



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**REDIMENSIÓN DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO LOCAL:  
ANÁLISIS A PARTIR DE LA RESIGNIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD  
INTERNACIONAL EN LA LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA  
M. EN A. P. CÉSAR AUGUSTO CÍNTORA ORDÓÑEZ**

**DIRECTOR  
DR. RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA**

**CODIRECTORA  
DRA. CLAUDIA ELENA ROBLES CARDOSO**

**TUTORA  
DRA. MARTHA ELBA IZQUIERDO MUCIÑO**

**TOLUCA, MÉXICO; FEBRERO 2026**

## **DEDICATORIAS**

## **AGRADECIMIENTOS**

## ÍNDICE

### Contenido

Resumen .....	6
Introducción.....	7
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN .....	9
ANTECEDENTES .....	9
Originalidad y relevancia.....	13
Planteamiento del problema. ....	15
Preguntas de investigación .....	17
Justificación del problema.....	18
Delimitación del problema .....	20
1. Delimitación temporal. ....	20
2. Delimitación espacial. ....	21
3. Delimitación Humana.....	21
Orientación Teórico Metodológica .....	21
Hipótesis .....	23
Objetivo General .....	24
Objetivos Específicos.....	24
METODOLOGÍA .....	25
TÉCNICAS.....	26
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO .....	28
1.1 Introducción .....	28
1.2 El Concepto de Diplomacia Parlamentaria.....	28
1.3 Diplomacia parlamentaria en el contexto mexicano .....	33
1.4 Diplomacia Parlamentaria y Congresos locales en México.....	45
1.5 Teoría de la división de poderes y su impacto en la diplomacia parlamentaria	54
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA Y SU VINCULACIÓN CON LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA FEDERAL Y LOCAL .....	58
2.1 Introducción .....	58
2.2 Fundamentos Constitucionales de la Representación Legislativa. ....	58

2.3 El principio de representación legislativa y su vinculación con la Diplomacia Parlamentaria.....	61
2.4 Paradiplomacia y Actores Subnacionales .....	66
2.5 Ley sobre la Celebración de Tratados .....	72
2.6 Facultades de los Congresos locales, limitaciones y oportunidades para la participación internacional.....	78
<b>CAPÍTULO III. DIPLOMACIA PARLAMENTARIA LOCAL EN LA PRÁCTICA .....</b>	<b>84</b>
3.1 Introducción .....	84
3.2 El Caso de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de México y su actividad internacional.....	84
3.3 Participación del Congreso del Estado de México en la COPA .....	92
3.4 Casos Internacionales: Brasil (UNALE) y Estados Unidos (NCSL).....	99
<b>CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS LOCALES .....</b>	<b>104</b>
4.1 Introducción .....	104
4.2 Hacia el diseño de un Modelo de Diplomacia Parlamentaria para los congresos locales.....	104
4.2.1 PILAR 1. El fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas especializadas en asuntos internacionales.....	106
4.2.2 PILAR 2. La profesionalización del cuerpo técnico de apoyo a las actividades de vinculación internacional. ....	110
4.2.3 PILAR 3) La institucionalización de instrumentos de vinculación internacional. ....	113
4.3 Recomendaciones para Reformas Normativas y Administrativas en materia de proyección internacional de los congresos locales .....	116
4.3.1 a). Reconocimiento legal expreso de la diplomacia parlamentaria a nivel local .....	116
4.3.2 b). Fortalecimiento de las comisiones legislativas especializadas.....	117
4.3.3 c). Creación de unidades administrativas especializadas y profesionalización del personal.....	117
4.3.4 d). Normatividad operativa para instrumentos de vinculación internacional .....	117
4.3.5 e). Presupuesto específico y racionalidad del gasto .....	118
4.3.6 f). Coordinación interinstitucional y enfoque federalista.....	118
4.3.7 g). Evaluación y mecanismos de rendición de cuentas .....	118

CONCLUSIONES.....	120
1.1 Introducción .....	120
1.2 Síntesis de los principales hallazgos.....	120
1.3 Evaluación de la viabilidad de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales.....	122
1.4 Aportes a la ciencia parlamentaria .....	124
1.5 Recomendaciones para futuras investigaciones .....	126
BIBLIOGRAFÍA .....	129

## Resumen

La presente investigación analiza la diplomacia parlamentaria en el ámbito local, tomando como estudio de caso la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024). Se parte de la hipótesis de que la diplomacia parlamentaria subnacional es viable y necesaria, ya que constituye una extensión legítima del principio de representación legislativa y un mecanismo para fortalecer el equilibrio dinámico de poderes en México.

Se examinan los fundamentos teóricos de la diplomacia parlamentaria y la paradiplomacia, se identifican experiencias comparadas en Brasil y Estados Unidos, y se sistematizan las prácticas internacionales de la LXI Legislatura del Estado de México, tales como la firma de grupos de amistad, la recepción de delegaciones extranjeras y la participación en la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA).

Se reconoce que, si bien existen avances en la acción internacional de los congresos locales, esta participación sigue siendo fragmentada, coyuntural y carente de institucionalización. Las comisiones de asuntos internacionales presentan marcos normativos limitados, ausencia de presupuesto específico y falta de profesionalización técnica, lo que restringe su capacidad de acción.

Entre los principales aportes de este trabajo destaca la propuesta de un modelo institucional de diplomacia parlamentaria local, basado en comisiones especializadas, profesionalización técnica, transparencia y rendición de cuentas, así como en mecanismos de cooperación interparlamentaria permanentes. Dicho modelo busca legitimar la participación internacional de los congresos locales como complemento de la política exterior del Ejecutivo, fortalecer el federalismo mexicano y ampliar el alcance del principio de representación legislativa hacia la esfera internacional, en el entendido de que la diplomacia parlamentaria en el ámbito local no solo es factible, sino que representa una oportunidad estratégica para consolidar la representación democrática en el escenario global, fortalecer la institucionalidad legislativa y contribuir al desarrollo regional mediante la cooperación global.

## **Introducción**

En el contexto contemporáneo, caracterizado por la globalización, la interdependencia económica, la expansión tecnológica y la emergencia de actores no estatales, las relaciones internacionales han dejado de ser un ámbito exclusivo de los Estados nacionales. Esta transformación ha generado nuevas formas de participación política internacional, entre las cuales destacan la paradiplomacia y la diplomacia parlamentaria. Mientras que la primera describe la acción internacional de gobiernos subnacionales y entidades no estatales, la segunda alude a la proyección de los parlamentos como actores legítimos y democráticos en el escenario internacional.

En México, la política exterior ha sido tradicionalmente una atribución del Poder Ejecutivo federal. No obstante, la Ley sobre la Celebración de Tratados reconoce la posibilidad de establecer acuerdos interinstitucionales, lo que abre un espacio para que entidades subnacionales incidan en la arena internacional. Pese a ello, los congresos locales han tenido una participación incipiente, fragmentada y dependiente de coyunturas políticas, sin un marco normativo que institucionalice sus prácticas internacionales.

La LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024) constituye un caso paradigmático. Durante este periodo se desarrollaron acciones internacionales significativas, como la firma de grupos de amistad con Japón, Colombia y Bulgaria, la recepción de delegaciones de las provincias chinas de Shandong y Guangdong, y la participación en la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA). Estas experiencias evidencian la posibilidad de que los congresos locales se consoliden como actores internacionales, pero también muestran las limitaciones estructurales que enfrentan por la ausencia de un modelo normativo y organizativo claro.

La presente investigación surge de la necesidad de redimensionar la diplomacia parlamentaria en el ámbito local, partiendo del principio de representación legislativa y de una concepción renovada del equilibrio de poderes. Se propone que la representación no debe limitarse al ámbito nacional, sino que existen elementos

suficientes para que pueda trascender hacia la esfera internacional, legitimando la voz y la representación de la ciudadanía en el ámbito global.

El objetivo general de este trabajo es analizar y redimensionar la diplomacia parlamentaria en el ámbito local, a partir del caso de la LXI Legislatura del Estado de México, con el propósito de fortalecer el principio de representación legislativa, consolidar su papel como actor internacional y proponer un modelo institucional que contribuya al equilibrio de poderes en el marco del federalismo mexicano.

La tesis se estructura en cuatro capítulos. El primero analiza las bases teóricas y la evolución de la diplomacia parlamentaria con el fin de delimitar sus características y dimensiones conceptuales para sustentar posteriormente su aplicación en el ámbito subnacional. El segundo analiza el marco legal y constitucional que sustenta el principio de representación y la participación de los congresos federal y locales en la diplomacia parlamentaria, incluyendo la paradiplomacia y las facultades, límites y oportunidades de los congresos para vincularse internacionalmente. El tercero examina la actividad internacional de la LXI Legislatura del Estado de México, destacando los vínculos diplomáticos establecidos, su participación en COPA y un comparativo de los modelos exitosos de Brasil (UNALE) y de Estados Unidos (NCSL) como referentes para fortalecer la diplomacia parlamentaria local. Finalmente, en el cuarto capítulo se formula un modelo institucional de diplomacia parlamentaria local, con propuestas concretas para su consolidación en el Estado de México y, al mismo tiempo, con una proyección replicable para los congresos locales de todo el país.

Con ello, se busca aportar no solo al campo académico del derecho parlamentario estatal y las relaciones internacionales, sino también al diseño de políticas públicas y reformas legislativas que fortalezcan el papel de los congresos locales como actores internacionales legítimos, democráticos y representativos.

## **PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN**

### **REDIMENSIÓN DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN EL ÁMBITO LOCAL: ANÁLISIS A PARTIR DE LA RESIGNIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL EN LA LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO.**

**Área de evaluación:** Cuerpo Académico: Estudios Constitucionales

**Línea de Generación y aplicación del conocimiento:** Derecho Parlamentario

**Palabras Clave:** Diplomacia Parlamentaria, Congresos locales, Principio de Representación legislativa.

## **ANTECEDENTES**

El estudio de la diplomacia parlamentaria como campo de investigación académica y práctica política es relativamente reciente, aunque hunde sus raíces en fenómenos históricos vinculados a la cooperación internacional entre legisladores. A continuación, se presenta una revisión cronológica de las principales aportaciones teóricas, normativas y empíricas que dan sustento a la presente investigación, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

### **Antecedentes históricos**

Durante buena parte del siglo XX, el análisis de la acción internacional de los parlamentos se circunscribía al concepto de cooperación parlamentaria. Esta categoría describía encuentros protocolarios, visitas bilaterales o multilaterales y el intercambio de experiencias legislativas, pero no constituía aún un cuerpo teórico diferenciado. La política exterior, bajo regímenes centralizados y presidencialistas, se concebía como una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo. En el caso de México, el presidencialismo prevaleciente hizo que, hasta finales de los años noventa, la política exterior fuese un campo prácticamente reservado al Presidente y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Uno de los primeros aportes relevantes fue el de Rodrigo Borja Cevallos, quien definió la diplomacia parlamentaria como “la técnica de representación de los Estados en foros de organizaciones internacionales permanentes que abren debates públicos sobre su agenda de trabajo” (Richard y González, 2011, p. 10). Esta noción limitaba el papel parlamentario a una función derivada del Estado y supeditada al Ejecutivo, aunque abrió la puerta para reconocer una dimensión autónoma de los parlamentos en el ámbito internacional.

Durante la primera década del siglo XXI, el concepto comenzó a resignificarse. En América Latina, los procesos de democratización y apertura política favorecieron la inclusión de los parlamentos en escenarios internacionales. En México, se gestaron discusiones incipientes en torno a la necesidad de que el Congreso de la Unión ejerciera un contrapeso al Ejecutivo en política exterior.

Un antecedente importante en México lo constituye el trabajo de Alma Rosa Arámbula Reyes (2008), quien vinculó el fenómeno de la paradiplomacia con la acción internacional de los parlamentos. La autora destacó cómo los gobiernos subnacionales y legislaturas locales podían establecer vínculos internacionales para atender problemáticas globales como el cambio climático, la migración o el desarrollo económico. Además, identificó subtipos como la paradiplomacia federativa, social y empresarial, con ejemplos emblemáticos como la provincia de Quebec en Canadá.

En los años siguientes, diversos autores sistematizaron el concepto de diplomacia parlamentaria. Rafael Velázquez Flores y José Luis Marín Aranguren (2010) señalaron que en México esta práctica se manifestaba en tres modalidades: actividades constitucionalmente conferidas, iniciativas independientes de legisladores y acciones orientadas a incidir en la política exterior.

Por su parte, María Paz Richard y Jorge González (2011) distinguieron entre una acepción limitada, que reduce la diplomacia parlamentaria a la representación en foros internacionales, y otra más amplia, que reconoce a los parlamentos como actores

internacionales autónomos y complementarios de la diplomacia oficial. Este último enfoque, hoy predominante, subraya que la diplomacia parlamentaria fortalece la legitimidad democrática de las relaciones internacionales.

El Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2016) también advirtió que la mundialización había impulsado la consolidación de nuevos actores internacionales, como los parlamentos locales y las ciudades. No obstante, subrayó que su capacidad de acción estaba limitada por marcos normativos fragmentarios y desiguales.

En este mismo marco, la investigación doctoral de Julio César Chávez Gutiérrez (2016), titulada *El Derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma*, representó un parteaguas. El autor definió el derecho parlamentario estatal como una disciplina en desarrollo, cuyo fortalecimiento permitiría consolidar el federalismo mexicano.

Su análisis comparado de las 32 legislaturas locales le permitió proponer reformas constitucionales y legales para que los congresos locales se consolidaran como actores de mayor relevancia nacional e internacional.

De manera paralela, Jorge A. Schiavon (2015) destacó que los congresos locales deberían contar con comisiones de asuntos exteriores con atribuciones claras, institucionalización robusta y presupuesto asignado. Aunque algunas legislaturas habían creado órganos de este tipo, sus marcos normativos solían ser limitados o meramente declarativos, lo que reducía su eficacia. Este planteamiento puso de relieve la necesidad de dar continuidad y solidez a la diplomacia parlamentaria subnacional.

El trabajo de Mariano Ferrero (2019) profundizó en la evolución histórica de la diplomacia, señalando que, tras siglos de monopolio estatal, emergió un escenario plural en el que múltiples actores —incluidos los parlamentos— participan en la arena internacional. Según el autor, la diplomacia parlamentaria responde a la necesidad de

democratizar y transparentar las relaciones internacionales, superando la opacidad de la vieja diplomacia y reconociendo a los legisladores como actores internacionales con legitimidad propia.

### **Experiencias locales en México y comparadas**

En el caso mexicano, la Constitución de la Ciudad de México (2019) incorporó la noción de “Ciudad Global”, lo que legitimó la acción internacional de su Congreso local. El Comité de Asuntos Internacionales ha sido un canal para proyectar al órgano legislativo en escenarios globales, con especial relevancia durante la pandemia de COVID-19.

Asimismo, destaca el congreso de Aguascalientes, el cual es el único a nivel nacional, que regula la creación de Grupos de Amistad con otras entidades internacionales.

Por su parte, el congreso de Nuevo León, derivado de su condición fronteriza, realiza una serie de acercamientos internacionales, de manera destacada con Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, en 2019, el Gobierno de México organizó el Primer Encuentro con Congresos Locales en el ámbito de la Internacionalización de Estados y Ciudades Mexicanas, bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación. Este evento marcó un hito al reconocer el papel de los congresos locales en la agenda global y sentar bases para una estrategia de internacionalización con visión federalista.

En el ámbito comparado, experiencias como las de la Unión Nacional de Legislaturas Estatales de Brasil (UNALE) y la National Conference of State Legislatures (NCSL) de Estados Unidos muestran cómo los parlamentos locales pueden consolidarse como actores internacionales relevantes y aportar a la cooperación interparlamentaria.

## **Situación actual y tendencias**

En los últimos años, la diplomacia parlamentaria ha coincidido con un entorno internacional caracterizado por fenómenos transnacionales como el cambio climático, la migración y la seguridad. En México, la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024) ha destacado por sus hermanamientos, la creación de una Comisión de Asuntos Internacionales y la participación en foros multilaterales, convirtiéndose en un referente subnacional. Asimismo, han existido intentos en el Congreso de la Unión por regular los grupos de amistad (2020–2021), aunque sin resultados concluyentes.

Estos esfuerzos muestran que aún falta consolidar un marco normativo integral que fortalezca la acción internacional de los poderes legislativos. Finalmente, la doctrina contemporánea enfatiza la necesidad de diseñar modelos institucionales estables para la diplomacia parlamentaria local, basados en comisiones legislativas especializadas, profesionalización técnica, transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de cooperación internacional. Esta es la línea en la que se inscribe la presente investigación, orientada a redimensionar la diplomacia parlamentaria en el ámbito local a partir del análisis del caso del Estado de México.

## **Originalidad y relevancia**

La presente investigación aporta un enfoque novedoso en el campo de los estudios legislativos y de las relaciones internacionales al situar la diplomacia parlamentaria en el ámbito subnacional, específicamente en los congresos locales de México, con énfasis en el caso del Estado de México. Hasta ahora, la mayoría de los trabajos académicos al respecto de la Diplomacia Parlamentaria han centrado sus análisis en la diplomacia parlamentaria desarrollada por los congresos nacionales o en fenómenos generales como la paradiplomacia, sin profundizar de manera sistemática en los mecanismos, alcances y limitaciones de los congresos estatales como actores internacionales.

La originalidad de este trabajo radica en tres dimensiones principales:

**Enfoque subnacional:** mientras que la literatura previa ha descrito la diplomacia parlamentaria desde la perspectiva de los congresos nacionales y, en menor medida, de las ciudades, aquí se propone una redimensión del concepto orientada a los congresos estatales.

Esta perspectiva abre un campo de estudio poco explorado en México, en el que se visibiliza la capacidad de las legislaturas locales para representar intereses ciudadanos y regionales en el escenario internacional.

**Propuesta de un modelo institucional:** a diferencia de los estudios existentes, que se limitan a identificar prácticas o hacer recomendaciones aisladas, esta investigación busca diseñar un modelo integral de diplomacia parlamentaria para congresos locales, basado en comisiones especializadas, profesionalización técnica, transparencia y mecanismos de cooperación. Se trata de un aporte original porque plantea un marco teórico-práctico susceptible de aplicarse en distintos congresos del país.

**Análisis empírico del Estado de México:** la investigación utiliza como estudio de caso la experiencia de la LXI Legislatura del Estado de México, cuyos esfuerzos en materia internacional (comisiones de asuntos internacionales, hermanamientos y participación en foros multilaterales) constituyen un referente inédito de la viabilidad de la diplomacia parlamentaria local. Al sistematizar esta experiencia, se ofrece un precedente que puede servir de guía para otras legislaturas estatales.

La relevancia de este trabajo se manifiesta en distintos niveles. En el plano académico, contribuye a llenar un vacío en los estudios parlamentarios, al consolidar una línea de investigación que vincula el derecho parlamentario estatal, la teoría de las relaciones internacionales y la práctica legislativa comparada. En el plano jurídico y político, aporta herramientas normativas e institucionales para fortalecer a los congresos locales en su papel de contrapeso democrático y de representación ciudadana en el exterior.

Finalmente, en el plano social, ofrece un marco de acción para que los intereses regionales y locales encuentren eco en foros internacionales, favoreciendo la cooperación, el desarrollo regional y la integración de agendas locales a los desafíos globales como el cambio climático, la migración, la seguridad o los derechos humanos.

En suma, la originalidad de esta investigación reside en su capacidad para proponer un paradigma innovador de diplomacia parlamentaria subnacional, mientras que su relevancia radica en la posibilidad de fortalecer la representación democrática y la inserción internacional de los congresos locales, contribuyendo al mismo tiempo al perfeccionamiento del sistema federal mexicano y a la democratización de la política exterior.

### **Planteamiento del problema.**

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones internacionales han cobrado una importancia vital en la configuración del orden mundial. A partir de entonces, los Estados han utilizado la diplomacia como herramienta para garantizar la paz, fomentar la cooperación y establecer alianzas estratégicas que contribuyan a su desarrollo económico, social y político. Sin embargo, el desarrollo tecnológico, la integración económica global y la proliferación de actores no estatales han complejizado la escena internacional, obligando a los Estados a adaptarse a un mundo cada vez más interconectado y globalizado.

La diplomacia, en su sentido tradicional, ha estado vinculada a la gestión de las relaciones entre los Estados mediante negociaciones, acuerdos y tratados. Históricamente, esta función ha recaído en los órganos del poder ejecutivo, responsables de representar los intereses estatales en el ámbito internacional.

No obstante, esta visión ha evolucionado, ampliando su alcance para incluir a nuevos actores que buscan incidir en la agenda global, lo que ha dado lugar a modalidades como la diplomacia parlamentaria y la paradiplomacia.

El auge del internet, las redes sociales y la globalización han favorecido la emergencia de actores internacionales no estatales, como organizaciones de la sociedad civil, asociaciones transnacionales y entidades subnacionales (estados, provincias, regiones o municipios). Este fenómeno, conocido como paradiplomacia, ha permitido que actores distintos del poder ejecutivo federal establezcan acuerdos y vínculos internacionales. México no ha sido ajeno a esta dinámica y aunque la política exterior sigue siendo competencia formal del Poder Ejecutivo federal, la propia legislación en la materia, reconoce la posibilidad de celebrar acuerdos interinstitucionales, abriendo la puerta a la participación internacional de actores locales. Sin embargo, en el caso de los congresos estatales, su papel en la diplomacia parlamentaria es todavía incipiente, fragmentado y carente de institucionalización.

Algunos congresos locales, como los de la Ciudad de México, Aguascalientes, Nuevo León y el Estado de México, han dado pasos importantes mediante hermanamientos, foros internacionales y la conformación de comisiones de asuntos internacionales. En particular, la LXI Legislatura del Estado de México destacó por la firma de grupos de amistad con Japón, Colombia y Bulgaria, así como por el recibimiento de delegaciones provenientes de provincias chinas. Además, el Congreso mexiquense participa en la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), lo que le ha permitido proyectarse en el ámbito internacional. Sin embargo, estas experiencias han dependido de coyunturas políticas y de la voluntad de actores individuales, lo que limita su continuidad y alcance.

El reto radica en que, pese a estos esfuerzos, no existe un marco normativo ni un modelo institucional sólido que defina, regule y consolide la diplomacia parlamentaria en los congresos locales. Las comisiones especializadas, cuando existen, suelen tener atribuciones ambiguas y carecen de presupuesto específico, lo que impide su

desarrollo efectivo. Además, no hay lineamientos de transparencia, profesionalización técnica ni mecanismos de evaluación que garanticen que estas acciones internacionales estén al servicio de los intereses ciudadanos y no solo de agendas políticas coyunturales.

En este escenario, resulta necesario releer el principio de representación legislativa, consagrado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución mexicana, a la luz de una nueva era marcada por la interdependencia global. Tradicionalmente, dicho principio ha legitimado la creación de leyes y la vigilancia de los poderes públicos en el ámbito nacional entre otros. No obstante, en un contexto donde los desafíos trascienden fronteras —como el cambio climático, la migración o la seguridad internacional—, este principio debe entenderse también como la facultad de los legisladores de representar y defender los intereses de sus comunidades en la esfera internacional.

Lo anterior se vincula con la necesidad de repensar la división clásica de poderes. Más que un esquema rígido, en el siglo XXI se impone la noción de un equilibrio dinámico de poderes, en el cual cada órgano del Estado ejerce sus competencias en interacción con los demás para responder a los retos de la gobernanza global. Desde esta perspectiva, la participación de los congresos locales en la diplomacia parlamentaria no supone una invasión de las atribuciones del Ejecutivo, sino una función complementaria que contribuye a equilibrar el sistema de pesos y contrapesos, garantizando mayor pluralidad y legitimidad democrática en la proyección internacional del Estado mexicano.

## **Preguntas de investigación**

### **Pregunta general**

¿Cómo redimensionar la diplomacia parlamentaria en el ámbito local, a partir del caso de la LXI Legislatura del Estado de México, para fortalecer la representación legislativa

de los congresos locales y consolidar su papel como actores internacionales dentro de un esquema renovado de equilibrio de poderes?

### **Preguntas específicas**

¿Cuáles son los fundamentos teóricos, jurídicos y políticos que sustentan la participación de los congresos locales en la diplomacia parlamentaria?

¿Qué experiencias nacionales e internacionales existen en materia de diplomacia parlamentaria subnacional y qué enseñanzas ofrecen para el caso mexicano?

¿De qué manera la LXI Legislatura del Estado de México ha ejercido funciones de diplomacia parlamentaria y cuáles son sus alcances y limitaciones?

¿Cómo puede reinterpretarse el principio de representación legislativa, en el marco de la globalización y la interdependencia, para legitimar la participación internacional de los congresos locales?

¿Qué características debería tener un modelo institucional de diplomacia parlamentaria para los congresos estatales en México, que garantice continuidad, profesionalización, transparencia y equilibrio frente al Poder Ejecutivo?

### **Justificación del problema**

La presente investigación surge de la necesidad de analizar y expandir el concepto de diplomacia parlamentaria en el ámbito de los congresos locales de México, partiendo del principio legislativo de representación. Este principio otorga a los diputados la facultad de representar los intereses de los ciudadanos que los eligieron, pero en la era de la globalización puede y debe trascender el ámbito nacional para convertirse en un pilar de participación internacional. Así, se propone una relectura del principio de

representación que lo vincule con la diplomacia parlamentaria local, entendida como un mecanismo legítimo de proyección democrática hacia escenarios internacionales.

La relevancia social de este estudio reside en que la participación de los congresos locales en la diplomacia internacional fortalece la democracia y promueve el desarrollo regional a través de la cooperación. En un mundo interconectado, donde las decisiones trascienden fronteras, resulta fundamental que las legislaturas estatales tengan la capacidad de llevar la voz de sus comunidades a foros internacionales. Esto abre la posibilidad de tender puentes de amistad, cooperación y entendimiento con otras entidades, favoreciendo soluciones conjuntas en materia económica, social, cultural y ambiental.

