

Capítulo I

La Paradiplomacia en México

En años recientes se han incrementado las actividades paradiplomáticas debido a la creciente interdependencia económica y globalización. Lo global está incurriendo más en procesos políticos, económicos y sociales de los gobiernos locales en el mundo. En la primera parte de este capítulo se abordará el concepto de paradiplomacia y se describirá su práctica y desarrollo reciente en México. Finalmente se analizarán las principales acciones del Estado de Chiapas en el tema de la paradiplomacia, porque ha sido uno de los primeros estados en obtener avances considerables en el ámbito de la cooperación internacional y desarrollo del estado y sus habitantes.

1.1.- ¿Qué es la paradiplomacia?

El mundo ha sufrido intensos cambios en su sistema en las últimas décadas, tanto en el ámbito político, económico y social. El resultado es un cambio en la agenda internacional y surge la necesidad de crear una alternativa de desarrollo, ya no solo a nivel nacional, sino también a nivel regional y local. Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, comentan que “la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas,

organizaciones internacionales, entre otros”.¹ Generando una situación en la cual los gobiernos subnacionales iniciaron a pedir más representación en proyectos de proyección internacional, ya que comenzaron a tener una mayor interdependencia económica en las últimas dos décadas del siglo XX.

El autor mexicano Sergio Rodríguez Gelfenstein, da el nombre de “paradiplomacia a aquellas acciones internacionales que se enmarcan en una política de inserción internacional de los gobiernos locales.”² Es decir que surge una nueva política exterior derivada de la diplomacia, pero encaminada hacia la transformación, provecho y desarrollo de las regiones en el mundo. La paradiplomacia se acuñó para lograr concretar las actividades internacionales de los municipios, estados o regiones, etc.

Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez en su documento de trabajo, explican que “el neorrealismo y el neoliberalismo institucional no descalificaron de entrada la creciente importancia de estos actores en la política internacional, ya que a parte del estado, existían otros actores que requerían de análisis para entender las relaciones internacionales en su generalidad.”³ Estos nuevos actores internacionales han ido creando una cierta incongruencia con la

¹ Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, “Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235

² Sergio Rodríguez Gelfenstein, (2006), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5.

³ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 9.

idea del realismo clásico, siendo que solo tomaba en cuenta al estado como único actor en la política exterior.

“En el ámbito económico los gobiernos estatales y municipales en primera instancia buscan la inversión extranjera en su región”⁴, aunque también el tema de las remesas es importante para todas las regiones de los gobiernos no centrales que son pueblos expulsores de migrantes y dependen indudablemente del dinero de los migrantes para que la región subsista, todo lo anterior con el objetivo de desarrollar alternativas para crear un mayor movimiento en las actividades económicas.

En lo social, “los gobiernos estatales y municipales buscan el crear un vínculo con el exterior para dar a conocer su cultura, costumbres, gastronomía, etc”.⁵ Y así poder atraer al turismo a la región, aunque existe otra razón importante y es en correlación con su desbandada que esta en otro país u región, como el caso de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos. Las autoridades en México buscan mantener el vínculo con sus paisanos en el país vecino.

En el aspecto político existen casos en donde el funcionario público de un gobierno estatal o municipal “hacen giras al extranjero en plan de campaña buscando votos como es el caso de los gobernadores de la mayoría de los

⁴ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 12.

⁵ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 12.

estados de México”⁶, o buscando la mayoría de veces el apoyo de los migrantes para la realización de obras o en dado caso para la ayuda económica para obras al campo, ferias patronales, etc. Aunque los autores hacen hincapié en que “la efectividad de la labor internacional de las regiones depende de varios factores. Uno de los mas importantes es la importancia económica de la localidad.”⁷ Existen muchos ejemplos sobre la aseveración que nos hicieron los autores, pero resalta uno muy claro, siendo el caso del Estado de California en los Estados Unidos. Al respecto Goldsborough expresa que:

“Este estado es tan grande, y sus problemas tan enormes, que precisa su propia política exterior. En una explica en la que la economía determina las relaciones exteriores esto no significa embajadas o ejércitos, sino mas oficinas comerciales y funcionarios estatales en otros países, su propio sistema de relaciones con estas naciones y un gobernador y una legislatura con la voluntad de representar los intereses del estado independientemente de Washington.”⁸

Es claro el notar que mientras mayor sea el poder económico y geográfico de un gobierno no central, permite que realicen una política exterior más independiente e intensa, pero solo en términos políticos, en el caso de los estados de EEUU. Aunque en otros países puede ser de una forma menos desafiante hacia el gobierno nacional, sino que más encaminado al desarrollo de intercambio cultural y lo económico.

⁶ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 12.

⁷ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 12.

⁸ J.O. Goldsborough, (1993), “California’s Foreign Policy” en *Foreign Affairs*, vol. 72, p. 89.

