas básicas y orientadas hacia: su territorio, población y sistema de organización.

Uno de los principales objetivos del municipio en España corresponde a la necesidad del Estado de contar con una administración más focalizada para la coordinación de los servicios, asistencia y cooperación jurídica, así como para llevar a cabo una administración eficiente y coordinada, en donde se aseguren los

¹⁰⁸ Constitución Política de la Monarquía Española de 1978.

intereses de todos los municipios que conforman al Estado. De este modo, el otorgamiento de la autonomía a nivel constitucional ofrece un entorno de facilidad para los gobiernos locales y permite que la agenda del municipio, ayuntamiento o comunidad estén motivadas por el interés de cada una de ellas, incluido la necesidad de generar relaciones con la sociedad internacional. La autonomía, en el marco de la Constitución de España, se refuerza a través del artículo 148 sobre las “competencias de las Comunidades Autónomas”, en éstas se encuentran delimitadas las funciones públicas de cada entidad y en su inmensa mayoría abarcan temáticas de la política interna:

Artículo 148. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
3. Las ferias interiores.
4. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
5. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
6. Fomento a la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
7. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
8. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.¹⁰⁹

El punto uno de las funciones es clave para alcanzar una gobernabilidad exitosa, pues la organización de las instituciones de gobierno deja abierta la posibilidad de crear sus propias estructuras políticas e institucionales para asegurar el funcionamiento de las actividades gubernamentales. A partir de esta idea, la proyección internacional es una posibilidad que deja abierta la autonomía, ya que las subsiguientes competencias de la gobernabilidad de las Comunidades Autónomas pueden aumentar la probabilidad de éxito en caso de incidir en la esfera

¹⁰⁹ Constitución Política de la Monarquía Española de 1978.

internacional. El Gobierno del País Vasco ha entendido perfectamente la anterior condición pues su acción internacional a través de sus representaciones, oficinas y delegaciones tienen la finalidad de contar con un mayor desarrollo económico, una promoción de la cultura vasca en el mundo, un fomento turístico mediante ferias industriales, entre otros aspectos para promover el desarrollo local.

En alusión al establecimiento de funciones de política exterior, tanto en España como México, existe un apartado constitucional que atribuye directamente al Estado el diseño y ejercicio de las relaciones con actores internacionales. Es importante aclarar que a diferencia de la Constitución Mexicana, los términos de la acción exterior del Estado difieren: en el caso mexicano se le llama “Política exterior” y en España se refiere a “Relaciones Internacionales”; sin embargo, en el fondo obedecen a la misma agenda por tratar temas de *alta política* hacia los demás Estados. Las funciones del Estado español en cuanto a política exterior quedan más claras al analizar el artículo 149 de la constitución española que se cita textualmente de la siguiente forma:

Artículo 149. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones Internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.¹¹⁰

De las anteriores atribuciones depende el desarrollo de la diplomacia y la política exterior del Estado español como el principal actor en Relaciones Internacionales; sin embargo, no se puede negar que la dinámica globalizadora ha influido en nuevos enfoques y actores en la escena internacional del siglo XXI. Si bien el principal actor

¹¹⁰ Constitución Política de la Monarquía Española de 1978.

a nivel de política exterior sigue siendo el Estado, también es cierto que se han agregado nuevos agentes en un nivel debajo de la representación estatal.

Para España, esta diferenciación ha sido objeto de diferentes discusiones y debates, con relación al otorgamiento de autonomía a Comunidades Autónomas para diseñar y ejercer sus mecanismos de internacionalización. En este sentido, Fernando Cuevas hace una explicación sobre lo dispuesto en el artículo 149, el cual no impide explícitamente que las regiones españolas realicen paradiplomacia, pues a pesar de que la Comunidad Autónoma del País Vasco está sujeta a lo que dicta el Estado también depende de las acciones de un actor supranacional como la Unión Europea, y aun así es permitido:

En el caso de las relaciones internacionales, veremos que, si bien están indiscutiblemente en cabeza del Estado, ello no impide que la Comunidades Autónomas puedan celebrar acuerdos con otras circunscripciones territoriales extranjeras en el marco de sus competencias o bien, que tengan sus propias “oficinas de intereses” para el desarrollo de sus negocios y el seguimiento al instante del rumbo de la Unión Europea, como lo ha dejado dicho el Tribunal Constitucional en un recordado fallo.¹¹¹

Bajo este entendido, sería conveniente incluir la práctica paradiplomática en un nivel constitucional a través de funciones específicas para las Comunidades Autónomas, y así, evitar caer en ambigüedades sobre la injerencia de los actores locales en asuntos internacionales. Más allá de las resoluciones y fallos judiciales, es necesario volver a definir las funciones del Estado en política exterior y redistribuir las tareas de la los gobiernos locales en sus relaciones internacionales. Concretamente en España, estos temas son objeto de polémica debido a que su

¹¹¹ Fernando Cuevas, “El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, Revista Internacional del Mundo Económico y del Desarrollo”, Vol. II, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, p. 3, [En línea] URL: <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/EL-REPARTO-DE-COMPETENCIAS-ENTRE-EL-ESTADO-Y-LAS-COMUNIDADES-AUT%C3%93NOMAS.pdf> [Consulta: 14 de mayo de 2012].

práctica representa un aparente síntoma de “separatismo” ante la incuestionable fuerza del Estado y su centralidad política. Frente a esta situación los Estatutos de Autonomía cobran relevancia e importancia para la estabilidad y funcionamiento de la gobernabilidad española debido a que estos instrumentos son más especializados con relación a lo estipulado en la Constitución.

3.2.2 Estatuto de Autonomía del Gobierno del País Vasco y su acción exterior

La regulación de las Comunidades Autónomas se encuentran señaladas en los Estatutos de Autonomía, en éstos se establece una forma más detallada y específica de las atribuciones de cada Comunidad. Con relación al País Vasco, las relaciones internacionales cuentan con un peso específico en el diseño de las funciones contenidas en su estatuto. El elemento que le da forma a sus relaciones paradiplomáticas es la autonomía, entendida como una capacidad de los gobiernos locales que permite diseñar y ejercer su propia forma de gobierno – sin contravenir las normas supremas- por tanto, las relaciones internacionales de la Comunidad Vasca se encuentran apegadas a la ley y se insertan perfectamente dentro de agenda gubernamental, permitiendo complementar la agenda local y estatal de la política exterior española.

La autonomía constitucional debe dar entrada a los intereses autonómicos en la elaboración de la política exterior estatal y en las estructuras del servicio exterior, considerando que las Comunidades Autónomas son portadoras de interés general, representan los del propio Estado hacia el exterior.¹¹²

La complementariedad en materia de política exterior y relaciones internacionales entre el Gobierno Español y la Comunidad Autónoma del País Vasco genera un fortalecimiento institucional de la proyección hacia el exterior. De este modo, la internacionalización abarca y aglutina a la gran mayoría de los actores existentes

¹¹² César Colino, “La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española”, España, Observatorio de Política Exterior Española, 2007, p. 28.

en el Estado, permitiendo que tanto la toma de decisiones como el beneficio de éstas se no sólo se limiten al Jefe de Ejecutivo, al Parlamento y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación. En este sentido, el Presidente del Gobierno Autónomo puede tomar un protagonismo complementario al del representante del Estado con actividades como: visitas y recepción de autoridades locales, la puesta en marcha de misiones especiales y oficinas de representación que promueven el turismo, la industria, el comercio, la cultura, y la cooperación descentralizada de su comunidad.

Las leyes secundarias o federales pueden otorgar mayor certeza a la paradiplomacia en España, porque bajo este nivel jurídico es posible otorgar mayor claridad y certeza a las actividades que derivan de las relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas. La creación de oficinas de representación en el exterior es un ejemplo de una creación constitucional a partir de una clara reglamentación jurídica. Dichas instituciones han sido aceptadas mediante la costumbre como actividades que no alteran el orden político a nivel internacional. A continuación se presenta un párrafo que muestra las motivaciones para incluir paradiplomacia en las leyes secundarias de España:

La “Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” que en el capítulo III “La Administración General del Estado en el Exterior” se destaca: “En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior colaborará con todas las Instituciones y organizaciones españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas.”¹¹³

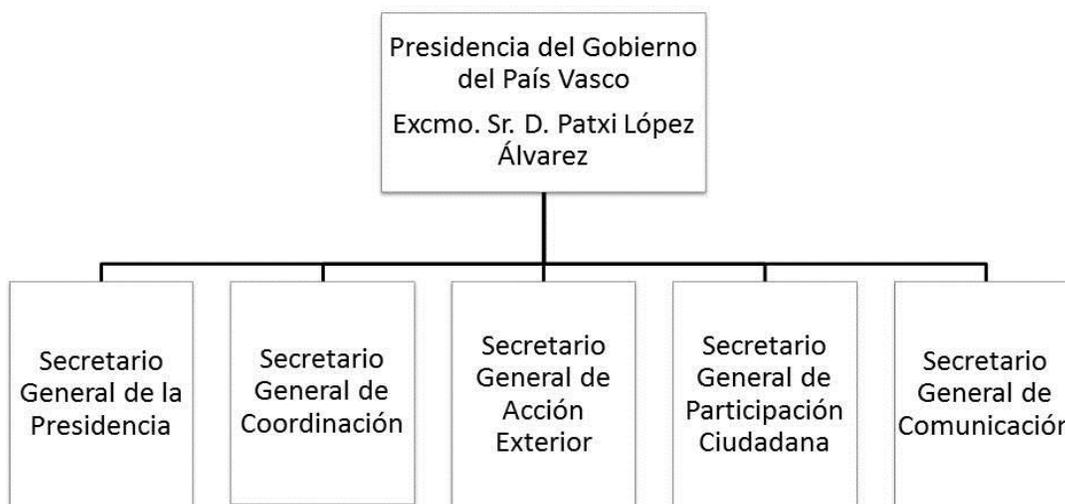
Gracias al contexto político y jurídico que ofrece el gobierno español para la internacionalización de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Vasca ha institucionalizado su inherente necesidad de relacionarse con el mundo desde el

¹¹³ Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, España, 1997.

momento que se constituyó su gobierno. Por ello, la paradiplomacia está incluida dentro de los escalafones más altos de sus estructuras gubernamentales, sólo por debajo de la propia presidencia del gobierno, como se muestra en el siguiente esquema.

Gráfico 6.

Organigrama del Gobierno del País Vasco



Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría de Acción Exterior tiene un peso específico dentro del desarrollo gubernamental vasco y representa una pieza fundamental para potencializar los demás aspectos de su agenda a nivel internacional. Esta dependencia coordina las acciones exteriores que lleva a cabo el Gobierno, tanto en las visitas de jefes de Estado y de gobierno extranjeros, como de las autoridades vascas en el Exterior. Además, esta dependencia se encarga de fungir como vínculo entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de España en los asuntos que atañen a la propia Comunidad; también entabla relaciones con organizaciones internacionales, embajadas, consulados, delegaciones de Euskadi y finalmente con redes empresariales de origen vasco. No obstante, es necesario tener en claro que en términos del Derecho Internacional Público, el Gobierno del País Vasco no tiene la capacidad jurídica para

suscribir tratados internacionales con los demás países, función exclusiva para el Estado, pues este tipo de compromisos compromete a la totalidad del país.

La capacidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actuaciones que se proyecten internacionalmente, sólo se limita a aquellas actividades que sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, pero que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales.¹¹⁴

Entendiendo las limitaciones políticas y jurídicas que tienen las Comunidades Autónomas, la paradiplomacia vasca ha institucionalizado sus capacidades enmarcadas en el estatuto de autonomía; materializadas en oficinas de representación gubernamental, delegaciones y oficinas que involucran a representantes gubernamentales, ciudadanos vascos, e inclusive al sector empresarial. Es necesario recalcar que el éxito de este aparato gubernamental es posible gracias a la correspondencia y correlación correcta entre las leyes supremas y secundarias, las cuales provocan que sea viable la creación de instituciones que atiendan eficientemente los mecanismos de representatividad hacia el exterior.

Una vez explicado el andamiaje político y jurídico en el que descansa el Estado Español y las Comunidades Autónomas, conviene estudiar en qué consiste la paradiplomacia del Gobierno Vasco, la cual está enfocada hacia sus instituciones y funciones. Esto con el objetivo de tener más claridad sobre cuál es el alcance de las relaciones paradiplomáticas de un gobierno local cuando aprovecha las oportunidades que ofrece el sistema internacional.

¹¹⁴ Jurisprudencia Constitucional referente a las atribuciones internacionales del Gobierno del País Vasco, Núm. de sentencia: 165/1994 [En línea] URL: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165&lang=eu> [Consulta: 15 de mayo de 2012].

