

VILLARRUEL | LARA | MORENO | SIGALA (coords.)

# Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA



# **Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia**

Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia / Coordinadores Villaruel... [et al.] ; textos Stéphanie Allard-Gomez... [et al.] , prólogo Martha Guadalupe Loza Vázquez. -- 1a. ed. - Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara, 2019. (Colección Monografías de la Academia).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-547-614-8

1. Gobierno local-Relaciones exteriores 2. Administración de relaciones exteriores 3. Jalisco-Relaciones exteriores I. Villaruel Reynoso, Daniel, coordinador II. Allard-Gomez, Stéphanie, textos III. Loza Vázquez, Martha Guadalupe, pról. IV. Serie

327.1

.A18

CDD

JZ4059 .A18 LC



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consultese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

VILLARRUEL | LARA | MORENO | SIGALA (coords.)

# Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA





Ricardo Villanueva Lomelí<sup>1</sup>  
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea  
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata  
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes  
Rectoría del Centro Universitario de  
Ciencias Económico Administrativas

Missael Robles Robles  
Coordinación del Corporativo  
de Empresas Universitarias

Sayri Karp Mitastein  
Dirección de la Editorial Universitaria



Jaime Valls Espónida  
Secretario General Ejecutivo

Roberto Villers Aispuro  
Director General Académico

Jesús López Macedo  
Director General de Vinculación Estratégica

José Aguirre Vázquez  
Director General de Planeación y Desarrollo

Yolanda Legorreta Carranza  
Directora General de Asuntos Jurídicos

Fernando Ribé Varela  
Director General de Administración

Mario Saavedra García  
Director de Producción Editorial

Primera edición electrónica, 2019

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria  
José Bonifacio Andrada 2679  
Colonia Lomas de Guevara  
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276  
[www.editorial.udg.mx](http://www.editorial.udg.mx)

ISBN 978 607 547 614 8

Octubre de 2019

Hecho en México  
*Made in Mexico*

#### Coordinadores

Daniel Villarruel Reynoso  
Ray Freddy Lara Pacheco  
Carlos Iván Moreno Arellano  
Miguel Ángel Sigala Gómez

#### Prologuista

Martha Guadalupe Loza Vázquez

#### Textos

© Stéphanie Allard-Gomez, Daniel Villarruel Reynoso, Betsy Karenina Rúa Rodríguez, Ana Paula Morales Pérez, Leonardo Díaz Abraham, Carlos Nahuel Oddone, Mariano Álvarez, Ray Freddy Lara Pacheco, María Dolores Hernández Montoya, Camilo Patiño García, Gloria Angélica Hernández Obledo, Alicia Paola Partida Hernández, Francisco Javier Santana Villegas, Karla Noemí Padilla Martínez, Javier Eugenio García de Alba Verdúzco, Stéphanie Paquin, Jorge Félix Tuñón Navarro, Andrés Barba Vargas, Carlos Iván Moreno Arellano, Miguel Ángel Sigala Gómez, Viviana Ávila Gómez, Roberto Carlos Ramírez Ramos

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes. Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

# Índice

7 **Prólogo**  
MARTHA GUADALUPE LOZA VÁZQUEZ

---

11 **Capítulo 1. Lazos de amistad y colaboración entre Quebec y Jalisco**  
STÉPHANIE ALLARD-GOMEZ

---

14 **Capítulo 2. Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco**  
DANIEL VILLARRUEL  
BETSY KARENINA RUA RODRÍGUEZ  
ANA PAULA MORALES PÉREZ

---

34 **Capítulo 3. Intereses y compromisos internacionales desde lo local: la transformación de escenarios y perspectivas**  
LEONARDO DÍAZ ABRAHAM

---

52 **Capítulo 4. El lugar del territorio en los estudios paradiplomáticos**  
NAHUEL ODDONE  
MARIANO ÁLVAREZ

---

81 **Capítulo 5. La inserción de Guadalajara en el medio internacional: 2015 a 2018**  
RAY FREDDY LARA  
MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ MONTOYA

---

129 **Capítulo 6. Los *rankings* como posicionamiento de competitividad de las ciudades**  
CAMILO PATIÑO GARCÍA  
GLORIA ANGÉLICA HERNÁNDEZ OBLEDO  
ALICIA PAOLA PARTIDA HERNÁNDEZ

---

152 **Capítulo 7. El modelo de Red de Ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN**  
FRANCISCO JAVIER SANTANA VILLEGAS

---

176 **Capítulo 8. Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón**  
KARLA NOEMÍ PADILLA MARTÍNEZ

---

217 **Capítulo 9. Co-beneficios y aplicación del crecimiento verde: de lo local a lo global**  
JAVIER EUGENIO GARCÍA DE ALBA VERDUZCO

---

234 **Capítulos 10. Paradiplomacia identitaria en Quebec**  
STÉPHANE PAQUIN

---

259 **Capítulo 11. Relaciones públicas globales y nuevas tecnologías en el siglo XXI**  
JORGE TUÑÓN

---

280 **Capítulo 12. Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice**  
ANDRÉS BARBA VARGAS

