

## INTRODUCCIÓN

El presente libro analiza las causas del incremento en la actividad internacional de las entidades federales y municipios, así como la forma e intensidad en que dicha actividad se manifiesta. En primer lugar, el aumento en la participación de los gobiernos estatales y municipales en materia de política exterior es resultado de la creciente globalización e interdependencia en el sistema internacional y, en segundo, de los procesos de liberación, democratización y descentralización internos. En el caso de nuestro país, es cardinal puntualizar las reglas legales establecidas en la Constitución que definen el rango de acción de las entidades federales en asuntos internacionales; posteriormente, se argumenta que la configuración institucional del sistema y la división del poder público influyen en el grado de intensidad en la participación de dichas entidades en cuestiones de política exterior, así como la capacidad económica y la situación geográfica de los estados, que también inciden en su grado de activismo internacional con otros sistemas federales, como Estados Unidos.

Asimismo intenta, en el ámbito de las disciplinas sobre relaciones internacionales y política comparada, explicar de manera sistemática dos aspectos centrales en lo referente a la política exterior de los gobiernos estatales y municipales. Primero, las causas del incremento en la actividad internacional de los mismos y, segundo, la forma e intensidad en que dicha actividad en el sistema internacional se manifiesta. De ahí que la diplomacia federativa sea un área de oportunidad que nos va a permitir verdaderamente articular relaciones bilaterales y multilaterales desde el interior del país en todos los ámbitos de gobierno y, en especial, de largo plazo. Es un aspecto que tendrá que ser cada día con mayor fuerza de los elementos del diseño de la estrategia de política exterior de la cancillería mexicana. Es también una peculiaridad central en el diseño y en el ejercicio de la política exterior moderna que nuestro país tiene que llevar para fortalecer la presencia de México en cualquier foro binacional o multinacional.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, como la instancia responsable de coordinar y ejercer esta política exterior mexicana, ha de impulsar este nuevo activismo que es necesario y que existe ya en los estados y en los municipios que han desarrollado de manera independiente en muchas ocasiones y que en gran medida está beneficiando la imagen que se proyecta de nuestro país, enriqueciendo su presencia a través de los estados y los municipios, pero necesitamos coordinar esta acción conjunta; no podemos seguir dando lazos y trazos que finalmente deberán dibujar la gran pintura de México pero que de momento están teniendo las dificultades de hacer fuera lo que es la capacidad real y legal que tienen los estados y los municipios, contactos, experiencias y, sobre todo, relaciones con otras regiones, otros municipios y otros países.

En los programas de gobierno locales o estatales debe ser una de las funciones que cada día más la cancillería lleve a cabo de manera conjunta, así como fomentar la relación con empresarios y autoridades de otras naciones por el interés de sus municipios o sus estados en atraer inversión o desarrollar programas culturales con otras regiones del mundo. Esto ha de incluir asesorías para la generación de áreas administrativas en sus municipios que se dediquen a los asuntos internacionales; a la promoción de mecanismos que alienten la participación ciudadana y al desarrollo de proyectos de cooperación a nivel descentralizado, mediante los programas operativos anuales, con los que se da continuidad e imprime el profesionalismo requerido a la vinculación internacional a nivel municipal y estatal.

Se trata de promover esta proximidad de las áreas de cooperación internacional de los estados y municipios mexicanos con estados y municipios equivalentes en el extranjero; es una función de política exterior que ya no podemos soslayar. Es por ello importante crear de manera conjunta la institucionalidad que permita que este proceso permanezca y nos dé la seguridad legal que requieren los convenios y los tratados internacionales a los cuales México está siendo sujeto. La diplomacia federativa ha de desplegar este abanico de oportunidades, tanto para los gobiernos locales como para los consulados mexicanos en el exterior (especialmente en los Estados Unidos de América) para incrementar de manera sustantiva los puntos de coincidencia que tenemos entre nosotros y con otras naciones en el mundo que hoy nos vincula.

Esta diplomacia federativa nos va a permitir crear la institucionalidad para esta relación directa entre gobiernos locales y consulados mexi-

canos, organizaciones mexicoamericanas y gobiernos extranjeros y, al mismo tiempo, la independencia suficiente para que puedan mantener su presencia internacional sin sentirse, de ninguna manera, restringidos por la cancillería (sólo conforme a derecho, cuando así lo amerite). Hoy día, se reconoce el nuevo activismo que los estados y municipios mexicanos han desarrollado y que en gran medida beneficia y proyecta una imagen internacional positiva de nuestro país. Por ello —y atendiendo la política de impulso al federalismo en todos sus ámbitos— es cardinal establecer una coordinación de acciones para la mejor atención, orientación, respaldo y apoyo a las autoridades locales, en sus actividades de sujeción al exterior, con la intención de fortalecer la estrategia federal de política exterior, que se nutre de las agendas internacionales de los estados y municipios que buscan darle mayores ámbitos de competencia y alcance a nuestras relaciones internacionales.