Académicamente, la investigación pretende llenar un vacío entre la ciencia parlamentaria y las relaciones internacionales. La diplomacia parlamentaria ha sido analizada principalmente en el nivel nacional, pero son escasos los estudios que sistematizan la acción internacional de los congresos locales.

Este trabajo busca aportar un marco teórico y práctico que vincule derecho parlamentario estatal, representación legislativa y proyección internacional, proponiendo además un modelo institucional aplicable a distintas legislaturas del país. La utilidad de la investigación radica en ofrecer una vía de participación política novedosa para los congresos locales en México. La experiencia internacional (Brasil y Estados Unidos) y nacional (el Congreso del Estado de México en la Confederación Parlamentaria de las Américas y en diversos hermanamientos) demuestra que existen condiciones para avanzar en esta dirección. Sin embargo, la falta de un marco normativo uniforme limita la continuidad de estas experiencias, lo que refuerza la necesidad de diseñar un modelo replicable que asegure institucionalidad, profesionalización y equilibrio frente al Poder Ejecutivo.

En términos de trascendencia, este estudio ofrece beneficios para múltiples actores. Fortalece a las legislaturas locales al ampliar su rol representativo; brinda a los

ciudadanos una mayor proyección internacional de sus intereses; y genera impactos positivos en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones. Además, contribuye al equilibrio de poderes, al plantear que la diplomacia parlamentaria no sustituye ni compite con la diplomacia oficial, sino que la complementa desde una perspectiva más plural y democrática.

Finalmente, esta investigación se nutre de la experiencia práctica adquirida durante mi labor como Secretario Técnico de la Comisión de Asuntos Internacionales de la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024). En ese periodo, fue posible observar cómo la ausencia de un marco normativo limitaba los alcances de la interacción con actores extranjeros en áreas estratégicas.

Este hecho despertó el interés de profundizar académicamente acerca de la viabilidad de la diplomacia parlamentaria local.

En suma, este trabajo se justifica por su relevancia académica, política y social, pues no solo genera nuevo conocimiento en un área emergente, sino que también ofrece propuestas prácticas para fortalecer la representación legislativa y democratizar la proyección internacional de México en un contexto de federalismo renovado y equilibrio de poderes.

## **Delimitación del problema**

### **1. Delimitación temporal.**

La investigación se centra en el periodo comprendido entre 2021 y 2024, correspondiente a la LXI Legislatura del Estado de México, dado que en este lapso se desarrollaron acciones internacionales significativas, como la firma de grupos de amistad con Japón, Colombia y Bulgaria, así como la participación activa en la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA). No obstante, para contextualizar y contrastar dichas experiencias, se hará referencia a antecedentes

nacionales e internacionales ocurridos desde la primera década del siglo XXI, cuando comenzó a consolidarse el concepto de diplomacia parlamentaria en México.

## **2. Delimitación espacial.**

El estudio se circunscribe al Congreso del Estado de México, considerado un caso de análisis por su peso demográfico, político y económico dentro del federalismo mexicano, así como por su participación destacada en foros internacionales. A nivel comparativo, se retomarán ejemplos de otros congresos locales en México (como la Aguascalientes, Ciudad de México y Nuevo León), así como casos internacionales relevantes (Brasil y Estados Unidos) que ofrecen modelos de diplomacia parlamentaria subnacional.

## **3. Delimitación Humana.**

La investigación se centra en los diputados y diputadas integrantes de la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024), con énfasis en aquellos que participaron en actividades de diplomacia parlamentaria a través de la Comisión de Asuntos Internacionales, los grupos de amistad y las delegaciones de trabajo. Asimismo, se consideran los funcionarios técnicos y administrativos de dicha comisión legislativa, por su papel en la planeación, gestión y seguimiento de las acciones internacionales. De manera complementaria, se incluirá la interacción con actores externos relevantes, como parlamentos extranjeros, organismos internacionales y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

## **Orientación Teórico Metodológica**

La presente investigación se sustenta en un enfoque interdisciplinario, en el que convergen el Derecho Parlamentario, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, con el fin de comprender la viabilidad y alcances de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales de México.

## **Orientación teórica**

El marco teórico se articula en torno a tres ejes principales:

**El principio de representación legislativa:** consagrado en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), este principio legitima la función de los legisladores como representantes directos de la ciudadanía. En la presente investigación se propone una relectura de dicho principio, ampliando su alcance para incluir la representación de los intereses ciudadanos en la arena internacional, en sintonía con las transformaciones que impone la globalización.

**La teoría de la división y equilibrio de poderes:** se retoma la tradición clásica que reconoce la separación de funciones entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero se la actualiza en clave contemporánea como un equilibrio dinámico de poderes. Desde esta óptica, la diplomacia parlamentaria local se concibe no como una invasión de competencias del Ejecutivo en materia de política exterior, sino como una función complementaria que refuerza los contrapesos democráticos y legitima la proyección internacional del Estado mexicano.

**Diplomacia Parlamentaria y Paradiplomacia:** se emplean los aportes de autores como Alma Rosa Arámbula Reyes, Jorge A. Schiavon, Mariano Ferrero, María Paz Richard y Jorge González para sustentar que los actores subnacionales (estados, municipios y congresos locales) pueden y deben participar en la arena internacional. Estos enfoques permiten conceptualizar a la diplomacia parlamentaria subnacional como una atribución inherente al legislador, con particular énfasis en la representación democrática y la institucionalidad legislativa.

## **Orientación metodológica**

El enfoque metodológico de esta investigación es de carácter cualitativo, descriptivo y propositivo.

**Cualitativo**, porque se centra en el análisis de documentos, discursos, marcos normativos y experiencias empíricas de la diplomacia parlamentaria en México y en el extranjero.

**Descriptivo**, en tanto busca sistematizar y explicar las prácticas de la LXI Legislatura del Estado de México en materia de diplomacia parlamentaria, identificando sus alcances y limitaciones.

**Propositivo**, porque no se limita a describir la realidad, sino que busca plantear un modelo institucional replicable que permita a los congresos locales consolidarse como actores internacionales legítimos y permanentes.

## **Hipótesis**

La participación de los congresos locales en la diplomacia parlamentaria es pertinente y necesaria en el contexto contemporáneo, en tanto constituye una extensión legítima del principio de representación legislativa y un mecanismo que fortalece el equilibrio dinámico de poderes en México.

En particular, se sostiene que el Congreso del Estado de México, a partir de las experiencias desarrolladas durante la LXI Legislatura (2021–2024), puede consolidarse como un actor internacional subnacional mediante la institucionalización de prácticas de diplomacia parlamentaria. Estas prácticas, si se sustentan en un modelo normativo claro, comisiones especializadas, profesionalización técnica y mecanismos de transparencia, permitirán proyectar los intereses ciudadanos más allá de las fronteras nacionales.

De esta manera, la hipótesis plantea que la diplomacia parlamentaria local:

- Complementa y no invade las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de política exterior.

- Amplía el alcance del principio de representación, al reconocer que los legisladores locales no solo legislan en el ámbito interno, sino que también pueden defender y promover los intereses de sus comunidades en el ámbito internacional.
- Contribuye a fortalecer el federalismo, al dar a los congresos estatales un papel activo en la cooperación internacional.
- Genera beneficios sociales, económicos y culturales, al facilitar la creación de vínculos de cooperación y entendimiento con otros parlamentos y entidades internacionales.

### **Objetivo General**

Analizar y redimensionar la diplomacia parlamentaria en el ámbito local, a partir del caso de la LXI Legislatura del Estado de México, con el propósito de fortalecer el principio de representación legislativa, consolidar su papel como actor internacional y proponer un modelo institucional que contribuya al equilibrio de poderes en el marco del federalismo mexicano.

### **Objetivos Específicos**

- Examinar los fundamentos teóricos, jurídicos y políticos de la diplomacia parlamentaria, con énfasis en el principio de representación legislativa y en la noción contemporánea de equilibrio de poderes.
- Identificar las experiencias nacionales e internacionales de diplomacia parlamentaria subnacional, especialmente en países federales como Brasil y Estados Unidos, para extraer lecciones aplicables al contexto mexicano.

- Analizar las acciones de diplomacia parlamentaria emprendidas por la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024), valorando sus alcances, limitaciones e impactos en la proyección internacional del congreso local.

- Proponer un modelo institucional de diplomacia parlamentaria para los congresos locales en México, que contemple comisiones especializadas, profesionalización técnica, mecanismos de transparencia y esquemas de cooperación internacional sostenibles.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, descriptivo, analítico y propositivo, ya que busca comprender, explicar y ofrecer alternativas al fenómeno de la diplomacia parlamentaria en el ámbito de los congresos locales de México.

### **Enfoque metodológico**

Cualitativo, porque se centra en la interpretación de marcos normativos, discursos, prácticas institucionales y experiencias legislativas.

Descriptivo, en la medida en que sistematiza y explica las acciones de diplomacia parlamentaria desarrolladas por la LXI Legislatura del Estado de México.

Analítico, al examinar los fundamentos teóricos y normativos del principio de representación y del equilibrio de poderes, así como su aplicación en la práctica parlamentaria.

Propositivo, ya que plantea un modelo institucional que permita consolidar la diplomacia parlamentaria local como función permanente de los congresos estatales.

## **Método de investigación**

Estudio de caso, centrado en la LXI Legislatura del Estado de México (2021–2024), para identificar de manera concreta las prácticas y experiencias de diplomacia parlamentaria local.

Método comparado, utilizado en su variante de microcomparación, para contrastar la experiencia del Congreso del Estado de México con la de otros congresos locales en México (Aguascalientes, Ciudad de México, Nuevo León) y con modelos internacionales (Brasil y Estados Unidos), a fin de extraer lecciones útiles.

## **TÉCNICAS**

Análisis documental y normativo, que incluye la revisión de la Constitución mexicana, la Ley sobre la Celebración de Tratados, los reglamentos de las cámaras federales y estatales, así como informes, actas, acuerdos y literatura académica sobre diplomacia parlamentaria y paradiplomacia.

Revisión bibliográfica especializada, para integrar los aportes teóricos de autores como Julio César Chávez Gutiérrez, Jorge A. Schiavon, Mariano Ferrero, María Paz Richard, Jorge González, Alma Rosa Arámbula Reyes, entre otros.

Análisis comparado de experiencias internacionales, a fin de extraer elementos que puedan ser adaptados a la realidad mexicana.

Sistematización de la experiencia empírica, derivada de la práctica en la Comisión de Asuntos Internacionales de la LXI Legislatura, que se incorpora como insumo cualitativo para la construcción del modelo propositivo.

La combinación de estos enfoques, métodos y técnicas permite abordar el objeto de estudio desde una perspectiva interdisciplinaria e integral, que vincula teoría y práctica.

Esto asegura que la investigación no solo describa las limitaciones actuales de la diplomacia parlamentaria local, sino que también genere propuestas concretas para su consolidación en el marco del federalismo mexicano.

# **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO**

## **1.1 Introducción**

El presente apartado tiene como objetivo examinar las bases teóricas que fundamentan la diplomacia parlamentaria, así como su evolución en el ámbito federal y su incipiente desarrollo en los congresos locales de las entidades federativas. Se parte del reconocimiento de que la diplomacia parlamentaria constituye un mecanismo emergente de proyección internacional de los parlamentos, cuya consolidación ha sido más visible en el nivel federal, al complementar las funciones tradicionales de los legisladores en el escenario internacional, esto como parte del equilibrio de poderes al ejercer un contrapeso en materia de política internacional entre el ejecutivo y el legislativo. En este contexto, se analizan las definiciones, características y dimensiones conceptuales que permiten delimitar su objeto de estudio, a fin de establecer —en un apartado posterior— el marco normativo y las condiciones prácticas para su implementación en el ámbito subnacional.

## **1.2 El Concepto de Diplomacia Parlamentaria**

Para presentar este concepto central para la presente investigación, se recuperan obras de María Paz Richard y Jorge González (2011), Mariano Ferrero (2019) y José Guillermo García (2018). La primera proporciona una definición doctrinal, mientras que los demás autores explican en qué consiste la diplomacia parlamentaria (DP) y cuáles son los elementos que esta ha retomado del parlamentarismo y la cooperación internacional para dar lugar a una nueva concepción del término.

De acuerdo con la construcción conceptual que realizan Richard y González (2011), existen dos acepciones. La primera, retomada de Borja (1998), plantea que la diplomacia parlamentaria es "la técnica de representación de los Estados en el seno de los foros de las organizaciones internacionales permanentes que abren debates públicos sobre los temas fijados en su agenda de trabajo y en las conferencias

internacionales" (p. 10). "La segunda acepción entiende la diplomacia parlamentaria como una función propia de los parlamentos, paralela y complementaria a la diplomacia tradicional ejercida por el Poder Ejecutivo" (p. 11). Es esta segunda acepción la que reviste mayor relevancia para la presente investigación, ya que, por sus características, puede funcionar como un instrumento complementario a la diplomacia gubernamental, anticiparse a ella sin ser contraria ni contraproducente. En esta visión, se mantiene la preeminencia del Ejecutivo en el manejo formal de las relaciones internacionales, premisa fundamental en una república federal como México. Sin embargo, como se desarrollará más adelante, la diplomacia parlamentaria no busca suscribir tratados ni asumir competencias exclusivas del Ejecutivo, sino incidir con voz, ideas y argumentos en la escena internacional como símbolo de representación de una porción del territorio nacional, así como fungir como puente de cooperación entre dos territorios con fines como la amistad, la vinculación bilateral y la cooperación internacional.

Ferrero (2019) considera que la diplomacia parlamentaria es una respuesta a las transformaciones estructurales derivadas de la globalización y de una creciente demanda de legitimidad democrática en el ámbito internacional (p. 152). Desde sus orígenes, la diplomacia parlamentaria ha sobresalido respecto a las funciones tradicionales de los parlamentos en política exterior, tales como la ratificación de tratados o el control parlamentario de las acciones del Ejecutivo. Estas funciones, aunque relevantes, representan una manifestación del principio de control legislativo sobre la política exterior, pero no abarcan de forma total las dimensiones de la diplomacia parlamentaria.

El carácter autónomo de los parlamentarios, derivado de su legitimidad democrática como representantes populares, les permite desempeñar un papel creciente en las relaciones internacionales. Esta participación, sin contravenir las competencias del Ejecutivo, abre un espacio relevante para el diálogo, la cooperación y la articulación de intereses diversos en el plano internacional.

La expansión de la diplomacia parlamentaria ha sido favorecida por dos factores estructurales: la consolidación de la democracia representativa y el avance de la globalización. La democratización ha fortalecido la división de poderes, otorgando a los parlamentos un papel más activo en la política exterior; por otro lado, la globalización ha propiciado una agenda internacional cada vez más compleja, multitemática y transfronteriza, que incluye cuestiones como el cambio climático, la migración y los derechos humanos. En este contexto, la diplomacia parlamentaria aporta flexibilidad e independencia, y ofrece canales complementarios para la acción internacional que muchas veces no puede garantizar la diplomacia tradicional.

A pesar de su creciente importancia, la diplomacia parlamentaria enfrenta desafíos conceptuales y operativos. El estudio académico de esta práctica aún es incipiente y carece de una definición unificada. Esto se debe, en parte, a la histórica concentración de la política exterior en el Ejecutivo, así como a la falsa percepción de que la diplomacia parlamentaria sólo es atribuible al Poder Legislativo federal.

Las interpretaciones de la diplomacia parlamentaria varían: algunas adoptan una visión amplia, que incluye todas las interacciones internacionales de los parlamentarios, mientras que otras optan por una definición más restrictiva, limitada a las actividades oficiales encomendadas por sus respectivos parlamentos. Estas diferencias generan tensiones conceptuales y prácticas. La primera se da entre la autonomía de los legisladores y la necesidad de coordinación con la política exterior nacional. La segunda ocurre en el plano teórico, donde la falta de claridad sobre el concepto ha llevado tanto al abuso de funciones parlamentarias en el extranjero, como al intento del Ejecutivo de limitar su participación. Finalmente, se observa la escasa y discontinua participación de los congresos locales en el ámbito internacional.

En este sentido surge una discusión relevante: ¿los parlamentarios, al realizar actividades internacionales, ejercen representación política o representación diplomática? A diferencia de los diplomáticos de carrera que representan formalmente al Estado, los legisladores actúan desde una representación política institucional, su

papel consiste en reflejar la pluralidad de la sociedad que representan y proyectarla internacionalmente, canalizando inquietudes ciudadanas en escenarios multilaterales. Como señala Ferrero (2019), el legislador en una "escena mundial coral" actúa como representante político cuya legitimidad democrática le permite visibilizar causas e impulsar soluciones desde el ámbito parlamentario (p. 155). Esta visión contrasta con la diplomacia tradicional, centrada en el interés unificado del Estado.

En este punto, resulta pertinente recuperar los diversos modos de ejercicio de la diplomacia parlamentaria, es decir, las formas específicas en que los legisladores pueden involucrarse en acciones internacionales, así como las estructuras institucionales que permiten canalizar dichas actividades. Estas formas de actuación incluyen desde visitas protocolares hasta la creación de instituciones multilaterales, encuentros bilaterales, misiones de observación electoral, posicionamientos internacionales y redes de cooperación temática. Ferrero (2019) identifica cuatro funciones principales: a) control de la política exterior nacional; b) legitimación de procesos de gobernanza; c) adopción de posturas como "tribunos morales"; y d) promoción de causas específicas (p. 158).

También distingue tres tipos de actuación: unilaterales, bilaterales y multilaterales. Las actuaciones unilaterales comprenden declaraciones del Poder Legislativo; las bilaterales, visitas o reuniones entre congresos; y las multilaterales, participación en foros parlamentarios regionales o globales con capacidad de deliberación o influencia.

Desde una perspectiva histórica, es relevante señalar que durante buena parte del siglo XX se hablaba principalmente de "cooperación parlamentaria" como categoría para describir las actividades internacionales de los legislativos. La diplomacia parlamentaria, como término, es una evolución reciente que busca englobar estas prácticas bajo un marco más ambicioso, aunque no exento de controversias teóricas. Algunos autores critican su uso indiscriminado, señalando que homogeneiza actividades distintas —como la cooperación técnica y las acciones protocolarias— sin ofrecer criterios diferenciadores claros.

García (2018) argumenta que muchas de las actividades de diálogo entre legisladores podrían enmarcarse más propiamente como cooperación parlamentaria internacional (p. 19). No obstante, su naturaleza informal y su falta de planificación sistemática dificultan su evaluación objetiva y su institucionalización efectiva.

Otro aspecto que merece destacarse en torno a la innovación del concepto de diplomacia parlamentaria es la confusión que ha generado su creciente popularización, particularmente en lo que respecta a la distinción entre diplomacia y cooperación parlamentaria. La expansión del término ha desdibujado las fronteras conceptuales entre ambos fenómenos. Si bien es cierto que la diplomacia parlamentaria constituye un fenómeno contemporáneo, también lo es que se ancla en una visión tradicional de las relaciones internacionales, retomando elementos clásicos —como la representación, la negociación y la interlocución exterior—, pero proyectándolos desde y para el Poder Legislativo.

Por otro lado, desde la perspectiva de la diplomacia estatal, suele desconocerse que la cooperación parlamentaria es una política institucional autónoma, y no meramente una extensión técnica del parlamentarismo. Esta confusión ha llevado, en múltiples ocasiones, a interpretar de manera errónea las dinámicas interparlamentarias, subordinándolas a esquemas ejecutivos tradicionales y restándoles su carácter deliberativo, representativo y estratégico.

Es una realidad que el parlamentarismo contemporáneo atraviesa un proceso acelerado de resignificación institucional y funcional. Más allá de prácticas tradicionales como las mayorías aplastantes, los “albazos” legislativos o la beligerancia opositora, el parlamento está llamado a consolidarse como una fuerza determinante en la conducción del rumbo nacional. Su papel como balanza y contrapeso dentro del sistema político debe ir más allá del formalismo procedimental para convertirse en una representación efectiva de los intereses sociales y territoriales.

En esta lógica, la representación legislativa ya no puede limitarse a levantar la mano para aprobar o rechazar iniciativas, exhortos o posicionamientos. Por el contrario, se impone la necesidad de un parlamento que trascienda el pleno, que ejerza su labor con mayor intensidad en el territorio, mediante mecanismos de atención ciudadana, fiscalización, vinculación social y evaluación del desempeño gubernamental. Este nuevo paradigma exige cuerpos legislativos más abiertos, más profesionales y más comprometidos con una agenda de proximidad democrática y legitimidad pública.

### **1.3 Diplomacia parlamentaria en el contexto mexicano**

Para este punto, vale la pena recuperar una serie de trabajos que han abordado el tema de la diplomacia parlamentaria y que lo han aterrizado en el contexto mexicano, tanto a nivel federal como local. Entre ellos destaca el trabajo de Velázquez y Marín (2010), quienes analizan el papel del Congreso de la Unión, señalando que la diplomacia parlamentaria en México se desarrolla en un entorno donde el Legislativo busca ampliar su incidencia en la política exterior (p. 86). A diferencia de otros sistemas donde el Ejecutivo conserva el control absoluto, en México se advierte un proceso de transformación institucional mediante el cual el Congreso implementa mecanismos para participar activamente en asuntos internacionales.

En esta línea, la investigadora parlamentaria Alma Rosa Arámbula Reyes señala que: "La política exterior ya no es una de las funciones exclusivas del Poder Ejecutivo; los intereses de los países han reclamado extender el manejo de las relaciones internacionales al Poder Legislativo, en donde sus actividades hacen indispensable el contacto de los legisladores y/o parlamentarios de diversos Congresos y/o Parlamentos" (Arámbula, 2008 A p. 1).

Velázquez y Marín (2010) clasifican la diplomacia parlamentaria mexicana en tres tipos de actividades: i) las constitucionalmente conferidas al Congreso, ii) las iniciativas independientes de legisladores en foros internacionales, y iii) las acciones orientadas a incidir o influir en las decisiones de política exterior del país (p. 85-86). Destacan el

uso de los puntos de acuerdo como un instrumento no vinculante pero políticamente relevante para exhortar al Ejecutivo, solicitar información, expresar posturas, o incluso reconocer hechos internacionales.

Recordemos que la persona titular del Ejecutivo Federal detentó, durante gran parte del siglo XX, el monopolio de la política exterior, concentrando el poder conforme al diseño presidencialista establecido en la Constitución. Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar hacia 1997, con la pérdida de la mayoría absoluta del partido gobernante en el Congreso, lo que permitió una mayor autonomía parlamentaria y abrió el camino para una participación más activa del Poder Legislativo en los asuntos de política exterior.

En este punto, vale la pena señalar que Política Exterior y Diplomacia Parlamentaria no son lo mismo, en un ejercicio de lógica básica, toda acción de Diplomacia Parlamentaria es una acción de Política Exterior, pero no así viceversa, ya que mientras la primera va en representación del Estado como ente y su ejercicio está vinculado inherentemente al ejecutivo, en la Diplomacia Parlamentaria se actúa principalmente en representación de un sector, partido o porción del territorio, puede hacerse como congreso o como diputado con independencia. Además, mientras la primera es de carácter vinculante para toda la nación, la segunda busca “animar” o dar impulso a la vinculación amistosa, o de cooperación, realizar un pronunciamiento o compartir experiencias de éxito, sin que medie un acuerdo oficial necesariamente y más bien busca unir retos con soluciones en donde, de ser formalizados más adelante, evidentemente, tendrán que intervenir nuevos actores.

Como complemento de lo anterior, en el siguiente cuadro, se ejemplifica áreas significativas que marcan ciertas diferencias entre Política Exterior y Diplomacia Parlamentaria.

	<b>POLÍTICA EXTERIOR</b>	<b>DIPLOMACIA PARLAMENTARIA</b>
<b>DEFINICIÓN</b>	Son las acciones, decisiones y estrategias que realiza un Estado para establecer las bases de correlación con otros Estados y actores internacionales.	Es la participación de los parlamentos o legisladores en la política internacional a través del diálogo, la cooperación y el intercambio con otros parlamentos o instituciones internacionales.
<b>ACTORES</b>	Principalmente, el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Relaciones Exteriores o Cancillería.	Los congresos en lo colectivo o los diputados en lo particular
<b>OBJETIVOS</b>	Defender los intereses nacionales en el ámbito internacional, promover la paz, el comercio, la cooperación y la seguridad.	Promover el entendimiento en temas afines como la democracia, los derechos humanos, la transparencia o el desarrollo sostenible desde el ámbito legislativo, así como la amistad, la cooperación y la vinculación bilateral o multilateral en una escala regional
<b>EJEMPLOS</b>	Firmar tratados internacionales, establecer embajadas, participar en organismos multilaterales como la ONU o la OEA.	Grupos de amistad. Participación en foros internacionales. Vinculación con otras entidades u órganos internacionales.

*Fuente: elaboración propia*

Algunos ejemplos, que van más allá de la participación en materia de política exterior, y que se inscriben en el plano de la Diplomacia Parlamentaria del Congreso de la Unión son: la creación de grupos de amistad con distintos países lo que favorece el entendimiento mutuo; la vinculación con otros parlamentos lo que permiten establecer vínculos bilaterales de cooperación legislativa; la participación activa en foros interparlamentarios regionales y globales, como el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) o la Unión Interparlamentaria (UIP), donde se intercambian experiencias legislativas y se promueven agendas comunes; así como la recepción de delegaciones extranjeras y la emisión de pronunciamientos conjuntos sobre temas de interés internacional, lo que refuerza el papel del Poder Legislativo como actor complementario en la proyección internacional del Estado mexicano.