---

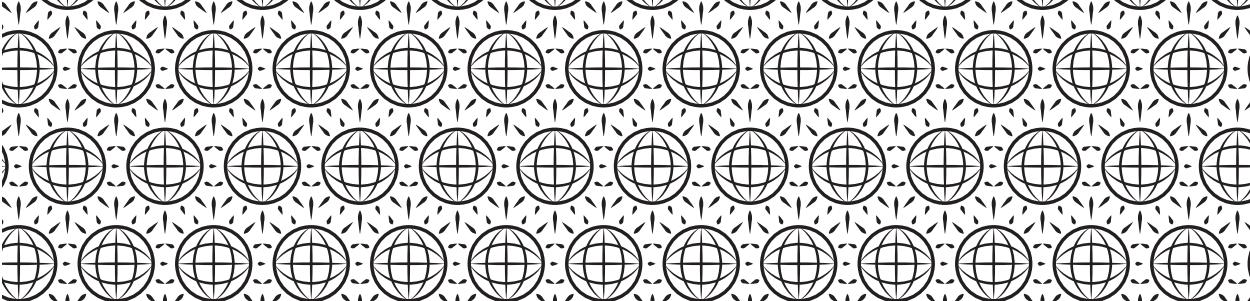
303 **Capítulo 13. Las universidades como actores paradiplomáticos y de poder suave**  
CARLOS IVÁN MORENO  
MIGUEL SIGALA

---

321 **Capítulo 14. La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales**  
VIVIANA ÁVILA GÓMEZ  
ROBERTO CARLOS RAMÍREZ

---

339 **Autores**



# Prólogo

MARTHA GUADALUPE LOZA VÁZQUEZ

---

Este libro es representante de una corriente paulatinamente vigente en la realidad mundial y, por tanto, en los estudios de las relaciones internacionales; se convierte también en pionero de tales temas en la academia de Jalisco.

Lo que propone *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia*, es imaginar que los estudios hechos desde las relaciones internacionales puedan tocar tierra inmediata. La tradición de análisis geopolíticos, diplomáticos, de política exterior, continúan teniendo un lugar privilegiado en el universo de esta ciencia social, pero el mundo cambia y el principal cambio es que el Estado, con mayúscula, ha venido cediendo espacio de actor global privilegiado que acaparaba la atención intelectual hacia otros espacios, los espacios inmediatos, los que directamente nos competen, en los cuales se siente el impacto de la toma de decisiones mundiales.

Pero aún más interesante es que esos espacios contiguos, las unidades federales y sus municipios, o en su sentido más cercano, las ciudades, o bien un ente constituido como un agente en sí mismo: la Universidad, estén atreviéndose a ser actores protagonistas del mundo, impulsados indudablemente por agentes, por grupos sociales a

los cuales el Estado federal o central ya no da respuesta, y buscan en el mundo solución a sus necesidades. De eso habla este libro.

Se ha venido desvaneciendo en la práctica la subordinación jerárquica de esos protagonistas en el campo socio-político nacional, y cada vez más internacional, porque simplemente sus acciones, desde la realidad, es lo único palpable. Por eso el presente material tiene la riqueza de entrar al punto principal de la estimación sobre diferentes acciones internacionales que pueden ser echadas a andar a nivel estatal y municipal, que sin duda deja muchos aprendizajes, pero no de manera superficial, sino que pretende el objetivo de contribuir al desarrollo y resolver necesidades.

La aparición de este libro acompaña las primeras experiencias de un nuevo cuerpo académico en la Universidad de Guadalajara, que desde 2017 propone como una línea de investigación estructural en nuestra universidad el estudio de cómo se dan diferentes maneras de representar y negociar intereses en el mundo, de instituciones y grupos diferenciados, además de la histórica tradición diplomática de los Estados nacionales.

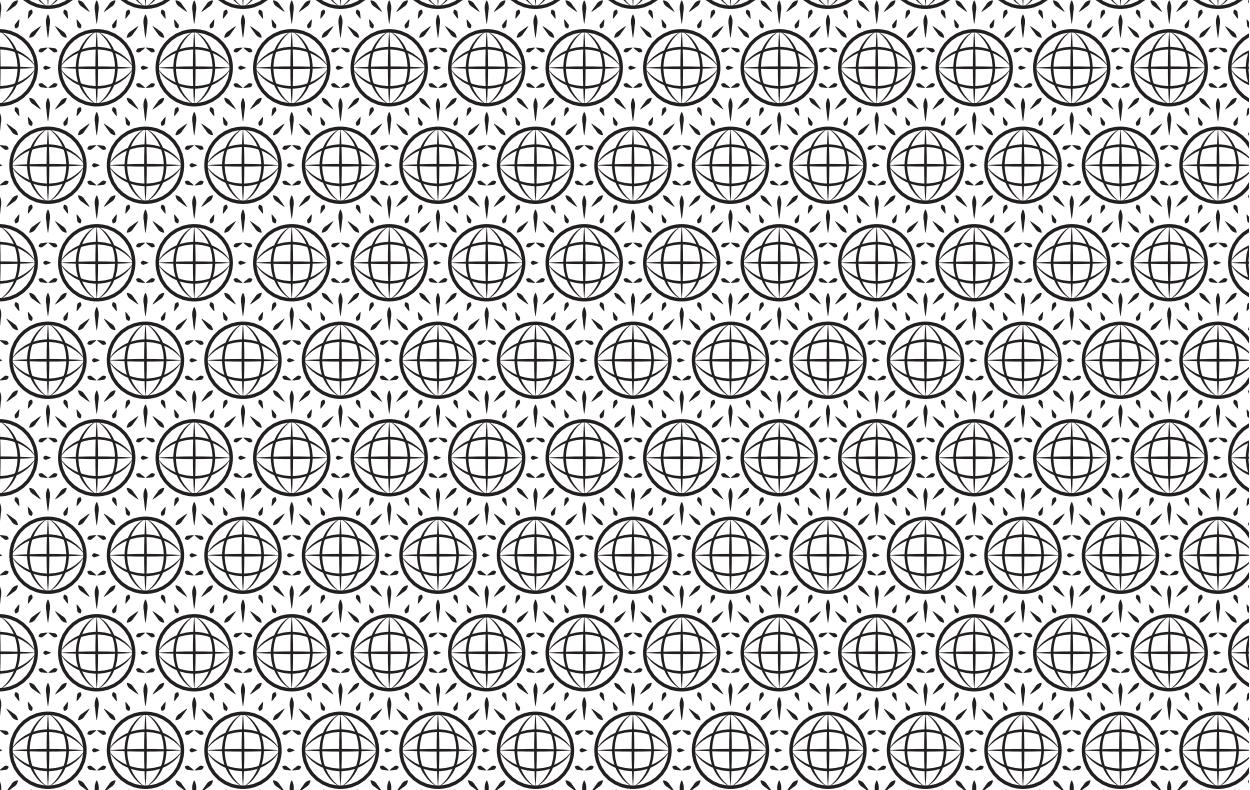
El Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y Nuevas Diplomacias expone en este libro los resultados iniciales de sus miembros, que se acompañan de otras muy relevantes aportaciones, que ratifican la importancia de la discusión sobre la acción de nuevos agentes mundiales y la demostración de las dinámicas de diplomacia descentralizada que desenvuelven.