Entonces, cabe hacerse una pregunta: ¿existe una diplomacia federativa en México o una paradiplomacia municipal? De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución, es facultad del Ejecutivo federal “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”. Sin embargo, en los últimos años, el dominio de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los asuntos internacionales del país ha sido crecientemente cuestionado al interior de nuestro sistema federal, pues cada vez más, estados y municipios buscan participar e incidir directamente en temas externos. Una verdadera diplomacia federativa implica la aplicación de “unidad hacia el exterior y diversidad hacia el interior”. Para lograrlo, la cancillería federal debe coordinar las diferentes posiciones e intereses de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) en el ámbito externo. De acuerdo con el derecho internacional vigente, particularmente la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Ejecutivo central tiene el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de conducir la política exterior.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal concede a la cancillería la facultad de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda en conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que el país sea parte. Ahora bien, según la Ley sobre Celebración

de Tratados hay dos clases de compromisos internacionales: primero, el tratado, que es el convenio previsto en la Constitución, el cual para ser válido debe contar con la aprobación del Senado; segundo, el acuerdo interinstitucional, que es el convenio celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, se sienta una base legal que permite a otras dependencias y *actores subnacionales suscribir convenios con socios externos* para avanzar sus intereses. Para asegurar que no haya contradicción entre los acuerdos interinstitucionales y la política exterior del país, dicha Ley establece que éstos deben circunscribirse exclusivamente a las materias en que las dependencias y órdenes de gobierno tengan facultades y que además, deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los mismos. Ésta cuenta con la atribución de calificar la procedencia del acuerdo en cuestión y, en su caso, de dictaminarlo favorablemente, así como validarlo para inscribirlo en su registro interno.

Esto es relevante puesto que, según el derecho internacional, si una dependencia o instancia de gobierno firman un acuerdo interinstitucional y lo incumplen, el Estado mexicano es responsable por el mismo en el ámbito externo. Esto es primordial, pues si no hay coordinación y control por parte de la cancillería, la diversidad hacia el interior puede convertirse en falta de unidad hacia el exterior y, peor aún, contraponer los intereses municipales y estatales con la política exterior en manos del Ejecutivo federal. La Secretaría de Relaciones Exteriores debe establecer los incentivos y apoyos técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos locales en la búsqueda y firma de acuerdos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de la política externa definidas por nuestra cancillería. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, sustentada en una diplomacia federativa y paradiplomacia municipal real. Si bien, los acuerdos de hermanamiento se han exportado a todo el mundo y pueden resultar en la vinculación de los apoyos solidarios originales, habilitan la oportunidad de generar intercambios de experiencias exitosas del actuar de los gobiernos en distintos rubros, es decir, pueden resultar en la modificación de los métodos tradicionales de gestión local. De ahí que las ciudades hermanas

parezcan cimentar más su antecedente en las prácticas de hermandad que realizaban las villas medievales.

Con base en estos acuerdos, dichas villas desarrollaban mecanismos de cooperación e integración económica y cultural que les permitían apuntalar su desarrollo conforme a la similitud de sus actividades. Hermanamientos que se traducían en gremios organizados de ciudades a nivel supralocal con clara fuerza política y económica. Basta recordar, por ejemplo, la gran *Hansa germánica*, federación de ciudades marítimas que fundaron su prosperidad económica desde el siglo XIII, con el fin de unir sus destinos comerciales comunes. En esta evolución, el hermanamiento entre ciudades mexicanas se han ido incrementando a una tasa nunca antes vista, por lo que resulta necesario hacer una numeralia que cumpla como punto temporal de referencia para evaluar el progreso que se ha tenido y la utilidad futura que se puede llegar a obtener de la internacionalización de los gobiernos estatales y, especialmente, los municipales. Por ello, el objeto de este ensayo es mostrar la dinámica internacional de los mismos en el contexto binacional entre México y los Estados Unidos de América, apuntar una primera ventaja “geográfica” de ambos países, a fin de impulsar la participación de los gobiernos locales en el desarrollo de mecanismos puntuales de cooperación que contribuyan al desarrollo de un federalismo mexicano más equitativo.

De esta forma, en el capítulo primero se plantean las relaciones consulares al servicio de una diplomacia desconcentrada de los gobiernos locales. Se destacan las variables institucionales y partidarias que han contribuido en el aumento de la participación de las entidades federativas y municipios en esta materia.

En el capítulo segundo se aborda la corresponsabilidad de los gobiernos locales respecto los emigrantes a Estados Unidos, y la relevancia de la actividad internacional de los estados y municipios, como una cooperación internacional con los consulados mexicanos, para atender la deuda nacional con los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Para ello, se expone el olvido del emigrante mexicano a los Estados Unidos de América, por parte de sus gobiernos locales; la vinculación de hermandad permanente de los gobiernos locales con la comunidad transnacional mexicana: las organizaciones mexicoamericanas y los clubes de oriundos; la corresponsabilidad de los gobiernos locales de los migrantes a Estados

Unidos, y su obligatoriedad de la defensa y colaboración extraterritorial a través de los consulados.