Es evidente la supremacía del Ejecutivo en el ámbito internacional como se señaló anteriormente, esto se debe a que el Artículo 89° la Constitución le otorga al Presidente la siguiente facultad:

*X. 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 (Congreso de la Unión, 2025, art. 89).*

Esto constituye, de entrada, facultades más amplias que las del Congreso. Así, mientras que el Presidente tiene la potestad de firmar tratados y definir la política exterior, los legisladores sólo pueden aprobar o rechazar estas decisiones y, en todo caso, lo que establece el Artículo 76° constitucional:

*Son facultades exclusivas del Senado:*

*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;*

*II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción [...] del Secretario de Relaciones Exteriores; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores [...], en los términos que la ley disponga (Congreso de la Unión, 2025, art. 76).*

Adicionalmente a estas capacidades limitadas y exclusivas de una de las dos Cámaras del Congreso, es importante señalar que el Poder Ejecutivo cuenta con una ventaja técnica estructural, al disponer de un equipo permanente de especialistas en asuntos internacionales y de un servicio profesional de carrera, el Servicio Exterior Mexicano. Esta infraestructura otorga continuidad, experiencia y especialización a la política exterior del país.

La cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido esporádica y depende de coyunturas políticas específicas, aunque existen antecedentes de colaboración en situaciones de crisis nacional o interés general. Un caso concreto de estas ideas es la reforma constitucional aprobada el 20 de marzo de 2025, al contar —en ese momento— con el voto aprobatorio de 22 congresos locales. Dicha reforma modifica el segundo párrafo del artículo 19 y adiciona los párrafos segundo y tercero al artículo 40 de la CPEUM, en materia de fortalecimiento de la soberanía nacional, con el objetivo de reforzar la independencia y la seguridad del país, mediante la prohibición explícita de injerencias extranjeras en asuntos internos, así como la imposición de

sanciones más severas en casos de terrorismo y tráfico de armas, con lo cual se busca garantizar la integridad territorial, política y jurídica de México. (Senado de la República, 2025, 20 de marzo).

Hasta aquí, se ha evidenciado que la diplomacia parlamentaria mexicana ha estado condicionada por la evolución del sistema político. En este contexto, tanto Diputados como Senadores se han convertido en actores relevantes dentro de la agenda internacional de México. Esta participación, que en otros tiempos pudo haber sido considerada una intromisión en las atribuciones del Poder Ejecutivo, hoy se percibe como una función legítima, natural e inherente al quehacer legislativo. De hecho, la presencia de actores parlamentarios en foros multilaterales, la firma de acuerdos interinstitucionales y la cooperación con contrapartes extranjeras se han normalizado como expresiones legítimas del principio de representación, ampliando el margen de acción del Congreso en el plano internacional.

A partir de ello, resulta pertinente analizar el desarrollo normativo e institucional de la diplomacia parlamentaria en el seno de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. En primer lugar, se examinarán las bases jurídicas que sustentan este concepto dentro del sistema normativo mexicano, para posteriormente abordar los mecanismos y prácticas específicas desarrolladas por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

En su estudio sobre la presencia de la diplomacia parlamentaria al interior de la Cámara baja del Congreso de la Unión, Alma Rosa Arámbula y Gabriel Mario Santos (2007) reconocieron que, a pesar de lo que señalaba la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución, citado hace unos párrafos, el Poder Legislativo tiene una intervención relevante a través del análisis, la ratificación de tratados internacionales y el nombramiento de representantes diplomáticos. Asimismo, los autores recuerdan que el Senado de la República, conforme a las disposiciones del Artículo 76°, tiene el papel preponderante del Poder Legislativo en materia de relaciones exteriores. (p. 8)

Desde una perspectiva más amplia, de acuerdo con el Artículo 73° de la Carta Magna, ambas Cámaras pueden intervenir y legislar sobre temas como la regulación del Servicio Exterior Mexicano, la inversión extranjera y el comercio internacional. Sin embargo, en lo que respecta específicamente a la diplomacia parlamentaria, la legislación secundaria establece reglas adicionales acerca de las atribuciones de los órganos legislativos.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado referente al Senado, en 2017, incluyó en el numeral 2 del artículo 22, que la persona que detente la presidencia será el encargado de conducir “las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión y los poderes de las entidades federativas. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria”. (Cámara de Diputados, 1999, art. 22)

Por su parte, en el artículo 66 se indica que: 1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades: a) a e) [...] f) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de las entidades federativas; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional. (Cámara de Diputados, 1999, art. 66)

Mientras que en el Reglamento del Senado de la República, desde su publicación original en 2010, la Diplomacia Parlamentaria siempre ha sido incluida como una actividad propia del Senado, no así de la Cámara de Diputados, lo que sucedió varios años después.

A fin de no realizar una transcripción textual del contenido de dicha norma y a manera de resumen, se señala en el Reglamento del Senado de la República en lo que respecta a la Diplomacia Parlamentaria que esta es la actividad realizada por el

Senado, de forma autónoma o como parte del Congreso de la Unión, en su vinculación con órganos legislativos nacionales de otros países y con organizaciones internacionales parlamentarias (Senado de la República, 2010). Esta labor incluye tanto la recepción de delegaciones extranjeras y visitas oficiales al extranjero, como la participación en foros y organismos multilaterales, siempre en apego a los principios rectores de la política exterior mexicana.

Dentro de las acciones que integran la diplomacia parlamentaria se encuentran las reuniones interparlamentarias, la creación de grupos de amistad bilaterales, la participación en organismos interparlamentarios permanentes, y la asistencia a foros multilaterales, misiones de observación electoral y eventos internacionales, incluso cuando México no es parte de los organismos convocantes.

La conducción de esta actividad recae en la Mesa Directiva del Senado y su Presidente, con el apoyo técnico y especializado del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. A la Mesa le corresponde coordinarse con la Cámara de Diputados, proponer y aprobar agendas y delegaciones, recibir informes de las representaciones, integrar los recursos presupuestales necesarios y resolver casos no previstos en el Reglamento. Por su parte, el Presidente de la Mesa funge como representante oficial en eventos internacionales, informa al Pleno sobre las actividades internacionales y atiende, junto con la Comisión de Relaciones Exteriores, las visitas oficiales al Senado.

El Reglamento también establece criterios para la conformación de delegaciones, procurando reflejar la pluralidad política del Senado, considerar la especialización temática de sus integrantes y asegurar una adecuada representación conforme a los marcos internacionales. Asimismo, se prevé la posibilidad de contar con personal técnico de apoyo durante las misiones.

Las decisiones dentro de las delegaciones se adoptan por consenso, o en su defecto, por mayoría, y aquellas que impliquen compromisos para el Senado requieren

ratificación del Pleno. Finalmente, se establece que los presidentes de las delegaciones son responsables de coordinar las actividades, formular la posición del Senado, actuar como voceros y elaborar los informes respectivos.

En el 2017, se realizaron reformas significativas al Reglamento de la Cámara de Diputados en materia de Diplomacia Parlamentaria, de acuerdo con su Capítulo IV del Título Octavo, en lo referente a la diplomacia parlamentaria se señala que:

*Artículo 269.*

*1. La diplomacia parlamentaria es la actividad desarrollada por la Cámara, por sí o como parte del Congreso de la Unión; que realizan las diputadas y los diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales. Es un instrumento que se desarrolla mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación y la conciliación de posiciones y el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamientos, lineamientos de acciones o políticas de manera conjunta o en coordinación, con el apoyo o respaldo de otras instancias gubernamentales.*

*2. Son objetivos de la diplomacia parlamentaria de manera enunciativa más no limitativa:*

*a) Coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior.*

*b) Contribuir con la función legislativa de las Diputadas y de los Diputados, direccionando toda aquella información temática que pueda resultar de utilidad para el trabajo de las comisiones de dictamen legislativo o para el Pleno de la propia Cámara.*

*c) Intercambiar información y experiencias exitosas con otros parlamentos del mundo, tendientes a mejorar el funcionamiento de la Cámara.*

*d) Promover la cooperación entre parlamentos, de manera que incida de forma positiva en los procesos de formación de las Diputadas y de los Diputados y de sus equipos de trabajo.*

*e) Obtener mayores elementos de juicio para cumplir con el control evaluatorio en los términos que señala la Constitución.*

*Artículo 270.*

*1. Mediante la diplomacia parlamentaria los diputados y las diputadas, que integran la Cámara se vinculan con:*

*I. Poderes legislativos de los Estados del mundo;*

*II. Organismos parlamentarios internacionales;*

*III. Instancias supranacionales, multilaterales mundiales y regionales de carácter parlamentario, y*

*IV. Organizaciones políticas, sociales, académicas, gubernamentales y no gubernamentales del ámbito internacional. (Cámara de Diputados, 2010, arts. 269-270)*

Es importante señalar que esta amplitud de conceptos se introdujeron hasta el 2017, de los cuales es importante destacar 3 aspectos, el primero es que esta definición de Diplomacia Parlamentaria, señala en un primer momento que es una actividad que se desarrolla por las y los diputados con sus contrapartes en el mundo de las relaciones internacionales, es decir, lo limita a que solo pertenece a la esfera del legislativo

dejando fuera la vinculación parlamentaria con otro tipo de organismos internacionales o incluso de otros poderes.

Segundo, se enlistan algunos objetivos de la DP, señalando que son en forma enunciativa, más no limitativa, situación que da margen a ensanchar los caminos de la acción internacional del parlamento. Y, finalmente, en un tercer aspecto, destaca la vinculación parlamentaria -además de parlamentos- con organizaciones políticas, sociales, académicas, gubernamentales y no gubernamentales del ámbito internacional. Esta inclusión se contrapone a lo señalado en la definición de la DP, sin embargo, nos ayuda a entender que este concepto ha ido evolucionando y ganando más terreno, y que no solo se circunscribe a un simple diálogo entre parlamentarios del mundo, sino de su vinculación efectiva con cualquier actor internacional.

Estas reformas, particularmente las de 2017, representaron acciones largamente esperadas tanto por el ámbito académico —que ya anticipaba la necesidad de normar esta dimensión— como por los propios legisladores, a fin de otorgar certeza jurídica a su participación en el ámbito de las relaciones internacionales.

Si bien este avance significó un paso fundamental, aún persiste la asignatura pendiente de extender y regular esta práctica en todos los congresos locales del país, para favorecer la acción internacional articulada, ahora en y desde las entidades federativas.

Para cerrar este apartado, a pesar de estos avances, la materia de la DP aún tiene áreas de oportunidad y retos por delante, tan solo en materia de reformas, está pendiente la regulación efectiva de los grupos de amistad, incluso hay varias iniciativas al respecto, estacionadas en una u otra cámara, destacando especialmente la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2020) que buscaba establecer un marco normativo mucho más amplio del existente para el funcionamiento de los grupos de amistad en

la Cámara de Diputados, incorporando en la Ley Orgánica del Congreso su objeto, integración, vigencia y alcances. Se plantea su posible conformación con más de un país o con parlamentos regionales, así como reformas al Reglamento para definir procedimientos, fortalecer su operatividad y evitar la improvisación. También se propone un plan de actividades obligatorio, la creación de un sitio electrónico de acceso público, la asignación de personal técnico y la coordinación entre órganos legislativos, con el fin de consolidar a estos grupos como instrumentos eficaces de diplomacia parlamentaria y cooperación internacional.

Por su parte, el Senado de la República votó a favor de un dictamen cuya propuesta era reformar la Ley Orgánica del Congreso General con el objetivo de otorgar mayor formalidad y claridad al funcionamiento de los grupos de amistad del Congreso de la Unión. (Senado de la República 2021)

Esta modificación buscaba fortalecer el papel de dichos grupos como órganos auxiliares de la diplomacia parlamentaria, responsables de fomentar la comunicación institucional y el acercamiento con los parlamentos de otros países con los que México mantiene relaciones diplomáticas.

La reforma establecía que los grupos de amistad podrán ser bicamerales o unicamerales, y que su vigencia estará determinada por la duración de la legislatura en la que se integren. Además, se preveía que estos grupos rindieran informes periódicos a las comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras, mismas que conocerán sus programas de trabajo y podrán requerir su colaboración en tareas de vinculación internacional.

Asimismo, incorporaba la posibilidad de aceptar invitaciones para visitar parlamentos extranjeros y recibir visitas oficiales de grupos de amistad de otros países, siempre en coordinación con las Mesas Directivas y las Juntas de Coordinación Política del Congreso.

Durante la discusión del dictamen, se destacó que por diversos motivos estos grupos dejaron de constituirse de manera regular en el Senado, lo que debilitó su contribución a la diplomacia parlamentaria. En consecuencia, la reforma buscaba institucionalizar su funcionamiento y reforzar la participación del Poder Legislativo en la política exterior del Estado mexicano. El dictamen fue remitido a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo.

Lamentablemente, ninguna de estas iniciativas, logró cristalizarse, lo que sigue dejando un vacío legal en una de las actividades que mayor relevancia ha cobrado para los parlamentos: la creación de grupos de amistad con otras naciones.

#### **1.4 Diplomacia Parlamentaria y Congresos locales en México**

Una vez que se ha analizado la situación de la diplomacia parlamentaria en México a nivel federal, es decir, revisando la relación que han tenido las dos Cámaras del Congreso de la Unión con el Poder Ejecutivo, principal guía de la política exterior, toca el turno a analizar este mismo concepto pero a nivel estatal. En concreto, se analizarán las actividades parlamentarias que los Diputados locales han desarrollado o desarrollan, así como las leyes que respaldan sus acciones a nivel internacional, en caso de que existan. Aunque la legislatura del Estado de México será el principal objeto de estudio, aquí se incluyen las de otras entidades, ya que no son muchos los Congresos locales que han legislado en esta materia o que han impulsado que sus miembros tengan una proyección más allá de las fronteras del país.

La capital del país, por medio de su Congreso, ha desarrollado varias actividades en el marco de la diplomacia parlamentaria, principalmente a través de encuentros, intercambios internacionales y diálogos legislativos. El propio Congreso de la Ciudad de México asegura que estas prácticas permiten a los diputados locales ampliar sus redes de cooperación. El Congreso capitalino, en ejercicio de la diplomacia parlamentaria, promueve un diálogo intercultural y la colaboración en diversas áreas, lo que ha contribuido al posicionamiento internacional de los parlamentos locales,

permitiendo la construcción de vínculos que trascienden las fronteras nacionales y enriquecen las prácticas legislativas. (Congreso de la Ciudad de México 2022).

Asimismo, entre las iniciativas de reforma presentadas en torno a la diplomacia parlamentaria, destaca la iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y su Reglamento en el contexto de que la Constitución de la Ciudad de México fue la primera en el país en incorporar expresamente el concepto de acción internacional, particularmente a través del artículo 20, que define a la capital como una “Ciudad Global”.

Este precepto otorga prioridad constitucional a la promoción y proyección internacional de la ciudad, conforme a los principios de política exterior. Según la iniciativa, el artículo 20 establece tres obligaciones fundamentales: i) integrarse en redes de ciudades y gobiernos locales; ii) firmar acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales; y iii) asumir corresponsabilidad en la atención a problemáticas globales. Aunque este mandato no amplía formalmente las competencias internacionales de la ciudad, reconoce al Poder Legislativo local como un actor relevante en dicha tarea (Congreso de la Ciudad de México, 2019).

Esta iniciativa, está en sintonía con la idea de que en el escenario internacional actual intervienen nuevos actores, además de los Estados nacionales, como las organizaciones no gubernamentales, las empresas y la sociedad civil. En este contexto, las ciudades y gobiernos locales están en condiciones de convertirse en actores estratégicos, especialmente en materia de cooperación internacional e intercambio de experiencias.

Desde esta perspectiva, la diplomacia parlamentaria permitiría al Congreso de la Ciudad de México actuar con una visión más amplia en materia de diplomacia internacional que la actual concepción limitada al promocionar el intercambiar información legislativa, armonizar normas con compromisos internacionales y

contribuir a la formulación de políticas públicas más integrales, con una visión que trasciende el ámbito local o estatal.

Uno de los argumentos centrales en la concepción de esta nueva dimensión de la diplomacia parlamentaria es que favorece la coordinación y complementariedad de agendas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en materia internacional. Asimismo, los congresos locales pueden incorporar experiencias exitosas de otros parlamentos con el objetivo de adoptar buenas prácticas. A su vez, tanto a nivel federal como local, resulta fundamental formalizar la figura de los Grupos de Amistad, herramienta común en congresos del mundo que permite fortalecer vínculos bilaterales entre legisladores, propiciar el intercambio de experiencias y consolidar las relaciones institucionales.

Una diplomacia parlamentaria activa, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, puede generar beneficios directos e indirectos para las entidades federativas. Entre estos beneficios se encuentra la posibilidad de implementar políticas públicas más eficaces, así como proyectar a los congresos locales como actores internacionales relevantes. De esta forma, la acción internacional del poder legislativo se convierte en una herramienta estratégica para el desarrollo local y la vinculación global.

Mientras que en el caso del Estado de Nuevo León, el Congreso local ha promovido la cooperación internacional mediante la firma de cartas de intención. Por ejemplo, así sucedió con el Consulado General de Canadá, cuando algunos legisladores acordaron establecer relaciones directas con esta representación extranjera, con el fin de promover el intercambio educativo, económico y cultural. Con esta acción, se fomentaron las relaciones bilaterales, con base en los intereses comunes de democracia y desarrollo económico. Además, el propio Poder Legislativo de Nuevo León destaca que las legislaturas locales participen en asuntos internacionales, pues la experiencia en esta materia respalda los beneficios de la diplomacia parlamentaria. No obstante, en la Constitución local ni en el Reglamento Interno del Congreso de Nuevo León no hay ninguna mención de estas capacidades o atribuciones para los Diputados locales. (Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, 2022)

Por su parte el congreso del Estado de México, cuenta con una Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales, cuyas funciones, de acuerdo con su reglamento respectivo, son las siguientes:

*Artículo 13 A*

*(I a XXXII)*

*XXXIII. La Comisión de Asuntos Internacionales, conocerá de los temas e iniciativas siguientes:*

*a). Celebrar con autorización de la Junta de Coordinación Política, los convenios de Hermanamiento con otras entidades internacionales.*

*b). Coadyuvar dentro del marco normativo, con las instancias competentes tanto nacionales como de otros países en el apoyo integral a los mexiquenses que se encuentren en el extranjero y a sus familiares.*

*c). Participar en la promoción, desarrollo de convenios comerciales, fomento turístico, desarrollo económico, en temas de seguridad y con organismos internacionales en materia de respeto y reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.*

*d). Generar las condiciones y los acuerdos para establecer una red o asociaciones de Comisiones de Asuntos Internacionales con las entidades que cuenten con esta figura legislativa (Poder Legislativo del Estado de México, 2025 A, art. 13 A).*

Sin embargo, en el Reglamento no hay una mención clara de la actividad individual de los Diputados o como cuerpo legislativo a nivel internacional. Dicha comisión, no tiene

una finalidad legislativa o de dictaminación, sino más bien ejerce una función de representación.

En la práctica, se observa que, por la naturaleza del tema internacional, los congresos locales no pueden legislar en esta materia, por lo que el trabajo legislativo de esta comisión se desarrolla generalmente de manera conjunta con la Comisión de Apoyo y Atención de Personas Migrantes.

Lo anterior no quiere decir que no tiene objeto o razón de ser, sino más bien, como veremos más adelante, se requiere de una reestructuración de objetivos así como del replanteamiento de sus fines y alcances.

Por su parte, el Artículo 137° de la Constitución del Estado de México menciona que “de conformidad con lo dispuesto en la legislación federal aplicable, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial [...] podrán convenir acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (Poder Legislativo del Estado de México, 2025 B, art. 137).

Esta regulación no necesariamente abarca todos los aspectos de la Diplomacia Parlamentaria ya que lo limita a la celebración de acuerdos interinstitucionales y a que estos sean signados por el titular del poder legislativo, condición que deja fuera la actividad individual que las y los diputados pueden ejercer de manera independiente.

Con lo hasta aquí visto, se puede observar que la diplomacia parlamentaria a nivel local en México está en una etapa incipiente y desigual entre las distintas entidades federativas que se presentaron. Para robustecer este punto, a continuación se recupera un cuadro del estudio “Parlamentos como Entidades Supranacionales en la Comunidad Internacional” en donde se detalla cuáles son los congresos locales que cuentan con una comisión de Asuntos Internacionales o afines (Instituto de Investigaciones Parlamentarias, 2016) y se aclara que, dado el año de su publicación,

se realizó una actualización al 2025, mediante la revisión de cada ley orgánica de los congresos.

<b>PARLAMENTOS DE MÉXICO Y LAS COMISIONES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA EXTERIOR</b>	
<b>PARLAMENTO</b>	<b>COMITÉ/ COMISIÓN</b>
<b>Aguascalientes</b>	Comisión de Asuntos Migratorios, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.
<b>Baja California</b>	No existe
<b>Baja California Sur</b>	No existe
<b>Campeche</b>	No existe
<b>Chiapas</b>	Comisión de Turismo y Cooperación Internacional
<b>Chihuahua</b>	No existe
<b>Ciudad de México</b>	Comité de Asuntos Internacionales
<b>Coahuila</b>	No existe
<b>Colima</b>	No existe
<b>Durango</b>	No existe
<b>Estado de México</b>	Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales
<b>Guanajuato</b>	No existe
<b>Guerrero</b>	No existe
<b>Hidalgo</b>	No existe
<b>Jalisco</b>	No existe
<b>Michoacán</b>	No existe

<b>Morelos</b>	Comisión de Investigaciones y Relaciones Interparlamentarias
<b>Nayarit</b>	No existe
<b>Nuevo León</b>	No existe
<b>Oaxaca</b>	No existe
<b>Puebla</b>	Comisión de Migración y Asuntos Internacionales
<b>Querétaro</b>	No existe
<b>Quintana Roo</b>	Comisión de Turismo y Asuntos Internacionales
<b>San Luis Potosí</b>	No existe
<b>Sinaloa</b>	No existe
<b>Sonora</b>	No existe
<b>Tabasco</b>	No existe
<b>Tamaulipas</b>	No existe
<b>Tlaxcala</b>	No existe
<b>Veracruz</b>	No existe
<b>Yucatán</b>	Turismo y Promoción Internacional
<b>Zacatecas</b>	No existe
<b>Cámara de Diputados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisión de Asuntos Frontera Norte</li> <li>-Comisión de Asuntos Frontera Sur-Sureste</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores</li> <li>-Parlamentos internacionales:</li> <li>-Comisión Parlamentaria Mixta México- Unión Europea</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Confederación Parlamentaria de las Américas</li> <li>-Parlamento Latinoamericano</li> </ul>
<b>Cámara de Senadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisión de Asuntos Fronterizos Norte</li> <li>-Comisión de Asuntos Fronterizos Sur -Comisión de Relaciones Exteriores con América del Norte</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores con América Latina y el Caribe</li> <li>Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores con Europa</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores con Organismos Internacionales</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores con Organismos No Gubernamentales</li> <li>-Comisión de Relaciones Exteriores con África -Comisión de Relaciones Exteriores</li> </ul>

*Fuente: (Instituto de Investigaciones Parlamentarias, 2016).*

Como complemento de lo anterior, tras la revisión de las leyes orgánicas, así como de los reglamentos respectivos de cada congreso estatal, se observa que la función de ejercer la Diplomacia Parlamentaria, recae principalmente en la Junta de Coordinación Política y en lo concerniente a lo técnico, en algunos casos, en los institutos de investigaciones parlamentarias respectivos.

En este ejercicio, no se enlistaron las comisiones relativas a los temas de migración, asuntos fronterizos o de comercio exterior, ya que, a pesar de que un gran número de congresos locales los incluyen en su lista de comisiones y que éstos tienen parte en el campo de acción de la política internacional, no abarcan la totalidad de la Diplomacia

Parlamentaria, incluso en los casos donde esta sí se encuentra regulada, adicionalmente se cuenta con comisiones que atienden los temas señalados, es decir coexisten sin trastocar sus fines y objetivos.

Finalmente, es de destacar la visión que, de forma gradual, ha comenzado a incorporar el Ejecutivo Federal respecto a la necesidad y relevancia de la participación de los congresos locales en la esfera internacional, particularmente a través de la vinculación de intereses estratégicos en el exterior del Estado mexicano. Destaca en este ámbito el Primer Encuentro con Congresos Locales en el ámbito de la Internacionalización de Estados y Ciudades Mexicanas organizado por la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Dicho encuentro tuvo como eje central la integración de los Congresos locales en la estrategia de internacionalización del país, de manera que se reconoció el protagonismo de los estados en la agenda global de México. El Canciller mexicano afirmó que una coordinación con los legisladores locales implica mantenerlos informados de las prioridades internacionales de México y fomentar su participación en el diseño y ejecución de la proyección del país en el exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores 2019). Mientras que la SEGOB destacó la importancia de legislar en temas que impulsen la internacionalización de los Congresos locales, con una perspectiva federalista y colaborativa, con el fin de alcanzar un modelo integral de promoción del país (Secretaría de Gobernación, 2019). Este tipo de eventos resulta fundamental para avanzar en la construcción de una política de Estado que integre a todos los niveles de gobierno con miras a lograr la proyección internacional de los estados y ciudades donde la participación del legislativo local es imprescindible.

Las experiencias y los datos presentados en este apartado, son una muestra de que, aunque la diplomacia parlamentaria local puede fortalecer los vínculos internacionales, su desarrollo depende en gran medida de la voluntad política, de la claridad de las leyes y del reconocimiento que los Congresos se dan a sí mismos para incidir más en la esfera internacional.