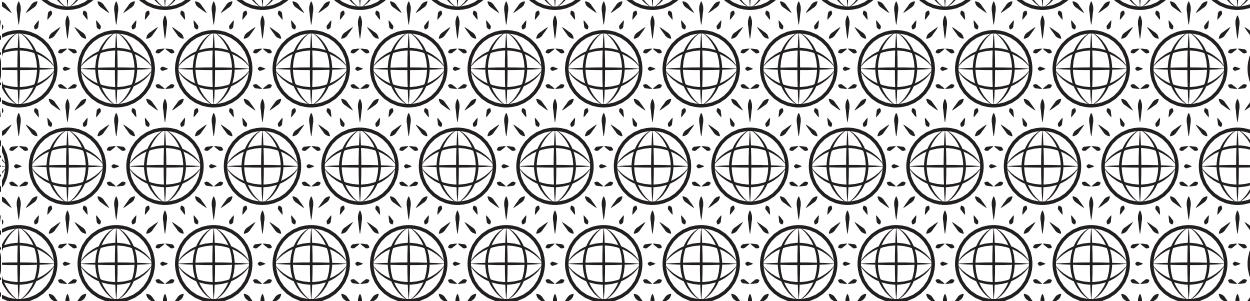
En esta obra se encuentran artículos que fundamentan, desde el punto de vista teórico o analítico, la importancia del involucramiento de actores locales en los múltiples procesos de internacionalización, también propuestas de cómo puede aprovecharse la interacción mundial de los municipios y sus agentes para potenciar sus oportunidades de crecimiento. Se acompaña además con una experiencia exitosa del uso de la paradiplomacia por un gobierno provincial: Quebec, que en el marco de los 50 años de vida del Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía, y del 38 aniversario del establecimiento de relaciones entre Quebec y la Ciudad de México, se anunció en 2017 el reforzamiento de las relaciones con Jalisco a través de la

apertura de una oficina de representación del gobierno de Quebec y este estado mexicano.

El esfuerzo organizado desde hace más de doce meses por los autores pretende llamar a estudiantes y académicos hacia esta relativamente nueva corriente de análisis internacional, y más que nada, resaltar su enorme potencial para el futuro del estado de Jalisco.

Agradecemos el apoyo de los autores (profesores de la Universidad de Guadalajara, Universidad Panamericana, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad Autónoma Metropolitana, Carlos III de Madrid, Universidad de Chile; doctorandos de la Universidad de Ottawa y la Universidad del País Vasco; expertos del Mercosur y ENAP-Quebec; así como profesionales del gobierno de Guadalajara y de la representación del gobierno de Quebec en México, por sus valiosas y desinteresadas aportaciones y, especialmente, a la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización y a la Editorial de la Universidad de Guadalajara por coadyuvar a concretar este interesante proyecto.





## CAPÍTULO 1

# Lazos de amistad y colaboración entre Quebec y Jalisco

STÉPHANIE ALLARD-GOMEZ

---

Como delegada general de Quebec en México me complace participar en esta publicación cuyo tema, la internacionalización de los gobiernos locales, constituye una realidad particularmente interesante y oportuna para Quebec y para Jalisco.

Hoy más que nunca las entidades federativas tienen un papel clave en la elaboración e implementación de las decisiones tomadas a nivel mundial, en particular debido a las dimensiones internacionales en aumento de las responsabilidades locales que les son propias. Además, el profundo conocimiento de las cuestiones y de los actores estratégicos presentes en sus territorios, así como sus ventajas sobre los mismos, hacen de las entidades federativas actores internacionales fundamentales.

La nueva política internacional de Quebec, anunciada en el año 2017 como parte del 50 aniversario de la creación del Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía, se enfoca en tres grandes orientaciones: trabajar para aumentar la prosperidad de los quebequenses; contribuir a un mundo más sustentable, justo y seguro; y promover la creatividad, la cultura, el saber y la singularidad de Quebec. La materialización de esas orientaciones es posible gracias

a relaciones bilaterales fuertes, dinámicas y perennes con nuestros socios prioritarios en el extranjero, como es el caso de México.