3.3 La paradiplomacia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la actualidad

Ya se ha analizado que desde la creación del gobierno autónomo, el País Vasco ha utilizado las relaciones internacionales como medio de legitimación frente a la complicada situación política en España. Uno de los principales aciertos de la paradiplomacia vasca es la visión y objetivo que se tiene para lograr un posicionamiento a nivel internacional, mediante la utilización de instituciones que se pueden asemejar a cualquier ministerio o secretaría de relaciones exteriores y cooperación, pero en función de sus intereses locales. En este sentido se hace referencia a la Secretaría General de Acción Exterior, la cual se encarga de establecer los lineamientos que regirán el plan de internacionalización y proyección vasca en el mundo. Para poder entender el grado de importancia de la internacionalización en las políticas públicas es necesario recurrir a las motivaciones del propio gobierno que se cita a continuación:

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene asignadas un conjunto de competencias (industria, comercio, turismo, cultura, educación, pesca, agricultura, medio ambiente, empleo, cooperación al desarrollo, justicia) cuya gestión y pleno desarrollo en un contexto mundial como el actual conlleva necesariamente a una proyección internacional.¹¹⁵

La delimitación establece las competencias y el campo de acción de las relaciones internacionales vascas. Este nuevo nivel de política pública y paradiplomacia no representa un peligro para la estabilidad de la política exterior ni para la integridad del Estado español, pues no se pretende internacionalizar una comunidad o región *per sé*, sino más bien es la identificación de temas de interés público que se vuelven factibles para llevarlos a un plano internacional.

¹¹⁵ Alexander Ugalde, "Presencia internacional institucional a través de la acción exterior del Gobierno Vasco", España, Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre, 2007, pp. 367-391. [En línea] URL: http://www.dipriihd.ehu.es/s0111-con/es/contenidos/informacion/00111_paginaspersonales/es_00111_pa/adjuntos/2007_Libro_homenaje_I_naki_Aguirre.pdf [Consulta: 15 de mayo de 2012].

En el ámbito económico se pueden ver resultados y beneficios inmediatos; las pequeñas y medianas empresas se pueden beneficiar de la paradiplomacia de un gobierno local mediante la inserción en otros mercados, ampliando así sus oportunidades de negocio. Esto no significa que el Gobierno Vasco realice una de las principales responsabilidades de la propia empresa o que la sustituya, más bien, que a través del fomento de la cultura vasca en el mundo se vuelve más factible el establecimiento de una empresa alrededor de los países que integran la sociedad internacional.

Otro beneficio de la paradiplomacia -para el caso vasco- es el posicionamiento político complementario al del Estado, de manera tal que la “marca ciudad” del país vasco es promovida alrededor del mundo como un comunidad desarrollada y atractiva al turismo, desarrollo, inversión, etc. Por ello que cada vez la paradiplomacia va cobrando mayor importancia debida al nivel de influencia que ésta puede tener en foros tan complejos como el de la Unión Europea. Por esta razón, el grado de profesionalización de los funcionarios vascos que llevan a cabo esta labor es cada vez mayor, sólo por debajo del nivel de los diplomáticos y cónsules pertenecientes a la diplomacia tradicional.

3.3.1 Instituciones de representación del Gobierno Vasco en el mundo

Las instituciones públicas que se encargan de ejecutar la diplomacia local vasca atienden necesidades diversas de acuerdo a su margen de acción, algunas son más generales como es el caso de la Delegación para la Unión Europea y otras son tan específicas como Delegación para Chile y Perú. Para generar acuerdos de colaboración, hermanamiento y cooperación, el Gobierno español ha dotado de autonomía jurídica al País Vasco para hacerlo. Dentro del Estatuto Político de la Comunidad se estipula esta capacidad como se cita a continuación:

1. Las Instituciones Públicas Vascas desarrollarán fuera del Territorio de la Comunidad Libre Asociada de Euskadi la actividad necesaria para la defensa y la promoción de los intereses de los ciudadanos y ciudadanas vascas,

pudiendo suscribir, a tal efecto, acuerdos, convenios y protocolos con instituciones y organismos internacionales, en los ámbitos de su propia competencia.¹¹⁶

Refiriéndose a México, es posible encontrar similitudes con el País Vasco en el ámbito de los acuerdos interinstitucionales, pues para aspirar a una paradiplomacia que trascendencia más allá de momentos coyunturales se necesita materializar la construcción de acuerdos entre actores locales y estatales mediante instrumentos jurídicos que impliquen un grado de responsabilidad para ambas partes, enfatizando que sólo se tratarán de temas de desarrollo y cooperación. Aunque los acuerdos internacionales en el contexto de la paradiplomacia no sólo son exclusivos entre los gobiernos locales, existen otros instrumentos parecidos, los cuales resultan muy específicos por su temática y por quienes los suscriben; tales convenios pueden darse entre instituciones, asociaciones u organizaciones extranjeras, por ejemplo: El acuerdo entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el País Vasco para enseñar euskera (la lengua del Reino de Navarra) en la institución educativa mexicana con el objetivo de seguir difundiendo la cultura vasca en el mundo.

Es posible encontrar otros ejemplos como un instrumento de cooperación entre una empresa vasca y un gobierno local mexicano en donde se beneficie directamente a un sector que satisfaga el bien común entre ambas partes. Aunque este tipo de relaciones sigue siendo tema de debate sobre si es paradiplomacia o no, la realidad dicta que cada vez más actores se han ido incluyendo en la diplomacia y los negocios internacionales.

En cuanto a la acción exterior de las instituciones gubernamentales, el Gobierno del País Vasco cuenta con personal preparado y enfocado exclusivamente a representar su comunidad a nivel internacional; en el entendido que la creación, desaparición y modificación de las delegaciones y oficinas están

¹¹⁶ Estatuto Político de la Comunidad Libre Asociada de Euskadi, España, 2004.

condicionadas al interés y a la capacidad del Gobierno Vasco. Por tal razón, la acción exterior vasca se ha vuelto cada vez más profesional en función de la importancia que representa para su desarrollo político, económico y social.

3.3.1.1 Organización de la Acción Exterior del País Vasco

La organización del Gobierno del País Vasco al exterior ha sido exitosa debido a su grado de organización. La diversificación de los campos de acción, ocasionados en gran parte por su condición de gobierno en el exilio ha permitido la creación de dependencias enfocadas en países y bloques estratégicos para los intereses vascos. La interacción con otros países y ciudades es un elemento que ha caracterizado la acción internacional de esta Comunidad Autónoma. Para lograr estos objetivos de diversificación de intereses, es necesario realizar una planificación con base en objetivos claros que ayuden a identificar los actores con los que se pretenda relacionar.

Gráfico 7.

Organigrama de la acción exterior del Gobierno del País Vasco



Fuente: Elaboración propia.

Algunos críticos de la paradiplomacia acusan que el aparato gubernamental derivado de esta práctica representa un gasto excesivo de recursos, muchas veces

innecesarios, pues para esos fines existe un Ministerio de Relaciones Internacionales en España y no representan un beneficio directo para la sociedad. Sin embargo, el conjunto de delegaciones gubernamentales vascas ofrecen beneficios directos para la sociedad, ya que el aumento de la proyección de la imagen exterior vasca incrementa las oportunidades de desarrollo para la sociedad en su conjunto.

La diplomacia local representa un excelente complemento para la política exterior tradicional, pues se abre la posibilidad de beneficiar a más sectores de la sociedad, tanto al interior como al exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, para que la diplomacia local se constituya como un elemento que complemente al Estado, es imprescindible que tanto el Gobierno Vasco como la Secretaría General de Acción Exterior cuenten con un alto nivel de coordinación entre las delegaciones y oficinas que se encuentran a su cargo y así evitar el traslape de funciones y tareas. Por ello, la figura del Lehendakari es primordial para planeación y desarrollo de un plan de gobierno, pues entre sus principales funciones, destaca la de liderar las relaciones internacionales de acuerdo a su principal objetivo, la cual consiste en:

Consolidar una imagen de Euskadi en el exterior vinculada a los principios de transversalidad y unidad de acción en el exterior y de los valores de eficacia, eficiencia, calidad, responsabilidad, diversidad, tolerancia y solidaridad. Una acción exterior que responda a intereses focalizados y que sea acorde con los recursos y potencial de nuestra comunidad autónoma.¹¹⁷

Un claro ejemplo de una representación vasca exitosa y trascendental se pudo observar durante el proceso de consolidación de la Unión Europea, inclusive antes de integrarse formalmente España y Portugal a la UE. Antes de este suceso, ya existía una delegación que representaba los intereses de la Comunidad Vasca.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Antecedentes de Delegación de Euskadi para la Unión Europea, Portal de la Presidencia del Gobierno Vasco, [En línea] URL: <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48->

De este modo, se posibilitó la influencia de la Comunidad vasca dentro del movimiento europeísta con acciones concretas como:

- El seguimiento del proceso de construcción europea analizando sus facetas política, económica, social y cultural desde la perspectiva vasca.
- La construcción de uno de los organismos más amplios en cuanto a tendencias políticas: el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, un foro distinguido de encuentro de la oposición española, catalana, gallega y vasca.¹¹⁹

La incidencia del País Vasco dentro del movimiento europeísta ha permitido un posicionamiento político dentro del contexto europeo. A pesar de constituirse como comunidad autónoma, el pueblo vasco es tomado en cuenta dentro de la toma de decisiones de la Unión, así como en los programas de ayuda y objetivos comunitarios. Éste sólo es uno de los tantos beneficios que ha traído la paradiplomacia en un contexto regional y supranacional. La ayuda proveniente de los fondos estructurales no sería posible si no fuera por la pugna de los vascos por ser representados como una comunidad perteneciente a España.

3.3.1.2 Presencia de la diáspora vasca través de la paradiplomacia

Históricamente, un número significativo de ciudadanos del pueblo vasco ha emigrado a diferentes países con la finalidad de mejorar su condición de vida. Este es un fenómeno social recurrente en la mayoría de los países del mundo y las razones por las que los ciudadanos deciden migrar son diversas, ya que pueden ser laborales, educativas; por reagrupación familiar o inclusive una emergencia sanitaria. Para el caso de la Comunidad vasca, los motivos fueron de índole político debido a la inestabilidad y persecución que aquejó a la sociedad desde la fundación del gobierno autónomo. En los anteriores capítulos se hizo referencia a la migración

10953/es/contenidos/informacion/del_euskadi/es_11165/del_euskadi_antecedentes.html [Consulta: 18 de junio de 2012].

¹¹⁹ Alexander Ugalde Zubiri, “El Consejo Vasco del Movimiento Europeo – Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua (1951-2001), España, Euskonews & Media, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0109zkbk/gaia10903es.html> [Consulta: 18 de junio de 2012].

como un elemento que provoca que el gobierno local emplee mecanismos de representación que conllevan necesariamente a la institucionalización de la paradiplomacia. Actualmente, las instituciones gubernamentales encargadas de atender las exigencias de los vascos residentes en el exterior son activas pero no lo suficiente, ya que resulta complicado satisfacer todas las colectividades existentes:

Actualmente los vínculos comunicacionales en todas sus variantes establecidos entre Euskal Herria y la diáspora alcanzan a un reducido grupo de actores, si se tiene en cuenta el número total de descendientes de vascos en el mundo y la población total de Euskal Herria. Dichos actores se limitan al Gobierno vasco y otras instituciones de Euskal Herria, y los dirigentes y algunos socios de las organizaciones vascas en el mundo.¹²⁰

Uno de los principales retos para la diplomacia local es la de enfocarse a las necesidades que tienen los grupos sociales en el extranjero, -a pesar de que se cuenten con las representaciones consulares- las oficinas vascas se han dedicado a afianzar con mayor medida los vínculos existentes entre las personas con identidad vasca mediante la atención a los flujos culturales, educativos, sociales y socioeconómicos. Es necesario aclarar que estos grupos de ciudadanos no sólo las componen los nacidos en la Euskal Herria sino también sus descendientes. El Gobierno vasco ha trabajado en conjunto con la sociedad en la creación de centros que promueven la identidad vasca como se ve a continuación:

Estas colectividades vascas han logrado estrechar lazos entre Euskadi y sus países de acogida inaugurando centros vascos, más conocidos como *euskal etxeak*, a lo largo y ancho del planeta. Hoy por hoy, existen 153 centros de este tipo, a través los cuales los vascos de la diáspora proyectan el conocimiento de la realidad vasca mediante la promoción de su cultura y

¹²⁰ Euskonews, Red de comunicación y cooperación integral para ampliar y optimizar los vínculos de y entre Euskal Herria la diáspora”, Proyecto EuskoSare, España, 2006. [En línea] URL: http://www.euskonews.com/0228zkb/artikuluak/euskosare_es.pdf [Consulta: 12 de junio de 2012].

economía, favoreciendo así las relaciones con los distintos pueblos que los reciben.¹²¹

El esfuerzo que ha realizado el Gobierno Vasco para crear un número considerable de delegaciones enfocadas a los grupos de personas vascas alrededor del mundo no ha sido suficiente, las oficinas dedicadas a la atención de grupos vascos tienen mucho potencial si las comparamos con otras comunidades autónomas. Si se realiza un recuento de las representaciones totales en exterior de las comunidades de España, la vasca se encuentra en un cuarto lugar, el cual resulta muy interesante aunque puede ir creciendo paulatinamente.