## **1.5 Teoría de la división de poderes y su impacto en la diplomacia parlamentaria**

La teoría de la división de poderes constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional contemporáneo. Su origen se remonta a la obra *El Espíritu de las Leyes* de Montesquieu que vio luz hacia 1748, donde se planteó que la separación de funciones entre los distintos órganos del poder público era indispensable para evitar la concentración del poder y garantizar las libertades individuales.

Esta idea ha sido adoptada por la mayoría de los sistemas democráticos y tiene como propósito no solo la distribución funcional de las tareas del Estado, sino también el establecimiento de un equilibrio institucional que limite cualquier forma de dominación unipersonal o autoritaria. Sin embargo, con el paso del tiempo, esta concepción ha evolucionado hacia una visión más compleja e interdependiente de los poderes del Estado, en la que no solo se busca la separación funcional, sino también la colaboración institucional y el control recíproco, especialmente en contextos de alta especialización y gobernanza multinivel.

Desde esta perspectiva contemporánea, Juan Gustavo Corvalán (2015) señala que la teoría de la división de poderes presenta una doble dimensión: por un lado, la división entre poderes, como separación de funciones; y, por otro, la división del poder, entendida como distribución competencial entre órganos del Estado. Además, identifica cinco principios históricos que la sustentan: (1) su carácter teleológico, orientado a prevenir abusos y garantizar la libertad; (2) la imposibilidad de una separación absoluta, lo que justifica los mecanismos de frenos y contrapesos; (3) la necesidad de conservar esferas diferenciadas de actuación pese a posibles traslapes funcionales; (4) su variabilidad según el sistema político-jurídico; y (5) la distinción entre funciones gubernamentales y administrativas, facilitada por esta división (p. 228-231).

Este enfoque contemporáneo también introduce los conceptos de eficacia y eficiencia institucional. La primera alude a que cada poder ejerza sus funciones conforme a sus

competencias; la segunda, a la coordinación armónica entre órganos estatales sin obstaculizar sus respectivas tareas. En este marco, se propicia una actuación convergente de los poderes del Estado ante problemas comunes, sin menoscabo de sus atribuciones.

La evolución de la división de poderes permite entender con mayor claridad el surgimiento y legitimidad de nuevas formas de actuación estatal, entre ellas la diplomacia parlamentaria. Esta no sustituye la función constitucional del Ejecutivo en política exterior, sino que la complementa, permitiendo al poder legislativo participar en la escena internacional mediante mecanismos como la cooperación interparlamentaria, la fiscalización de compromisos internacionales o la interlocución con actores globales. Así, la diplomacia parlamentaria se inserta dentro de un modelo de colaboración institucional acorde con los principios del Estado constitucional contemporáneo.

Por otro lado, Daniel Márquez (2024) habla de qué tanto rendimiento institucional ha tenido el principio de la división de poderes en México, especialmente en lo que la Constitución le concede como atribuciones al Poder Ejecutivo. El autor menciona que la Constitución establece la separación del Estado en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como se mencionó, esta estructura evita la concentración del poder para tener un equilibrio en el ejercicio de la autoridad pública (p. 129). Sin embargo, dentro de esta configuración, el Poder Ejecutivo, instancia encargada de aplicar las leyes y administrar el gobierno, tiene más atribuciones y goza de cierta concentración, ya que recae en una sola persona, de acuerdo con el principio del Ejecutivo unitario.

Al respecto de la vinculación entre la división de poderes y la diplomacia parlamentaria, Jorge Schiavon (2010) asegura que, anteriormente, en el escenario del unipartidismo y el presidencialismo que vivió México, aquellas dos variables políticas fueran intrascendentes, ya que “la política exterior reflejaba las preferencias del ejecutivo federal dado su dominio sobre el sistema” (p. 8). En contraste, la combinación actual

de variables institucionales y el nuevo equilibrio entre partidos han reforzado, entre otras cosas, el federalismo, la división de poderes y el trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión, de manera que el Ejecutivo ha reducido su libertad para conducir la política exterior. Así pues, “se observan constantes cuestionamientos a la forma en que se lleva las relaciones exteriores en el país, principalmente por el poder legislativo (preponderantemente el Senado de la República) y por parte de los gobiernos locales” (Schiavon, 2010, p. 10).

De manera general, este cambio de paradigma evidencia cómo la teoría de la división de poderes, lejos de ser una noción estática, ha evolucionado en México a la par de la democratización del sistema político. La apertura del espacio legislativo en materia internacional no solo obedece a una transformación formal, sino también a una nueva lógica institucional, en la cual el poder ya no está concentrado en una sola instancia, sino que se distribuye conforme a los principios del constitucionalismo moderno. En este contexto, la diplomacia parlamentaria emerge como una manifestación práctica de la redistribución del poder: al reducirse el margen de discrecionalidad del Ejecutivo, se abre paso a una mayor deliberación legislativa y a mecanismos de control, fiscalización y participación del Congreso en los asuntos internacionales. La existencia de mayores contrapesos, así como la creciente sofisticación de las relaciones interparlamentarias a nivel global, refuerzan la idea de que el Legislativo —en especial el Senado a nivel federal y los congresos locales en el plano subnacional— puede y debe desempeñar un papel más activo en la política exterior del Estado, sin que ello signifique una ruptura del orden constitucional, sino su actualización funcional frente a las exigencias de gobernanza internacional.

En la actualidad, la participación de las legislaturas, tanto federal como estatales, en materia de diplomacia parlamentaria va en franco aumento, lo que desde la perspectiva de este trabajo de investigación, representa una forma de corresponsabilidad institucional y una oportunidad de ampliación de capacidades.

La razón es clara: la Federación no puede encargarse de todos los asuntos locales, especialmente cuando se trata de sectores que, por su especificidad o por lo reducido de la región que se busca impulsar, no forman parte de las prioridades nacionales.

Actualmente, tanto el Ejecutivo como el Legislativo federal carecen de los recursos, así como de la capacidad técnica, presupuestaria y material para atender la totalidad del espectro de necesidades del país, incluidas aquellas vinculadas con la proyección internacional. En este contexto, la actuación de los congresos locales en el ámbito internacional no sólo es pertinente, sino necesario, principalmente por el interés que tienen sobre los temas microrregiones.

En este sentido, la participación internacional de los congresos locales no debe entenderse como una extralimitación de funciones, sino como una respuesta legítima, coordinada y complementaria a los desafíos que plantea un entorno globalizado. La diplomacia parlamentaria subnacional permite que las legislaturas locales canalicen demandas regionales, fortalezcan vínculos de cooperación, promuevan el desarrollo económico y social, y generen interlocución directa con actores internacionales que, de otro modo, permanecerían fuera de su alcance. Esta nueva realidad institucional exige reformular los límites tradicionales de la política exterior, reconociendo que los procesos de globalización, descentralización y fortalecimiento del federalismo abren espacio a nuevas formas de acción estatal legítima. En consecuencia, avanzar hacia un marco normativo e institucional que dé certeza, continuidad y orientación estratégica a la diplomacia parlamentaria local es pertinente para consolidar una política exterior más plural, participativa y efectiva.

## **CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA Y SU VINCULACIÓN CON LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA FEDERAL Y LOCAL**

### **2.1 Introducción**

El presente capítulo examina el marco legal que regula el principio de representación en los congresos federal y locales en México. Para ello, se consideran las bases teóricas y constitucionales, analizando entre otras cosas, el contenido de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, considerando que su vinculación con la diplomacia parlamentaria es una extensión de las funciones de los órganos legislativos. Asimismo, se aborda el concepto de paradiplomacia y el papel de los actores subnacionales en las relaciones internacionales, con el propósito de contextualizar la multiplicidad de actores en el ámbito internacional. En otro apartado, se examinan las facultades, los límites y las oportunidades de los Congresos para establecer vínculos con otras entidades fuera de México. Lo anterior se basa en la revisión de leyes orgánicas, la Ley sobre la Celebración de Tratados y otros instrumentos normativos. Por lo demás, el desarrollo de este capítulo contribuye a la presente investigación al proporcionar un análisis de los fundamentos jurídicos que sustentan la posibilidad de que los Congresos locales, en particular el Congreso del Estado de México, participen en ámbitos de representación de política exterior y ejerzan la diplomacia parlamentaria.

### **2.2 Fundamentos Constitucionales de la Representación Legislativa.**

La representación legislativa en México encuentra su fundamento en el principio de soberanía popular, consagrado en el artículo 39 de la CPEUM, el cual establece que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste” (CPEUM, 2025, art. 39). Este principio otorga legitimidad a las instituciones del Estado y establece que el poder debe ejercerse en favor de la ciudadanía.

En este marco, el Congreso de la Unión y los congresos locales son espacios fundamentales a través de los cuales se expresa y canaliza la voluntad popular para la creación de leyes y la toma de decisiones que rigen la vida pública. A su vez, el artículo 40 constitucional define a México como una república representativa, democrática, laica y federal, lo que implica que las entidades federativas cuentan con su propio régimen de gobierno, incluida una facultad legislativa autónoma. Esto se traduce en la existencia de poderes legislativos estatales con competencias específicas dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De este modo, la soberanía popular no se ejerce únicamente desde el ámbito nacional, sino que también se manifiesta en el plano local, donde los congresos estatales contribuyen al equilibrio democrático y representan de manera directa los intereses ciudadanos en sus respectivas regiones.

En este contexto, la participación de los legisladores locales en actividades de diplomacia parlamentaria se vincula de forma directa con el principio de representación, ya que estos actores cuentan con la legitimidad democrática necesaria para actuar en nombre de un sector significativo de la población, incluso en materias que trascienden las fronteras de sus estados. La diplomacia parlamentaria, entendida como un conjunto de acciones orientadas a fortalecer los vínculos institucionales con actores internacionales, no invade las competencias del Poder Ejecutivo, ni en el ámbito federal ni en el estatal, sino que constituye una forma complementaria de acción política que fortalece las capacidades institucionales de los congresos locales.

Esta complementariedad resulta saludable tanto para el equilibrio entre poderes, como para brindar atención prioritaria a temas locales que frecuentemente son desatendidos por las autoridades federales, ya sea por limitaciones presupuestales, baja rentabilidad política o falta de interés institucional.

Por otro lado, el artículo 41 constitucional refuerza esta lógica al establecer que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los

Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, conforme a sus respectivas constituciones. Aunque esta disposición parece delimitar las competencias de los poderes estatales a los asuntos de su régimen interior, no excluye que, en el ejercicio de sus funciones, los congresos locales establezcan vínculos de colaboración con otros parlamentos u órganos legislativos fuera del país, siempre que respeten los principios de legalidad, competencia y beneficio colectivo.

Desde esta perspectiva, el concepto de “régimen interior” no debe interpretarse de manera restrictiva. En tanto la actividad internacional de los congresos locales no interfiera con facultades exclusivas del Ejecutivo ni contravenga disposiciones constitucionales, puede considerarse como una extensión legítima del principio de representación. En otras palabras, un diputado local puede emprender acciones de diplomacia parlamentaria —es decir, representación institucional ante actores externos— siempre y cuando el objetivo sea promover intereses legítimos de su distrito, su entidad federativa o sus representados en general.

En este sentido, Juan José Rodríguez señala que los artículos 39 y 41 constitucionales reflejan la tradición liberal que desde su origen ha impregnado los textos constitucionales mexicanos y que sustenta el concepto de representación (Rodríguez, 2006, p. 106). Por su parte, Bernardo Bátiz afirma que los artículos 40 y 41 consolidan el principio de representación del pueblo a través de los poderes públicos, reforzando así la legitimidad democrática de su actuación (Bátiz 1999, p. 105).

Por lo tanto, si se reconoce que la soberanía popular es el eje rector del sistema político mexicano, ello implica que todas las instituciones del Estado —sin importar su nivel ni su adscripción al Ejecutivo, Legislativo o Judicial— deben orientarse a satisfacer las necesidades de la población y actuar con visión de coordinación interinstitucional.

Así, un enfoque equilibrado para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria sería el de fomentar la colaboración armónica entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como local, en escenarios internacionales donde se aborden

temas de interés público. Esto permitiría reforzar la legitimidad de las acciones internacionales, sin invadir competencias exclusivas, y aprovechar las capacidades institucionales de cada poder en beneficio de la ciudadanía.

### **2.3 El principio de representación legislativa y su vinculación con la Diplomacia Parlamentaria**

Diversos autores, han abordado de manera amplia las funciones que realiza o debería realizar un congreso, de manera específica dentro de un sistema presidencial, para ello, se han dado a la tarea de enlistar y agrupar dichas funciones en principios que le dan fuerza, sentido y razón de ser a los congresos.

Para Francisco Berlín Valenzuela en su clásico libro “Derecho Parlamentario” dichas funciones se pueden catalogar en representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas entre otras (Berlín, 1993, p. 129)

Por su parte, Rodríguez señala que “de acuerdo con mi experiencia como legislador y conforme a los estudiosos, los principios de un parlamento son: representación, orden, confrontación, mayoría publicidad, información e investigación y obtención de resultados” (Rodríguez, 2006, p. 98)

Si bien, no existe una lista definitiva o universalmente aceptada sobre estas funciones, existe consenso en que la función de representación es la base primigenia del parlamentarismo. Al respecto, en su obra clásica Teoría del Derecho Parlamentario, Bátiz señala:

*Enumero como principios sustantivos o fundamentales el de representación en primer lugar, porque se encuentra en la base misma del parlamentarismo y porque lleva implícito el problema de determinar quién es el representado, que lo es en principio el pueblo, pero que puede ser la nación o el Estado y que en la práctica suele ser el partido, el grupo político, el sector social del que proviene*

*el representante, su corporación, o bien, el conglomerado geográfico de votantes a su favor. (Bátiz, 1999, p. 103)*

Lo anterior debido a que desde sus orígenes, el parlamento se ha configurado como una institución de carácter representativo y si bien, su función original estaba vinculada a la obtención de recursos pecuniarios para la Corona, con el paso del tiempo y el desarrollo del Estado de Derecho, sus atribuciones se ampliaron hasta incluir el control y la limitación del poder real, así como el ejercicio de facultades legislativas y fiscalizadoras (Berlín, 1993, p. 128).

Este proceso histórico fue fundamental para el establecimiento de la soberanía popular como base del sistema democrático, en el que el parlamento se convirtió en el centro de la voluntad general, reflejando las demandas sociales y económicas en el seno de la asamblea. Tal evolución sentó las bases del principio de representación, eje sobre el cual se estructuran todas las demás funciones del parlamento pues permite que un grupo reducido de legisladores asuma la tarea de expresar y canalizar los intereses de la ciudadanía.

Respecto del Principio de Representación Parlamentaria, Aldo Muñoz, hace referencia a que:

*De acuerdo al contenido y naturaleza de la representación Sartori indica tres diferentes variantes de su significado: a) la representación como mandato imperativo, en la cual se confiere al representante la autoridad de decidir en lugar del representado en defensa del interés de este último b) la representación como representatividad o semejanza, vertiente sociológica que hace como referencia a la similitud de la composición social existente entre representados o de la reproducción de sus características; y c) la representación como responsabilidad, en la que se destaca la obligación de parte de los representantes para responder a los representados en el sentido de sus preferencias y de manera eficaz. (Muñoz, 2010, p. 24)*

Ahora bien, una vez vista la importancia y la inherencia de este principio para la vida parlamentaria y, toda vez que no se ha hablado de una Función Diplomática este trabajo considera que la raíz de la Diplomacia Parlamentaria se encuentra precisamente en la Función de Representación, dado que los parlamentarios, representan a una colectividad tanto dentro como fuera de sus territorios, es decir, la representación no se acaba con el límite territorial, sino, en todo caso, se agota en términos de las competencias exclusivas de cada poder. Ahora bien, debemos ir aclarando que para la función de Diplomacia Parlamentaria, no existe a la fecha, una censura, negativa, acotación o norma que implique o señale que los parlamentos locales no pueden participar de ella. Dicha situación es de suma relevancia ya que al no estar impedido, se entiende que está permitido, no solo como una facultad inherente al parlamento, sino también desde un punto de vista de los derechos del ciudadano a ser representado, porque de lo contrario, caemos en un vacío en donde esa representación se diluye y la obligación queda en el ejecutivo principalmente.

Recordemos que este tipo de diplomacia permite a los parlamentos participar en la arena internacional no solo como observadores, sino como actores políticos que contribuyen al fortalecimiento de la cooperación y la gobernanza global, es decir, no solo se trata de realizar grupos de amistad, recibir delegaciones extranjeras, intercambiar experiencias con otros parlamentos o participar en foros parlamentarios, sino de promover acciones en favor de sus representados.

En este sentido, la Diplomacia Parlamentaria puede entenderse como una extensión de la función representativa, donde los parlamentarios no solo articulan los intereses nacionales en el ámbito doméstico, sino también en espacios internacionales. Esto cobra especial relevancia en un contexto donde las relaciones internacionales ya no son exclusivas del poder ejecutivo, ya que otros actores como los parlamentos, pueden desempeñar un papel clave en la negociación de tratados, el fortalecimiento de la cooperación interparlamentaria y la promoción de los intereses, necesidades o fortalezas de las comunidades que representan.

En el ámbito internacional, esta función se traduce en la capacidad de los parlamentos de contribuir a la estabilidad y socialización a nivel global, así como a la creación de puentes de cooperación, amistad e intercambio bilateral mediante el diálogo y la concertación política. La Diplomacia Parlamentaria permite que los parlamentos sean vehículos de integración entre los distintos actores internacionales, favoreciendo la creación de consensos y promoviendo principios universales como la paz, la democracia o los derechos humanos.

Para tal efecto Bernardo Bátiz nos dice que:

*Los integrantes de un Parlamento o Congreso no actúan por sí y para sí, sino en beneficio y en nombre de otros; son representantes y su ser o existencia como tales implica la existencia de sujetos diferentes, que son los representados. Por el principio de la representación, las acciones y decisiones del representante producen sus efectos en los representados (...) el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado. (Bátiz, 1999, p. 104)*

Esta tesis, considera que el principio de representación legislativa no solo constituye la esencia del parlamento, sino que también es el pilar sobre el cual se sustenta la Diplomacia Parlamentaria, permitiendo a los parlamentarios extender su función representativa al ámbito internacional, desempeñando un rol clave en la articulación de intereses, la generación de consensos y la promoción de acciones en el escenario global. Así, la Diplomacia Parlamentaria no es solo una manifestación contemporánea del parlamentarismo, sino una herramienta esencial para la consolidación del derecho internacional y la cooperación entre Estados.

Por su parte, derivado de la experiencia adquirida en la vida parlamentaria local, se advierte que algunas actividades inherentes a la actividad de las y los diputados no tienen un sustento jurídico, sino que más bien se trata de costumbres que se han ido

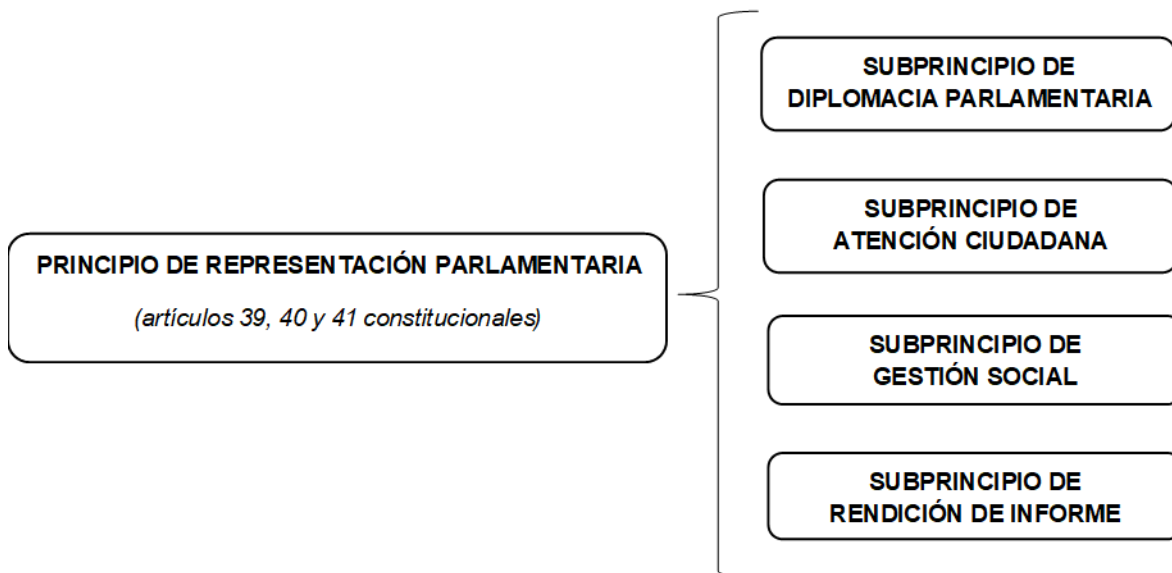
arraigando en la práctica parlamentaria como son: la atención ciudadana mediante audiencia, la gestión social y la rendición de un informe sobre el trabajo realizado durante un periodo de tiempo establecido, que usualmente es de un año.

Derivado de una búsqueda en diversos ordenamientos legales tales como la CPEUM, las leyes y reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Senadores, así como sus homólogos en el ámbito local, no se advierte que exista una disposición exclusiva donde se señale el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior, salvo por algunos casos donde se indique la presentación de un informe anual de actividades.

De hecho, en la LXI Legislatura del Estado de México, se aprobó una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México para hacer obligatorio para las y los diputados, la presentación de un informe de actividades legislativas y de gestión social sin que se señalen cualidades de modo o lugar, es decir, puede ser impreso o en un evento público y en las condiciones en las que el parlamentario prefiera. (Decreto 192. Poder Legislativo del Estado de México)

Sirva pues de refuerzo a la idea de la resignificación del principio de representación legislativa, que este no se agota al simple hecho de votar leyes o de proponer iniciativas en nombre de sus representados, sino que este principio es más rico, más amplio y con mayores acepciones. Si bien hemos señalado enfáticamente que consideramos este principio como raíz de la Diplomacia Parlamentaria, en las razones previamente expuestas, también sugerimos que a falta de una disposición expresa para la gestión social y la atención ciudadana, el principio de representación también sirve de soporte u sustento para poder llevarlas a cabo.

Por lo anterior, de una manera académica, este trabajo considera que el principio de representación tiene cuando menos, 4 subprincipios, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:



*Fuente: elaboración propia*

Es importante señalar que, en la práctica, la gestión social y la audiencia ciudadana son las mayores actividades que realizan los legisladores, incluso por encima de la presentación de iniciativas.

## **2.4 Paradiplomacia y Actores Subnacionales**

El fenómeno de la globalización ha provocado, entre muchos cambios, una participación amplia y activa de nuevos actores en la escena internacional. De manera particular, de gobiernos no centrales, lo que ha dado origen a un nuevo concepto en el ámbito de los asuntos internacionales denominado paradiplomacia, el cual surge a principios de los años ochenta del siglo pasado, y que consiste en la participación de las entidades subnacionales —como estados federados, provincias, regiones o municipios— para desarrollar actividades diplomáticas, orientadas a establecer vínculos internacionales y promover sus intereses en el ámbito global.

Germán Arenas sugiere que “La paradiplomacia sugiere contactos directos entre gobiernos no centrales en una nación con sus contrapartidas subnacionales en otras

naciones distintas, con los gobiernos centrales o con grupos privados en capitales extranjeras” (Arenas, 2018. p.4). Mientras que Alexander Kuznetsov, indica que la paradiplomacia puede ser entendida como "la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales" (Kuznetsov, 2015, p. 31).

Por lo tanto se entiende que este fenómeno responde a la necesidad de los gobiernos locales de atender problemáticas que traspasan las fronteras nacionales, como el cambio climático, la migración, el turismo, la inversión extranjera o la innovación tecnológica. Asimismo, les permite construir alianzas estratégicas, atraer recursos y fortalecer sus capacidades institucionales. En este contexto, la paradiplomacia se ha consolidado como una herramienta legítima y poderosa para ampliar la gobernanza global desde lo local y fomentar un nuevo multilateralismo más incluyente y diverso.

Lo anterior no se trata de competir, erosionar o quitar parte de la atribución del Estado en materia de política exterior, sino de complementarla desde una perspectiva de gobernanza multinivel. La paradiplomacia no pretende sustituir las funciones tradicionales de los gobiernos centrales, sino ampliar la acción internacional del Estado mediante la colaboración con actores subnacionales, que, por su cercanía con las problemáticas locales y su capacidad de gestión directa, pueden aportar soluciones más específicas, ágiles y contextualizadas a los desafíos globales.

Al respecto, en su obra “Paradiplomacia. Ciudades y Estados como Actores Globales” Rodrigo Tavares señala respecto de la paradiplomacia que “los asuntos exteriores deben estar profundamente arraigados en los principios de gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas para permitir la interacción, la sinergia y la complementariedad entre todos los niveles de gobierno y fomentar la apropiación de desafíos y oportunidades de los asuntos exteriores” (Tavares, 2016, p. 2)

En ese sentido, la participación internacional de gobiernos locales debe entenderse como un ejercicio de corresponsabilidad, institucional que cuando se realiza con criterios de planeación, articulación y transparencia, no solo fortalece la posición internacional del Estado, sino que también contribuye al desarrollo regional, a la democratización de las relaciones exteriores y a la construcción de una diplomacia más integral.