En el capítulo tercero se indican las facilidades que ofrecen las oficinas consulares para una eficiente relación diplomático-consular con los gobiernos locales. Esto atiende la relevancia de la diplomacia federativa como un elemento central en el diseño de la estrategia de política exterior del Estado mexicano, por medio del esbozo de la política de vinculación al exterior en los ámbitos estatal y municipal en todo el país. De ahí la trascendencia de conocer el ejercicio de las funciones consulares a través de las oficinas o representaciones consulares. Justamente, México ha celebrado instrumentos internacionales en materia consular y, por consiguiente, se ha obligado a su observancia. Sin embargo, no dejamos de mencionar que México suscribió durante el siglo pasado múltiples tratados de amistad, navegación y comercio en los que se incluyen algunas cláusulas consulares, pero trataremos aquí las convenciones que versan sobre las relaciones consulares.

Del cuarto al sexto capítulos se destaca la paradiplomacia estatal y municipal como coadyuvancia a los consulados: la publicidad de la asistencia consular en México y en Estados Unidos. Para ello, se abordan diversos tópicos, como el servicio militar y el compromiso de cumplir con el mismo, las autoridades competentes para las operaciones de conscripción, los periodos del reclutamiento obligatorio, la reposición de cartillas y constancia de antecedentes militares; el pasaporte, su validez, la matrícula y certificado de matrícula, la anulación de la matrícula consular y desposesión del certificado; lo referente a la protección consular en asuntos civiles, penales y laborales; sucesiones, muerte violenta de mexicanos, repatriación; la legalización de exhortos internacionales y cartas rogatorias; la cooperación judicial (diligencias judiciales); el registro civil consular, el registro civil de los mexicanos en el extranjero, los actos del registro civil realizados por el Servicio Exterior Mexicano, la autorización de los actos del registro civil; las funciones notariales como el testamento, el mandato, la escritura, los testimonios; la expedición de certificados como el de supervivencia a mexicanos, el de supervivencia a extranjeros, de residencia de mexicanos en el extranjero, de residencia a extranjeros, certificación de leyes mexicanas, certificados de constitución de sociedades extranjeras; lo relativo a los servicios aduaneros por tráfico aéreo, las importaciones temporales, la importación temporal de vehículos, las importaciones especiales, la importación temporal de

armas deportivas e instrumentos deportivos de pesca, la importación y exportación de armas, explosivos y productos químicos, las franquicias aduaneras; el auxilio sanitario y los temas sobre certificados de sanidad animal, los certificados de sanidad de productos animales, los certificados fitosanitarios o de sanidad vegetal, el certificado de libre venta, la internación de cadáveres y cenizas, las vacunas a pasajeros; las funciones de autoridad marítima, como el abanderamiento provisional de embarcaciones y expedición de pasavantes consulares, la autorización de venta de embarcaciones (como los yates) y dimisión de su bandera; lo relativo al servicio migratorio a cargo del servicio exterior mexicano; las funciones consulares comerciales e inversión, culturales, turísticas y de cuidado de los intereses de México, como una oportunidad para los gobiernos estatales y municipales.

Asimismo, en el capítulo quinto se especifica el tema sobre los gobiernos locales y las oficinas de enlace con la cancillería, los hermanamientos, la difusión de la normatividad nacional a través de los consulados móviles y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Al respecto, se habla sobre el rol de los municipios en la cooperación internacional a través de los acuerdos de hermanamiento como instrumentos de cooperación a nivel local; los consulados móviles como una oportunidad de los gobiernos locales mexicanos para acercarse a los connacionales y divulgar su normatividad; se expone la participación de la comunidad mexicana en Estados Unidos en la medición del impacto normativo de los gobiernos locales en México para la toma de decisiones públicas, como la normatividad que expiden las legislaturas estatales, los poderes ejecutivos de los estados y en el ámbito municipal; se muestra la relación de los gobiernos locales con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, así como la vinculación con los organismos internacionales.

Finalmente se presentan dos anexos en los cuales se reflejan las características de los requisitos a cubrir para dar cumplimiento a las formalidades establecidas por la legislación.

Se terminó el siglo XX y estamos iniciando un nuevo milenio en el que la competencia económica y la interdependencia entre los países será ardua debido a la globalización, y el proceso migratorio continuará en todo el mundo. Por ello creemos que una posible solución que podría dársele a este problema es considerar a los indocumentados ante la ley como “una clase reconocida o *class action*”. Es una solución que se brinda a un

grupo en particular que ha sido víctima de maltratos o discriminación, con el fin de darle protección y para que se considere cuidadosamente cuando demanda la protección de la ley. Así, es injustificado que se niegue al indocumentado el reconocimiento como “clase reconocida”, de ahí que, hasta que no se vea a los indocumentados como tal, continuarán padeciendo maltratos, violaciones, discriminaciones y abusos, sin tener ninguna protección. Consecuentemente, debe atenderse una política de impulso al federalismo diplomático-consular y de hermandad con el exterior. Al mismo tiempo, y como corolario de esta parte introductoria, podemos decir, si lugar a dudas, que el derecho a la información sobre la asistencia consular es una garantía de las formalidades esenciales del procedimiento.