“Las CCAA no se han quedado atrás y compiten con este despliegue diplomático, como si de *mini estados* se tratasen, acumulando un total de 195 representaciones en el exterior (Lo que incluye delegaciones del Gobierno autonómico y oficinas comerciales), cuyo coste en 2011 será de 402 millones de euros. Cataluña es la Comunidad que encabeza el ranking de representaciones en el exterior con 54, seguida a gran distancia por la Comunidad Valenciana (23) y Andalucía (22). A continuación se encuentra el País Vasco (con 13 oficinas en el extranjero), Asturias (13), Galicia (12), Murcia (12), Madrid (11) y Canarias (8). Por último las CCAA con menos representaciones en el exterior son Navarra (5), Castilla y León (5), Aragón (5), Extremadura (4), Baleares (2), La Rioja (2), Castilla-La Mancha (2) y Cantabria (2).¹²²

Uno de los principales retos de la paradiplomacia de las comunidades autónomas en España es atender y diversificar las acciones exteriores de forma eficiente. No se trata de establecer oficinas al rededor del mundo para lograr sólo una forma de representación, más bien, se deben identificar a los grupos pertenecientes a la

¹²¹ Micro sitio de fomento turístico del Gobierno Vasco, “Euskadi en el mundo”, España, [En línea] URL: <http://turismo.euskadi.net/x65-15752/es/> [Consulta: 18 de julio de 2012].

¹²² Redacción, “Las CCAA gastarán 402 millones este año en sus 195 oficinas en el exterior”, La voz de Barcelona, 16 de noviembre de 2011, [En línea] URL: <http://www.vozbcn.com/2011/11/16/92824/oficinas-exterior-ccaa-millones/> [Consulta: 19 de junio de 2012].

comunidad vasca en las diferentes ciudades del mundo para que con base en ello se establezcan misiones que atiendan las demandas de los connacionales. Incluso, la atención de los gobiernos locales hacia las diásporas podría ser un punto de partida para la internacionalización, lo cual haría más sencillo la identificación de ciudades con el potencial para entablar diplomacia local. En este sentido, uno de los principales inconvenientes para la creación de nuevas misiones es la falta de recursos, un rubro que en primera instancia le correspondería al Ministerio de Asuntos Exteriores. Algunos críticos cuestionan la conveniencia sobre la utilización de recursos públicos en la paradiplomacia; sin embargo, una acción exterior que involucra agentes, empresas, ciudadanos etc., puede representar una vía para generar desarrollo y recursos de manera autosuficiente.

3.3.1.3 La importancia de la Cooperación descentralizada del Gobierno del País Vasco

En el capítulo uno se analizó a la paradiplomacia como un elemento clave en el contexto de la Cooperación Internacional -específicamente en la Cooperación Descentralizada-, pues este tipo de proyectos permiten la inclusión de actores locales dentro de los temas de desarrollo. Para el caso del Gobierno del País Vasco, dichas prácticas se encuentran estrechamente vinculadas hacia la forma en la que han institucionalizado su paradiplomacia en distintos países. Desde su construcción como Comunidad Autónoma, el Gobierno del País Vasco ha buscado utilizar sus instituciones para fomentar la ayuda y la solidaridad a nivel internacional con base en sus acuerdos de cooperación, hermanamiento y ayuda. El organismo público encargado de llevar a cabo las tareas de ayuda y cooperación es la “Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo”, la cual promueve la afinidad entre agentes internacionales y locales para promover el desarrollo local y el combate a la desigualdad.

Tanto la Cooperación Internacional como la Cooperación Descentralizada son dos tareas que son vistas como un aspecto más de la política exterior por la mayoría de los países centralistas como México. Sin embargo, para la Comunidad Autónoma

del País Vasco se concibe como una política pública y propia, es decir, independiente de lo que dicta el Ministerio de Relaciones Internacionales del Estado Español. La política de cooperación vasca requiere una articulación legal más certera y específica debido a la cantidad de agentes implicados como: el Estado, gobiernos locales, Sociedad Civil, diputaciones, agrupaciones supranacionales, ayuntamientos y fondos de cooperación. Por tanto, el grado de complejidad será mayor que la cooperación internacional dirigida por el Ministerio de Política Exterior.

La planeación y estrategia de Cooperación Descentralizada resulta más compleja debido al establecimiento de acuerdos entre actores locales vascos con otros actores internacionales. Es decir, el Gobierno del País Vasco ha establecido dos grandes estrategias de cooperación: una general y otra particular. El general se rige mediante la Ley Vasca de Cooperación; en donde se enmarcan las prioridades y objetivos con base en dos ejes principales: la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad. La segunda estrategia se encuentra en función de cada país con el que se comienza a establecer intercambios y fortalecimiento de cooperación bilateral. Estas dos condiciones han colocado a la cooperación vasca con un alto prestigio internacional, pues se reconoce su actuación, grado de especialización, manejo de un modelo de desarrollo complementario y una identidad propia.

Para efectos del estudio de la paradiplomacia y su vinculación con la Cooperación Descentralizada, el modo en el que se diseña la cooperación en el País Vasco resulta un referente para México, ya que el andamiaje jurídico vasco ha fomentado el fortalecimiento institucional de una política eficiente, acertada y complementaria al gobierno central. Un ejemplo de ello es la creación de dependencias como el Consejo de Cooperación Vasco o la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, las cuales han fungido como coordinadoras de todas las instituciones que participan en esta dinámica.

Para reforzar la idea del grado de profesionalización y coordinación de la diplomacia local vasca, vale la pena citar una de las prioridades de la Cooperación Vasca para

el periodo 2012-2015: “Avanzar en la consolidación e institucionalización mediante la provisión de recursos humanos cualificados y suficientes, estrategias e instrumentos operativos, políticas y mecanismos de fortalecimiento institucional en materia de género, rendición de cuenta, estrategias de comunicación, evaluación y gestión de dato; así como profundizar en el dinamismo y operatividad conseguidos en los espacios de participación y coordinación creados.”¹²³

Los retos no son sencillos, pues exigen un grado máximo de planificación y ejecución de manera eficiente. La finalidad de la búsqueda del fortalecimiento institucional es consolidar y aumentar la calidad de los mecanismos de cooperación y sus respectivas políticas que impacten en la sociedad vasca, española y mundial. A nivel regional la cooperación en América Latina siempre ha sido una prioridad para el Gobierno del País Vasco, por ejemplo, para el ejercicio 2008-2011 se destinó el 0,5 % del presupuesto de Euskadi en materia de cooperación descentralizada, es decir, un poco más de ochenta millones de euros.

La Cooperación Descentralizada por otro lado, exige todavía un mayor protagonismo por parte de los Gobiernos Locales, pues éstos cada vez cuentan con un papel más activo por proteger sus intereses y demandas en las políticas de desarrollo. Uno de los grandes retos de esta nueva modalidad de cooperación es precisamente fortalecer las instituciones y fomentar la creación de foros, en los cuales se generen políticas públicas enfocadas al desarrollo local. Dicha institucionalización permitiría el beneficio directo para lo local, a diferencia de la cooperación tradicional Norte-Sur.

El binomio paradiplomacia y cooperación ha tomado tal fuerza, que se han creado foros internacionales integrados por gobiernos locales como: la Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), MERCOCIUDADES

¹²³ Portal del Gobierno de Irekia, “Proyecto del plan estratégico y director de Cooperación 2012-2015”, URL: http://www.irekia.euskadi.net/assets/a_documents/2095/anteproyecto_ped_201215.pdf?1335442945 [Consulta: 22 de diciembre de 2012].

(Red de Municipios del MERCOSUR), por mencionar algunos. El auge de estos escenarios multilaterales exige el diseño y la ejecución de planes complementarios al Estado en temas de acuerdos comerciales y de integración económica.

En el caso vasco, resulta interesante la forma en la que se realiza una acción internacional hacia México como un elemento clave en el su política de internacionalización. Aspectos fundamentales como la migración española del siglo XIX, o la política exterior que México empleó en el contexto del presidente Lázaro Cárdenas, enfocado a la ayuda internacional, dieron como resultado una institucionalización que sentó las condiciones de una relación paradiplomática y que da sentido al análisis comparativo de la presente investigación.

3.4 La paradiplomacia de la Comunidad Vasca en México

Históricamente, la relación entre la Comunidad Vasca y México ha sido muy activa debido a un constante flujo migratorio de vascos y una intensa cooperación internacional iniciada a partir de la década de los años treinta. Es necesario aclarar que la paradiplomacia vasca que se realiza en México no sólo ha dependido del factor migratorio sino otros aspectos como la compatibilidad de sus intereses como: acuerdos comerciales, educativos o culturales. Por ello, los vascos han establecido una política pública mediante la representación en territorio mexicano como parte de su plan de internacionalización alrededor del mundo. En esta última parte del capítulo analizará la acción exterior de la Comunidad Vasca en México como un elemento fundamental de su política de desarrollo, así como sus diferentes modalidades de paradiplomacia a través de instituciones y planes de gobierno.

3.4.1 Los flujos migratorios vascos hacia territorio mexicano

México fue uno de los principales puntos de llegada para miles de vascos desplazados por la complicada situación vivida en su país durante la Guerra Civil española. Familias enteras llegaron a tierras mexicanas para encontrar un lugar donde pudieron insertarse en el desarrollo económico, político y social de México, no sólo en el tiempo que duró el conflicto sino posterior a la etapa de inestabilidad social en España. Por tal razón, un número considerable de vascos decidieron quedarse en suelo mexicano debido a las oportunidades que encontraron ahí. La difícil situación provocó la desintegración de familias y la diversificación de destinos como se aprecia en el siguiente fragmento.

Evidentemente, la migración favorece los procesos de paradiplomacia, en el entendido que los grupos sociales asentados en un país extranjero provoca una mayor interacción entre actores, como diásporas, asociaciones civiles o colectividades que exigen una intensa actividad paradiplomática en función de preservar las prerrogativas que les otorga su país de origen. No se está afirmando que la migración sea un requisito para el establecimiento de relaciones paradiplomáticas, ni mucho menos se señala que sea el único. Sin embargo, para la relación México-Gobierno del País Vasco el fenómeno migratorio constituyó un elemento que afianzó la relación bilateral desde los tiempos de la Guerra Civil en el país ibérico:

Durante y después de la Guerra Civil española, muchos ciudadanos de la Península Ibérica cruzaron el océano Atlántico y se refugiaron en la que entonces podía ser la “tierra de las oportunidades”. En pueblos enteros del País Vasco los enfrentamientos políticos e ideológicos empujaron a muchas familias a enviar a los niños pequeños a países como Rusia, Argentina, Venezuela y México, que se consideraban como remansos de paz. ¹²⁴

¹²⁴ María Eloísa Solís, “Vascos en Chihuahua: relato de una migración histórica”, Blog de El Universal, 25 de noviembre de 2005, [En línea] URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/317682.html> [Consulta: 6 de junio de 2012]

La migración hacia América fue la primera razón para el establecimiento a futuro de la paradiplomacia vasca en nuestra región y el caso de México no fue la excepción. El peso político en la región y la cercanía con Estados Unidos convirtieron a nuestro país en un destino atractivo para el desarrollo de los intereses vascos. La historia de migración vasca en México se remonta desde los tiempos de la Conquista, aunque con un número discreto si se le compara con la migración en tiempos de la Guerra Civil Española; sin embargo, desde el siglo XVI se puede apreciar que el tipo de migración que llegó a tierras mexicanas influyó políticamente en las decisiones del país:

Los vascos comenzaron a emigrar a lo que ahora conocemos como México, desde tiempos de la Conquista. Hacia mediados del siglo XVI, el centro de la Nueva España ya había sido conquistado y pacificado y como los pueblos administrativos, militares y políticos estaban en manos de los castellanos principalmente, los vascos se trasladaron al occidente y noroeste.¹²⁵

Lo anterior circunstancia explica por qué México se ha consolidado como un país atractivo para el pueblo vasco. Desde los tiempos de la conquista ya se habían establecido grupos y colectividades, los cuales facilitaron la llegada de los exiliados, aunque otra cantidad de vascos llegaron al país sin ningún contacto familiar o de algún vínculo que pudiera facilitar un establecimiento medianamente estable. Esta migración tan diversa provocó que el Gobierno en el exilio tuviera como prioridad el establecimiento de una delegación que atendiera y velara por los intereses de los vascos residentes en México. Al parecer, los vascos fueron los únicos que se preocuparon por institucionalizar las relaciones emanadas de la migración y la relación bilateral, ya que por parte de México se actuó de manera pasiva y el gobierno únicamente se limitó a dar asistencia a los ciudadanos vascos provenientes de tierras españolas.

¹²⁵ Gorka Rosain, "Los vascos en el occidente y noroeste de México", Euskonews & media, 5 de mayo de 2003, [En línea] URL <http://www.euskonews.com/0212zbk/kosmo21202.html> [Consulta: 6 de junio de 2012].