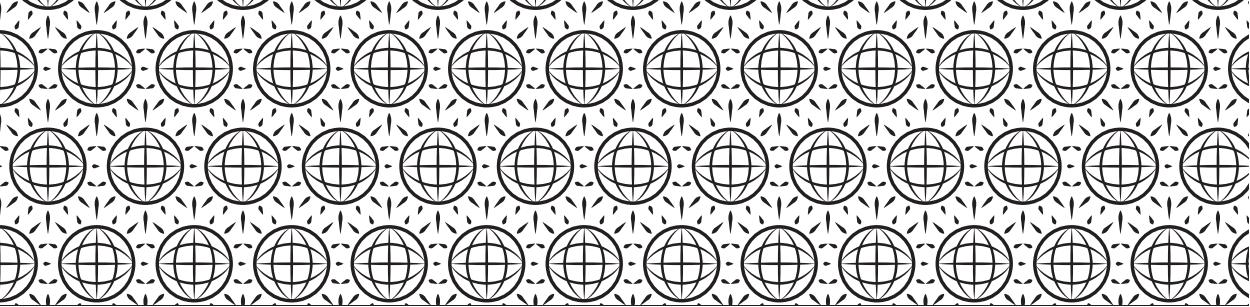
Hoy en día Quebec confirma su papel de líder en la escena internacional y su acción cotidiana se apoya en una importante red de 32 representaciones repartidas en 18 países. Se trata de una de las redes más ambiciosas en el mundo para una entidad federativa. Asimismo, Quebec mantiene una presencia constante en los organismos multilaterales de gran envergadura. En ese sentido, tiene un asiento por derecho propio en la Organización Internacional de la Francofonía, participa en las mesas de trabajo y en las conferencias de la UNESCO y sigue de cerca las actividades de las organizaciones gubernamentales internacionales que actúan en sus áreas de interés, particularmente en materia de lucha contra el cambio climático, derechos humanos e igualdad de género. Quebec también es parte de una decena de grupos internacionales de entidades federativas y de regiones de distintas naturalezas.

Las representaciones de Quebec en el extranjero constituyen un vector fundamental para establecer lazos de cooperación fructíferos entre los quebequenses y varios socios influyentes que provienen de horizontes diversos; ya sean hombres y mujeres de negocios, creativos, universitarios, investigadores o funcionarios públicos.

Desde 1980 la Delegación General de Quebec en México ha contribuido sustancialmente a aumentar los intercambios en el país, principalmente a nivel económico, político, cultural y educativo. Las relaciones con México están bien cimentadas, tanto a nivel federal como con ciertas entidades federativas prioritarias, como es el caso de Jalisco.

De hecho, Quebec y Jalisco han tejido estrechos e importantes lazos gracias a un acuerdo de cooperación firmado en 2009 que promueve y estimula los intercambios en los ámbitos educativo, cultural, económico y turístico. Este acuerdo ha permitido el establecimiento del grupo de trabajo Quebec-Jalisco que apoya la realización de proyectos estructurales en los ámbitos prioritarios del acuerdo. Quebec planea consolidar e intensificar esta relación que es mutuamente beneficiosa, sobre todo para los nuevos y prometedores sectores de colaboración, como la investigación y la innovación.

Yo celebro estos lazos de amistad y de colaboración que impulsan a Quebec y a Jalisco, y saludo calurosamente esta iniciativa de la Universidad de Guadalajara, la cual, estoy convencida, suscitará un gran interés de los lectores y al mismo tiempo contribuirá a establecer nuevas asociaciones sobre un tema de actualidad. Disfruten de esta excelente lectura.



## **CAPÍTULO 2**

# **Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco**

DANIEL VILLARRUEL

BETSY KARENINA RUA RODRÍGUEZ

ANA PAULA MORALES PÉREZ

---

## **El interés local internacional**

El contexto globalizado del sistema internacional en las primeras décadas del siglo XXI ha traído consigo un panorama complejo para los actores en las relaciones internacionales. La capacidad del Estado para hacer frente al escenario económico, político, de seguridad y, sobre todo, a las exigencias de desarrollo que se han presentado a nivel local, se ha visto superada. En ese sentido, para que la globalización funcione como debiera, se requiere un cambio en la gobernanza en el que estén presentes no sólo los actores tradicionales de las relaciones internacionales que gozan de personalidad jurídica internacional, sino que además estén integrados otros que, sin contar con dicho estatus normativo, sí cuentan con capacidades de actuar en ese nivel movilizando recursos y estableciendo distintas estrategias de comunicación e influencia (Stiglitz, 2006; García, 1992).

De esta forma, la entrada en la escena internacional de los gobiernos no centrales (en lo sucesivo GNC) surge a raíz de esa ventana de oportunidad en la que los órganos de decisión de las organizaciones internacionales han abierto espacios para la representación democrática, verbigracia la construcción de la Agenda de Desarrollo post 2015 en la que participaron, de manera inédita, una gran cantidad de organizaciones civiles y GNC.

Hoy en día los GNC buscan insertarse como agentes activos en el orden global. Evidentemente, los GNC ven condicionados sus intereses, objetivos, instrumentos y resultados por el Sistema mismo, pero es por medio de su reciente inserción que paulatinamente se han logrado cambios sustanciales en la disposición de ese sistema, obligando a la creación y establecimiento de nuevos mecanismos, instituciones y consensos. De tal suerte, es una realidad que los GNC de distintas latitudes han mostrado capacidades diferenciadas de incidencia en la escena internacional a través de la formación de redes globales, de acciones transfronterizas, con la suscripción de acuerdos, con acciones de promoción de distinto tipo, entre otras. Estas capacidades están sujetas a particularismos normativos, geográficos, políticos, sociales, culturales, orgánicos, entre otros, con los que cuenta cada uno y forman parte tanto de su función como de su estructura y constituyen la piedra angular de su quehacer internacional.