Tavares (2016) analiza la creciente influencia de las ciudades y estados subnacionales en la escena internacional (p. 4). Explora cómo estos actores subnacionales, a menudo con iniciativas propias, están desempeñando un papel cada vez más importante en la política global, conceptualizando a la paradiplomacia como la diplomacia llevada a cabo por entidades subnacionales, como ciudades, estados o regiones, que actúan de forma independiente o en colaboración con el gobierno central. (p. 5)

En torno al fenómeno de la paradiplomacia han surgido diversas voces críticas que se oponen a la participación de actores subnacionales o no estatales en el ámbito internacional. Estas posturas sostienen que dicho involucramiento podría representar una amenaza para la unidad, coherencia y autoridad del Estado central en la conducción de la política exterior, al considerar que puede verse fragmentada y por ende debilitada. Autores como Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni señalan que la incapacidad del Estado para adaptarse al cambio y garantizar un nivel de protección social adecuado ha contribuido a un desplazamiento de su legitimidad y funcionalidad, provocando que la ciudadanía busque soluciones en otros espacios y actores (Bauman y Bordoni 2016, p. 27). Como resultado, las funciones que una vez fueron inherentes al Estado se ven progresivamente transferidas o compartidas con instancias no estatales o subnacionales, en una dinámica de gobernanza que reemplaza a la política tradicional (Bauman y Bordoni 2016, p. 25).

Desde esta perspectiva, se ha señalado con preocupación que la apertura de canales alternativos de vinculación internacional puede derivar en una pérdida de control por parte del gobierno central, al permitir que gobiernos locales o incluso organizaciones

de la sociedad civil impulsen agendas propias que no necesariamente estén alineadas con los intereses nacionales o con los principios rectores de la política exterior del país.

No obstante, esta visión parte de una concepción rígida y centralista de las relaciones internacionales, que no reconoce la creciente complejidad del orden global actual, donde los problemas trascienden las fronteras y requieren soluciones que integren múltiples niveles de gobierno y actores diversos. Frente a este contexto, la paradiplomacia deben ser entendida no como amenaza, sino como una herramienta complementaria que, bajo un marco normativo y de coordinación institucional claro, fortalece la presencia internacional del país y la vuelve más representativa, inclusiva y eficaz.

Existen diversos ejemplos de países que, sin renunciar a la preeminencia del Estado nacional en materia de política exterior, han abierto cauces normativos e institucionales para permitir que las demarcaciones subnacionales dentro de su territorio —como regiones, provincias, estados federados o municipios— establezcan vínculos internacionales e incluso celebren acuerdos, siempre bajo ciertas condiciones como son: 1) que dichos acuerdos sean congruentes con la política exterior nacional, 2) que no interfieran con las atribuciones exclusivas del gobierno central y 3) que se comuniquen formalmente al congreso o parlamento nacional para efectos de control y registro.

El estudio *Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales -Actores Subestatales en las relaciones internacionales-* la investigadora Alma Arámbula, señala que “países como España, Austria, Bélgica, Alemania e Italia, entre otros, han implantado políticas de participación local con proyección internacional” (Arámbula 2008 B, p. 10). Por su parte, en el Cono Sur de América, países como Argentina y Brasil también han desarrollado mecanismos legales e institucionales que permiten la acción exterior de sus gobiernos subnacionales, bajo esquemas de coordinación y supervisión federal (Arámbula, 2008 B, p. 11).

En el caso de México, si bien la regulación en esta materia aún es limitada, se ha reconocido la figura del "acuerdo interinstitucional" como una vía para que entidades federativas, municipios y organismos descentralizados puedan vincularse con actores del exterior. Esta figura se contempla en la Ley sobre la Celebración de Tratados, y permite celebrar acuerdos con instituciones extranjeras en ámbitos de cooperación técnica, académica, científica, cultural y de desarrollo, siempre respetando los lineamientos generales de la política exterior del Estado mexicano (Arámbula, 2008 B, p. 14).

Lo cierto es que la acción exterior de los gobiernos no centrales y la vigencia de la paradiplomacia, más allá de ser un concepto relativamente nuevo y aún no completamente regulado en muchos ordenamientos jurídicos, constituyen una realidad innegable que se impone en el nuevo orden global. De acuerdo con (Arenas, 2018) “aunque en el plano constitucional ningún país cede el monopolio de la jurisdicción internacional, los gobiernos subestatales no se cohiben de llevar a cabo en mayor o menor grado actividades exteriores de considerable repercusión” (p. 9) por este tipo de realidades, pretender combatir este fenómeno bajo el amparo de una interpretación estricta del texto constitucional implicaría desconocer las transformaciones profundas que ha experimentado el sistema internacional, y aferrarse a un marco normativo que, en muchos casos, ha quedado rezagado frente a las dinámicas contemporáneas de interdependencia y cooperación global.

En lugar de rechazar su existencia, es necesario repensar el marco jurídico e institucional que rige la política exterior para incorporar de manera ordenada, legítima y estratégica la participación de actores subnacionales. Negarse a ello no solo limita el potencial de desarrollo local y regional, sino que perpetúa una visión centralista que ya no es sostenible en un mundo interconectado, donde los desafíos —como el cambio climático, la seguridad, el comercio o los derechos humanos— exigen respuestas multilaterales y multinivel.

Por tanto, se vuelve imperativo transitar hacia una concepción más flexible y cooperativa de la política exterior, que reconozca la paradiplomacia como una expresión legítima de la nueva gobernanza global, y que establezca mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, garantizando la unidad del Estado sin sacrificar la eficacia ni la representatividad internacional.

Para los efectos de esta investigación, el concepto de paradiplomacia resulta sumamente relevante, ya que este neologismo alude a la participación activa de diversos actores —más allá del Estado-nación— en los asuntos internacionales. Este fenómeno refleja una transformación en la manera en que se concibe y ejerce la política exterior, ampliando su espectro hacia gobiernos subnacionales, ciudades, actores no estatales e incluso ciudadanos organizados o activistas, que buscan incidir en temas de alcance global, entre estos actores destaca el poder legislativo.

Sirve como complemento de esta idea, lo señalado por Schiavon:

*(...) los poderes de la unión, particularmente el legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. la cámara de diputados y, muy especialmente, el senado de la república, no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores; ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados, y estas acciones se conocen como diplomacia parlamentaria. (Schiavon, 2015, p. 107)*

En este marco de apertura y diversificación, los congresos locales emergen como actores legítimos y con capacidad institucional para involucrarse en dinámicas de cooperación y vinculación internacional, especialmente cuando sus acciones están orientadas a fortalecer la representación ciudadana, promover el desarrollo regional o incidir en agendas multilaterales. Lejos de competir con las funciones exclusivas del

Estado en materia de política exterior, su participación puede entenderse como un ejercicio complementario y corresponsable, particularmente valioso en contextos donde la diplomacia tradicional no alcanza a responder a las necesidades locales o regionales.

Así, la diplomacia parlamentaria —como dimensión específica dentro de este fenómeno más amplio— se convierte en un campo de análisis indispensable para comprender cómo la legitimidad democrática, la capacidad normativa y la representación plural de los congresos locales pueden proyectarse más allá de sus fronteras territoriales, participando en redes internacionales, promoviendo iniciativas de cooperación y contribuyendo a una diplomacia más inclusiva y descentralizada.

## **2.5 Ley sobre la Celebración de Tratados**

México es un país con una conformación federalista, en donde —como se ha señalado en párrafos anteriores— se encuentran claramente delimitadas las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores en materia de política exterior. Sin embargo, la regulación de las facultades correspondientes a los estados y municipios en este ámbito aún es incipiente y fragmentaria, aunque esto no significa que esta actividad sea inexistente, sino todo lo contrario.

De hecho, desde el año 1992, existe la Ley sobre la Celebración de Tratados, que con tan solo 11 artículos, regula no solo el procedimiento general para la celebración de tratados internacionales por parte del Estado mexicano, sino que también contempla la posibilidad de celebrar acuerdos interinstitucionales, incluyendo aquellos en los que participan entidades federativas y municipios. Esta norma representa un paso fundamental hacia la formalización de la paradiplomacia, al reconocer la posibilidad de que actores subnacionales establezcan vínculos con el exterior, siempre que lo hagan bajo los principios de coordinación, respeto al marco constitucional y sin contravenir la política exterior del Estado mexicano.

Esta ley ha permitido que las entidades federativas y los municipios lleven a cabo la firma de acuerdos internacionales, conocidos como acuerdos interinstitucionales, con el objetivo de establecer alianzas y vínculos de cooperación con entidades extranjeras, ya sean gobiernos subnacionales, organismos internacionales, instituciones académicas o actores del sector privado. Dichos acuerdos se han orientado principalmente a materias como desarrollo económico, educación, medio ambiente, salud pública, cultura, turismo, ciencia y tecnología, entre otros temas que forman parte de la agenda global y que afectan directamente al ámbito local.

Esta práctica, aunque aún limitada en términos normativos, representa una expresión concreta de paradiplomacia, y evidencia cómo los gobiernos locales han buscado insertarse en dinámicas internacionales para fortalecer sus capacidades institucionales, atraer inversión, intercambiar buenas prácticas y dar respuesta a desafíos compartidos.

Para dimensionar el alcance de esta ley, vale la pena contextualizar el panorama nacional e internacional del año 1992, en el que se promulgó dicha norma.

A nivel internacional, 1992 fue un año crucial para la consolidación del orden global surgido tras la Guerra Fría. La globalización comenzaba a mostrar su fuerza estructural, y los estados enfrentaban una creciente necesidad de adaptarse a una realidad interdependiente, con nuevas formas de interacción económica, ambiental y social. Ese mismo año, se celebró la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, donde se puso de relieve la importancia de la cooperación multinivel para enfrentar desafíos como el cambio climático y el desarrollo sostenible. Estos procesos revelaron la urgencia de involucrar a actores subnacionales en la agenda internacional.

En el caso mexicano, el país atravesaba un proceso de apertura económica, enmarcado en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en diciembre de 1992 y que entraría en vigor en 1994. Este escenario colocó al país ante la necesidad de modernizar su marco jurídico

internacional y de crear mecanismos para articular al Estado con las dinámicas globales, sin excluir la posibilidad de que otros niveles de gobierno pudieran participar, de forma subsidiaria y complementaria, en la construcción de vínculos exteriores.

Así, la Ley sobre la Celebración de Tratados no solo fortaleció la rectoría del Ejecutivo Federal en materia de política exterior, sino que reconoció la existencia de otros actores institucionales capaces de suscribir acuerdos internacionales de carácter técnico o sectorial, bajo el principio de coordinación con la política exterior nacional. Esta norma marcó el inicio formal de una apertura legal hacia prácticas de paradiplomacia regulada, en sintonía con las tendencias internacionales de descentralización y gobernanza multinivel.

Sin embargo, a partir de ese año, muchos cambios han tenido lugar tanto a nivel nacional como internacional en materia de relaciones exteriores y gobernanza global. El avance de la globalización, la consolidación de bloques regionales, la intensificación de los flujos migratorios, el auge de las tecnologías de la información y la creciente interdependencia económica, ambiental y sanitaria entre los países, han transformado profundamente el escenario internacional.

A nivel global, se ha hecho evidente que los problemas contemporáneos no pueden ser abordados exclusivamente por los Estados nacionales, sino que requieren la participación activa de gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, ciudades globales y redes transnacionales.

En el contexto mexicano, también se han producido transformaciones relevantes. Diversas entidades federativas han incrementado su vocación internacional, creando oficinas de asuntos internacionales, participando en redes globales o firmando convenios de cooperación con diversos entes extranjeros. Por su parte, algunos municipios han comenzado a impulsar hermanamientos con ciudades de otras latitudes, han incursionado en el acceso a fondos internacionales de cooperación y han ido emergiendo en la promoción de sus intereses a escala internacional.

En este nuevo contexto, la ley de 1992, si bien pionera, ha quedado limitada para regular de manera integral estas nuevas formas de vinculación exterior, lo que plantea la necesidad de repensar el marco jurídico actual y avanzar hacia un modelo normativo que reconozca y ordene la participación internacional de los gobiernos locales dentro de los principios de unidad, coordinación y respeto a la soberanía nacional.

En el texto *Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos* de Gerardo Guerrero señala que la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992), aunque fue un avance importante para sistematizar la práctica de México en esta materia, ha quedado rebasada tanto por el paso del tiempo como por el dinamismo creciente de la actividad internacional del país. A partir de ello, plantea que es necesaria una actualización legal profunda (Guerrero, 2022, p 60).

A continuación detallamos los principales argumentos y propuestas implícitas del autor sobre ¿por qué dicha ley requiere una actualización? A continuación se señalan las razones que si bien no están enunciadas en el texto en forma de lista, las hemos condensado para mejorar su aplicación en el contexto de este apartado.

En primer lugar nos habla de un desfase temporal y contexto cambiante debido a que la ley fue emitida en un contexto específico: las negociaciones del TLCAN, cuando México empezaba a posicionarse más activamente en el escenario internacional, sin embargo en la actualidad México tiene una presencia internacional mucho más activa, compleja y diversa, lo cual exige un marco legal más integral, claro y moderno.

Segundo, existe una multiplicidad normativa innecesaria, ya que actualmente existen dos leyes, una general sobre la celebración de tratados y otra específica para tratados en materia económica (Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica de 2004), lo que genera duplicidad y confusión por lo que el autor propone que haya una sola ley marco, que regule de manera unificada todos los instrumentos internacionales, sin importar la materia.

En una tercera razón señala la falta de claridad conceptual sobre los instrumentos internacionales debido a que, si bien la Ley de 1992 introdujo el concepto de acuerdo interinstitucional, este sigue siendo confuso y único en el mundo. No queda del todo clara la distinción entre tratado, acuerdo ejecutivo y acuerdo interinstitucional, ni sus efectos jurídicos o requisitos formales.

En un cuarto razonamiento señala una débil regulación del procedimiento completo indicando que la ley actual no regula integralmente todo el ciclo de vida de un tratado es decir: desde su negociación, pasando por la firma, aprobación, promulgación, modificación, denuncia, hasta su aplicación práctica. Asimismo también falta una normatividad más clara sobre quién puede negociar qué y bajo qué criterios, especialmente a nivel subnacional.

Finalmente, en un quinto razonamiento se expresa la necesidad de adecuarse a la práctica internacional moderna dado que en el mundo actual, los tratados frecuentemente incluyen mecanismos de solución de controversias, órganos de supervisión, y obligaciones institucionales complejas por lo que la ley mexicana necesita actualizarse para responder adecuadamente a estos instrumentos, y prever su impacto jurídico y presupuestal en el ámbito interno.

Siguiendo este mismo ejercicio analítico, y en congruencia con lo expresado por el autor, es posible plantear algunos elementos que podría incluir una nueva Ley sobre la acción exterior del Estado mexicano y sus actores subnacionales:

- Una definición clara, precisa y moderna de los tres instrumentos actualmente en uso: tratados internacionales, acuerdos ejecutivos y acuerdos interinstitucionales.
- Un proceso normado, sistemático y uniforme que abarque las etapas de negociación, aprobación, entrada en vigor, modificación, denuncia y extinción de estos instrumentos.

- La incorporación de mecanismos de control legislativo, así como de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas para garantizar que dichas acciones internacionales respondan al interés público.
- Claridad en la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), evitando vacíos normativos o conflictos de atribuciones.
- La inclusión de un capítulo específico sobre la aplicación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos, con especial énfasis en materias prioritarias como los derechos humanos, la cooperación técnica, el desarrollo sostenible y la equidad.

Es evidente que el marco jurídico mexicano en materia de vinculación internacional en la escala subnacional requiere una actualización profunda, acorde con la realidad global interdependiente en la que hoy se insertan las entidades federativas y los municipios. Si bien esta cuestión no constituye el objeto central de la presente investigación, resulta imposible soslayarla, pues se entrelaza directamente con la posibilidad de que los congresos locales ejerzan funciones de diplomacia parlamentaria de forma ordenada, legítima y efectiva.

Por tanto, al igual que ocurre con la paradiplomacia ejecutiva, la participación internacional de los poderes legislativos locales también exige un marco normativo específico y moderno que regule sus alcances, límites, procedimientos y formas de coordinación con la política exterior del Estado, garantizando así que esta nueva dimensión de la acción parlamentaria contribuya a fortalecer la representación, la cooperación internacional y la legitimidad democrática en el plano global.

## **2.6 Facultades de los Congresos locales, limitaciones y oportunidades para la participación internacional**

En la actualidad, las legislaciones orgánicas de los poderes legislativos de las entidades federativas, así como la correspondiente al Congreso de la Ciudad de México, no contemplan de manera amplia ni sistemática la participación internacional de los congresos locales. Aunque algunos ordenamientos hacen mención a temas vinculados con asuntos fronterizos, migratorios, o de promoción internacional, lo cierto es que no se regulan aspectos clave de la diplomacia parlamentaria contemporánea, tales como los mecanismos de vinculación institucional con otros parlamentos, la participación en foros multilaterales, o la creación de estructuras internas que permitan dar seguimiento a estas relaciones.

Un número reducido de congresos locales cuenta con comisiones específicas sobre asuntos internacionales o similares, pero su actuación se encuentra limitada a funciones genéricas de estudio o enlace, sin atribuciones normativas claras ni procedimientos definidos para establecer relaciones formales con órganos legislativos extranjeros o con organismos internacionales.

Una excepción destacable es el Congreso del Estado de Aguascalientes, que incorpora en su Ley Orgánica un apartado específico sobre la creación de Grupos de Amistad, previsto en el artículo 91, párrafo cuarto:

*Los Grupos de Amistad son órganos creados a partir de un Acuerdo Legislativo aprobado por el Pleno para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos parlamentarios y legislativos de las diferentes entidades federativas del país, así como con los de países y entidades subnacionales con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura. (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2025)*

Este modelo no se ha replicado en ninguna otra entidad federativa, lo cual obedece, en buena medida, a las dudas y resistencias que aún genera la incursión de los congresos locales en la esfera internacional, percibida erróneamente como una atribución exclusiva del ámbito federal. A esto se suma la ausencia de un marco jurídico nacional que reconozca expresamente la posibilidad de participación internacional de los parlamentos estatales, lo que limita su margen de acción y su proyección externa.

Otro referente más, también vinculado al mismo congreso local, es el relacionado con la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Acción Exterior para el Estado de Aguascalientes, presentada por el entonces diputado local Gustavo Alberto Báez Leos, integrante de la LXIV Legislatura estatal (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2018)

A manera de resumen, la exposición de motivos señala que La iniciativa parte del reconocimiento de que México es una República federal compuesta por Estados libres y soberanos, los cuales, en el marco de sus competencias, pueden desarrollar funciones propias sin interferencia del poder central, tal como lo establecen los artículos 40, 115, 116, 117, 118 y 124 de la CPEUM.

En ese marco, se propone dotar al Estado de Aguascalientes de una ley que reconozca y regule su acción exterior, entendida como las actividades internacionales que realizan los poderes estatales y los municipios en tres áreas principales:

Cooperación judicial internacional, Diplomacia parlamentaria, y Acuerdos de hermanamiento y cooperación para el desarrollo.

Se destaca que aunque la Constitución federal confiere al Presidente de la República la dirección de la política exterior nacional (artículo 89), los estados pueden participar en esta política mediante vínculos complementarios, siempre en coordinación y respeto a los principios constitucionales.

Se enfatiza además que la acción exterior subnacional (paradiplomacia) es una práctica creciente a nivel mundial, donde las entidades federativas buscan insertarse en la arena internacional para impulsar su desarrollo económico, comercial, cultural, educativo y tecnológico. En México, esta práctica aún no está suficientemente normada ni reconocida.

Se mencionan instrumentos normativos ya existentes, como la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, que ya contemplan la participación de entidades subnacionales en acuerdos internacionales, siempre y cuando no invadan competencias exclusivas de la federación.

El documento también fundamenta la propuesta con ejemplos concretos de acuerdos interinstitucionales ya firmados por Aguascalientes, como hermanamientos con Japón y España, y convenios con organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Asimismo, se argumenta que ante la cancelación de ProMéxico (que era un organismo gubernamental mexicano encargado de promover la internacionalización de las empresas mexicanas, la atracción de inversión extranjera y el fortalecimiento de la participación de México en la economía global), es urgente que las entidades federativas cuenten con herramientas jurídicas propias para continuar promoviendo sus intereses en el exterior.

Finalmente, la iniciativa busca formalizar y dotar de certeza jurídica la participación internacional de los distintos poderes públicos del Estado de Aguascalientes, así como de sus municipios, mediante un marco legal específico que delimite competencias, procedimientos y principios de actuación exterior, alineados con la CPEUM y la política exterior nacional.

En primer lugar, se establece que el Poder Ejecutivo del Estado será el principal responsable de conducir la acción exterior. Para ello, se le faculta para celebrar acuerdos interinstitucionales, que tienen naturaleza jurídica internacional y deben observar lo previsto en la Ley sobre la Celebración de Tratados, así como entendimientos internacionales, de carácter más operativo y flexible, que pueden suscribirse directamente con gobiernos extranjeros, organismos internacionales o actores privados internacionales. El Ejecutivo podrá también establecer representaciones en el exterior, promover inversiones, coordinar estrategias de internacionalización y participar en consorcios interestatales para acciones conjuntas.

En segundo término, se reconoce al Poder Legislativo local como un actor legítimo en el ámbito internacional mediante el ejercicio de la diplomacia parlamentaria. Esto incluye la posibilidad de mantener vínculos con otros parlamentos y asambleas legislativas extranjeras, participar en foros multilaterales, conformar grupos de amistad y misiones interparlamentarias, así como recibir delegaciones extranjeras en visita oficial. Estas funciones recaen principalmente en la Mesa Directiva del Congreso, la Junta de Coordinación Política y la Comisión de Asuntos Migratorios y Relaciones Internacionales.

Por su parte, el Poder Judicial del Estado también es considerado en el marco de esta legislación, al reconocer su posible participación internacional mediante la cooperación jurídica y procesal internacional. Se faculta al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para celebrar acuerdos con sus homólogos de otros países o con redes internacionales de impartidores de justicia, con el fin de fortalecer las capacidades jurisdiccionales locales a través del intercambio de buenas prácticas, formación y asistencia técnica.

Finalmente, se establece un marco específico para que los municipios del Estado puedan desarrollar su propia proyección internacional, respetando siempre sus competencias constitucionales. Se les faculta para suscribir acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento con ciudades y entidades extranjeras, así

como para reglamentar internamente estos vínculos, institucionalizando órganos o procedimientos para su seguimiento. Además, se contempla la posibilidad de que los municipios formen consorcios intermunicipales, ya sea entre ellos o en coordinación con el Estado, para desarrollar estrategias internacionales comunes.

Con esta estructura, la iniciativa ofrece un enfoque integral, basado en la gobernanza multinivel, que permite a Aguascalientes insertarse con mayor eficacia en el escenario internacional, sin vulnerar el pacto federal ni invadir competencias exclusivas de la Federación.

El caso de Aguascalientes constituye un referente valioso que demuestra la viabilidad jurídica e institucional de desarrollar prácticas de diplomacia parlamentaria y acción exterior desde el ámbito local. La inclusión normativa de los grupos de amistad en el Congreso del Estado, así como la iniciativa para expedir una Ley de Acción Exterior —que, si bien no prosperó legislativamente, representa un esfuerzo significativo—, son indicios concretos de un proceso en marcha que contribuye a institucionalizar la acción exterior subnacional, fortalecer la interlocución con actores globales y dotar de legitimidad y certeza jurídica a las relaciones internacionales que los gobiernos locales ya han comenzado a ejercer de facto.

Si bien existen importantes retos —como la falta de normatividad armonizada, recursos técnicos, experiencia diplomática y mecanismos de coordinación con la política exterior nacional—, también se presentan oportunidades significativas. Entre ellas destacan:

- La posibilidad de impulsar reformas a las leyes orgánicas locales para incluir atribuciones específicas en materia de diplomacia parlamentaria;
- La conformación de comisiones de relaciones exteriores o cooperación internacional con capacidad operativa real;

- La participación de congresos locales en foros interparlamentarios regionales e internacionales;
- Y, sobre todo, el diseño de un marco normativo nacional que reconozca, regule y coordine esta dimensión emergente de la representación legislativa.

En suma, la diplomacia parlamentaria local representa una oportunidad estratégica para proyectar los intereses regionales en el ámbito internacional, fortalecer la representación democrática y construir redes de cooperación global desde lo local, siempre en congruencia con la política exterior del Estado mexicano.

## **CAPÍTULO III. DIPLOMACIA PARLAMENTARIA LOCAL EN LA PRÁCTICA**

### **3.1 Introducción**

Este capítulo analiza la actividad internacional impulsada por la LXI Legislatura del Estado de México, con especial atención al trabajo de la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales. Durante este periodo, se lograron vínculos con cerca de una veintena de representaciones diplomáticas acreditadas en México, logrando acercamientos exitosos con países como Japón, Colombia y Bulgaria, así como con provincias de China, marcando un precedente en materia de diplomacia parlamentaria local. Se examina también la participación del Congreso mexiquense en la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), único foro internacional que reconoce formalmente a los congresos subnacionales, y que permitió al Estado de México tener voz en temas hemisféricos. Finalmente, se presentan dos casos internacionales relevantes: la Unión Nacional de Legisladores y Legislaturas Estatales de Brasil (UNALE) y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, como referentes para fortalecer la proyección exterior de los congresos locales en México.

### **3.2 El Caso de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de México y su actividad internacional**

El 5 de julio de 2014, se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México, el decreto mediante el cual se creó la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales del Poder Legislativo del Estado de México con la finalidad de contar con un órgano que actuara como vínculo del Poder Legislativo en materia de relaciones internacionales.

En el dictamen respectivo se señala que dicha comisión se establece para brindar apoyo integral a los mexiquenses que se encuentran en el extranjero, así como a sus familias, en coordinación con las instancias nacionales e internacionales competentes, conforme a la legislación vigente. (Decreto 270, Gaceta del Gobierno)

Asimismo, este nuevo órgano permitiría fortalecer la presencia del Congreso local en el ámbito internacional mediante la promoción de hermanamientos institucionales con otros países y regiones del mundo. Estos acuerdos podrían traducirse en actividades conjuntas en materia de cultura, educación, turismo y comercio, abriendo nuevas oportunidades para el desarrollo regional y el posicionamiento de las comunidades mexiquenses en escenarios internacionales. En este sentido, también se contempló la participación en misiones comerciales y foros globales, una práctica común en otras entidades del país que ya cuentan con comisiones legislativas de asuntos internacionales consolidadas. Sin embargo, como se ha señalado en capítulos anteriores, estos casos siguen siendo excepcionales a nivel nacional.