Las estrategias que han ocupado los gobiernos no centrales, varían de acuerdo a sus intereses, ya que algunos se organizan para crear redes internacionales para promocionarse o promover intereses con la otra parte interesada. Por ejemplo, las redes de migrantes que existen en algunos gobiernos no centrales con presencia de connacionales en otro país, como el caso de Chiapas, Puebla, Guerrero, etc. Convirtiéndose en una estrategia efectiva para la mayoría de los gobiernos municipales.

Los instrumentos que ocupan los gobiernos de las entidades federativas y gobiernos locales “son ingeniosas para poder conseguir una presencia internacional más seria, como las oficinas de representación en otros países, así como la apertura de oficinas a nivel de gabinete local y creando en algunas legislaturas estatales la creación de comités de asuntos exteriores”⁹. Y su trabajo es el crear una agenda a sus gobernadores con viajes frecuentes al exterior para sembrar intereses del estado.

Hay otro instrumento importante que es la “creación de instituciones internacionales que reúnen a una misma región o regiones”¹⁰. Por ejemplo, los estados que comparte frontera con otros estados, es el caso de la frontera entre EEUU y México, compartiendo temas de seguridad fronteriza, acciones a favor del medio ambiente, etc.

⁹ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 13.

¹⁰ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 13.

1.2.- Su práctica en México

Los autores Duchacek y Soldatos proponen varios conceptos para describir las formas en las que los gobiernos no centrales tienen para participar en el plano internacional. Para este caso de estudio se tomó en cuenta el concepto de “paradiplomacia regional que define las relaciones internacionales transfronterizas”, como es el caso que comparten las fronteras entre México y EEUU. El cuál se le ha sacado bastante provecho por parte de los estados de ambos países. Y el concepto de “paradiplomacia transregional”, que se refiere a los contactos entre gobiernos locales que no comparten frontera, pero sus gobiernos federales sí.¹¹

La paradiplomacia se ha hecho presente en la política exterior de México en las últimas dos décadas: “frente a la complejidad de los problemas mundiales y el creciente aumento de las necesidades regionales, la paradiplomacia emerge como una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver problemáticas locales”¹². Dándoles un lugar a los gobiernos Estatales y municipales, para que puedan establecer sus relaciones, en primera instancia buscando un desarrollo económico con la creación de empleos en la región con IED, intercambios culturales, dando conocer las costumbres y por último en ámbitos políticos darle una mayor

¹¹ Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, “Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.

¹² Citado por Zidane Zeraoui, (2007) en *La paradiplomacia y la emergencia*. Que se encuentra disponible en Biblioteca Digital ([http://biblioteca.itesm.mx/cgi-bin/doctec/opendoc?cual=4919&archivo=112538&pagina=3981&paginas=3981,2&query=\(paradiplomacia\),AND,tipo%3Da](http://biblioteca.itesm.mx/cgi-bin/doctec/opendoc?cual=4919&archivo=112538&pagina=3981&paginas=3981,2&query=(paradiplomacia),AND,tipo%3Da)) Consultado el Miércoles 11 de Febrero de 2009.

proyección de las políticas implementadas por el gobierno estatal para buscar su desarrollo.

En pocas palabras, se explica a modo “que todo ello con la finalidad de desarrollar mercados internos más competitivos y prósperos, así como para mejorar el bienestar de sus localidades.”¹³ Expresado con la más profunda intención de buscar una salida viable al desarrollo por medio de creación de lazos con otros actores en la arena internacional que puedan servir como apoyo y poder enfrentar a la globalización de una mejor manera.

Es necesario saber que la paradiplomacia ha ido tomando un papel importante en los últimos años para los gobiernos no centrales de México en su política exterior. Por las siguientes razones que explica Yvo Duchacek:

“El incremento de la actividad internacional de los estados se ha hecho patente en cuando menos seis áreas: Establecimiento de oficinas de representación estatales en otros países, organización de viajes de los ejecutivos estatales a otros países, envío de funcionarios locales al exterior, organización de ferias internacionales, profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos) y la participación de funcionarios en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.”¹⁴

Es importante resaltar que en el caso de México, ya existen oficinas de atención a los migrantes mexicanos en los EEUU. Por ejemplo, el estado de Puebla que se analizará en el siguiente capítulo. Se debe analizar y tomar en

¹³ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 29.

¹⁴ Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations” en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds,),(1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.

cuenta los factores que conlleven a los gobiernos no centrales a buscar relacionarse en el exterior con otros gobiernos.

Respecto a ello Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez explican acertadamente que “las principales motivaciones que tienen los gobiernos no centrales para participar en los asuntos internacionales pueden ser de tipo económico, político o cultural.”¹⁵ Es claro que la creciente globalización ha creado que los flujos económicos internacionales, así como la cultura hagan que los gobiernos locales busquen esa conexión para sacar provecho a una política exterior que su gobierno central no está pudiendo hacer para buscar el desarrollo de sus pueblos o regiones.