Los GNC constituyen una categoría analítica, pues permite establecer paralelismos entre niveles de gobierno subestatal, con distintas prerrogativas, obligaciones y funciones, de contextos diversos según sus especificidades, independientemente de los Estados de los cuales forman parte.

**Tabla 2.1. Características de los gobiernos no centrales**

Es gubernamental	Persigue fines públicos
Es territorial	Espacio donde se materializa el fenómeno de la globalización
Cuenta con una estructura jurídica y administrativa	Actúan en ellos un conjunto de actores
Autonomía relativa	Espacios democráticos para la participación ciudadana, en todas sus formas

Son entonces la institución gubernamental de comunas o municipios, regiones, provincias o estados que cuentan con estructura jurídica y administrativa propia y con mayor o menor autonomía respecto del gobierno central, dependiendo de la forma de gobierno del Estado del cual forman parte. Constituyen una unidad de gobierno que, sin ser específicamente intermedio o local en la estructura Estatal, hace alusión a un ámbito de influencia directo sobre la localidad que gobiernan y adquiere especial importancia en el contexto de la globalización, pues es el espacio donde aquella obtiene una dimensión material e importante sobre los seres humanos, en este sentido constituye un espacio de actuación híbrida entre lo local y lo global (Hocking, 2000; Villarruel, 2016).

Tabla 2.2. Ejemplos de gobierno no central	
Mesogobierno	Gobierno Local
Estado federado	Municipio
Provincia	Comuna
Cantón	Alcaldía
<i>Landers</i>	Delegación
Comunidad autónoma	Ciudad
Región	Territorio
Departamento	Distrito

En este sentido, los GNC son también una ventana de oportunidad para la generación de espacios de gobernanza y de concierto de intereses entre los actores territorializados en sus demarcaciones geográficas. En otras palabras, pueden constituirse como espacios democráticos para la participación ciudadana, en todas sus formas, para la planificación, operación y seguimiento de una política pública de internacionalización en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes (García López y García Moreno, 2016; Malé, Cors y Sanz, 2014). Si esto es así, el concierto de intereses entre los distintos actores internacionales, entre ellos los GNC, pueden construir espacios de

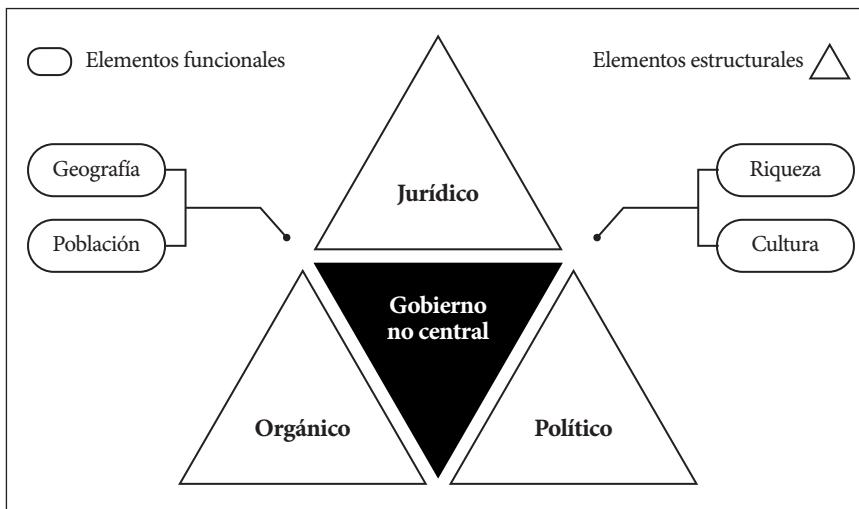
gobernanza global que permitan la comunicación entre los actores interesados para la materialización-localización de las estrategias y acuerdos globales en distintas materias, como la Agenda Global de Desarrollo 2030.

El reto para la construcción de una política pública de internacionalización consiste en la identificación del interés local internacional (ILI), entendido como la definición de temas prioritarios para llevar una política internacional con autonomía del gobierno central, traducida en planes, estrategias, objetivos y metas específicos de mediano y largo alcance, de tipo general y transversal, que considere y relacione las capacidades y factores domésticos e internacionales con objetivos y metas, con asignación de recursos y creación de instrumentos necesarios para su seguimiento y evaluación (Villarruel, 2016).

Ya que cada GNC es distinto entre sí, el ILI hace referencia a la identificación de potencialidades, prioridades, objetivos y al conjunto de estrategias y herramientas que permitirán la optimización de los recursos que dispone al emprender acciones internacionales.

Para ello es necesario reconocer sus elementos funcionales y estructurales. Los primeros, son aquellos que están *dados*, aquellos en los que el GNC enfrenta su realidad cotidiana, que lo condicionan a ciertos contextos y que pueden ser modificados en el largo plazo, tal como la geografía que lo determina, la riqueza de la que dispone, la población que acoge y la cultura como medio simbólico que expresa. Por su parte, los elementos estructurales son aquellos que son *construidos* para la proyección internacional. El primero de ellos corresponde al marco normativo para llevar a cabo acciones internacionales; el segundo, a la organización e institucionalización de las acciones internacionales en el gobierno; el tercero, a la voluntad política de los tomadores de decisiones y de los actores territorializados para proyectarse al exterior. Lo anterior quiere decir que la actividad paradiplomática del GNC está contenida en el marco legal que le permita llevarla a cabo, la organicidad disponible y el grado de institucionalización necesario para su desarrollo, y de la voluntad política (Villarruel, 2010; 2016) para actuar en ese nivel, que atiendan las características contextuales e intereses de los actores territorializados.