La propuesta también respondía a la necesidad de dotar a dicha comisión de certeza jurídica y atribuciones específicas, evitando que operara de manera simbólica o carente de dirección. Su implementación permitiría establecer alianzas estratégicas con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, como UNICEF, con el propósito de acceder a programas internacionales orientados al bienestar social, particularmente en materia de niñez y derechos humanos.

Además, se planteó que la comisión desarrollaría una visión integral del entorno internacional, desde donde pudieran definirse líneas de acción sobre temas prioritarios para la entidad, tales como la educación, el desarrollo económico, la seguridad, la prevención de la delincuencia y la migración. En este último punto, se destaca la urgencia de atender el fenómeno migratorio que afecta particularmente a las regiones sur y norte del Estado de México, donde la disminución de la población ha generado desintegración familiar, abandono comunitario y condiciones propicias para delitos como la trata de personas.

De lo anterior se desprende que la mera existencia de la Comisión de Asuntos Internacionales contribuiría a que el Congreso mexiquense dejara de ser un simple

espectador del escenario internacional y, por el contrario, se convirtiera en un actor activo y propositivo en la construcción de soluciones globales con impacto local.

De manera particular en el tema de migración, es importante señalar que, durante ese periodo, la Legislatura mexiquense ya contaba con una Comisión de Atención y Apoyo al Migrante (Decreto 187, Gaceta del Gobierno), lo que en la práctica generó una duplicidad de funciones, al abordar temáticas similares desde distintos frentes ya que ambas comisiones compartían, en este ámbito, un objeto parcialmente coincidente, especialmente en lo relativo a la protección y atención de personas migrantes. Hasta la fecha, en el Congreso mexiquense persiste la práctica legislativa de turnar de manera conjunta los asuntos relacionados con migración tanto a la Comisión de Asuntos Internacionales como a la Comisión de Atención y Apoyo al Migrante, con el propósito de emitir un dictamen conjunto. Sin embargo, desde el punto de vista de esta investigación, esta práctica resulta incorrecta, pues confunde competencias y debilita la especialización temática que debería caracterizar al quehacer legislativo.

En este tema en particular, existen legislaturas como Aguascalientes y Puebla en las que se han creado comisiones que abarcan ambos frentes —migración y relaciones internacionales— de manera integrada. En ese sentido, una posible solución sería la fusión de ambas comisiones en una sola, que atienda de forma coordinada y transversal los temas vinculados a la movilidad humana y la vinculación internacional.

Como alternativa, también puede optarse por una delimitación más clara de funciones. En esta segunda vía, la Comisión de Asuntos Internacionales debería concentrarse exclusivamente en atender a las y los mexiquenses en el exterior, es decir aquellas personas que residen legalmente en el extranjero por razones de estudio, trabajo, migración permanente o naturalización.

Por su parte, la atención a personas en situación de tránsito, retorno o desplazamiento dentro del país —incluso en la etapa previa a la migración internacional— debería seguir siendo competencia exclusiva de la Comisión de Atención y Apoyo al Migrante.

Esta distinción funcional permitiría ordenar el trabajo legislativo, evitar la duplicidad de atribuciones y mejorar la eficacia institucional.

La ausencia de esta diferenciación ha derivado, en los hechos, en una gestión dispersa e ineficiente de los asuntos migratorios e internacionales en el Congreso local, lo que evidencia la necesidad urgente de rediseñar el marco normativo y organizacional para atender de manera adecuada los retos que impone la movilidad global y la vinculación internacional desde lo local.

Asimismo, y considerando la naturaleza del sistema federal mexicano y la distribución constitucional de competencias, es evidente que una Comisión de Asuntos Internacionales en el ámbito de un congreso local no tiene la facultad de legislar en materia de política exterior ya que estas atribuciones están reservadas de manera exclusiva a la Federación, conforme a lo establecido en la Constitución. Sin embargo, lo que sí puede hacer una comisión de este tipo es comprender y adaptarse al fenómeno contemporáneo de la diplomacia parlamentaria, entendido como el conjunto de acciones de diálogo, cooperación y representación internacional emprendidas por los órganos legislativos, en el marco de sus funciones representativas y de vinculación institucional. En este sentido, el Congreso local puede y debe asumir un papel activo en la construcción de relaciones con otros parlamentos, organismos multilaterales y actores internacionales, siempre dentro de los márgenes que marca la legalidad, y con la finalidad de fortalecer su capacidad institucional, impulsar el desarrollo local y atender los intereses de sus representados más allá del territorio nacional.

Ahora bien, aunque en el Estado de México no existe una regulación específica en materia de diplomacia parlamentaria, tampoco existe impedimento jurídico alguno que limite su ejercicio. En este sentido, durante la LXI Legislatura, la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales llevó a cabo diversas actividades que, si bien pueden considerarse como parte del protocolo parlamentario tradicional —como la visita a embajadas o la recepción de delegaciones extranjeras—, también constituyen

acciones concretas de vinculación internacional que reflejan el potencial de esta comisión para incidir en el plano exterior.

Durante la LXI Legislatura del Estado de México (2021-2024), la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales llevó a cabo reuniones con representantes de más de una veintena de embajadas acreditadas en nuestro país. Estas reuniones, como parte del ejercicio de la diplomacia parlamentaria, constituyen un componente relevante que evidencia la capacidad de los congresos locales para proyectar su actuación en el ámbito internacional. A continuación, se detallan los principales alcances y acuerdos derivados de dichos encuentros, los cuales reflejan el potencial de los poderes legislativos subnacionales para establecer vínculos estratégicos con actores globales en beneficio de diversos municipios mexiquenses.

Estos encuentros permitieron identificar diversas coincidencias temáticas entre los municipios mexiquenses y regiones de países, teniendo un mayor éxito de vinculación con países como Finlandia, Bulgaria, Alemania, Italia, Israel, Países Bajos, Japón, Colombia, China y Nueva Zelanda, entre otros. Las reuniones destacaron el potencial de colaboración internacional en áreas clave para el desarrollo local.

Uno de los temas con mayor convergencia fue el medio ambiente, particularmente en lo relativo al cuidado y aprovechamiento sustentable de los bosques, asunto que se abordó con la Embajada de Finlandia, considerando experiencias exitosas en ciudades como Joensuu, así como con Países Bajos, por su enfoque en desarrollo sostenible.

En materia de educación dual, se encontraron puntos de interés compartido con las embajadas de Alemania y Países Bajos, identificando posibles modelos replicables en la formación técnica y profesional de jóvenes mexiquenses. Asimismo, se detectó afinidad en el impulso a las artesanías tradicionales de madera, tema abordado con Alemania e Italia, a propósito de las similitudes culturales y productivas con municipios como San Antonio la Isla y Rayón.

En el ámbito de la agrotecnología, Israel y los Países Bajos compartieron experiencias que podrían ser útiles para fortalecer las capacidades agrícolas del Estado de México, especialmente en regiones como Zumpahuacán, Villa Guerrero y Tenancingo. Estos encuentros también permitieron discutir temas vinculados al turismo rural, la seguridad alimentaria y la innovación en el campo.

En la visita a la Embajada de Japón, se destacó el interés mutuo por abrir oportunidades comerciales para que el aguacate mexiquense llegue a ese país, reconociéndose también la importancia que ciertos elementos culturales mexicanos tienen en el imaginario colectivo oriental, como la lucha libre que ha alcanzado gran popularidad en Asia.

Durante la reunión con la Embajada de Colombia, se subrayaron las afinidades culturales que existen entre ambas naciones, ejemplificadas en símbolos compartidos como el café, el tequila y el fútbol. Asimismo, se resaltó la vocación cafetalera del sur del Estado de México, particularmente en municipios como Malinalco, Tejupilco y Temascaltepec, identificando oportunidades para el intercambio de buenas prácticas agrícolas y comunitarias.

Otra coincidencia relevante fue el interés en la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres indígenas, tema central en la reunión con la representación de Nueva Zelanda, donde se compartieron buenas prácticas sobre la participación activa de mujeres en comunidades originarias, aplicables a municipios como Temoaya, Temascaltepec y San Felipe del Progreso.

Por último, durante la visita a la representación diplomática de China, se reconoció el peso económico y comercial del Estado de México como receptor de inversiones de ese país. Además, en el marco del aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y China, se subrayó el valor simbólico y cultural de la vinculación entre el dragón chino y el Kukulkán mexicano, como figuras emblemáticas de dos civilizaciones milenarias.

Finalmente, con países como Bulgaria e Israel, se discutieron temas relacionados con turismo cultural, desarrollo histórico y seguridad, áreas en las que se reconoció el potencial de colaboración bilateral.

A pesar de lo complejo que resulta coordinar agendas con representaciones diplomáticas —dadas sus múltiples responsabilidades y compromisos internacionales—, estos encuentros representaron una valiosa oportunidad para abrir canales de diálogo, fortalecer la proyección internacional del Congreso local y explorar nuevas formas de cooperación. La disposición y apertura mostrada por las embajadas visitadas confirma que existe un interés genuino por parte de diversos países en conocer las realidades locales del Estado de México y en construir puentes de colaboración que beneficien a las comunidades. Este tipo de acercamientos no solo dignifican la función legislativa, sino que reafirman el potencial de la diplomacia parlamentaria como herramienta complementaria para el desarrollo y la vinculación global desde lo local.

En cuanto a la visita de delegaciones extranjeras, es importante destacar que, en cada legislatura, se reciben comitivas internacionales como parte de una agenda constante de vinculación. Un ejemplo significativo lo constituyen las provincias chinas de Shandong y Guangdong, ambas con un alto perfil internacional y una activa relación con entidades federativas mexicanas. Esta práctica obedece, en buena medida, al interés de fortalecer las relaciones bilaterales derivadas de las inversiones chinas en territorio nacional. En este contexto, el Estado de México ha sido considerado un socio estratégico por su peso económico y su infraestructura industrial. Como parte de esta agenda, en 2023 se recibió en la sede legislativa a delegaciones oficiales de ambas provincias, con quienes se intercambiaron puntos de vista sobre inversión extranjera, desarrollo tecnológico, comercio y cooperación institucional, consolidando así el papel del Congreso como un espacio abierto al diálogo y a la proyección internacional. (Congreso del Estado de México, 2023)

Continuando con estos ejemplos, mención especial merecen la firma de grupos de amistad entre el Congreso del Estado de México y los gobiernos de Japón, Colombia y Bulgaria, a través de sus respectivas representaciones diplomáticas. Estos acuerdos marcaron un hito en la historia del Poder Legislativo mexiquense, al concretarse formalmente, por primera vez, instrumentos de vinculación parlamentaria de esta naturaleza. Su celebración representa un precedente significativo en el ámbito de la diplomacia parlamentaria a nivel subnacional, al abrir nuevas posibilidades de interlocución y cooperación internacional para el Congreso estatal.

La instalación del Grupo de Amistad con Japón, celebrada el 10 de noviembre de 2022, tuvo lugar en el marco del 135 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y ese país. Con la presencia del Ministro Takashi Manabe y autoridades legislativas y municipales mexiquenses, se reconocieron los lazos económicos y culturales existentes, incluyendo la presencia de más de mil 300 empresas japonesas en México. Además, se destacó la oportunidad de reforzar colaboraciones en temas como el medio ambiente, turismo, desarrollo de recursos humanos y el comercio agroalimentario, en particular el interés por posicionar productos mexiquenses como el aguacate en el mercado japonés. (Congreso del Estado de México 2022, Comunicado 1292)

El 15 de noviembre, se concretó el Grupo de Amistad con Colombia, destacando los profundos lazos culturales entre ambos pueblos. Con la participación del Ministro Luis Carlos Rodríguez Gutiérrez y representantes municipales, se hizo énfasis en las afinidades en torno al café, la música de mariachi y la cooperación en seguridad pública y medio ambiente. Municipios como El Oro, Tonatico y Valle de Bravo ya contaban con vínculos con el departamento colombiano de Cundinamarca, lo que facilitó el diálogo para futuras acciones conjuntas. (Congreso del Estado de México 2022, Comunicado 1322)

Finalmente, el 29 de noviembre, se instaló el Grupo de Amistad con Bulgaria, con la presencia de la embajadora Milena Ivanova. Se reconoció la coincidencia productiva

entre ambas regiones en torno a la industria florícola, especialmente en la producción de rosas. Mientras el Estado de México se consolida como líder nacional en flor de corte, Bulgaria es reconocida internacionalmente por su producción de aceite de rosa. Se coincidió en que la colaboración abre posibilidades para la diversificación económica y la cooperación técnica en esta industria. (Portal, 2023)

Estos hermanamientos no solo fortalecen los lazos internacionales del Estado de México, sino que también marcan el inicio de una nueva etapa en la diplomacia parlamentaria local, institucionalizando mecanismos de colaboración que pueden tener impacto real en los sectores productivos, culturales y sociales de los municipios mexiquenses.

Sin embargo, una vez finalizada la legislatura en turno, estos instrumentos no tuvieron seguimiento, lo cual evidencia una debilidad institucional: la falta de continuidad en las acciones de vinculación internacional. Esta situación limita el aprovechamiento de los acuerdos alcanzados y reduce su eficacia a ejercicios simbólicos sin proyección a largo plazo. De ahí la importancia de establecer marcos normativos y estructuras permanentes que den seguimiento técnico y político a estos hermanamientos, permitiendo que su impacto trascienda periodos legislativos y se traduzca en beneficios concretos para la población.

### **3.3 Participación del Congreso del Estado de México en la COPA**

La Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) es un organismo de carácter interparlamentario que agrupa a congresos y asambleas legislativas de Estados unitarios, federales, federados y asociados, así como a parlamentos regionales y organizaciones parlamentarias del continente americano, integrados por 34 países miembros.

Desde su fundación en 1997, las y los parlamentarios del Estado de México —en conjunto con sus homólogos de Brasil y de la provincia de Quebec, Canadá— han

desempeñado un papel protagónico en este espacio de diálogo y cooperación parlamentaria, orientado a fortalecer la democracia representativa y a impulsar la construcción de una comunidad hemisférica sustentada en el respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales, la paz, la democracia, la justicia social y la equidad de género.

De acuerdo con Elma del Carmen Trejo y Margarita Álvarez la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) nació en el contexto de las Cumbres de las Américas, a raíz de una convocatoria realizada en 1997 por la Asamblea Nacional de Quebec, que reunió en dicha ciudad a representantes de parlamentos nacionales, subnacionales y organismos interparlamentarios del continente. El encuentro, centrado en el tema “Democracia, desarrollo y prosperidad”, concluyó con una declaración que planteaba la creación de un Comité Directivo para explorar las condiciones necesarias para establecer un diálogo parlamentario permanente a nivel interamericano. Posteriormente, en 1998, dicho comité se transformó en Comité Ejecutivo, y para el año 2000, durante una reunión celebrada en Puerto Rico, se adoptaron los Principios Directores que definieron la naturaleza, objetivos y estructura operativa del organismo. Con ello, la Conferencia Parlamentaria de las Américas evolucionó formalmente en lo que hoy se reconoce como la COPA, constituyéndose en un espacio institucionalizado y sin precedentes para la cooperación legislativa entre los países del continente. (Trejo y Álvarez, 2007, p. 1)

Particularmente, el Congreso del Estado de México ha tenido una determinante e histórica participación en este foro parlamentario, misma que fue reconocida en el año 2009, cuando se le otorgó la atribución de ejercer la Secretaría Ejecutiva de esta organización, de acuerdo con lo establecido en las “Normas para la Operación de la Representación Mexicana en Copa” ordenamiento que al respecto señala:

## *Secretaría Ejecutiva*

*La Secretaría Ejecutiva es conforme al acuerdo de las tres secretarías firmado en el año 2002 la encargada de coadyuvar a las tareas inherentes a la presidencia de la COPA, velando siempre por el respeto de la misión y los objetivos de COPA. Así mismo, la Secretaría Ejecutiva por mandato y acuerdo permanecerá en México de manera permanente por lo que será la responsable de transmitir puntualmente a los demás miembros de la Delegación Mexicana, la agenda, acuerdos e información importante para la participación mexicana en COPA. La Secretaría Ejecutiva estará alojada en el Congreso del Estado de México. (Congreso de la Unión, 2009)*

La COPA es un foro único en el mundo, ya que ofrece a los congresos estatales y provinciales una plataforma legítima y permanente para incidir en la agenda hemisférica, un espacio que tradicionalmente ha estado reservado para los poderes ejecutivos y, en su caso, a los congresos centrales. Los principales objetivos de la COPA son:

- Representar, ante las instancias ejecutivas de las Américas, los intereses y las aspiraciones de las poblaciones del continente con respecto a las problemáticas e impactos del proceso de integración continental;*
- Desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios en el marco del proceso de integración continental y de la globalización;*
- Crear una nueva sinergia entre los miembros de las diferentes asambleas parlamentarias, Parlamentos regionales y organizaciones interparlamentarias de las Américas. (COPA, 2025, parr. 3)*

Esta característica le otorga un valor sin precedentes al permitir que legislaturas locales participen activamente en debates globales, fortalezcan sus capacidades

institucionales y generen alianzas estratégicas con otros poderes legislativos del continente. Entre las actividades que desarrolla COPA se encuentran:

- La organización de asambleas generales en distintos países de América, en las que se abordan temas de interés común y se fortalecen los vínculos interparlamentarios.
- La realización de misiones de observación electoral, que permiten a legisladores locales participar como garantes de procesos democráticos en otros países.
- La creación de comités temáticos en materia de salud, derechos humanos, medio ambiente, igualdad de género y desarrollo sostenible, entre otros.
- El impulso a iniciativas de formación legislativa y cooperación técnica entre parlamentos miembros.

La pertenencia del Congreso del Estado de México a COPA no solo es un símbolo de apertura internacional, sino también una oportunidad concreta para traducir la diplomacia parlamentaria en políticas públicas más informadas, colaborativas y globalmente conectadas.

Durante la LXI Legislatura, el Congreso del Estado de México retomó la Secretaría Técnica y la Tesorería de dicho foro internacional (Congreso del Estado de México, 2022, Comunicado 446), en un esfuerzo por reactivar la agenda de la COPA luego de la pausa obligada por la pandemia ocasionada por el COVID-19. Este hecho marcó un paso significativo en la recuperación del dinamismo parlamentario a nivel hemisférico. En este contexto, se logró establecer una comunicación fluida y constructiva con las secretarías regionales de Quebec y Brasil, lo que permitió concretar importantes reuniones bilaterales y multilaterales. A través de estas acciones, se dio seguimiento a los temas estratégicos del foro, reafirmando el compromiso del Congreso

mexiquense con la integración regional, el fortalecimiento institucional de los parlamentos locales y la agenda común de la COPA.

Durante la LXI Legislatura, el Congreso del Estado de México impulsó decididamente la reactivación del Comité Ejecutivo de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), celebrando un total de cinco reuniones. La primera tuvo lugar de manera virtual el 21 de junio de 2022 entre el Presidente de la COPA y la Secretaría Ejecutiva, en dicha sesión se abordaron diversos temas fundamentales para el relanzamiento institucional del foro, entre ellos: la definición de una fecha para formalizar el Comité Ejecutivo (virtual o presencial), la revisión de la situación actual de la Tesorería, y la propuesta de integración de diputados mexiquenses a los trabajos del organismo. Además, se discutió la elaboración de un comunicado oficial de la COPA para posicionarse ante otros foros parlamentarios internacionales.

Posteriormente, el 29 de junio de 2022, se llevó a cabo una reunión de coordinación en modalidad virtual entre la Presidencia, las Secretarías Regionales, la Secretaría Ejecutiva y la Tesorería de la COPA, con la participación de representantes parlamentarios de Quebec, Brasil y el Estado de México. Esta sesión tuvo como propósito sentar las bases para la reactivación operativa del foro, destacando entre sus acuerdos la necesidad de formalizar nombramientos pro tempore para los cargos directivos, a ser ratificados en la siguiente reunión del Comité Ejecutivo. Asimismo, se discutió una estrategia para reactivar las actividades de la COPA, incluyendo el análisis de vacantes, el estado de las finanzas, y la propuesta de un plan de emisión de cartas para solicitar el pago de membresías a los parlamentos miembros.

La tercera reunión tuvo lugar de forma presencial en el Palacio Legislativo del Estado de México, los días 21 y 22 de marzo de 2023, y reunió a las tres secretarías de la COPA con el objetivo de diseñar una estrategia integral para la reactivación del foro. En la sesión de trabajo, se abordaron temas clave para la planificación de la agenda institucional 2023, incluyendo la celebración de comités ejecutivos constituyentes, la organización de la Asamblea General en México y la participación en una misión de

observación electoral en Argentina y la colaboración con organizaciones parlamentarias asociadas. En la parte final del encuentro se discutió la pertinencia de incluir en la agenda la revisión de estatutos, actualización del convenio de colaboración entre secretarías, reactivación de la Red de Mujeres Parlamentarias y la vinculación de la COPA con otros organismos parlamentarios internacionales como la Unión Nacional de Legisladores y Legislaturas Estatales de Brasil (UNALE), la Unión Interparlamentaria (UIP), el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). (Congreso del Estado de México 2023, comunicado 1777).

El siguiente encuentro se celebró en Fortaleza, Brasil, del 7 al 10 de noviembre de 2023, en el marco de la reunión anual de la UNALE en donde se dio seguimiento a los acuerdos previos, se entregaron informes respectivos y se aprobó la realización de una próxima Asamblea General en Quebec.

Finalmente la quinta reunión se llevó a cabo los días 11 y 12 de marzo de 2024, en la Asamblea Nacional de Quebec, en donde se tomó protesta a nuevos integrantes, se discutieron reformas a los estatutos vigentes y se propusieron mecanismos para fortalecer la continuidad institucional del foro. Entre los temas abordados, se destacó la necesidad de asegurar la permanencia de los trabajos más allá del término de los cargos legislativos, aprovechar nuevas tecnologías como la firma digital y las videoconferencias, evitar vacíos legales ante la ausencia de titulares, y considerar figuras pro tempore para garantizar la operatividad. Asimismo, se subrayó la importancia de que las personas en cargos directivos tengan la obligación institucional de facilitar la operación del organismo, incluyendo el manejo de recursos financieros.

Además, en este encuentro se reunieron los Comités Ejecutivos de la Confederación y de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, desarrollando un programa extenso que incluyó tanto sesiones de trabajo como espacios de reflexión estratégica.

Estos encuentros, reflejan la creciente relevancia de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) como un instrumento institucional para la articulación de la diplomacia parlamentaria subnacional. En un escenario internacional donde los actores locales adquieren protagonismo en la construcción de agendas globales, la COPA representa un foro único en su tipo, al permitir la participación activa de congresos estatales, provinciales y regionales en procesos de diálogo político, cooperación interparlamentaria y posicionamiento conjunto frente a retos comunes del hemisferio. En este contexto, el Congreso del Estado de México ha desempeñado un rol preponderante al asumir funciones operativas clave —como la Secretaría Ejecutiva y la Tesorería— y al impulsar con determinación la reactivación del foro tras el periodo de inactividad derivado de la pandemia. Esta participación no solo fortalece la proyección internacional del parlamento mexiquense, sino que confirma la viabilidad y pertinencia de construir esquemas institucionales de acción exterior desde el ámbito legislativo local, abriendo camino a una diplomacia parlamentaria más inclusiva, descentralizada y técnicamente articulada.

Lamentablemente, estos esfuerzos se ven mermados e interrumpidos cíclicamente cada tres años, debido a la renovación del Congreso del Estado de México, lo que contrasta con las prácticas observadas en países como Quebec o Brasil, donde existen equipos técnicos permanentes en materia de asuntos internacionales que garantizan la continuidad de la acción exterior parlamentaria más allá de los relevos legislativos. En el caso mexiquense, la ausencia de una estructura especializada o de una unidad técnica dedicada a los vínculos internacionales ha generado que, con cada nueva legislatura, se reinicie el proceso de integración al foro, lo cual ha derivado incluso en periodos de inactividad o ausencia total de representación en la COPA. Esta situación pone en evidencia la debilidad institucional del Congreso local para sostener una política de diplomacia parlamentaria sostenida en el tiempo, y refuerza la necesidad de crear mecanismos de carácter permanente, tanto técnicos como normativos, que permitan garantizar la participación continua, estratégica y profesionalizada del Congreso en los espacios de interlocución internacional.

### **3.4 Casos Internacionales: Brasil (UNALE) y Estados Unidos (NCSL)**

A nivel internacional, existen en nuestro continente dos ejemplos paradigmáticos del protagonismo que han asumido los poderes legislativos subnacionales en el ámbito internacional. Nos referimos a los casos de Brasil y Estados Unidos, donde los congresos estatales han encontrado en la diplomacia parlamentaria —a través del establecimiento de vínculos de cooperación, representación o diálogo con actores del sistema internacional— una vía legítima y estratégica para incidir en la agenda global.

En ambos casos, se ha logrado institucionalizar mecanismos estables de interlocución y cooperación internacional, a través de organizaciones que agrupan a las distintas legislaturas estatales: la Unión Nacional de Legisladores y Legislaturas Estatales de Brasil (UNALE) y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. Estas estructuras no solo permiten articular posiciones conjuntas ante temas de interés común, sino que también han desarrollado capacidades técnicas, diplomáticas y organizativas que aseguran la continuidad de sus acciones más allá de los relevos políticos o electorales.