Más allá de las estimaciones numéricas de vascos que arribaron a México, lo destacable es el tipo de migración que se asentó fue el arribo de ciudadanos españoles con una formación y profesión específica. Algunos de los tipos de profesiones que arribaron a partir de la Guerra Civil fueron comerciantes, artesanos, agricultores, ganaderos, educadores, etc, los cuales se establecieron para formar sus propios negocios que más adelante formarían grandes grupos de ciudadanos. Es decir, este tipo de personas pudieron desarrollar un rol para insertarse en la lógica productiva de México, ayudando así al desarrollo productivo y a la formación de una base social para el establecimiento de relaciones sociales y más adelante paradiplomáticas.

El gobierno mexicano no ha sabido actuar de manera conveniente ante los flujos migratorios, no sólo de España sino de cualquier otra parte del mundo. No ha puesto la suficiente atención a los movimientos migratorios ni a los asentamientos sociales de diferente nacionalidad. Tanto la diplomacia como la paradiplomacia y la cooperación podrían estar diseñadas en función de esta variable –aunque no parezca importante en primera instancia-. El éxito de la institucionalización de la paradiplomacia no recae en la migración ni en el tipo de ésta; sin embargo, el grado de eficacia y atención de fuerzas podría mejorar si se tiene en cuenta este fenómeno social. Empero, a pesar de los esfuerzos de ambos gobiernos hay que hacer énfasis que la organización de las sociedades generalmente se desarrolla antes que la institución paradiplomática o de cooperación descentralizada.

Más adelante se encontrarán dos grandes variables que afianzaron la relación entre México y el Gobierno del País Vasco: en primer lugar las razones políticas de ambos gobiernos, las cuales son decisiones de política exterior que facilitan el intercambio de delegaciones o el recibimiento de personas en calidad de refugiados; en segundo lugar se encuentran las razones sociales, que al margen de las políticas gubernamentales, son los grupos migratorios que se trasladan de un país a otro sin importar la existencia de un acuerdo migratorio.

3.4.2 La política exterior mexicana y la consolidación de las relaciones entre México y el País Vasco

Como complemento a los flujos migratorios –importantes para la acción exterior vasca en México-, las decisiones gubernamentales del Estado mexicano se han constituido como un elemento que facilitó la existencia de grupos vascos así como de instituciones que velan por sus intereses. A través de la ayuda humanitaria, México ha contribuido para que la relación bilateral entre ambos países se consolide cada vez más. Un ejemplo de tal situación ocurrió entre 1937 y 1942 con la administración de Lázaro Cárdenas. El primer mandatario mexicano acogió a diferentes exiliados españoles por la Guerra Civil, estableciendo Morelia, Michoacán como el punto de establecimiento en donde se les dotaría a los refugiados alojamiento y educación. Esta es una decisión de política exterior que afianzaría la relación bilateral y que colocaría a México en una posición prioritaria para la agenda exterior del País Vasco y un ejemplo de ayuda humanitaria para la comunidad internacional:

Un momento significativo dentro de la relación bilateral entre México y España, resultó ser el cambio de política exterior del gobierno del general Lázaro Cárdenas, el cual se distinguió por el otorgamiento de refugio a aproximadamente 30 mil españoles exiliados debido a la Guerra Civil.¹²⁶

No todos los refugiados españoles llegaron a México, un número significativo de refugiados vascos tuvieron que desplazarse a otros países europeos y latinoamericanos para salvaguardar su integridad. Gracias a las facilidades otorgadas por el General Lázaro Cárdenas muchos optaron por México como un destino adecuado para asentarse. Las motivaciones que tuvo el presidente Cárdenas para refugiar a una cantidad considerable de españoles se debió principalmente a que los migrantes españoles no representaban una amenaza para

¹²⁶ Lucía Luna, “Memoria de exilios y exiliados”, Este País Núm. 33, Espala, diciembre 1993, [En línea] URL: http://estepais.com/inicio/historicos/33/2_reportaje_memoria%20de%20exilia%20y%20exiliados.pdf [Consulta: 6 de junio de 2012].

la estabilidad de la sociedad mexicana, por el contrario, este flujo migratorio resultaba beneficioso y complementario para el desarrollo de la nación mexicana. Es así como lo expresa el General Lázaro Cárdenas en su discurso ante el Congreso mexicano en 1939 que se cita de la siguiente manera:

“México recibiría la contribución de un grupo estrechamente relacionado por raza y espíritu a los mexicanos. Era una inmigración asimilable, “atendiendo el idioma y la sangre” que contrastaba con otros flujos migratorios que generalmente se mantenían “divorciados” de los nacionales a los que desplazaban de sus actividades económicas, se concentraban en centros urbanos y administraban sus capitales especulativos , sin asociarse a los destinos de México.¹²⁷

A partir de su asentamiento, los españoles (incluidos los vascos), coadyuvaron en la esfera económica, social y política de México. Por su parte, el pueblo mexicano no vio en el migrante vasco una invasión o un obstáculo en el aspecto económico y laboral, provocando de este modo un binomio de complementariedad que se sigue viendo hasta estos días. No existe una cifra exacta en los registros sobre la cantidad exacta de vascos que arribaron al país, empero existe un dato interesante de los principales puntos de arribo en tiempos del cardenismo:

Las primeras oleadas de refugiados llegaron en los buques Sinaia, Ipanema y México. Los historiadores estiman que México acogió a cerca de 25,000 refugiados españoles entre 1939 y 1942, gran parte durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas del Río.¹²⁸

Este fue uno de los principales motivos por los que se consolidó la relación entre México y el pueblo español. A lo largo de la historia del México, los españoles y específicamente los vascos han contribuido al desarrollo económico y político del

¹²⁷ Fernando Saúl Alanís Enciso, “Los refugiados españoles versus la repatriación de mexicanos en Estados Unidos”, México, Revista Casa del tiempo, Octubre de 2009, pp. 140-145.

¹²⁸ Astrid Karam Enríquez, “Inmigración española en México”, México Diplomático, [En línea] URL: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/Inmigracion_espanola_Mexico.pdf [Consulta: 7 de junio de 2012].

país. El conjunto de las condiciones políticas y sociales provocaron que México se posicionara como uno de los destinos más importantes para el desarrollo del pueblo vasco. Es por ello que existen instituciones de representación vasca que se dedican a velar por sus propios intereses a la par de la embajada española. Como se analizará a continuación, las siguientes actividades no representan un riesgo a nivel internacional para el gobierno español ni mucho menos se debilita la política exterior, simplemente son instituciones que dan continuidad a la agenda de la Comunidad Autónoma pero en un ámbito internacional.

3.4.3 México, como punto estratégico de la internacionalización del País Vasco

En el presente epígrafe se analizarán los eventos más significativos de la paradiplomacia que el Gobierno Vasco realiza en México debido a su relevancia y utilidad para ambos gobiernos. Estas actividades abarcan temas económicos, políticos y sociales, los cuales se encuentran interrelacionados entre sí pues forman parte de los intereses comunitarios, motivo por el cual se ha decidido proyectarlos a hacia el exterior para lograr un mayor grado de trascendencia y alcance en unas relaciones internacionales cada vez más descentralizadas. Para la acción exterior vasca México se presenta como un país atractivo debido al significativo número de connacionales vascos en el país, así como la posición y peso geopolítico en la región latinoamericana. En este sentido, el eje rector de la paradiplomacia es el ámbito económico y comercial a razón de la cantidad de acuerdos comerciales en el área de América del Norte y Centroamérica.

No hemos de olvidar que por su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México representa un país especialmente atractivo para intercambios comerciales o diferentes proyectos empresariales.¹²⁹

¹²⁹ Organigrama del Gobierno Vasco, página oficial del Gobierno Vasco, [En línea] URL: <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48->

A la condición anterior se le suma que México cuenta con el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) y que España se ha consolidado como uno de los principales socios comerciales desde la creación de este instrumento internacional, éste es el principal motivo de la importancia que tiene México tanto económica como comercialmente para la UE, España y sus entidades locales. De ahí que las Comunidades Autónomas han aprovechado esta plataforma política y comercial para insertarse de manera más conveniente a las oportunidades que ofrece el comercio internacional. Las empresas han tenido un papel fundamental en la consolidación de esta importante relación bilateral dada la presencia en términos cuantitativos pero sobre todo cualitativos:

México es un país muy importante en la internacionalización de las empresas vascas, pues actualmente cuenta con alrededor de 160 compañías de Euskadi, de sectores industriales como máquina-herramienta, automoción, construcción, energía y medio ambiente, industria manufacturera y mobiliario, entre otras, según sostuvo la directora de la Oficina del Gobierno Vasco en México, Itzel Olague.¹³⁰

Un ejemplo de la relación entre la paradiplomacia y el sector privado en beneficio de la sociedad son los convenios alcanzados por el Gobierno Vasco y las empresas del mismo origen establecidas en México, los cuales han generado un alto nivel de concertación que ha facilitado que tanto órganos públicos y privados lleguen a acuerdos que satisfacen una de las tantas demandas sociales como lo es la oferta laboral. En este binomio de representación vasca, la paradiplomacia juega un papel importante, pues gracias ella se han sentado las bases de una relación amistosa en donde es más factible el desarrollo de oportunidades de negocios en diferentes temáticas.

10953/es/contenidos/informacion/delegacion_mexico/es_presen/presentacion.html [Consulta el 8 de junio de 2012].

¹³⁰ "México, punto estratégico en la internacionalización del País Vasco", Multipress- Dailynet, 11 de octubre 2011, [En línea] URL: http://multipress.com.mx/articulos.php?id_sec=24&id_art=18633&id_ejemplar=0 [Consulta: 20 junio de 2012].

La Oficina de Representación del Gobierno Vasco en México, la Asociación de Empresarios Vascos Empebask, y el Centro Vasco/Euskal Etxea de México, han firmado un convenio de colaboración para fomentar la contratación de ciudadanos vascos en el país, así como para cubrir las necesidades de personal de las empresas vascas en México.¹³¹

Otros casos donde se relacionan la actividad empresarial y la paradiplomacia vasca son las misiones empresariales realizadas cada año, en donde más sesenta empresas vascas tienen contacto con empresas mexicanas, todo esto gracias a las facilidades otorgadas por la Cámara de Comercio de Bilbao, de Álava y la de Guipúzcoa, el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, la Sociedad para para Transformación Competitiva y la Oficina de Representación del Gobierno Vasco en México, todas ellas aglutinan a un número considerable de protagonistas que buscan mayor inversión tanto en México como en la Comunidad Autónoma Vasca. El siguiente dato refleja la trascendencia que implica el uso de la paradiplomacia en el comercio internacional.

Durante el año 2011 México se ubicó en la posición número 19 en el ranking de exportaciones por países del País Vasco con 239,072 millones de euros. En el de las exportaciones, se ubicó en el lugar número 13 con 240, 879 millones de euros.¹³²

Otro evento que resulta conveniente citar es la conferencia “Retos y oportunidades del sector aduanero en México” que expone José Manuel Morales Heyser. Dicho evento sólo es una de las tantas actividades que son producto de una gestión del Gobierno Vasco para mejorar constantemente la relación del Gobierno de México con el sector privado y la Sociedad Civil. En este último rubro destaca la gestión de la asociación sin fines de lucro llamada “Empebask”, la cual se ha dedicado a

¹³¹ Europa Press, Gobierno Vasco, Empebask y la Euskal Etxea firman un acuerdo para fomentar el empleo de vascos en México. [En línea] URL: <http://www.europapress.es/euskadi/noticia-gobierno-vasco-empebask-euskal-etxea-firman-acuerdo-fomentar-empleo-vascos-mexico-20120712180321.html> [Consulta: 21 junio de 2012].

¹³² Gobierno del País Vasco, “Llegada de la misión empresarial 2012”, Boletín informativo semanal de la Delegación de Euskadi en Estados Unidos, Canadá y México, México, D.F., 9 de febrero de 2012.

realizar una serie de foros en donde interactúan empresarios mexicanos y vascos e instituciones públicas que tratan problemáticas de la política aduanera y la apertura comercial con el objetivo de facilitar el intercambio de bienes y servicios entre el País Vasco y México.

A partir de la plataforma en la que se basa la internacionalización vasca en México se ha desarrollado una agenda de corte económico para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, aunque es importante señalar que no es la única temática en la agenda paradiplomática. Existen temas todavía más importantes que el anterior, sobre todo en el enfoque sociocultural de los residentes vascos. Ello con el objetivo de diversificar las acciones internacionales del Gobierno Vasco y la Delegación de Euskadi, los cuales funcionan como un organismo gubernamental que vigila, planea y ejecuta las relaciones con México; incluyendo gobierno, empresas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

Las principales funciones de la Delegación de Euskadi en México se encuentran:

- Promover la colaboración y el encuentro entre agentes sociales de la Comunidad Autónoma de Euskadi en México.
- Servir de órgano de relación para el establecimiento de visitas, encuentros, e intercambios de información.
- Servir de infraestructura y de centro de apoyo para el establecimiento de encuentros en México, entre operadores de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Asesoramiento técnico, orientación e información sobre los servicios y actuaciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Evaluar las previsiones de las necesidades de los operadores de la Comunidad Autónoma de Euskadi en México y canalizar las propuestas correspondientes.¹³³

¹³³ *Ibíd.*

Estas actividades permiten que la Delegación de Euskadi desempeñe algunas de las principales funciones de una secretaría de relaciones exteriores, pero representando a una localidad. La principal función que se identifica es la de ser una dependencia que representa al gobierno vasco ante el Estado mexicano, además funge como un interlocutor que fomente las condiciones necesarias para la generación de acuerdos entre ambos gobiernos; además funciona como un promotor de la oferta cultural, científica e industrial y finalmente como una dependencia que coordina y organiza las visitas de los representantes vascos en México así como el recibimiento de gobernantes en el País Vasco.