Estos dos tipos de elementos se combinan para determinar no sólo la intensidad y duración de las acciones internacionales de los GNC, sino para vincularlas al desarrollo local y darles sentido y permanencia en el tiempo. Los *elementos funcionales* potencializan el ejercicio sistémico de las acciones internacionales, mientras que los *elementos estructurales* son los que permiten a los GNC actuar en ese nivel. La manera en que estos elementos sean ordenados y sistematizados es la base para la construcción del ILI.



**Figura 2.1.** Elementos de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales.

Fuente: elaboración propia.

El GNC tendrá mayores probabilidades de éxito en su inserción internacional en la medida que cuente con un programa integral, esto es, que sean recogidos esos elementos diferenciadores en un plan estratégico de largo plazo, que potencie sus ventajas y establezca prioridades en su manera de relacionarse internacionalmente. La conveniencia de contar con un ILI claramente identificado responde a la necesidad, por un lado, de investir al GNC de programa y dirección a sus esfuerzos de proyección internacional; y por otro, de vetar el carácter de improvisación con el que se han venido construyendo y llevando a cabo las estrategias de inserción internacional de los GNC (Villarruel, 2016). Lo que nos sugiere la figura 2.1 es la coordinación

de los esfuerzos de internacionalización y el liderazgo en la armonización de los intereses de los actores que operan, construyen y forman parte de los elementos funcionales en el territorio.

El conjunto de acciones que proyectan al GNC a nivel internacional ha recibido distintos nombres, como *microdiplomacia*, *diplomacia constituyente*, *diplomacia plurinacional*, *diplomacia multinivel*, *relaciones transfederadas*, *acción exterior*, *actividad exterior*, *proyección exterior*, *presencia internacional*; y otros como *postdiplomacia*, *acción internacional de los GNC*, *relaciones internacionales de los GNC*, *diplomacia local* y *diplomacia subestatal*; pasando por *paradiplomacia*, *paradiplomacia transfronteriza regional*, *paradiplomacia regional*, *paradiplomacia transregional*, *paradiplomacia global*, *paradiplomacia microrregional*, *paradiplomacia macrorregional*, *paradiplomacia mínima*, *paradiplomacia menor*, *paradiplomacia mayor*, *paradiplomacia máxima*; y otros más como *paradiplomacia identitaria* y *protodiplomacia* (Aguirre, 2000; Aldecoa, 2000; Cornago, 2010; García, 1992; Ugalde, 2005; Duchaceck, 1990; Soldatos, 1990; Paquin, 2004; Hocking, 1993).

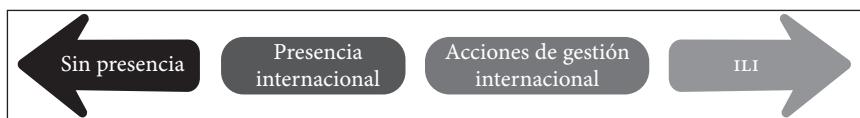
Cada uno de estos términos da cuenta de especificidades y cualidades determinadas en la forma en que se llevan a cabo acciones allende las fronteras nacionales por parte de los GNC. El común denominador de todas ellas se refiere a la facultad de la que gozan esos gobiernos para proyectarse, coordinarse y relacionarse con otros actores a nivel internacional. No obstante, el solo hecho de operar alguna de estas acciones no constituye en sí mismo un proceso acabado de internacionalización. Para ello, consideramos importante establecer un criterio de categorización del nivel de institucionalización de estas acciones en la vida pública del GNC.

Como se observa en la tabla 2.3, la primera categoría muestra al GNC sin liderazgo ni interés por participar en la vida internacional. Enseguida observamos a un GNC que, de manera intermitente, lleva a cabo acciones de presencia internacional en temas puntuales y con objetivos inmediatos y coyunturales. La tercera categoría nos indica que el GNC lleva a cabo acciones de gestión internacional, con presencia más o menos regular. La última muestra al GNC con un

plan estratégico de largo plazo y que contribuye a la construcción de marcos de gobernanza global.

Tabla 2.3. Nivel de institucionalización de las acciones internacionales de los gobiernos no centrales	
Categoría	Acciones posibles
Sin presencia internacional	Sin acciones
Presencia internacional intermitente	Viajes, visitas y actividades promocionales Hermanamientos
Acciones de gestión internacional	Delegaciones en el exterior Atención a las comunidades en el exterior Cooperación internacional coyuntural Firmas y acuerdos o convenios Cooperación transfronteriza
Interés local internacional	Cooperación interregional Asociacionismo sectorial político Presencia en redes mundiales Presencia en organismos intergubernamentales Cooperación al desarrollo Participación en procesos de integración supraestatal Cooperación transfronteriza

Consideramos muy importante la definición del ILI pues es en esta última etapa donde se consensúan los intereses de los actores territorializados e internacionales que contribuyen a los procesos de la gobernanza global.