Analizar estos dos modelos resulta fundamental para identificar buenas prácticas replicables en otros contextos federales o descentralizados, como el caso del Estado de México, donde los avances en materia de participación internacional del Congreso local enfrentan desafíos recurrentes de institucionalización y sostenibilidad. El análisis comparado con UNALE y NCSL ofrece, por tanto, un marco de referencia útil para reflexionar sobre la viabilidad y pertinencia de consolidar estructuras permanentes de diplomacia parlamentaria subnacional en América Latina.

La Unión Nacional de Legisladores y Legislaturas Estatales de Brasil (UNALE) constituye uno de los ejemplos más consolidados de diplomacia parlamentaria subnacional en América Latina. Fundada en 1996, UNALE es una organización que agrupa a los diputados y diputadas de las 27 Asambleas Legislativas Estatales de Brasil, actuando como un espacio de diálogo, formación, cooperación técnica y

representación conjunta ante organismos nacionales e internacionales (UNALE, 2025, parr. 3-5)

Una de las características más relevantes de UNALE es su estructura organizativa profesionalizada, que cuenta con un secretariado permanente, comisiones temáticas especializadas y una agenda legislativa interestatal que se construye de manera participativa. Esta institucionalización le ha permitido operar de forma continua, con independencia de los ciclos electorales estatales, garantizando así la sostenibilidad de sus vínculos internacionales.

En el plano externo, UNALE ha establecido relaciones con diversos organismos parlamentarios multilaterales, como la COPA, el Parlamento del Mercosur (Parlasur), el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) y la Unión Interparlamentaria (UIP). Asimismo, organiza anualmente la Conferencia Nacional de Legisladores y Legislativos Estatales, uno de los encuentros parlamentarios más importantes del continente, que funciona como foro de deliberación sobre temas legislativos, económicos, sociales, tecnológicos y de relaciones internacionales.

La participación activa de UNALE en estos espacios responde a una visión estratégica del federalismo cooperativo, donde las legislaturas estatales no solo intervienen en asuntos internos, sino también proyectan su voz en escenarios regionales y globales. En este sentido, Brasil ha logrado articular un modelo de diplomacia parlamentaria multinivel, en el que las entidades federativas participan no como actores subordinados, sino como protagonistas en la formulación de políticas e iniciativas transnacionales.

Por su parte, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL) representa uno de los modelos más avanzados de cooperación parlamentaria subnacional en el continente. Fundada en 1975, la NCSL es una organización no partidista que agrupa a los 50 congresos estatales de los Estados Unidos, así como a los territorios y el Distrito de Columbia. Su propósito principal es fortalecer el desempeño legislativo a

través de la generación de conocimiento, la asistencia técnica, la coordinación interestatal y, cada vez más, el posicionamiento en temas internacionales de interés para las legislaturas locales. (Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, 2025, parr. 1)

Lo que distingue a la NCSL es su alto grado de institucionalización. Cuenta con una sede permanente en Washington, D.C., más de 150 empleados técnicos y jurídicos, y una estructura funcional dividida en comités temáticos que abordan áreas como salud, medio ambiente, economía, justicia, educación y relaciones exteriores. Su autonomía financiera se sostiene a través de aportaciones estatales y federales, así como de alianzas estratégicas con organismos multilaterales y centros de investigación. Esta base sólida le ha permitido construir una agenda de cooperación transversal y sostenida en el tiempo, libre de los vaivenes propios de los cambios electorales locales.

En materia internacional, la NCSL ha desarrollado vínculos estables con legislaturas y foros de distintas regiones, incluyendo Europa, América Latina y Asia. Destaca su participación en reuniones con el Parlamento Europeo, sus misiones técnicas en América Latina, y su rol como interlocutor en temas de comercio internacional, cambio climático, migración y cooperación transfronteriza. A través de estos esfuerzos, la NCSL ha promovido una forma de diplomacia parlamentaria funcional, técnica y no partidista, lo que le ha valido reconocimiento en el ámbito legislativo internacional.

Desde una perspectiva comparativa, la experiencia de la NCSL demuestra que es posible consolidar una estructura legislativa subnacional con incidencia internacional, siempre y cuando exista voluntad política, continuidad administrativa y una visión estratégica del papel que las entidades federativas pueden desempeñar en la gobernanza global.

Tanto la UNALE de Brasil como la NCSL de Estados Unidos constituyen ejemplos consolidados de cómo los congresos subnacionales pueden articularse de forma eficaz

para incidir en el ámbito internacional, mediante esquemas de cooperación legislativa técnica, sostenida y políticamente plural. Ambas organizaciones demuestran que la diplomacia parlamentaria subnacional no solo es viable, sino deseable, cuando se acompaña de estructuras profesionales, cuerpos técnicos permanentes y agendas estratégicas que trascienden los cambios de legislatura. Estos modelos no solo fortalecen la gobernanza democrática desde lo local, sino que proyectan la voz de las entidades federativas en los grandes debates globales. Su análisis comparativo ofrece un marco útil para repensar el rol de los congresos estatales en América Latina —y particularmente en México— en la construcción de una política exterior más incluyente, descentralizada y representativa.

Para el caso del Congreso del Estado de México —y de otros congresos locales en América Latina—, ambos modelos ofrecen lecciones valiosas sobre cómo conformar un cuerpo técnico permanente especializado en relaciones internacionales, construir agendas legislativas comunes y participar activamente en la arena internacional sin menoscabo de las competencias nacionales. Asimismo, destacan la importancia de garantizar la continuidad administrativa más allá de los relevos políticos.

En el caso mexicano, el equivalente natural a organizaciones como la UNALE y la NCSL es la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL), un espacio que busca agrupar a las 32 legislaturas estatales del país para promover el intercambio de experiencias, la armonización legislativa y el fortalecimiento del federalismo (Conferencia Permanente de Congresos Locales, 2025, parr. 2). No obstante, a diferencia de sus contrapartes internacionales, la COPECOL carece de estructura institucional permanente, no cuenta con un equipo técnico especializado ni con una agenda programática clara que trascienda las coyunturas políticas o los eventos protocolarios. Su funcionamiento es intermitente, su impacto legislativo limitado y su proyección internacional prácticamente nula, lo cual impide consolidarla como un actor relevante en la diplomacia parlamentaria subnacional. La ausencia de continuidad, profesionalización y visión estratégica ha relegado a la COPECOL a un papel simbólico, muy distante del protagonismo institucional que han alcanzado organismos

como la UNALE o la NCSL, que operan con autonomía, constancia y presencia global. Esta comparación evidencia la necesidad de repensar el diseño y funcionamiento de los mecanismos de articulación legislativa subnacional en México, si se aspira a una participación efectiva en los espacios multilaterales contemporáneos.

## **CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN LOS CONGRESOS LOCALES**

### **4.1 Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo presentar una propuesta integral para la implementación y consolidación de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales de México, a partir del análisis de experiencias comparadas, el marco jurídico nacional y las prácticas incipientes observadas en algunas entidades federativas. Partiendo del reconocimiento de que los congresos estatales tienen potencial para desempeñar un papel relevante en la proyección internacional de sus respectivas regiones, se plantea la necesidad de avanzar hacia la construcción de un modelo institucional de diplomacia parlamentaria que brinde certeza, legitimidad y continuidad a las acciones exteriores que emprendan. Asimismo, se formulan recomendaciones para reformas normativas y administrativas que permitan a los congresos locales contar con estructuras funcionales, permanentes y estratégicamente articuladas, capaces de sostener relaciones de cooperación, diálogo y representación más allá de los periodos legislativos y coyunturas políticas.

### **4.2 Hacia el diseño de un Modelo de Diplomacia Parlamentaria para los congresos locales**

A lo largo de los capítulos previos se ha evidenciado que, pese a los avances en la conceptualización y ejercicio de la diplomacia parlamentaria a nivel federal, en el ámbito local persisten importantes vacíos normativos, operativos e institucionales que limitan su desarrollo efectivo. Esta situación, sin embargo, no niega su viabilidad, sino que hace urgente la construcción de un modelo que permita a los congresos locales ejercer esta función de manera sistemática, legítima y articulada con las necesidades del entorno global.

La posibilidad de que las legislaturas locales participen activamente en la diplomacia parlamentaria ha sido reconocida por algunos autores, como Efrén Chávez, quien subraya que su involucramiento “sería de gran trascendencia para la consolidación de

los congresos estatales pues les otorgaría una intervención firme en temas como la cooperación internacional, promoción del desarrollo, integración regional y otros.”, otorgándoles voz en temas clave como la cooperación internacional y la integración regional (Chávez 2016, p. 322).

Diseñar un modelo de diplomacia parlamentaria para los congresos locales implica partir del principio de representación legislativa, el cual dota a los órganos legislativos de legitimidad democrática para entablar vínculos con actores internacionales. Este modelo debe reconocer que los congresos estatales no actúan en nombre del Estado-nación, sino en representación de una porción del territorio nacional con intereses propios, y por tanto su acción internacional se orienta a fortalecer el desarrollo regional, la cooperación técnica, el intercambio legislativo y la proyección identitaria y política de sus entidades federativas.

En ese sentido, el modelo que aquí se propone contempla tres pilares fundamentales:

PILAR 1) El fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas especializadas en asuntos internacionales, dotándolas de atribuciones claras, permanencia institucional y mecanismos de rendición de cuentas;

PILAR 2) La profesionalización del cuerpo técnico de apoyo a las actividades de vinculación internacional, mediante la creación de unidades administrativas con perfiles especializados; y

PILAR 3) La institucionalización de instrumentos de vinculación como los grupos de amistad, las agendas bilaterales de cooperación y la participación en redes interparlamentarias, que permitan a los congresos locales una proyección estratégica y sostenida en el tiempo.

Este modelo no pretende invadir las competencias del Poder Ejecutivo ni contravenir el principio de unidad en la política exterior, sino construir una forma legítima de

interlocución parlamentaria subnacional que complemente las acciones del Estado mexicano en el escenario global. Como se ha demostrado en experiencias comparadas y en ciertos casos de la propia realidad mexicana, los congresos locales pueden ser actores internacionales relevantes, siempre que cuenten con un andamiaje institucional y normativo que respalde su actuación.

En las secciones siguientes se desarrollarán con mayor detalle los componentes de este modelo, identificando los cambios normativos necesarios, las condiciones administrativas mínimas y las buenas prácticas que pueden ser adaptadas a la realidad de los congresos estatales en México.

#### **4.2.1 PILAR 1. El fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas especializadas en asuntos internacionales**

Uno de los pilares fundamentales para consolidar la diplomacia parlamentaria a nivel subnacional es el fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas encargadas de asuntos internacionales o su equivalente en cada congreso local. La institucionalización de las comisiones legislativas de asuntos internacionales constituye uno de los pilares fundamentales para desarrollar una diplomacia parlamentaria subnacional efectiva. En este sentido, Schiavon (2015) sostiene que sería conveniente “contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades” (p.125). Si bien algunos congresos estatales ya contemplan formalmente este tipo de comisiones, su marco normativo suele ser limitado, ambiguo o meramente declarativo, lo que restringe su capacidad de acción efectiva y su institucionalización como órganos permanentes de vinculación internacional.

#### **4.2.1.1 a) Atribuciones claras y funcionales**

El primer paso para fortalecer estas comisiones consiste en dotarlas de atribuciones precisas y congruentes con el ejercicio de la diplomacia parlamentaria, esto implica incluir funciones como:

- Elaboración y seguimiento de agendas de cooperación internacional con actores parlamentarios, gubernamentales, multilaterales o de la sociedad civil, que fortalezcan las capacidades institucionales del Congreso y promuevan el desarrollo regional.
- Diseño, firma y evaluación de cartas de intención, convenios interinstitucionales y acuerdos de hermanamiento con sus contrapartes extranjeras u otros actores internacionales.
- Propuesta y gestión de la creación de Grupos de Amistad, foros bilaterales o espacios multilaterales de diálogo e intercambio legislativo, en los que se promueva la cooperación temática y el fortalecimiento de la representación parlamentaria.
- Revisión y análisis del impacto local de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, con la facultad de proponer mecanismos de armonización normativa, iniciativas legislativas o posicionamientos institucionales.
- Recepción de informes derivados de misiones parlamentarias internacionales, con capacidad de establecer mecanismos internos de evaluación, retroalimentación y seguimiento institucional.
- Vinculación con las áreas de asuntos internacionales o cooperación externa de los poderes Ejecutivo y Judicial estatales, en caso de que existan, para promover sinergias y acciones conjuntas.

- Capacidad para emitir opiniones y recomendación sobre los acuerdos interinstitucionales tanto de los poderes estatales como de los municipios.
- Recepción anual del informe del Poder Ejecutivo del Estado en materia de acción exterior o vinculación internacional, con posibilidad de emitir recomendaciones o citar a comparecencia a las áreas responsables

Estas atribuciones deben estar previstas de forma expresa en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el Reglamento Interior del Congreso, evitando la discrecionalidad y garantizando la base legal para sus decisiones y acciones.

#### **4.2.1.2 b) Continuidad y permanencia institucional**

Uno de los principales obstáculos identificados en la práctica legislativa es que estas comisiones suelen desaparecer, reconfigurarse o perder operatividad cada tres años, con el cambio de legislatura. Esto impide la continuidad de las relaciones internacionales construidas y socava la credibilidad del congreso como interlocutor válido. Por ello, se recomienda:

- Que la existencia de estas comisiones se encuentre expresamente prevista en los ordenamientos legales y reglamentarios correspondientes, a fin de asegurar su permanencia más allá de los periodos legislativos o de las coyunturas políticas.
- Que se garantice el seguimiento institucional del trabajo realizado por la comisión, de manera continua y articulada entre una legislatura y la siguiente, a fin de preservar los avances, fortalecer los vínculos existentes y consolidar los logros alcanzados en materia de relaciones internacionales.

#### **4.2.1.3 c) Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**

La legitimidad de la diplomacia parlamentaria depende, en gran medida, de su transparencia, eficacia y evaluación pública. Por tanto, las comisiones especializadas en asuntos internacionales deben estar obligadas a:

- Presentar informes anuales de actividades, que incluyan las metas alcanzadas, los recursos ejercidos, los acuerdos suscritos y los resultados obtenidos, como mecanismo de transparencia y evaluación institucional.
- Publicar en la plataforma oficial del Congreso un repositorio actualizado y de acceso público sobre hermanamientos, convenios de cooperación, visitas oficiales y grupos de amistad activos, con el fin de garantizar la trazabilidad y difusión de las acciones internacionales.
- Contar con un plan de trabajo anual con objetivos claros, medibles y verificables, aprobado por el Pleno o por la Junta de Coordinación Política, que sirva de base para la programación, ejecución y justificación de las acciones de vinculación internacional.
- Implementar mecanismos permanentes de vinculación con la sociedad civil, la academia y organismos internacionales presentes en la entidad, como vía para fortalecer la legitimidad democrática, la corresponsabilidad institucional y la generación de conocimiento aplicado.

El fortalecimiento normativo de estas comisiones no sólo es un requisito legal para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria local, sino una condición para su sostenibilidad, su impacto real y su articulación con otros actores del sistema internacional. La claridad en sus funciones, su institucionalización más allá del ciclo legislativo y su obligación de rendir cuentas convertirán a estas comisiones en plataformas estratégicas para proyectar a las entidades federativas en el plano global.

#### **4.2.2 PILAR 2. La profesionalización del cuerpo técnico de apoyo a las actividades de vinculación internacional.**

Un elemento central para la viabilidad y eficacia de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales es la profesionalización del personal técnico-administrativo encargado de apoyar las actividades de vinculación internacional. A diferencia del nivel federal, donde existen unidades especializadas como el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques en el Senado de la República, la mayoría de los congresos estatales carecen de personal capacitado y estructuras administrativas específicas para operar de manera profesional en este ámbito.

La carencia de perfiles técnicos especializados, sumada a la alta rotación de personal derivada de los ciclos legislativos, ha provocado que las acciones internacionales emprendidas por los congresos locales carezcan de continuidad, sistematicidad y seguimiento técnico. Por ello, se plantea como prioridad la creación de unidades administrativas permanentes, con capacidades institucionales propias y un enfoque técnico-profesional.

##### ***4.2.2.1 a) Creación de unidades técnicas especializadas en asuntos internacionales***

Estas unidades deben estar integradas orgánicamente a la estructura del Congreso local, ya sea como dirección, departamento o coordinación, dependiendo de las capacidades administrativas de cada entidad. Sus funciones principales serían:

- Asesorar técnicamente a las comisiones de asuntos internacionales y a los órganos de gobierno del Congreso en temas de diplomacia parlamentaria, cooperación internacional y gestión de relaciones interinstitucionales.
- Elaborar agendas técnicas, diagnósticos, análisis comparados e informes sobre convenios, hermanamientos, marcos normativos y oportunidades de vinculación internacional.

- Coordinar la logística, seguimiento y evaluación de visitas oficiales, misiones parlamentarias, eventos multilaterales y foros internacionales en los que participe el Congreso.
- Gestionar el archivo histórico y digital de la acción internacional del Congreso, asegurando la trazabilidad documental de todos los acuerdos y acciones celebradas.

#### **4.2.2.2 b) Perfil profesional del personal adscrito a estas unidades**

El personal técnico de estas unidades debe contar con perfiles profesionales acordes a la función internacional que desempeñarán. Entre las competencias deseables se encuentran:

- Formación universitaria en relaciones internacionales, derecho internacional, ciencia política, administración pública, cooperación internacional o áreas afines.
- Dominio de idiomas extranjeros, especialmente inglés y, en algunos casos, francés o portugués, como herramientas básicas de interlocución diplomática.
- Conocimientos en protocolos internacionales, ceremonial legislativo, negociación multilateral, marcos jurídicos internacionales y cooperación descentralizada.
- Experiencia previa o comprobada en actividades de vinculación institucional, relaciones gubernamentales, análisis legislativo comparado o participación en redes internacionales.

Asimismo, es deseable que el personal cuente con habilidades blandas en materia de diplomacia, protocolo, comunicación intercultural y mediación, ya que dichas competencias son fundamentales para el desempeño eficaz de funciones en contextos internacionales.

#### **4.2.2.3 c) Estabilidad institucional y no sujeción a los ciclos legislativos**

Una de las principales debilidades detectadas en los congresos locales es la precariedad institucional del personal técnico, el cual suele ser contratado como personal de confianza, sin continuidad laboral y con una alta rotación al término de cada legislatura. Para superar esta fragilidad, se recomienda:

- Establecer plazas técnicas con carácter permanente o sujetas a un régimen de servicio profesional de carrera, con el objetivo de garantizar la continuidad institucional y evitar su vinculación a ciclos legislativos o criterios partidistas.
- Garantizar procesos de selección basados en el mérito, mediante convocatorias públicas abiertas o concursos internos de promoción, que privilegien la preparación académica, la experiencia y las competencias técnicas del personal.
- Implementar un programa de capacitación y actualización continua, en coordinación con instituciones académicas nacionales e internacionales, organismos multilaterales y centros de estudios legislativos, especializado en temas de diplomacia parlamentaria, cooperación internacional y vinculación legislativa.

#### **4.2.2.4 d) Vinculación con redes externas de apoyo técnico**

Finalmente, estas unidades técnicas deben establecer canales de colaboración con actores externos que fortalezcan sus capacidades y amplíen su campo de acción. Esto incluye:

- Universidades públicas y privadas que cuenten con programas académicos en relaciones internacionales, ciencia política, administración pública o cooperación internacional;
- Centros de estudios legislativos, tanto locales como nacionales, especializados en análisis parlamentario, técnica normativa y relaciones interinstitucionales;

- Agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales con presencia en México, con los cuales sea posible establecer esquemas de colaboración técnica, capacitación o intercambio;

La profesionalización técnica permitirá que la diplomacia parlamentaria no dependa únicamente de la voluntad o perfil político de los diputados, sino que se construya como una política institucional respaldada por capacidades técnicas sólidas, permanentes y estratégicamente orientadas. Esta transformación es clave para asegurar que las acciones internacionales de los congresos locales sean eficaces, sostenibles y alineadas con los objetivos del desarrollo legislativo y territorial.

#### **4.2.3 PILAR 3) La institucionalización de instrumentos de vinculación internacional.**

La diplomacia parlamentaria, para ser eficaz y sostenible, requiere no solo de normas claras y personal capacitado, sino también de instrumentos de vinculación concretos, funcionales e institucionalizados. Estos instrumentos permiten materializar los vínculos internacionales de los congresos locales, garantizar su continuidad en el tiempo y generar resultados tangibles que trasciendan lo meramente protocolario o simbólico.

Entre estos mecanismos destacan los grupos de amistad, las agendas bilaterales de cooperación y la participación en redes interparlamentarias regionales e internacionales, los cuales deben dejar de ser prácticas aisladas para convertirse en figuras normativamente reconocidas y administrativamente operables.

##### **4.2.3.1 a) Grupos de amistad: diseño, funciones y formalización**

Los grupos de amistad son uno de los mecanismos más comunes y versátiles de diplomacia parlamentaria. Permiten establecer relaciones bilaterales entre congresos subnacionales o con parlamentos nacionales de otros países, con el fin de fomentar la cooperación, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento institucional.

Para su funcionamiento efectivo se propone:

- Establecer en la Ley Orgánica o el Reglamento del Congreso una base jurídica que defina su naturaleza, objeto, integración, duración, funciones y principios rectores.
- Integrarlos de forma plural, voluntaria y con proporcionalidad política, evitando su uso partidista o exclusivo.
- Dotarlos de una agenda mínima de trabajo por ejercicio legislativo, que incluya visitas recíprocas, foros temáticos, acuerdos de colaboración o intercambio técnico-legislativo.
- Vincularlos con los cuerpos diplomáticos acreditados en México y con las áreas de asuntos internacionales de las entidades federativas.

Asimismo, deben estar sujetos a rendición de cuentas, mediante la entrega de informes periódicos a la Comisión de Asuntos Internacionales o al Pleno del Congreso.

#### **4.2.3.2 b) Agendas bilaterales de cooperación legislativa**

Otro instrumento clave es la construcción de agendas bilaterales con parlamentos homólogos o entidades subnacionales de otros países. Estas agendas pueden enfocarse en temas específicos de interés común como gobernanza local y descentralización; políticas ambientales, migratorias; desarrollo urbano; Derechos Humanos; pueblos originarios; igualdad de género; derechos de las juventudes; innovación legislativa; evaluación del desempeño parlamentario entre otros.

Estas agendas deben formalizarse mediante cartas de intención, memorándums de entendimiento o acuerdos de cooperación técnica, firmados por las autoridades legislativas correspondientes, y deben prever mecanismos de seguimiento institucional para garantizar su cumplimiento.

#### **4.2.3.3 c) Participación en redes y foros interparlamentarios**

La tercera vía de institucionalización es la integración activa de los congresos locales en redes internacionales de parlamentos subnacionales, es indispensable que los congresos locales formalicen su adhesión a los diversos organismos, redes y foros internacionales en los que participan, asegurando el cumplimiento oportuno de sus obligaciones, incluyendo el pago de cuotas, y manteniendo una participación activa y sostenida en sus actividades. Esto contribuirá a fortalecer su proyección institucional, generar continuidad en la interlocución internacional y consolidar su presencia como actores legítimos en el ámbito parlamentario global.

Además, pueden participar en eventos organizados por organismos multilaterales como la ONU, la OEA o CEPAL, así como foros temáticos (medioambiente, migración, derechos humanos) vinculados a la agenda 2030 o a procesos de integración regional.

Para ello, es necesario:

- Establecer un fondo específico para la participación internacional del Congreso, con criterios de austeridad, transparencia y representatividad.
- Incluir en el plan anual del Congreso la planeación y justificación de las delegaciones que participarán en foros internacionales.
- Impulsar la creación de redes nacionales de congresos locales en México que fortalezcan el trabajo conjunto en materia internacional, como una versión fortalecida y activa de la COPECOL.

### **4.3 Recomendaciones para Reformas Normativas y Administrativas en materia de proyección internacional de los congresos locales**

Una vez definidos los pilares estructurales del modelo propuesto —fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas, profesionalización del cuerpo técnico, e institucionalización de instrumentos de vinculación—, es posible formular una serie de recomendaciones generales que orienten la implementación de reformas administrativas y normativas necesarias para hacer viable la diplomacia parlamentaria en los congresos locales.

A manera de síntesis, las recomendaciones presentadas pueden organizarse en siete acciones prioritarias, concebidas como una hoja de ruta especializada para que los congresos locales avancen hacia un ejercicio institucional, profesional y estratégico de la diplomacia parlamentaria. Estas acciones representan los ejes mínimos necesarios para garantizar su viabilidad jurídica, su efectividad operativa y su legitimidad democrática, reconociendo la heterogeneidad institucional y política de los poderes legislativos subnacionales en México, así como los retos jurídicos derivados del marco constitucional federal.

#### **4.3.1 a). Reconocimiento legal expreso de la diplomacia parlamentaria a nivel local**

Es necesario que la figura de la diplomacia parlamentaria sea incorporada explícitamente en los marcos legales de los congresos locales, particularmente en sus leyes orgánicas y reglamentos internos. Esta incorporación debe definir su naturaleza, objetivos, principios rectores y límites institucionales, reconociéndola como una función legítima del Poder Legislativo local, complementaria a la política exterior que conduce el Ejecutivo. Con ello, se dotará de certeza jurídica a las actividades internacionales de los congresos y se evitarán interpretaciones restrictivas o discrecionales sobre sus alcances.

#### **4.3.2 b). Fortalecimiento de las comisiones legislativas especializadas**

Los congresos locales deben contar con una comisión legislativa permanente en materia de asuntos internacionales o su equivalente, cuya existencia esté prevista en la legislación respectiva. Esta comisión debe estar dotada de atribuciones claras para elaborar agendas de cooperación, impulsar grupos de amistad, analizar tratados internacionales desde una perspectiva local y dar seguimiento a las acciones exteriores del propio Congreso. Es fundamental que dicha comisión opere con continuidad institucional, más allá de los cambios políticos o de legislatura, y que cuente con archivos técnicos y plataformas digitales que le permitan documentar, conservar y dar seguimiento a los vínculos y compromisos internacionales establecidos.