Existen limitantes que hacen que las entidades federativas y gobiernos locales puedan tener plena actividad en la arena internacional. Siendo “el principal obstáculo el ámbito jurídico federal, que no obstante en la actualidad ningún estado de la federación lleva a cabo una política exterior propia.”¹⁶ Es así como el marco jurídico mexicano reduce la autonomía de los gobiernos locales que en los últimos años se han visto forzados por la globalización e interdependencia, y el buscar satisfacer sus necesidades creando su propio desarrollo con mayor alcance a nivel internacional y con impacto para sus habitantes. Teniendo por entendido que los gobiernos no centrales con mayor beneficio son aquellos que

¹⁵ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 12.

¹⁶ Fabiola López Farfán y Jorge Schiavon,(2005), *La política internacional de las entidades federativas mexicanas*, México, CIDE, p. 4.

tengan una mayor competitividad local y lleven a cabo una eficiencia a nivel exterior.

Se debe hacer mención que “la política exterior de un país, se dedica netamente a temas de high politics (política alta) como sería la seguridad nacional, tratados de libre comercio, etc. Mientras que la paradiplomacia se dedica a low politics (política baja) como sería los temas de atracción de inversiones, turismo, intercambios culturales, etc.”¹⁷ Otra explicación de esta creciente participación internacional de los estados en México, se debe en primera instancia a una política más democrática y su incipiente participación activa por parte de la sociedad en las políticas de descentralización del gobierno federal después de la caída del PRI en los gobiernos de los estados en 1989, fortaleciendo al federalismo y cambiando totalmente la visión que tenían antes los gobernadores de los estados sobre la imagen del presidente de la república.

La migración ha sido otro factor importante en la creciente participación internacional de los gobiernos estatales, ya que en las últimas décadas el aumento considerable de paisanos en el extranjero, específicamente en EEUU, han hecho que los estados busquen el mantener un contacto con ellos, por su importancia económica que instauran con las remesas.

Dando como resultado un fuerte financiamiento para poder impulsar el desarrollo de sus localidades. Es importante el tener en cuenta el siguiente dato

¹⁷ Rafael Velázquez Flores, (2007), *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, México, CIDE, p. 3.

mencionado por los autores indicando que “los cinco estados que llevan a cabo relaciones internacionales con mayor intensidad son Jalisco, Baja California, Nuevo León, Estado de México y Chiapas”.¹⁸

Pero otros estados están creciendo en la rama de migración y contacto indirecto por medio de las remesas, además de pequeños comités los cuales tienen contacto directo con sus gobiernos locales. Apoyando monetariamente a fiestas patronales u obras que impulsen el desarrollo de la entidad federativa o gobierno local.

1.3.- Caso de estudio: Estado de Chiapas

El caso de Chiapas llama la atención para su estudio, porque es uno de los más exitosos en el tema de paradiplomacia de la mayoría de las entidades federativas de México. Se puede decir que se dio a conocer a nivel internacional por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, a partir de entonces se convirtió en un punto relevante en la arena internacional y convirtiéndose en destino atractivo para el turismo internacional y fue como comenzó a llegar el interés de la inversión del extranjero para el estado.

“En 2001 se dieron los primeros pasos en el estado para comenzar a hacer paradiplomacia con la creación de la Coordinación de Relaciones, que se encarga de apoyar y asesorar a las dependencias estatales para la creación de proyectos

¹⁸ Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez,(2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, México, CIDE, p. 31.

internacionales y negociaciones con actores internacionales.”¹⁹ Tan fuerte fue el empeño que puso el gobierno en el ámbito internacional que para finales del 2002, ya contaba con relaciones amistosas en 43 países en los 5 continentes. Resaltando el dato mencionado por el autor Jorge Schiavon revelando que “en 2004, Chiapas firmó un convenio de Financiación con la Unión Europea (UE)”.²⁰ Estableciendo el financiamiento de un acuerdo de cooperación por cuatro años, para reforzar el combate de la pobreza y conservación de la selva lacandona, obteniendo una asistencia económica para el gobierno de Chiapas la cuál no se hubiese hecho presente por medio de la política exterior del gobierno federal.

Con lo anterior se reafirma una vez más que la política exterior del gobierno federal en México no puede ser competente para atraer apoyos en el desarrollo de sus entidades federativas y municipios. Sin embargo, el ejemplo anterior sirve para que otras entidades federativas echen un vistazo hacia afuera y el hacer algo en verdad por el desarrollo de sus poblaciones. Solo basta dar un vistazo y visitar Chiapas y reafirmar lo que Rodríguez explica que “para saber que en el estado se va conformando una identidad propia que parte de las necesidades económicas y sociales, las cuales soslayan la línea fronteriza impuesta por las potencias

¹⁹ Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2006), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 125.