**Figura 2.2. Categorías de la acción internacional de los gobiernos no centrales.**  
Fuente: elaboración propia.

## Jalisco en su proyección internacional

El caso de Jalisco es interesante pues muestra un estado que ha llevado a cabo acciones internacionales, desde hace casi tres décadas, más o menos institucionalizadas y que le han valido para ser reconocido como una de las entidades federativas mexicanas más dinámicas en esta materia (Villarruel, 2010; 2016; Schiavon, 2006). No obstante que el estado cuenta con una importante experiencia en su proceso de internacionalización, se posiciona según la categorización en función de las acciones desarrolladas (ver tabla 2.3) en el espacio de las acciones de gestión internacional, lo que sugiere una importante área de oportunidad para su quehacer internacional, en tanto acciones por desarrollar en la construcción de una política de internacionalización, considerando los intereses y actores territorializados.

Tabla 2.4. Principales acciones que ha proyectado internacionalmente el estado de Jalisco	
Viajes, visitas y actividades promocionales	Ha llevado a cabo una nutrida presencia internacional a través de estas acciones en temas como turismo, educación, inversión y comercio.
Delegaciones en el exterior	Cuenta con oficinas de representación en los Estados Unidos
Cooperación interregional y asociacionismo sectorial político	Área de oportunidad
Cooperación transfronteriza	No cuenta con fronteras internacionales
Firmas y acuerdos o convenios	El estado de Jalisco cuenta con 110 acuerdos inscritos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores
Participación en procesos de integración supraestatal	No participa en procesos de integración supraestatal
Presencia de los GNC en redes mundiales	Área de oportunidad
Presencia en organismos intergubernamentales	Área de oportunidad

Tabla 2.4. Principales acciones que ha proyectado internacionalmente el estado de Jalisco	
Cooperación al desarrollo	Ha llevado a cabo algunas acciones, sobre todo como receptor
Atención a las comunidades en el exterior	La comunidad jalisciense en el extranjero es de proporciones importantes, sobre todo en los Estados Unidos. Cuenta con algunos programas de atención.

Fuente: elaboración propia con base en Ugalde, 2005; Villarruel, 2013; SRE, s.f.

Sin ánimo de hacer una revisión exhaustiva de las acciones que lleva a cabo Jalisco en materia internacional, podemos observar que entre las acciones que se muestran como área de oportunidad se encuentran las de carácter más político y estratégico, pues son aquellas que implican voluntad de asociación y vinculación, muchas veces en temas de interés global, que escapan a la lógica coyuntural del establecimiento de las relaciones internacionales de los GNC. Entre éstas se encuentran los mecanismos de cooperación al desarrollo; la participación en organismos interestatales internacionales; en redes mundiales de GNC; en asociaciones de cooperación interregional; acciones de cooperación transfronteriza; y la participación en mecanismos de integración supranacional.

En este sentido, las relaciones internacionales de Jalisco muestran una paradoja. Es una de las entidades federativas mexicanas más dinámicas en sus relaciones con el exterior, en gran medida gracias a la proyección de distintas carteras de gobierno, lo que le otorga cierta flexibilidad temática; pero el quehacer internacional de Jalisco se encuentra atomizado y es esto, quizás, una de sus principales fortalezas. Sin embargo, sus acciones internacionales no están integradas ni articuladas en un plan general, ni cuentan con soporte legal que permita potenciar las capacidades del estado y utilizar de manera más eficiente sus recursos.

Por eso la construcción del ILI de Jalisco es prioritaria, a fin de potenciar las áreas que han mostrado más dinamismo a nivel internacional, pero también para encontrar los espacios de oportunidad de proyección mundial para el estado que no se han impulsado. Este esfuerzo supondría un concierto de intereses de los actores invo-

lucrados en el quehacer internacional desde la academia, el sector productivo, el laboral, el de las organizaciones sociales, así como de los distintos niveles de gobierno para dar dirección a las relaciones internacionales de Jalisco.

Si retomamos la idea de Caldugh (1993) cuando considera que para un Estado la política exterior constituye el núcleo de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional, es factible decir entonces que el ILI es el vínculo que podría articular la vida local con la realidad internacional.

Vale la pena hacer una precisión. La política exterior, entendida como política pública de carácter racional, debe comprender que el Estado está obligado a relacionarse con el exterior, independientemente del tipo de actor con el que se establecen las relaciones; se entiende que incluso el aislacionismo constituye una estrategia de política exterior. Por su parte, para los GNC la vinculación con el exterior es una opción, no constituye una obligación intrínseca a su existencia. Esta cualidad de los GNC es importante porque les otorga más libertad de maniobrar y de elegir cómo y en qué momento proyectarse al exterior con objetivos muy específicos.

## **Una propuesta de construcción del ILI para Jalisco**

Surge entonces una pregunta: ¿el estado de Jalisco tiene interés en proyectarse o insertarse en la arena internacional? La respuesta se puede deducir de los datos mostrados en la tabla 2.4. El estado de Jalisco muestra avances importantes en cuanto a su inserción internacional al llevar a cabo acciones de gestión internacional, esto al mismo tiempo constituye la evidencia de una disposición y tendencia a la proyección internacional. Sin embargo, lo que en última instancia se debe perseguir es una presencia prolongada y constante, para lo cual es imprescindible la construcción del interés local internacional. Es necesario considerarlo no como un concepto abstracto, sino como la fase inicial de una política pública con la debida planeación y dirección estratégica, con la especificidad de ser dirigida hacia el exterior, y dentro de lo que el marco normativo existente permita.