#### **4.3.3 c). Creación de unidades administrativas especializadas y profesionalización del personal**

Debe impulsarse la creación de unidades técnicas o administrativas especializadas en asuntos internacionales dentro de la estructura orgánica del Congreso. Estas unidades deben contar con personal capacitado y estable, con formación en relaciones internacionales, derecho, ciencia política o disciplinas afines, así como con habilidades blandas en diplomacia, protocolo y mediación. Para garantizar su permanencia, se recomienda establecer plazas de carácter técnico-administrativo desvinculadas del ciclo político, con procesos de selección basados en el mérito y programas de capacitación continua, en coordinación con universidades, centros de estudios legislativos y organismos internacionales.

#### **4.3.4 d). Normatividad operativa para instrumentos de vinculación internacional**

Los congresos locales deben contar con reglas claras para la creación, funcionamiento y evaluación de instrumentos como grupos de amistad, agendas bilaterales, visitas oficiales o convenios de cooperación. Esta normatividad debe incluir criterios de integración plural, presentación de planes de trabajo, entrega de informes periódicos

y mecanismos de evaluación. Asimismo, se debe facultar a las comisiones correspondientes para emitir opiniones sobre convenios interinstitucionales y recibir los informes anuales en materia internacional que rinda el Poder Ejecutivo del estado.

#### **4.3.5 e). Presupuesto específico y racionalidad del gasto**

Es recomendable que los congresos asignen en su presupuesto anual una partida específica para actividades de vinculación internacional. Esta asignación debe estar sujeta a criterios de pertinencia, transparencia y austeridad, asegurando que los recursos se destinen a acciones con impacto real y justificación técnica. La existencia de este fondo permitirá planear con anticipación la participación en foros internacionales, el desarrollo de agendas bilaterales o la recepción de delegaciones extranjeras, sin depender de decisiones discrecionales o improvisadas.

#### **4.3.6 f). Coordinación interinstitucional y enfoque federalista**

La acción internacional del Congreso local debe estar articulada con los demás poderes públicos y con los gobiernos municipales. Para ello, se recomienda establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con áreas de asuntos internacionales del Ejecutivo, del Poder Judicial, y de los ayuntamientos, cuando existan. Asimismo, debe promoverse la articulación con otras legislaturas estatales a través de redes nacionales como la COPECOL, buscando revitalizar su papel como espacio de intercambio y cooperación internacional parlamentaria, y trabajar hacia una eventual armonización nacional de la diplomacia parlamentaria subnacional.

#### **4.3.7 g). Evaluación y mecanismos de rendición de cuentas**

Para garantizar la legitimidad y eficacia de la diplomacia parlamentaria, es indispensable implementar mecanismos de evaluación periódica. Cada Congreso deberá presentar informes anuales de actividades internacionales que incluyan metas alcanzadas, recursos utilizados y resultados concretos. Asimismo, se sugiere la creación de un repositorio digital público que documente hermanamientos, convenios,

visitas y grupos de amistad. De igual forma, se recomienda contar con planes de trabajo aprobados por los órganos de gobierno del Congreso, así como establecer canales de diálogo con la sociedad civil, la academia y organismos internacionales, que permitan una supervisión compartida y participativa de estas acciones.

Estas recomendaciones no constituyen un modelo rígido, sino una guía flexible y adaptable que puede ajustarse a la realidad política, jurídica y presupuestal de cada entidad federativa. Lo esencial es transitar de las prácticas informales, simbólicas y de bajo impacto a una diplomacia parlamentaria institucionalizada, profesional y estratégica, capaz de proyectar a los congresos locales como actores legítimos y útiles en la esfera internacional contemporánea.

## **CONCLUSIONES**

### **1.1 Introducción**

El presente apartado tiene como finalidad ofrecer una visión integradora de los principales hallazgos de esta investigación, así como evaluar la viabilidad de la diplomacia parlamentaria en el contexto subnacional mexicano, particularmente desde la experiencia del Congreso del Estado de México. A lo largo del estudio se analizaron los fundamentos teóricos, jurídicos e institucionales que sustentan esta práctica, sus expresiones incipientes a nivel local y los retos que enfrenta su consolidación como una función estratégica del Poder Legislativo.

A continuación se sintetizan los resultados más relevantes obtenidos a partir del análisis normativo y empírico realizado, con el propósito de identificar con claridad el potencial transformador de la diplomacia parlamentaria en el fortalecimiento del federalismo, la representación política y la proyección internacional de los congresos locales. Asimismo, se formulan aportaciones sustantivas a la ciencia parlamentaria, en particular en lo que respecta al redimensionamiento de las funciones legislativas en un entorno globalizado.

Finalmente, se presentan recomendaciones orientadas a futuras líneas de investigación, con el fin de seguir profundizando en el estudio de la paradiplomacia legislativa, su regulación y sus impactos en la arquitectura institucional del Estado mexicano.

### **1.2 Síntesis de los principales hallazgos**

La presente investigación permitió constatar que la diplomacia parlamentaria es una función en expansión dentro de los sistemas legislativos contemporáneos, impulsada por los procesos de globalización, la creciente interdependencia entre territorios y la necesidad de que los parlamentos actúen como actores legítimos en el escenario internacional. En el caso mexicano, si bien esta práctica ha tenido un mayor desarrollo

en el Congreso de la Unión, especialmente en el Senado de la República, se ha comenzado a manifestar también en el ámbito de los congresos locales, aunque de manera desigual, dispersa y con importantes vacíos normativos e institucionales.

Uno de los principales hallazgos radica en la falta de reconocimiento formal y sistemático de la diplomacia parlamentaria en los marcos jurídicos de la mayoría de los congresos estatales. Salvo excepciones como el Congreso de la Ciudad de México y algunos esfuerzos aislados en entidades como Aguascalientes o de manera más escueta en Baja California, no existe una estructura normativa clara que regule las actividades internacionales del poder legislativo local. Incluso en casos donde se han creado comisiones de asuntos internacionales, éstas carecen de atribuciones definidas, personal especializado o recursos propios, lo cual limita su capacidad de acción y continuidad.

Otro hallazgo relevante es que, a pesar de esas limitaciones, sí existe actividad internacional en los congresos locales, expresada en visitas protocolarias, hermanamientos, participación en foros, y en la conformación incipiente de grupos de amistad. Estas acciones, sin embargo, tienden a depender excesivamente de la voluntad política de los legisladores en turno, lo que las convierte en esfuerzos inconstantes y de bajo impacto. En este sentido, se identificó una ausencia de institucionalización, lo cual impide el desarrollo de una agenda exterior coherente, técnica y estratégica desde los parlamentos subnacionales.

Asimismo, se evidenció que la normativa federal vigente, en particular la Ley sobre la Celebración de Tratados y el marco constitucional en materia de política exterior, no impide la acción internacional de los congresos locales, siempre que ésta se ejerza de manera complementaria, no vinculante y con pleno respeto a la competencia del Poder Ejecutivo. Esto significa que la diplomacia parlamentaria subnacional es jurídicamente viable, siempre que se sustente en el principio de representación legislativa, se oriente a la cooperación no convencional y se inserte en marcos de coordinación interinstitucional.

En cuanto al estudio de caso de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de México, se corroboró que han existido avances relevantes como la firma de grupos de amistad con países como Japón, Bulgaria y Colombia, así como la recepción de delegaciones de alto nivel procedentes de provincias chinas. Estas experiencias constituyen precedentes significativos de diplomacia parlamentaria subnacional, aunque siguen careciendo de un marco normativo robusto, de una unidad técnica permanente y de una política pública clara que le dé continuidad a lo logrado.

Finalmente, la investigación permitió delinear una propuesta integral de modelo institucional para implementar la diplomacia parlamentaria en los congresos locales, basada en tres pilares: (1) el fortalecimiento normativo de las comisiones legislativas especializadas, (2) la profesionalización del cuerpo técnico de apoyo, y (3) la institucionalización de instrumentos de vinculación como los grupos de amistad, las agendas bilaterales y la participación en redes interparlamentarias. Este modelo se acompaña de siete acciones prioritarias que pueden orientar reformas administrativas y legislativas de mediano plazo.

En conjunto, estos hallazgos permiten afirmar que la diplomacia parlamentaria en el ámbito local mexicano no sólo es viable, sino necesaria, como un mecanismo para fortalecer el federalismo, proyectar internacionalmente a las entidades federativas y dar mayor contenido a la función representativa del poder legislativo frente a los desafíos de un entorno global en constante transformación.

### **1.3 Evaluación de la viabilidad de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales**

La investigación permitió evaluar de manera integral la viabilidad jurídica, institucional y política de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales de México. Lejos de representar una contradicción con el diseño constitucional vigente o una invasión de competencias reservadas al Poder Ejecutivo, la participación internacional de los parlamentos subnacionales se perfila como una función complementaria, legítima y

posible, siempre que se ejerza dentro de ciertos parámetros normativos y con un enfoque técnico y estratégico.

Desde el punto de vista jurídico, el estudio confirmó que no existe prohibición alguna en el orden constitucional mexicano que impida a los congresos locales vincularse con actores internacionales, en tanto no celebren tratados formales ni adopten compromisos jurídicamente vinculantes, funciones que están reservadas al Ejecutivo federal. Por el contrario, la Carta Magna reconoce el carácter representativo de los poderes legislativos y su autonomía, lo que abre un margen razonable para el desarrollo de actividades internacionales orientadas a la cooperación, el diálogo interparlamentario y el fortalecimiento institucional.

En el plano institucional, se concluye que la viabilidad de la diplomacia parlamentaria local está condicionada a la existencia de voluntad política, diseño normativo y capacidad administrativa. En aquellos congresos donde no se han creado comisiones especializadas ni unidades técnicas, o donde éstas dependen completamente de la rotación legislativa, la acción exterior se encuentra limitada, errática o sujeta a iniciativas individuales sin continuidad. En contraste, la creación de estructuras permanentes, reglas claras de operación y perfiles técnicos adecuados permite superar estas barreras y proyectar al Congreso como un interlocutor confiable ante actores internacionales.

La viabilidad también debe evaluarse en términos operativos y presupuestales. Si bien las acciones de diplomacia parlamentaria no requieren necesariamente grandes recursos, sí implican planeación, profesionalización y mecanismos de seguimiento. Por ello, es indispensable que los congresos que deseen desarrollar esta función asignen partidas específicas, integren planes de trabajo con objetivos medibles y construyan redes de apoyo interinstitucional que les permitan ampliar su capacidad de gestión y representación.

Finalmente, desde una perspectiva política y estratégica, la diplomacia parlamentaria local no sólo es viable, sino deseable y oportuna, en un contexto donde las entidades federativas enfrentan retos globales que requieren soluciones colaborativas, redes de cooperación internacional y esquemas de representación directa. Los congresos locales tienen el potencial de ser actores activos en la gobernanza global, particularmente en temas como el cambio climático, la movilidad humana, los derechos humanos, la cooperación legislativa y el desarrollo sostenible.

En suma, la diplomacia parlamentaria subnacional puede y debe consolidarse como una función institucional del poder legislativo local. Para ello, se requiere una transformación progresiva de sus marcos normativos, estructuras administrativas y cultura política interna, con el fin de transitar de una práctica simbólica y protocolaria hacia una política pública estable, evaluable y con impacto concreto.

#### **1.4 Aportes a la ciencia parlamentaria**

La presente investigación ofrece contribuciones relevantes a la ciencia parlamentaria al incorporar, analizar y proponer un marco conceptual y operativo para la diplomacia parlamentaria subnacional, entendida como el conjunto de acciones internacionales desarrolladas por los congresos locales en su calidad de órganos de representación democrática. Este estudio parte de la premisa de que, en el contexto de una creciente interdependencia global, el Poder Legislativo —incluso en el ámbito estatal— no puede permanecer ajeno a los procesos internacionales que inciden en lo local, y que su participación exterior debe ser reconocida, regulada y ejercida como una función institucional legítima.

Uno de los principales aportes de este trabajo es el planteamiento de una relectura del principio de representación, en el que se sostiene que la representación legislativa no se agota en el plano interno del Estado-nación, sino que puede proyectarse hacia el plano internacional en nombre de los intereses regionales, territoriales y sectoriales que los congresos locales representan. En este sentido, se reconoce que los diputados

locales, como representantes electos del pueblo en sus entidades federativas, tienen el mandato y la legitimidad para participar en foros multilaterales, impulsar vínculos interparlamentarios y generar interlocución directa con actores internacionales, siempre que ello se realice dentro del marco constitucional y sin invadir competencias exclusivas del Ejecutivo federal.

La investigación también contribuye a ampliar el horizonte de la ciencia parlamentaria al visibilizar una función poco explorada del poder legislativo subnacional: su capacidad de vinculación internacional. Este trabajo documenta experiencias incipientes pero significativas de diplomacia parlamentaria en el ámbito local, y propone su institucionalización mediante el diseño de un modelo normativo-administrativo que articule tres pilares clave: la consolidación de comisiones especializadas, la creación de unidades técnicas permanentes y la regulación de instrumentos de cooperación internacional.

Asimismo, se plantea una evolución del enfoque tradicional sobre la acción internacional de los parlamentos, que ha estado centrado históricamente en el Senado o en las cámaras federales, hacia una visión más inclusiva y descentralizada que reconoce a los congresos locales como actores válidos en el entramado internacional, particularmente en temas de alcance regional, como el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la movilidad humana, la seguridad ciudadana o la promoción de derechos humanos.

Otro aporte importante consiste en establecer un puente entre la ciencia parlamentaria y los estudios internacionales, dos campos que han operado históricamente de manera paralela pero con escasa conexión. Este estudio articula conceptos, enfoques y metodologías de ambos campos, proponiendo una visión interdisciplinaria que puede ser útil para futuras investigaciones sobre federalismo, representación, institucionalidad legislativa y relaciones internacionales en clave subnacional.

Finalmente, la tesis constituye un precedente pionero en el estudio sistemático de la diplomacia parlamentaria subnacional en México, al analizar tanto los fundamentos teóricos como los casos empíricos y al ofrecer una propuesta concreta de implementación. Con ello, se contribuye no sólo al conocimiento académico, sino también a la generación de herramientas prácticas para el fortalecimiento institucional del poder legislativo en las entidades federativas.

### **1.5 Recomendaciones para futuras investigaciones**

El desarrollo de esta tesis abre nuevas rutas para la exploración académica en torno a la diplomacia parlamentaria subnacional, campo aún incipiente dentro de la ciencia política, el derecho parlamentario y los estudios internacionales. A partir de los hallazgos y reflexiones aquí expuestos, se identifican diversas líneas de investigación que pueden enriquecer el conocimiento teórico y empírico en esta materia.

Una primera recomendación es avanzar hacia estudios comparados entre congresos locales mexicanos, con el objetivo de analizar los diferentes grados de desarrollo institucional de la diplomacia parlamentaria, identificar buenas prácticas, evaluar marcos normativos y detectar los factores políticos o administrativos que facilitan o inhiben su ejercicio. Este tipo de análisis permitiría construir una tipología del estado actual de la acción internacional legislativa subnacional en México.

En segundo lugar, resulta pertinente promover investigaciones que evalúen el impacto concreto de las acciones internacionales de los congresos locales. Es decir, pasar del registro de actividades (hermanamientos, visitas, convenios) a la medición de sus efectos en términos de cooperación técnica, transferencia de conocimientos, mejora legislativa o generación de beneficios tangibles para las comunidades representadas. Este enfoque contribuiría a consolidar criterios de evaluación y justificación para esta función pública emergente.

Una tercera línea sugerida es el estudio de la relación entre diplomacia parlamentaria subnacional y gobernanza multinivel, particularmente en contextos federales como el mexicano. Se vuelve crucial explorar cómo interactúan los congresos locales con los gobiernos estatales, el Congreso de la Unión, el servicio exterior y organismos internacionales, y qué mecanismos de coordinación pueden favorecer una política exterior más coherente, eficiente y representativa desde el territorio.

También se recomienda profundizar en el análisis de los perfiles profesionales y capacidades técnicas requeridas para operar la vinculación internacional desde los congresos locales, lo cual implica estudiar los esquemas de formación, reclutamiento y carrera del personal legislativo, así como el papel de las universidades, centros de estudios y redes parlamentarias como aliados estratégicos.

Una línea adicional que merece especial atención es el estudio del papel de organismos de articulación legislativa subnacional —como la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL)— en la proyección internacional de los congresos estatales. Pese a su potencial, la COPECOL carece de una estrategia clara de internacionalización y ha mantenido una escasa presencia en el ámbito global. Investigar su posible transformación en un actor similar a la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL) en Estados Unidos o a la Unión Nacional de Legisladores Estatales (UNALE) en Brasil permitiría explorar rutas para su fortalecimiento institucional, su inserción en redes internacionales de cooperación parlamentaria y su papel como catalizador de agendas comunes en materia de diplomacia parlamentaria subnacional. Esta línea de estudio puede contribuir a delinear un modelo organizativo con vocación internacional que no sólo coordine a los congresos locales, sino que también los represente de manera legítima en escenarios multilaterales.

Finalmente, es necesario alentar investigaciones que aborden la dimensión normativa de la diplomacia parlamentaria, tanto desde una perspectiva constitucional como desde la técnica legislativa. Esto incluye analizar el marco de facultades, límites y

principios bajo los cuales se debe desarrollar esta función, así como proponer reformas concretas que permitan dotar de certeza, legitimidad y continuidad a la acción internacional del poder legislativo subnacional.

En suma, el estudio de la diplomacia parlamentaria en los congresos locales constituye un campo fértil, con múltiples posibilidades analíticas y con un alto potencial para generar conocimiento útil, tanto para el fortalecimiento institucional como para el ejercicio de una representación más activa, global y responsable en el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arámbula, A. (2008 A). Grupos de Amistad Legislaturas LVIII, LIX y LX (segundo año de ejercicio). México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Arámbula, A. (2008 B). Las relaciones internacionales de las autoridades locales. (Actores Subestatales en las relaciones internacionales). México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Arámbula, A., y Santos, G. (2007). La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Arenas, G. (2018). Paradiplomacia: Definiciones y trayectorias. *Papel Político*, 23(2). Pontificia Universidad Javeriana.
- Bátiz, B. (1999). *Teoría del Derecho Parlamentario*. Oxford University Press.
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Berlín Valenzuela, F. (2003). *Derecho Parlamentario (5ª reimp.)*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1993)
- Borja, Rodrigo. (1998) *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Cámara de Diputados, México. (1999). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>
- Cámara de Diputados, México. (2010). *Reglamento de la Cámara de Diputados*.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_diputados.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm)
- Cámara de Diputados, México. (2020). *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento de la Cámara de Diputados*.  
[https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun\\_4018276\\_20200312\\_1584039915.pdf](https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4018276_20200312_1584039915.pdf)
- Chávez, E. (2016). *El derecho parlamentario estatal mexicano: Análisis y propuesta de reforma*. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Conferencia Permanente de Congresos Locales. (2025). ¿Qué es COPECOL?  
<http://www.copecol.zac.mx/s/queescopecol>
- Congreso de la Ciudad de México. (2019). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.  
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/4b4fea2edcdde0510ec6bb76461c8521a101a3c0.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2022). Congreso capitalino impulsa la diplomacia parlamentaria. <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-congreso-capitalino-impulsa-diplomacia-parlamentaria-3950-3.html>
- Congreso de la Unión. (2009). Normas para la operación de la representación mexicana en COPA. <https://www.diputados.gob.mx>
- Congreso de la Unión. (2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso del Estado de Aguascalientes (2025). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. [https://congresoags.gob.mx/agenda\\_legislativa/leyes/descargarPdf/381](https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/381)
- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2018). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Acción Exterior para el Estado de Aguascalientes. [https://congresoags.gob.mx/agenda\\_legislativa/descargar\\_pdf/143](https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/143)
- Congreso del Estado de Baja California. (1953). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California. [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/01022019\\_LEYOCONG.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/01022019_LEYOCONG.PDF)
- Congreso del Estado de México. (2022). Comunicado 1292. Instalan Grupo de Hermanamiento entre Legislatura mexiquense y Japón. <https://congresoedomex.gob.mx/boletin/76bf2a3c-2f72-4c91-a430-70a7b4da5189>
- Congreso del Estado de México. (2022). Comunicado 1322. Instalan grupo de hermanamiento del Congreso local y Colombia. <https://congresoedomex.gob.mx/boletin/622a45df-9e46-4fef-bb1f-700b44cdc764>

Congreso del Estado de México. (2022). Comunicado 1777. Recibe Congreso local delegaciones legislativas de Quebec y Brasil. <https://congresoedomex.gob.mx/boletin/91cfda9a-d386-449b-8805-60134f8fdac2>

Congreso del Estado de México. (2022). Comunicado 446. Designa Congreso representantes ante Confederación Parlamentaria. <https://www.congresoedomex.gob.mx/boletin/1e17f0fd-faaa-4045-a4ef-b6b0c67d4a00>

Congreso del Estado de México. (2023). Comunicado 1919. Estrechan colaboración Congreso de Edomex y Guangdong, China. <https://congresoedomex.gob.mx/boletin/a2175d49-4f12-4d4e-9dc9-c6fdf4532121>

Congreso del Estado de México. (2023). Comunicado 2219. Recibe el Congreso delegación de la provincia de Shandong. <https://www.congresoedomex.gob.mx/boletin/f7d23f7c-5474-423a-9557-2ddc9ac20e4d>

Corvalán, J. (2015). Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), enero-abril. <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/43661/26579>

Decreto 187. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/ago113.pdf>

Decreto 192. Poder Legislativo del Estado de México, Gaceta del Gobierno. (20 de octubre de 2023). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/octubre/oct202/oct202a.pdf>

Decreto 270. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2014/ago013.PDF>

Entablan relación de amistad Edomex y Bulgaria. (2022, 29 de noviembre). *Diario Portal*. <https://diariportal.com/nacional/2022-11-29-entablan-relacion-de-amistad-edomex-y-bulgaria>

- Ferrero, M. (2019). Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la diplomacia parlamentaria en el mundo contemporáneo. *Revista Colombia Internacional*, 98.
- García, J. (2018). La cooperación parlamentaria internacional en la era de la gobernanza global. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 130, enero-abril.
- Guerrero, G. (2022). Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 109. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/297>
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias. (2016). *Parlamentos como entidades supranacionales en la comunidad internacional*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. New York, NY: Routledge.
- Márquez, D. (2024). Rendimiento institucional de la división de poderes en México. *División de poderes y Poder Ejecutivo. Revista Nomos: Procesalismo Estratégico*, 1(1).
- Muñoz Armenta, A. (2010). El principio de representación parlamentaria. En M. Ereña (Ed.), *Los principios parlamentarios*. Porrúa.
- National Conference of State Legislatures. (2025). About us. <https://www.ncsl.org/aboutus>
- Poder Legislativo del Estado de México. (2025 A). Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, Art. 13 A, fracción XXXIII incisos a) a e). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig111.pdf>
- Poder Legislativo del Estado de México. (2025 B). Constitución del Estado Libre y Soberano de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Poder legislativo del Estado de Nuevo León. (2022) *Firma Carta de Intención Congreso y Consulado Canadiense*

[https://www.hcnl.gob.mx/sala\\_de\\_prensa/2022/05/firma\\_carta\\_de\\_intencion\\_con\\_greso\\_y\\_consulado\\_canadiense.php](https://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2022/05/firma_carta_de_intencion_con_greso_y_consulado_canadiense.php)

Richard, M., y González, J. (2011). *Diplomacia Parlamentaria: Abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

Rodríguez Prats, J. J. (2006). *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. UNAM.

Schiavon, J. (2010). *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000–2010)*. Documentos de Trabajo del CIDE, 201.

Schiavon, J. (2015). *Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005–2015)*. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104.

Secretaría de Gobernación (2019). *Boletín 344/2019 Congresos locales y federales deben legislar con perspectiva de internacionalización, señala subsecretario de Gobierno* <https://www.gob.mx/segob/prensa/congresos-locales-y-federales-deben-legislar-con-perspectiva-de-internacionalizacion-senala-subsecretario-de-gobierno>

Secretaría de Relaciones Exteriores (2019). *Comunicado 426 Primer Encuentro con Congresos Locales en el ámbito de la Internacionalización de Estados y Ciudades Mexicanas* <https://www.gob.mx/sre/prensa/primer-encuentro-con-congresos-locales-en-el-ambito-de-la-internacionalizacion-de-estados-y-ciudades-mexicanas?idiom=es-MX>

Senado de la República. (2010). *Reglamento del Senado de la República*. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg\\_senado.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado.htm)

Senado de la República. (2021, 28 de septiembre). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Segunda....*

[https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/10/asun\\_4226568\\_20211005\\_1633628128.pdf](https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2021/10/asun_4226568_20211005_1633628128.pdf)

- Senado de la República. (2025, 20 de marzo). Gaceta LXVI/1SPO-128/148258 Decreto en materia de fortalecimiento de la soberanía nacional. [https://www.senado.gob.mx/66/gaceta\\_del\\_senado/documento/148258](https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/148258)
- Tavares, R. (2016). Paradiplomacy: Cities and states as global players. Oxford University Press.
- Trejo García, E. del C., y Álvarez Romero, M. (2007, junio). Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) (SPE-ISS-CI-19-07). Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados.
- UNALE. (2025). Quem somos. União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais. <https://unale.org.br/quem-somos/>
- Velázquez, R. y Marín, K (2010). Diplomacia parlamentaria mexicana: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura. Revista Estudios Políticos, 20, mayo-agosto.