²⁰ Jorge Schiavon,(2004), *La política exterior de las entidades federativas: Un estudio comparado*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, México, CIDE, p. 15.

coloniales...”.²¹ Siendo no solo el caso de México, sino también el de algunos países de Centroamérica.

Es entonces cuando la situación geográfica de las entidades federativas tiene mucho que ver, en el caso de Chiapas, cuenta con una frontera la cual ha impulsado con los gobiernos de los países vecinos en cuanto a problemas de la migración, cooperación en materia de seguridad y económica de la región. Al mismo tiempo es de esperarse que cuente con una mayor actividad internacional por tratar de aliviar la pertenencia a un solo país para identificarse y crear una zona de peso en conjunto con los países vecinos.

Es decir, hay nuevos mecanismos políticos en donde la interacción para reagrupar a una zona por medio de relaciones con el exterior se da con el fin de buscar soluciones y progreso para la población, creando así el desarrollo. Considerando lo anterior revela Rodríguez “que la paradiplomacia no es más que, la interacción de sus sistemas en función de intereses propios y características comunes”²², en este sentido con la región de los países de Centroamérica, quienes junto con el estado de Chiapas también van en busca de un segundo objetivo, que es el tratar de buscar su desarrollo por otro camino, que es el pacifista.

²¹ Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2000), “Relaciones internacionales, Estado nacional e identidades en el siglo que comienza”, en *La posibilidad de seguir soñando*, Asturias, Literastur, p. 25.

²² Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2006), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 125.

Cabe mencionar a las personas que están a la cabeza del gobierno del estado de Chiapas, tiene mucho que ver su preparación académica, experiencia e intenciones de sacar adelante a su estado. Ya que deben de tener un amplio campo de visión para lograr temas importantes en sus estrategias internacionales, que en el caso de Chiapas son la política, cooperación, frontera sur y migración.

El autor Rodríguez explica que en una acción eficaz el gobierno del estado de Chiapas:

“Creó la Coordinación de Relaciones Internacionales a manera de crear ese vínculo para implantar a la entidad en el plano internacional. Para establecer, fortalecer y mantener los lazos por medio de diversas actividades junto con embajadas de otros países y ONG’s. Es importante el notar que tres años de cooperación internacional le han valido al estado obtener recursos por mas de 550 millones de pesos, aportados por algunos gobiernos y organismos para combatir rezagos, la economía, la salud, la educación y el desarrollo social, y materializados en 66 proyectos”.²³

Teniendo un resultado positivo, si es comparado con los índices de los apoyos que reciben las demás entidades federativas en los últimos años por parte del gobierno federal o de apoyos que puedan recibir por parte de donaciones o iniciativas culturales por parte de otros países. Resultando que la cooperación para Chiapas ha sido fructífera con su Coordinación de Relaciones Internacionales.

Cabe mencionar que de los estados fronterizos, tanto en el norte como en el sur, cuentan con una ubicación geográfica privilegiada. Con la cuál pueden

²³ Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2006), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 137.

sacar un mayor provecho, en menor cantidad de recursos, mientras que los estados del centro del país tienen que hacer todo lo contrario y así poder promover sus ventajas como destinos de inversión.²⁴

Es importante lo que comenta el autor Rodríguez al hacer mención de “la migración en Chiapas que juega un triple papel, como receptor, expulsor y de paso. Siendo que el movimiento migratorio con la región centroamericana es un componente cultural, pues tiende a generar ciertos focos negativos como lo es el tráfico de indocumentados, grupos delictivos ajenos a la zona y un alto índice de violaciones a los derechos humanos.”²⁵ No quedando atrás el gobierno de Chiapas ante tales problemas, “puso en marcha diversos planes junto con otras comisiones para tratar de dar solución a los problemas, tales como: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), etc.”²⁶ Por otro lado cuentan los migrantes chiapanecos con un Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior, punto que permite tener un canal de comunicación con los paisanos chiapanecos en Estados Unidos.

Citando a Hocking, se puede concluir diciendo que “resulta obvio hoy en día que las actividades de muchos gobiernos no centrales cruzan la frontera impuesta

²⁴ Jorge A. Schiavon,(2006), *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero, p. 119.

²⁵ Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2006), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 125.

²⁶ Sergio Rodríguez Gelfstein (coord.), (2006), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 143.

por las premisas arraigadas sobre los conceptos tradicionales de política exterior”.²⁷ Resulta así que la política exterior se encuentra en notable reconstrucción a un ritmo en donde los actores deben dar una respuesta a presiones, ya no solo domésticas, también a las de índole internacional.

²⁷ Brian Hocking, “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), (2000), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.