La paradiplomacia cultural vasca es una de las más activas en México, por ello la labor de la Oficina de Representación del Gobierno Vasco se ha destacado por la intensa promoción de la lengua, historia, gastronomía, tradiciones y costumbres, con la finalidad no sólo de preservar la identidad vasca sino la de enseñarla y difundirla por todo el mundo. Un ejemplo claro es el del Festival Cultural Internacional España 2011, organizado por el ex presidente de México: Vicente Fox. En este evento se pudo apreciar parte de la variada oferta cultural que ofrecen los vascos al mundo, destacando los principales destinos turísticos como son: Bilbao, Aránzazu, Bermeo o Durango, además sus riquezas históricas, sus costumbres, tradiciones y su gastronomía. Otras actividades complementarias fueron el ciclo de cortometrajes vascos llamado “Kimuak” el cual se pudo realizar gracias a la labor conjunta del Departamento de Cultura y la Filmoteca Vasca con el objetivo de promocionar la candidatura de San Sebastián como Capital Europea de la Cultura 2016. Gracias las anteriores promociones de actividades locales, se pudo resaltar la riqueza y variedad cultural, dando a conocer al mundo que los vascos tienen una capacidad de influencia dentro de su país, en la comunidad europea y en mundo.

A pesar de que la paradiplomacia nace de un enfoque local, la proyección puede darse a nivel internacional. La utilidad de la acción exterior radica en el posicionamiento político, económico y cultural puede llegar a ser tan amplio que inclusive, se abre la posibilidad de contender por una candidatura de un gobierno local en el ámbito de la Unión Europea. De ahí que se demuestre que la proyección

de la cultura española se da de una forma más sencilla y eficaz cuando la tarea se comparte entre las comunidades que componen dicho Estado.

Otro ejemplo de una diplomacia y paradiplomacia complementarias son las participaciones vascas en eventos culturales organizados en México, como sucede en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y el Distrito Federal. Si bien existe una participación del Estado español también se encuentra una oferta cultural y literaria en la comunidad vasca que no necesariamente está condicionada a las disposiciones del Ministerio de Cultura. Por tal motivo, anualmente participan más de una docena de editoriales de Euskadi encabezadas por Aizpea Goenaga -directora del Instituto de Cultura Vasca Etxepare- el cual es un organismo que depende del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

En cuanto a las acciones enfocadas en la educación, el Gobierno del País Vasco en conjunto con instituciones educativas como la Universidad del Gobierno del País Vasco, han desarrollado un atractivo programa de becas para estudiantes mexicanos y de movilidad estudiantil. Cada año, resultan beneficiados varios alumnos para obtener grados superiores en Ingeniería, Tecnología Industrial, Tecnologías de la información, Comunicaciones, Economía, Relaciones internacionales, entre otras. Lo anterior es una muestra de los múltiples beneficios de la paradiplomacia cuando ésta enfocada hacia la cultura y la educación.

Para finalizar el análisis de la acción exterior vasca, es pertinente estudiar la labor de red de centros vasco en el mundo y en México. La importancia de esta red radica en el nivel de organización de la sociedad civil, pues no sólo se necesita de una política gubernamental para llegar a incidir en acciones de representatividad, también es posible con ayuda de las células de personas de origen vasco, independientemente de su generación. A lo largo de la investigación se analizaron las diferentes maneras de realizar paradiplomacia y en todas ellas se incluyeron representantes de gobierno locales, sin embargo, la Euskal Etxeak demuestra que las prácticas paradiplomáticas involucran a un mayor número de actores en las labores de representación de una determinada localidad o región, en este caso del

pueblo vasco. Dentro de las principales actividades de esta red se encuentran las siguientes:

- Mantenimiento de la autoconciencia vasca.
- Proyección de Euskal Herria en el ámbito político, social, económico y cultural.
- Apoyo a los vascos emigrados por razones socio-económicas y a los exiliados por causas políticas.¹³⁴

A finales del siglo XX se fue consolidando la acción exterior del Gobierno del País Vasco a través de los Centros Vascos en el Exterior. Conforme se consolidó el Gobierno Vasco hubo una mayor vinculación entre la sociedad y las instituciones públicas, con el objetivo de regular la actividad de los centros vascos, la composición de sus integrantes, las condiciones para el otorgamiento de recursos y finalmente la realización de congresos a nivel mundial que reunieron a la mayoría de las colectividades vascas.

¹³⁴ Alexander Ugalde Zubiri, “La Euskal Etxeak y la proyección internacional vasca”, Euskonews & Media, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0072zbk/gaia7209es.html> [Consulta: 16 de junio de 2012].

Conclusiones

Para realizar las conclusiones de la presente investigación, se partió desde la base metodológica del análisis FODA, el cual que sirve para estudiar la situación de un proyecto u organización de manera interna (debilidades y Fortalezas) y de forma externa (Amenazas y Oportunidades). Estas características y parámetros servirán para analizar en primer lugar: el caso de la acción internacional de los gobiernos locales en México; y en segundo, la paradiplomacia institucionalizada del gobierno del País Vasco. Finalmente, una vez identificados los elementos clave de ambos casos se estará en la posibilidad de realizar una serie de recomendaciones para lograr que México cuente con una acción internacional acorde al siglo XXI: con autonomía, diversificación de relaciones y políticas de institucionalización a largo plazo.

Cuadro 6

Análisis FODA de la paradiplomacia de México

Factores internos	Fortalezas: <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalismo del Servicio Exterior Mexicano. • Formación del Instituto Matías Romero. • Gestión de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados. • Desempeño de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. • Creación de dependencias en Gobiernos locales de internacionalización. 	Debilidades: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de reformas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. • Ausencia de una Ley Federal que otorgue certeza sobre las funciones de Estado y gobiernos subnacionales. • Reforma a la Ley sobre la celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales. • Falta de autonomía para los gobiernos locales en cuestiones internacionales. • Paradiplomacia coyuntural de algunos gobernadores y situaciones específicas.
	Oportunidades: <ul style="list-style-type: none"> • La SRE y su Dirección de Coordinación Política. • Convención de Viena sobre Tratados Internacionales. • Organizaciones Internacionales de Gobiernos locales en América Latina. • Tendencia de ciudades en el mundo por internacionalizarse mediante instituciones públicas fuertes. 	Amenazas: <ul style="list-style-type: none"> • Excesivo protagonismo del Estado y la SRE como únicos gestores de las r.r.ii. • Confusión de paradiplomacia con fomento turístico. <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia presupuestaria de los gobiernos locales hacia el gobierno central. • Falta de profesionalismo y recurrente improvisación en las gestiones de diplomacia local.
Factores externos		

Fuente: Elaboración propia.

El anterior análisis FODA aplicado a la paradiplomacia en México demuestra la compleja situación que existe debido a la mezcla de paradiplomacia activa por parte de algunos estados y un centralismo por parte del gobierno federal, con el añadido de la ausencia de una estructura político-jurídica que facilite las relaciones internacionales de los actores locales. No obstante nuestro país cuenta con aspectos operativos y legales que han facilitado el desarrollo de una paradiplomacia hasta ahora sólo coyuntural. Así que el primer cuestionamiento con el que se deben partir las siguientes conclusiones es: ¿Qué frente atacar primero para institucionalizar la paradiplomacia en México? Ante una problemática tan compleja se deben establecer prioridades para los principales implicados, en este caso: los gobiernos locales.

Se han identificado dos los ejes fundamentales en los que debe descansar la paradiplomacia como política pública: la autonomía hacia los gobiernos locales y la descentralización de las relaciones internacionales. También que es necesario se replanteen los conceptos de política exterior y seguridad nacional para evitar confusiones con la diplomacia y diplomacia local. Es conveniente también modificar y redefinir las funciones de la soberanía y autonomía con la finalidad de no caer en generalizaciones que convierten las relaciones hacia el exterior en exclusivas del Gobierno Federal. La diplomacia ha evolucionado y exige el otorgamiento de libertades en asuntos internacionales que estén perfectamente establecidos y repartidos entre los gobiernos locales y el federal. Hasta hoy la representación exterior se encuentra rebasada y no se gestionan correctamente todas las asignaturas bilaterales y multilaterales con países y ahora con las ciudades del mundo.

Otro aspecto a resaltar como fortaleza de la diplomacia local en México son las dos instituciones gubernamentales especializadas en preparar y capacitar al personal de representación del país: por un lado, el Servicio Exterior Mexicano y por el otro el Instituto Matías Romero. Estas dos instituciones tradicionalmente han gozado de una destacable reputación debido a la profesionalización en cuanto al concurso de ingreso y el servicio de carrera. Sin embargo, el personal referido está

enfocado a las relaciones internacionales tradicionales, dejando a un lado la necesidad de los gobiernos estatales para incluir profesionales en las RRII. Una manera de salvar esta situación sería la inclusión de personal exclusivo para la labor paradiplomática y la creación de servicios de carrera enfocados a las necesidades de los gobiernos locales de proyectarse hacia el exterior. Durante la investigación del caso mexicano de paradiplomacia, se pudo detectar que existe una crisis de personal exclusivo para tratar este tipo de relaciones y debido a la urgencia o a la coyuntura generalmente se recurre a la improvisación para salvar un acuerdo, visita oficial o hermanamiento. Por ello, es necesario crear y formar perfiles profesionales desde la licenciatura antes de crear los espacios y dependencias en cada estructura de gobierno. De poco sirve que se creen áreas de diplomacia local si no se cuenta con personal operativo con la suficiente preparación. Si bien la paradiplomacia no pone en riesgo la seguridad nacional ni la soberanía de un Estado, al realizar paradiplomacia se está generando responsabilidad a nivel internacional, por lo cual resulta necesario que las personas implicadas en toma de decisiones cuenten con los conocimientos necesarios que exigen una diplomacia de vanguardia, profesional, diversificada e institucionalizada.

En los países avanzados la complejidad y la democratización de las relaciones internacionales han obligado al gobierno central a diversificar y delegar sus funciones hacia los gobiernos locales, aunque la estructura jurídica que regula las relaciones exteriores en México impide la implementación de la autonomía local y el desarrollo de la paradiplomacia. El análisis FODA de esta investigación demuestra que una de las grandes debilidades en esta problemática es la rigidez de la Constitución y de sus leyes secundarias, lo que ocasiona que el Gobierno Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores tengan una gran carga de trabajo en materia de paradiplomacia, la cual rebasa capacidades. Lo anterior resulta más evidente si se compara el caso mexicano con el de otros países, en específico con el Gobierno del País Vasco. Un ejemplo llamativo que demuestra la poca atención que se ha tenido en temas de diplomacia local en nuestro país es la contradicción

existente entre la constitución mexicana y la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, analizada en esta investigación.

A pesar de las condiciones desfavorables, sería posible llevar a cabo una política de internacionalización de los gobiernos locales con el andamiaje jurídico existente en México, sin embargo, no se garantizaría su continuidad ni una política fundamentada a largo plazo. Los casos prácticos estudiados en esta tesis han demostrado que actualmente en México la paradiplomacia es coyuntural en función del gobernador en turno o el momento político-económico-social que vive determinada entidad. Por otro lado, la diplomacia local institucionalizada representa un elemento que fortalecería la política exterior y el posicionamiento de México en el mundo. Sólo a través de la planeación y ejecución de programas de internacionalización a largo plazo en los gobiernos locales es como se ocuparán espacios todavía controlados el Gobierno Federal y su Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una de las amenazas para los proyectos de paradiplomacia en el caso de México son los proyectos y programas inconclusos que realizan algunos gobiernos locales. Al principio se crean ambiciosos e interesantes proyectos producto de la internacionalización de ciudades, sin embargo, éstos resultan poco beneficiosos para sociedad, por ejemplo: los hermanamientos entre gobiernos locales que se han quedado sólo en la fotografía de la puesta en marcha del acuerdo, provocando la ausencia de un beneficio directo hacia las dos comunidades. Es por ello que algunos críticos de la diplomacia local sostienen que este tipo de relaciones corresponde a una tarea exclusiva del Estado, y que la acción internacional de los gobiernos locales representa un gasto innecesario de recursos.

El segundo análisis FODA para las presentes conclusiones se enfocó en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual es un modelo desarrollado pero perfectible que sirve para contrastar cómo está la situación de la paradiplomacia en México. Partiendo desde la base histórica de que el Gobierno Vasco en su calidad de exiliado, colocó a la paradiplomacia en una necesidad para

desarrollarse como gobierno legítimo ante una complicada situación política en España. De este modo se sentaron estructuras jurídicas, políticas y operativas con la función de establecer relaciones hacia el exterior y mantener una vinculación entre gobierno y gobernados. Una de las principales fortalezas en el caso vasco es la existencia de varias delegaciones permanentes, por ejemplo: la Delegación del Gobierno del País Vasco en Nueva York, una de las más antiguas por existir desde los tiempos en los que el lehendakari tuvo que permanecer por fuera de su territorio. En contraste al caso mexicano, la acción internacional del gobierno no está sujeta a la decisión del presidente del Gobierno Vasco o a la coyuntura política o económica que se esté presentando, esto debido a la existencia de estrategias de internacionalización que van más allá de las administraciones de gobierno. La estructura orgánica, política y legal está diseñada para que la internacionalización sea uno de los ejes que soporten los planes de gobierno a futuro.

Cuadro 7.

Análisis FODA de la paradiplomacia de la CAPV

Factores internos	<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno históricamente en el exilio. • Proyección internacional como forma de legitimación. • Figura activa del Lehendakari . <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto de autonomía. • Creación de oficinas de asuntos internacionales en organigramas de la administración pública. 	<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complejidad del sistema político español. • Instituciones de representación del Gobierno Vasco en el mundo. • Falta de certeza en las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. • Constitución española de 1978. • Falta de consolidación en las relaciones bilaterales.
	<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización política del Estado español. • Relación del Gobierno del País Vasco con la Unión Europea. • Delegaciones permanentemente activas, por ejemplo: Nueva York, París o México. • Diversificación de la acción exterior en A.L. 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos en las Comunidades Autónomas para proyectos de diplomacia local. • Situación de crisis económica en España. • Incompatibilidad con los sistemas jurídico-políticos de algunos países como México. • Ausencia de un tratado internacional entre gobiernos locales.
Factores externos		

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de referencia de la paradiplomacia vasca destaca por su política de institucionalización acorde a las facilidades que otorga la autonomía, no obstante existen también aspectos vulnerables completamente perfectibles para lograr una proyección internacional eficiente. En este sentido la complejidad del sistema político español ocasiona una confusa repartición de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas, sobre todo en el momento que se dan interacciones entre países o ciudades. La autonomía del Gobierno del País Vasco junto con institucionalización de las relaciones internacionales ha provocado una interacción productiva con los demás actores de la escena internacional. Éste es la principal fortaleza, pues al separar e identificar las funciones del Estado y de la Comunidad autónoma se evita el traslape de gestiones, se ejerce la autonomía y se afianza la política exterior al ser más democrática e incluyente.

Por otro lado, la complejidad del país español puede representar una oportunidad -en el contexto del análisis FODA- en el entendido que la Comunidad Autónoma del País Vasco pertenece a una organización política a nivel regional como la Unión Europea, lo cual significa que el Gobierno Vasco tiene la posibilidad de moverse en un escenario supranacional que facilita la interacción con el exterior. Esta situación ha provocado desarrollo de misiones permanentes en diferentes ciudades de entre las que destacan la de Nueva York o la de Bruselas. La tendencia de usar las relaciones internacionales como una política de proyección y fortalecimiento de los vascos ha marcado la tendencia de crear diferentes oficinas de representación que en la actualidad funcionan como un enlace con el gobierno central español y los diferentes entes gubernamentales alrededor del mundo, lo cual significa un apoyo en las tareas como: atracción de inversión extranjera, cooperación internacional y fomento cultural y turístico.

La principal amenaza de la paradiplomacia desarrollada en España es la falta de recursos públicos derivada de una profunda crisis económica. Por ello han surgido otras políticas públicas prioritarias y encaminadas a fortalecer el desarrollo y combatir la desigualdad social. Esta situación ha obligado a los gobiernos a disminuir el presupuesto de cada comunidad autónoma y a reducir los recursos para

seguir administrando las labores de paradiplomacia en el País Vasco, sin embargo, la austeridad no debe ir de la mano con la ausencia de relaciones internacionales entre actores locales. Anteriormente, en la presente investigación se analizó que las relaciones generadas por la paradiplomacia provocan interesantes oportunidades para incrementar recursos vía cooperación con otras ciudades en materia de educación, salud, inversión o turismo. La diplomacia local puede constituir un medio para generar recursos propios, siempre y cuando se gestione de manera correcta: planificando planes estratégicos y construyendo acuerdos tangibles y productivos

Una vez detectadas las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la paradiplomacia en México confrontadas con las del Gobierno del País Vasco se enunciarán una serie de recomendaciones que a mi consideración México podría realizar para conseguir una paradiplomacia como política pública en cada gobierno local. Lo anterior no quiere decir que se esté recomendando copiar exactamente el modelo vasco en nuestro país, al contrario, el objetivo de estas recomendaciones es adaptar en medida de lo posible las acciones que han tenido éxito a lo largo de los años, respetando siempre las condiciones, limitaciones y potencialidades que tiene México.

Es necesario aclarar, que la paradiplomacia no puede desarrollarse en todos los gobiernos locales y mucho menos en la totalidad de los municipios del país. Lograr la internacionalización de los actores locales implica una serie de factores de desarrollo económico y social previos. Sin embargo, la paradiplomacia también puede fungir como una herramienta para la creación de acuerdos internacionales que fortalezcan las capacidades y empoderamiento de la población local. El desarrollo histórico de la diplomacia ha enseñado que ésta es una necesidad inherente al hombre, por tanto, la paradiplomacia es un proceso más de la representatividad, motivado por la necesidad de los pueblos de relacionarse con otros actores.

Una de las principales conclusiones a las que se llegó cuando se analizó el caso del Gobierno del País Vasco frente al caso mexicano fue que algunos gobiernos locales

en México no estarían en la posibilidad de internacionalizarse. Para ejemplificar esta situación basta con analizar el reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el cual se realizó una medición de la pobreza en México y de sus entidades federativas. En síntesis se establece que los gobiernos locales con mayor porcentaje de población en condición de pobreza son: Chiapas 74.7%, Guerrero 69.7%, Puebla 64.5%, Oaxaca 61.9%, Tlaxcala 57.9%, Michoacán 54.4%, Zacatecas 54.2%, Hidalgo 52.8%, Veracruz 52.6%, Durango 50.1%. Por otro lado, se indica también que los estados locales con menos índice de pobreza son: Nuevo León 21.1%, Coahuila 27.9%, Distrito Federal 28.7%.¹³⁵

Partiendo desde esta condición, la paradiplomacia se debe considerar como una alternativa más para el desarrollo que no todos los estados y municipios están en posibilidad de utilizar. La realidad indica que los gobiernos menos desarrollados tienen otras prioridades en su agenda política, por lo tanto, sería ineficaz comenzar un proceso de internacionalización y proyección hacia el exterior sin antes haber satisfecho las necesidades primarias de su población. Sin embargo, en nuestro país se podrían fortalecer las capacidades para realizar paradiplomacia por parte de los gobiernos más desarrollados para crear regiones que detonen e impulsen el crecimiento económico y social en el país. En síntesis, esta investigación no pretende obligar a internacionalizar a todos los gobiernos locales en México, al contrario, se recomienda hacer una institucionalización que atienda a este tipo de relaciones internacionales. Por ello la paradiplomacia, debe partir desde la base de un andamiaje jurídico coherente y renovado para una práctica que se encuentra en proceso de consolidación.

No obstante, después de contrastar el caso del de México con el del Gobierno Vasco, se ha llegado a la conclusión que no es necesario realizar una gran inversión

¹³⁵ Resumen Ejecutivo de medición de pobreza, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, [En línea] URL: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDIACION_POBREZA_2012_Parte1.pdf [Consultado el 1 de diciembre de 2013 a las 10:27]

para internacionalizar un gobierno local. Con base en la experiencia vasca se vio que pesar de ser un gobierno perseguido por una dictadura y con un contexto político completamente desfavorable, los vascos pudieron realizar relaciones con otros actores del exterior. Esta situación evidencia que en muchas ocasiones resulta más importante la voluntad política de actores gubernamentales en conjunto con la población local que instituciones y planes de gobierno. En el caso de la paradiplomacia en México, hace mucha falta la suma de voces, intereses y voluntades en los tres órdenes de gobierno.

Una vez identificadas las debilidades y fortalezas de cada uno de los Estados de la República se podría partir desde la base de implementar políticas transversales que promuevan la internacionalización de los actores locales. Una de ellas podría ser la creación de oficinas de enlace en cada estado que se dedique exclusivamente a atender temas de paradiplomacia en la demarcación. Con estas nuevas dependencias, la SRE no perdería control de la acción internacional de los gobiernos locales, al contrario, con la descentralización de dichas funciones se destrabarían muchos procesos pendientes que impiden la consecución y puesta en marcha de acuerdos entre actores locales mexicanos e internacionales.

Resulta necesario que cada uno de los gobiernos locales vea en la paradiplomacia una forma de complementar y fortalecer sus temas en la agenda de desarrollo como: educación, ciencia, salud y cultura. Es decir, que a través de la diplomacia local y la cooperación descentralizada se complementen los programas locales, no sólo con financiación directa, sino con cooperación técnica (capacitación de especialistas como médicos, ingenieros, docentes, etc.) para lograr el fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de la población local. Mediante este tipo de colaboración internacional se estarían ahorrando recursos económicos y humanos en las muchas tareas pendientes para el desarrollo.

Lamentablemente, la paradiplomacia es una oportunidad que se da más fácilmente en los gobiernos locales con mejores condiciones de desarrollo y estabilidad. Lo anterior no quiere decir que los demás actores locales estén

excluidos en estos procesos, al contrario, un federalismo incluyente y coordinado permitiría que más actores locales consigan un posicionamiento a nivel global. La paradiplomacia permitiría fortalecer la política interna de los gobiernos locales y la política exterior de su conjunto. Otro aspecto a considerar es que la diplomacia local no es sinónimo de un gasto excesivo de recursos económicos y humanos. En este sentido, la experiencia del Gobierno del País Vasco ejemplifica que pese a haberse encontrado en una situación económicamente complicada, la internacionalización fue un medio para subsistir y desarrollarse como una comunidad autónoma dentro del Estado español y que en los últimos años se ha desarrollado como una inversión y no como un gasto.

Como se analizó en el caso de mexicano, se ha desarrollado una práctica paradiplomática coyuntural, la cual disminuye o aumenta en función de los contextos sociales, económicos e incluso del protagonismo del gobernante en turno. Para evitar esta situación, resultaría conveniente la creación de una política transversal que conforme a un mapeo de capacidades y fortalezas del país, se establezcan cuáles son las entidades susceptibles y convenientes para realizar paradiplomacia y cooperación descentralizada. México cuenta con una posición geopolítica privilegiada, que a nivel de política exterior no se ha aprovechado de la manera más eficiente.

La paradiplomacia no es un tema propio de la agenda en política exterior, pero dada la fuerte centralización de gobernabilidad en el país, se ha llegado a confundir esta situación. Por ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores es el actor que coordina y supervisa en mayor medida las relaciones internacionales de los gobiernos locales. En consecuencia el Gobierno Federal, los gobiernos locales y los ayuntamientos deben trabajar en la elaboración de una agenda conjunta que defina las funciones y temas concernientes a la diplomacia y la paradiplomacia. Una vez definidos los temas en los que los gobiernos locales pueden interactuar, se estaría en la posibilidad de saber qué actores y sujetos pueden coordinar los procesos de internacionalización de cada gobierno local en México.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene una agenda suturada en cuanto a la labor de los gobiernos locales y a lo largo de esta investigación se demostró el complicado proceso de supervisión y aprobación por parte de la Cancillería. Es por ello que el dotar de autonomía de cada gobierno local, permitiría un práctico reparto de funciones y responsabilidades compartidas entre el Gobierno Federal y local, sin embargo; esto no significa que el Estado desatienda las relaciones internacionales de los actores locales, al contrario, la autonomía exigiría un diálogo político más activo entre los niveles de gobierno federal, local y municipal.

A pesar de la falta de regulación, los gobiernos locales más desarrollados tienen una actividad internacional intensa. La falta de institucionalidad y la ausencia de personal capacitado no han sido un obstáculo para emprender el ejercicio paradiplomático. En la actualidad, el dinamismo y diversificación de las relaciones internacionales han obligado a los actores locales a generar espacios de diálogo político más allá de del propio Estado. No es necesario un cambio radical en la administración pública para institucionalizar la paradiplomacia en México. La acción de cooperar y la suma de voluntades políticas ocasionan que se pongan en marcha acuerdos internacionales con un beneficio directo para la sociedad.

Las anteriores recomendaciones se podrían realizar sin modificar la constitución (como se ha hecho en la práctica); sin embargo, son recomendables una serie de reformas que ofrezcan claridad a las competencias de los actores centrales y locales en el ejercicio de la paradiplomacia. Actualmente, existe una reforma constitucional que se encuentra suspendida. Los acuerdos internacionales entre Estados y actores locales en México se siguen rigiendo con la Ley sobre celebración de tratados del año 1992. Resulta necesario que el poder legislativo elabore una ley acorde a las necesidades que la paradiplomacia exige.

Como se estudió anteriormente, los acuerdos interinstitucionales como instrumentos jurídicos que surgen en el contexto de la paradiplomacia, no cuentan con el peso jurídico y político suficiente, lo cual deriva en un proceso carente de legitimación que va en contra del orden que dicta la Constitución. En este sentido,

los acuerdos interinstitucionales podrían ser revisados y analizados por el Senado de la República, pero para evitar una carga excesiva de revisiones en el pleno, cada senador podría atender los acuerdos suscritos por su gobierno local correspondiente. El constante monitoreo de la SRE hacia la paradiplomacia podría desarrollarse de manera más eficiente, siempre y cuando exista una correspondencia lógica entre las responsabilidades de los tres niveles de gobierno. Una vez definidas las tareas y responsabilidades de los actores locales, la Cancillería podría enfocarse hacia temas más complejos y prioritarios de la política exterior.

Elevar el rango de importancia jurídico-política, así como la utilidad de los acuerdos de entre actores locales otorgaría más seriedad a la paradiplomacia. Bajo este supuesto, se podría avanzar en el tema de la autonomía y la descentralización de las relaciones internacionales de los actores locales en México. Resulta contradictorio que los gobiernos locales y municipales exijan mayor autonomía, cuando la mayoría de los acuerdos y hermanamientos sólo se quedan en la foto y en las buenas intenciones, sin haber un seguimiento que evalúe la eficacia producto de la diplomacia local.

Para que la paradiplomacia se desarrolle de forma institucional en el país se recomienda depurar el exceso de burocracia dentro de los procesos de internacionalización. Si bien, los gobiernos locales no cuentan con el fortalecimiento institucional con el que cuenta el Estado, es posible aligerar el proceso y tramitología de los acuerdos entre actores locales. De ahí la conveniencia de recoger las experiencias de los actores descentralizados con una larga trayectoria en la gestión internacional y paradiplomática, tales como las organizaciones no gubernamentales o la Sociedad Civil.

Las regiones que podrían comenzar a profesionalizar e institucionalizar la paradiplomacia en México son los estados que comparten frontera al norte y al sur. La construcción de estos procesos paradiplomáticos podrían comenzar estableciendo diálogos con los gobiernos locales de Estados Unidos, Guatemala y

Belice. Dichas interacciones no deben darse exclusivamente sobre cuestiones de comercio exterior o seguridad fronteriza ya que la paradiplomacia se puede y debe enfocar a aspectos culturales en donde converjan diferentes tipos de identidad e intercambio de ideas. En este sentido, la paradiplomacia serviría para aligerar tensiones entre pueblos y localidades de diferentes países.

La institucionalización de la paradiplomacia tiene que avanzar en una lógica multifactorial y transversal. Sin embargo; después de analizar la actividad internacional del Gobierno del País Vasco, se demostró que uno de los primeros pasos para instaurar una política de internacionalización de los actores locales en México es a partir de un andamiaje jurídico que otorgue certeza a los actores locales en este país. En este sentido, la Ley sobre Celebración de Tratados debería de ser clara y lógicamente constitucional.

Es necesario realizar una revisión exhaustiva de la Constitución Mexicana en los artículos donde se señalan las atribuciones sobre política exterior tanto para el Jefe del Ejecutivo como para el Senado de la República. Lo anterior con la finalidad de diferenciar las relaciones internacionales de los gobiernos locales con la política exterior del Estado. Resulta apremiante reformar los artículos 76, 117 y 133 para que las funciones del Presidente y el Senado queden mejor definidas. Cuando la paradiplomacia no se encuentra definida y regulada en los diferentes niveles jurídicos se genera incertidumbre ante un posible movimiento separatista. Sin embargo, una paradiplomacia clara, definida y coherente en la práctica y la regulación contribuye a potenciar las oportunidades de desarrollo de un gobierno y de una región.

De acuerdo a este último planteamiento, se puede señalar que el artículo 76, fracción I de la Constitución, referente a las facultades exclusivas del Senado, a la letra enuncia: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así

como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”. El anterior enunciado es claro para la diplomacia tradicional, no obstante; después de analizar el andamiaje jurídico-político de la paradiplomacia en México, sería conveniente agregar: “Además cada senador analizará los acuerdos interinstitucionales establecidos por su estado correspondiente y velará siempre por el desarrollo de su gobierno local y sobre todo por la integridad la federación”.

Si bien, es sabido que el Senado de la República cuenta con una carga de trabajo considerable en materia de política exterior, resulta conveniente la existencia de un monitoreo constante de las relaciones internacionales que los gobiernos locales realizan. Esta nueva obligación podría ser menos exhaustiva si cada senador revisara los asuntos internacionales de su estado correspondiente y sólo se trasladaría a discusión y debate en tribuna los asuntos realmente trascendentes para los intereses del Estado. Las nuevas responsabilidades de los senadores ayudarían a cada uno de los gobiernos locales para contar con más certeza política sobre el desarrollo de sus actividades en la materia y al mismo tiempo se le estarían restando una carga de trabajo considerable para la Cancillería.

Con relación al artículo 117 constitucional, en el cual se enuncian que: “los estados no pueden en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”. En este artículo se podría incluir la posibilidad de permitir la paradiplomacia a través de los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando se encuentre en el marco de las leyes mexicanas. La restricción de la fracción I del artículo 117 se encuentra desactualizada e impide el desarrollo de la autonomía de los estados y a su vez debilita la institucionalización de la paradiplomacia. La soberanía y la integridad del pacto federal no se perderían con la inclusión de acuerdos internacionales entre ciudades o gobiernos locales, sin embargo, resulta necesario que este tipo de figuras jurídicas no contravengan los intereses plasmados en la política exterior del país.

Por último, en el artículo 133 constitucional, el cual indica: “Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”, podría señalar que los acuerdos interinstitucionales serán válidos siempre y cuando no contravengan lo estipulado en las Leyes Supremas.

Dotar de autonomía e institucionalidad a las actividades internacionales que realizan los estados locales, permitiría establecer una política a largo plazo que reforzaría la política exterior y la imagen de México ante el mundo. El establecimiento de una política transversal de paradiplomacia se podría traducir en la creación de treinta y dos dependencias gubernamentales especializadas en diplomacia local, en las cuales se desarrollen profesionales en Relaciones Internacionales que planifiquen y ejecuten las políticas de paradiplomacia. La supervisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá seguir existiendo pero con más flexibilidad para los actores locales. La profesionalización del personal, la capacitación, el establecimiento de objetivos y fines comunes permitirían la disminución de tareas de supervisión por parte de la Cancillería. Para ello, la Universidad Nacional Autónoma de México podría implementar un acuerdo de colaboración para que los profesionales en relaciones internacionales que salgan de sus filas puedan fortalecer la tarea de la paradiplomacia de los estados, encontrando un beneficio para todas las partes.

La responsabilidad de profesionalizar la paradiplomacia en México no debe recaer exclusivamente en los gobiernos locales, se deben incluir mayores actores para que se consoliden la imagen de México en el exterior. Como anteriormente se explicó; la Sociedad Civil, las ONG, sindicatos, así como el sector privado deberían de actuar coordinadamente en cada gobierno local que corresponda para que éste consiga una proyección internacional fortalecida e incluyente. La inclusión la mayor

cantidad de actores otorgaría certeza a la ciudadanía, pues la para diplomacia es un tema alejado de la población visto como una manera de gastar recursos que no benefician directamente al ciudadano.

Las redes que han creado las universidades, fundaciones y la Sociedad Civil en general, podrían ser mejor aprovechadas como una fuente de experiencia en la internacionalización y el fortalecimiento institucional. Un ejemplo de un proceso de internacionalización consolidado es el de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual cuenta con una “Dirección de Cooperación e Internacionalización” que se encarga de realizar gestiones con toda una red de universidades alrededor del mundo. A lo largo de los años esta dirección se ha ido consolidando para ofrecer más y mejores alternativas para que alumnos y académicos tengan la posibilidad de realizar estancias en el extranjero. Para los gobiernos locales y su labor paradiplomática, las redes universitarias, públicas o privadas, son una excelente plataforma de colaboración en beneficio de los ciudadanos. Por ello, los estados que no cuenten con una unidad especializada en internacionalización podrían apoyarse en las universidades para tener una voz influyente que llegue a los demás actores internacionales.

La creación de espacios académicos como cátedras, congresos seminarios e investigaciones dedicadas a estudiar y analizar el fenómeno de la paradiplomacia, tanto en universidades públicas como privadas ayudaría a sumar actores públicos y privados dentro de la creación de políticas públicas específicas para la diplomacia local. Actualmente existen temas controversiales sobre paradiplomacia en todo el mundo y México no es la excepción, tales como: el inminente riesgo de separatismo o el gasto excesivo e innecesario que conlleva este tipo de relaciones internacionales. Es por ello que dentro de los foros académicos se deben de escuchar las ideas de los diferentes actores que involucra la paradiplomacia, entre ellos: el gobierno central, local, municipal, Sociedad Civil, ONG, academia y sector privado, con la finalidad de dotar mayor certeza y legitimidad a una práctica en proceso de consolidación.

Los Recursos Humanos que desarrollen la paradiplomacia tienen que estar capacitados para ejecutar la paradiplomacia con actores del exterior. Es por ello que la Cancillería en conjunto la academia podrían implementar planes de capacitación enfocado a este tipo de personal. La creación de un servicio profesional de carrera especializado en la paradiplomacia ayudaría a crear autonomía al interior de los estados. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la Cancillería estaría siendo relegada a un segundo plano, al contrario, se estaría liberando una carga de trabajo en los procesos de revisión y construcción de los instrumentos regulatorios entre actores locales y contrapartes extranjeras.

El proceso político-jurídico que se lleva a cabo para el desarrollo de los acuerdos y hermanamientos entre actores locales se encuentra rezagado en nuestro país. Es necesario otorgar mayor importancia a los acuerdos interinstitucionales y responsabilizar a los gobiernos locales involucrados en conjunto con el Senado de la República y la Cancillería. El otorgamiento de autonomía a los gobiernos de los estados es de suma importancia, sin embargo, no se debe perder de vista el reparto de responsabilidades y el equilibrio de poder en las relaciones internacionales tanto del Estado como de sus elementos internos.

Los gobiernos locales desarrollados, podrían crear dentro de sus organigramas de administración pública, áreas de internacionalización ajenas a las dependencias que generalmente atienden cuestiones de desarrollo turístico, esto con el objetivo de dar seguimiento y continuidad a los acuerdos y hermanamientos que se desarrollan en el contexto de la diplomacia local. La creación de proyectos y áreas definidas que atiendan la paradiplomacia en coordinación con la Cancillería fomentaría la consolidación de proyectos que involucra actores locales del escenario internacional. Esta nueva lógica podría comenzar por un registro de personas pertenecientes al gobierno local pero que se encuentran viviendo en el exterior. La identificación de diásporas mexicanas fortalecería la relación entre la ciudadanía y el gobierno local, permitiendo partir desde esta base toda la actividad

internacional en beneficio de una población definida por su pertenencia a una localidad.

Dados los ejemplos de paradiplomacia de otros gobiernos locales en el mundo como el caso del País Vasco o Quebec, en donde se han desarrollado movimientos separatistas y al haber sido comparados con el caso de nuestro país, no se está proponiendo sentar las bases para un movimiento similar en México. Lo que se requiere es que los legisladores reconozcan que existe una nueva práctica paradiplomática en el país, en donde los representantes de los gobiernos estatales realizan una función que le corresponde a la Cancillería. Es por ello que la paradiplomacia tendría que estar regulada dentro de la Constitución.

La realidad indica que en las relaciones internacionales, específicamente en la política exterior, no existe una percepción de cercanía para el ciudadano y difícilmente se forma la idea colectiva de un beneficio directo para la sociedad. Es por ello que nace la idea de desarrollar esta investigación, pues la paradiplomacia, como una práctica efectuada en una demarcación cercana población, se presenta como una oportunidad para utilizar las relaciones internacionales como una herramienta para detonar el desarrollo social. Finalmente las ciencias sociales siempre deben enfocarse en el beneficio directo de la población, de lo contrario carecerían de sentido.

Bibliografía:

Alanís Enciso, Fernando Saúl, “Los refugiados españoles versus la repatriación de mexicanos en Estados Unidos”, México, Revista Casa del tiempo, Octubre de 2009.

Arámbula, Alma, “Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales), Servicios de Investigación de la Cámara de Diputados LX Legislatura, México, marzo de 2008.

Barba Vargas, Andrés, *Guía para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales*, Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada, México, SRE, 2008.

Barbé, Esther, “El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans Morgenthau”, España, Revista de Estudios Políticos núm. 57, 1987.

Basave Fernández del Valle, Agustín, *Filosofía de del Derecho Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie: Estudios de Derecho Internacional Público, 2001, p. 245.

Borjón López-Coterilla, José Vicent, *Las nuevas manifestaciones de la Diplomacia y el mundo globalizado: el caso de México*, Tesis, México, FCPyS-UNAM, 1996.

Borzi Alba, María Angélica Teresa, “Inmunidades y privilegios de los funcionarios diplomáticos”, E Editorial Círculo Militar, 1963, p. 8.

Canto Vera, Norma Alicia, *La función diplomática*, México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006.

Chávez Soriano, Betina, “La SRE y los Gobiernos Locales”, conferencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 21 de junio de 2010.

Colino, César *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Observatorio de Política Exterior Española, España, 2007.

Dávila, Consuelo; Jorge A. Schiavon, y Rafael Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internaciones de las entidades federativas mexicanas*, México, Macro Proyecto Ciencias Sociales y Humanidades, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, 2008.

Dávila, Consuelo; Schiavon, Jorge y Velázquez Flores Rafael, *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 96, México, FCPyS-UNAM, 2006

De Castro Ruano, José Luis y Alexander Ugalde Zubiri, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

De la Muela, Miaja, *Introducción al Derecho Internacional Público*, España, 6ta edición, 1974.

De Olloqui, José Juan, *Consideraciones sobre antecedentes del Derecho diplomático*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, México, IJ-UNAM, septiembre-diciembre, 2000.

Eduardo Jara Roncati, *La Función Diplomática*, Chile, Editores RIL, 1999.

Fernández Segado, Francisco. "Estado, comunidades autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español" *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2004.

Giuni, Marco G. "Federalismo e movimenti social", *Revista Italiana di Scienza Política*, Bolonia, núm. 1 de 1996.

Gobierno del País Vasco, "Llegada de la misión empresarial 2012", *Boletín informativo semanal de la Delegación de Euskadi en Estados Unidos, Canadá y México*, México, D.F., 9 de febrero de 2012.

Green, Rosario, "Ires y venires de la diplomacia parlamentaria" *Diario "El Universal"*, México, viernes 1 de julio de 2011.

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "El régimen jurídico de los Tratados en México y el artículo 133 constitucional" en *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, primera edición, 1994.

González, Joel Guerrero, "El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional", *Memorias del IV Congreso de Historia del Derecho*, IJ-UNAM, 2011.

Lacasa, José María, "La diplomacia empresarial en la economía global". Ponencia realizada por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales en Barcelona el 20 de julio de 2004.

Luna, Juan Carlos y Eugenio Ballesteros, "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", México, *Revista Mexicana de Política Exterior*, SER, Núm. 92, 2011.

Maldonado Simán, Beatriz. “Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, IJ-UNAM, No. 75, septiembre-diciembre 1992.

Marcano Salazar, Luis Manuel, “Introducción al estudio de la historia de las instituciones del Derecho Internacional Público y su impacto en la relaciones internacionales”, Venezuela, Editorial CEC, Colección Minerva, 2005, p. 53.

Méndez-Silva, Ricardo, “Reformas a la Constitución Política en materia de tratados” , en Revista Mexicana de Derecho Constitucional - Cuestiones Constitucionales, número 17, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2000.

Moreno Pino, Ismael, *La diplomacia, aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, FCE-SRE, 2001.

Nicholson, Harold, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Nussbaum, Arthur, *Historia del Derecho Internacional*, España, Revista de Derecho Privado, 1949.

Pereira, Juan Carlos, *La política exterior de España (1800-2003)*, España, Editorial Ariel, 1999, p. 252.

Pereña-García, Mercedes, *Las relaciones diplomáticas de México*, México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 22.

Petrovich, Vladimir, *Historia de la Diplomacia*, México, Editorial Grijalbo, 1966.

Picón Delia, *Historia de la Diplomacia Venezolana*, Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Publicaciones Ucab, 1999.

Ponce Adame, Esther y Gabriela Sánchez, *Cooperación internacional para el desarrollo local: Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, Cooperación Internacional – Instituto Mora, Primera Edición, 2010.

Ponce Adame, Esther, “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, Argentina, Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1 Núm. 1, 2011,

Puerta, Carlos, José Antonio Aguirre – *Primer Lehendakari del Gobierno Vasco*, España, Departamento de Educación Universidades e Investigación Donostia-San Sebastián, 2004.

Quintanilla, Luis, “Conferencia sustentada en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México”, el 12 de mayo de 1964 en el Foro Internacional Vol. V Julio –Septiembre, 1964 Núm. 1.

R. S. Milani, Carlos y María Clotilde M. Ribeiro, *Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local*, Brasil, Departamento de Estudios Políticos – Geopolítica, Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro, vol. 1, núm. 1, 2010.

Ruiz Sánchez Lucia Irene, *Derecho Diplomático*, México, Editorial Porrúa, 2005.

Ruiz Sánchez, Lucía Irene, *Relaciones Diplomáticas*, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, S.A.-UNAM, 1988.

Schiavon, Jorge A., *La proyección internacional de los gobiernos locales*, Ponencia en el seminario de acercamiento a los temas de política exterior dirigida a los gobiernos locales de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 21 de junio de 2010.

Sebastián, Jesús, “Cooperación internacional de las Universidades”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación núm. 5, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000.

Ugalde, Alexander, “La actuación internacional del primer Gobierno Vasco durante la Guerra Civil (1936-39), España, Revista de cultura e investigación vasca, Núm. 6.

Velázquez, Rafael y Karen Marín, “Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura” No. 198, México, CIDE, mayo de 2010.

Velázquez, Rafael y Jorge Schiavon, “Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México”, México, Documentos de trabajo del CIDE, 2009.

Zeraoui, Zidane “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”, México, Revista Desafíos Núm. 23 I.

Fuentes electrónicas

México, punto estratégico en la internacionalización del País Vasco”, Multipress-Dailynet, 11 de octubre 2011, [En línea] URL: http://multipress.com.mx/articulos.php?id_sec=24&id_art=18633&id_ejemplar=0.

Agencia de Cooperación Descentralizada, “Los órganos del Estado en materia de Política Exterior y diplomacia”, Chile, [En línea] URL: http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/escuela/1513/article-68747.html#h2_4

Alexander Ugalde Zubiri, “La Euskal Etxeak y la proyección internacional vasca”, Euskonews & Media, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0072zbn/gaia7209es.html>

Alexander Ugalde, “Presencia internacional institucional a través de la acción exterior del Gobierno Vasco”, España, Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre, 2007, [En línea] URL: http://www.dipriihd.ehu.es/s0111-con/es/contenidos/informacion/00111_paginaspersonales/es_00111_pa/adjuntos/2007_Libro_homenaje_Inaki_Aguirre.pdf

Antecedentes de Delegación de Euskadi para la Unión Europea, Portal de la Presidencia del Gobierno Vasco, [En línea] URL: http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-10953/es/contenidos/informacion/del_euskadi/es_11165/del_euskadi_antecedentes.html [Consulta: 18 de junio de 2012].

Astrid Karam Enríquez, “Inmigración española en México”, México Diplomático, [En línea] URL: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/Inmigracion_espanola_Mexico.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Servicio Exterior Mexicano, última reforma 25-01-2002, México, [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf>

Comunidades Europeas, Reglamento No. 1659/98 del consejo del 17 de julio de 1998 sobre Cooperación Descentralizada, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, del 30 de julio de 1998 en María del Huerto Hurtado Romero, “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada”, España, Comisión Europea, 2004, p.40. [En línea] URL:

Ernesto Arellanes Jiménez, “El federalismo y municipio contemporáneo en Relaciones Internacionales: El caso mexicano”, Enero – Julio de 2008, Argentina

Global, Centro Argentino de Estudios Internacionales, [En línea] URL: http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCALNew/resources/LocalContent/24116/1/EI_Federalismo_y_Municipio.pdf

Europa Press, Gobierno Vasco, Empebask y la Euskal Etxea firman un acuerdo para fomentar el empleo de vascos en México. [En línea] URL: <http://www.europapress.es/euskadi/noticia-gobierno-vasco-empebask-euskal-etxea-firman-acuerdo-fomentar-empleo-vascos-mexico-20120712180321.html>

Euskonews, Red de comunicación y cooperación integral para ampliar y optimizar los vínculos de y entre Euskal Herria la diáspora”, Proyecto EuskoSare, España, 2006. [En línea] URL: http://www.euskonews.com/0228zkb/artikuluak/euskosare_es.pdf

Federico Trillo-Figueroa, “La diplomacia parlamentaria”, Diario “El País”, España, 2 de marzo de 2011. [En línea], URL: http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/diplomacia/parlamentaria/elpepiopi/19970402elpepiopi_8/Tes

Fernando Cuevas, “El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, Revista Internacional del Mundo Económico y del Desarrollo”, Vol. II, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, p. 3, [En línea] URL: <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/EL-REPARTO-DE-COMPETENCIAS-ENTRE-EL-ESTADO-Y-LAS-COMUNIDADES-AUT%C3%93NOMAS.pdf>

Gorka Rosain, “Los vascos en el occidente y noroeste de México”, Euskonews & media, 5 de mayo de 2003, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0212zkb/kosmo21202.html>

H. Cámara de Diputados, “Diccionario universal de términos parlamentarios”. México, [En línea], URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf

Honorable Municipio de Lázaro Cárdenas, Q. Roo. Administración 2008-2011 En línea: Consultado el 1 de noviembre de 2011 a las 10:26 [En línea] [URL] <http://www.lazarocardenas.gob.mx/LC/definicion%20de%20Cabildo.pdf> [Consulta: 9 de marzo de 2012]

INEGI, Banco de datos [En línea] URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/default.aspx?tema=T>

Instituto Nacional de Administración Pública, “La administración pública y el federalismo: Un ejercicio comparado”, Revista Praxis núm. 128, 2008, México, [En línea] URL: <http://www.inap.org.mx/portal/images/Praxis/praxis%20128.pdf>

Instituto Nacional de Estadística, *Reporte demográfico y de población 2011*, España [En línea] URL: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

Jorge A. Schiavon, “La diplomacia local del Distrito Federal 2000-2007”, CIDE, México, [En línea] URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20172.pdf>

Jurisprudencia Constitucional referente a las atribuciones internacionales del Gobierno del País Vasco, Núm. de sentencia: 165/1994 [En línea] URL: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165&lang=eu>

Laura Valencia Escamilla, “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 7, México, IJ-UNAM, julio-diciembre, 2002, [En línea] URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard6.htm>.

Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios”, *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, enero-abril 2009, México, [En línea] URL: <http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a10.pdf>

Lucía Luna, “Memoria de exilios y exiliados”, *Este País* Núm. 33, Espala, diciembre 1993, [En línea] URL: http://estepais.com/inicio/historicos/33/2_reportaje_memoria%20de%20exilia%20y%20exiliados.pdf

María Eloísa Solís, “Vascos en Chihuahua: relato de una migración histórica”, Blog de El Universal, 25 de noviembre de 2005, [En línea] URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/317682.html>

Micro sitio de fomento turístico del Gobierno Vasco, “Euskadi en el mundo”, España, [En línea] URL: <http://turismo.euskadi.net/x65-15752/es/>

Noé Cornago Prieto, “Outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”, en T. Vigevaniat, L. E. Wanderley, M. I. Barreto e M. P. Mariano (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC, 2004.

Nydia Egremy, “Obama continuará diplomacia secreta”, [En línea], México, Contralínea.info, 15 de enero de 2009, Dirección URL:

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/15/obama-continuara-diplomacia-secreta/>

Organigrama del Gobierno Vasco, página oficial del Gobierno Vasco, [En línea] URL: http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-10953/es/contenidos/informacion/delegacion_mexico/es_presen/presentacion.html

Organización de las Naciones Unidas, “La Diplomacia” Centro de Información para México, [En línea] URL: <http://www.cinu.org.mx/modelos/Diplomacia.htm>

Oscar Álvarez Gila, “El exilio institucional: El Gobierno autonómico vasco y sus delegaciones en el exterior (1937-1965)”, España, Universidad del País Vasco, [En línea] URL: <http://www.euskonews.com/0564zbk/kosmo56401es.html>

Página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Historia de la Cancillería – Nuevo milenio*, México, [En línea] Dirección URL: http://www.sre.gob.mx/movil_sre/index.php/nuevo-milenio

Página oficial del Parlamento europeo, [En línea] URL: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_es.htm

Redacción, “Las CCAA gastarán 402 millones este año en sus 195 oficinas en el exterior”, *La voz de Barcelona*, 16 de noviembre de 2011, [En línea] URL: <http://www.vozbcn.com/2011/11/16/92824/oficinas-exterior-ccaa-millones/>

Revista mexicana de estudios canadienses, “Medir la diplomacia de Quebec a través de sus objetivos de política exterior”, No. 17, México, [En línea] URL: <http://www.amec.com.mx/revista/017/06.%20Medir%20La%20Diplomacia%20De%20Quebec%20A%20Traves%20De%20Sus%20Objetivos%20De%20Politica%20Exterior%2019761992.pdf>

Roberto Garduño, “Analizan cambios a la Ley del Servicio Exterior”, [En línea], México, *La Jornada en Línea*, 11 de enero de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/11/politica/020n1pol>

Zidane Zeraoui, “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”. *Revista Desafíos* Vol. 23, Junio 23 2011, [En línea] URL: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=69859338&lang=es&site=eds-live>