Entendido de esta manera, la definición del ILI permitiría establecer una estrategia que, en primera instancia, direccionaría las relaciones internacionales de Jalisco y, en segundo lugar, lograría posicionar al estado, a mediano y largo plazo, como un referente de actividad para-diplomática a través de su vinculación con una diversidad de actores.

El modelo de Caldugh (1993) para la construcción de la política exterior comprende tres etapas: la de elaboración, la de ejecución y la de control. En este orden de ideas, el ILI se corresponde con la *etapa de elaboración*, que se fundamenta en la identificación de situaciones determinadas que requieren de vínculos con el exterior, la evaluación de objetivos y medios para lograrlos, así como la exploración de alternativas y la elección de la más factible. En todo este proceso aparecen transversalmente tanto la definición de áreas temáticas específicas, como la inclusión y participación de los actores al interior del estado que ya llevan por su propia cuenta actividades de internacionalización, como entidades de educación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones sectoriales.

Siguiendo el criterio de la tabla 2.3, en el caso particular de Jalisco se observan debilidades respecto a las actividades de cooperación interregional, presencia en redes mundiales, presencia en organismos intergubernamentales y en materia de cooperación al desarrollo. Por otra parte, y debido a razones de índole geográfico, se exceptúan las acciones relacionadas con la participación en procesos de integración supraestatal, dado que actualmente el único caso que existe es el europeo. Además, la cooperación transfronteriza es un factor aplicable únicamente a GNC localizados en zonas fronterizas.

Dicho lo anterior, la primera fase de la construcción del ILI de Jalisco debe enfocarse primero en el concierto de los intereses de los actores internos y de los objetivos planteados en el plan estatal de desarrollo de la administración en turno, y posteriormente adecuarlos a las tendencias de gobernanza a nivel global, definidas como en la agenda internacional de desarrollo. Con ello lograrían definirse las áreas temáticas sobre las que se concentrarán los esfuerzos, por ejemplo, en materia de desarrollo y crecimiento económico, derechos humanos, cuestiones medioambientales, resiliencia de las ciudades, seguridad, entre otros.

Una vez establecidas las áreas temáticas, se requerirán acciones a dos tiempos. Por un lado, reforzar e incrementar las actividades que ya se llevan a cabo: viajes y actividades promocionales, acuerdos de hermanamiento, delegaciones en el exterior, atención a las comunidades en el exterior, cooperación coyuntural, firmas de acuerdos o convenios, y el asociacionismo sectorial político, enmarcadas en un solo cuerpo.

En un segundo momento, perseguir la inserción en dinámicas globales de cooperación interregional (Schünemann, 2006). Por ejemplo, mediante la participación en foros de cooperación entre Norteamérica, Latinoamérica y la región de Asia-Pacífico; intensificar la presencia en redes mundiales de gobernanza de acuerdo con las áreas de interés, incrementar la presencia en organizaciones intergubernamentales en términos cualitativos y cuantitativos, e integrarse en aspectos de cooperación al desarrollo.

Es imprescindible concentrarse en definir los medios, expresados en estrategias y acciones concretas. Esta etapa incluye la designación de recursos económicos, humanos, de infraestructura, así como los instrumentos para hacerlo mediante una valoración de todas las alternativas posibles y la elección en términos racionales y *ad hoc* con las expectativas y disponibilidad de los recursos; además de coordinar y articular los resultados de las actividades llevadas a cabo por entidades participativas, para que todos los esfuerzos repercutan positivamente en la inserción internacional de Jalisco desde una perspectiva holística del fenómeno.

Una vez construido el ILI, es posible proceder con las etapas de ejecución y control de la política de internacionalización del estado, donde es indispensable la consideración del marco normativo.

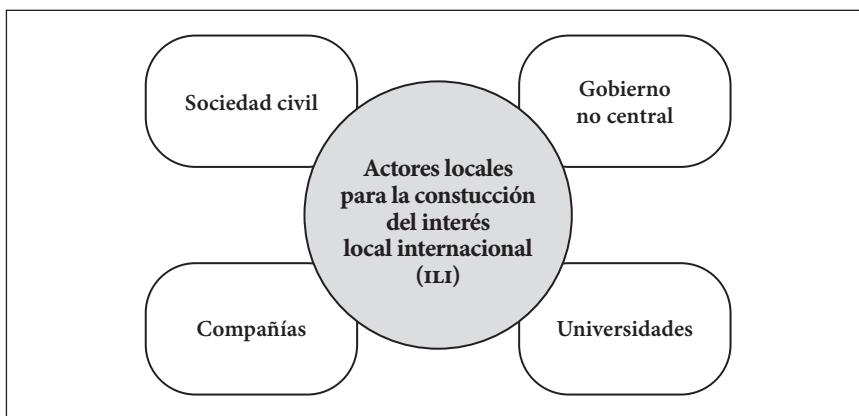
Este aspecto es trascendental puesto que, contrario a lo que sucede al nivel federal, en el nivel local otra de las principales características es la ausencia de un marco normativo que regule, especifique y potencie la práctica de acciones internacionales. La trascendencia de este punto recae en las etapas posteriores a la definición del ILI en lo tocante a la ejecución y el control de la política, toda vez que un marco jurídico se encargaría de la atribución de responsabilidades y de la rendición de cuentas, y con ello el establecimiento de dependencias

y cargos necesarios para el desarrollo de la política y los procesos de evaluación de resultados. Sin embargo, eso es tema que reservaremos para otro momento.

## Actores e intereses

Si lo anterior es nuestro corolario, es primordial identificar los actores que tienen intereses en la proyección internacional en el estado de Jalisco con el fin de conocer a aquellos que operan sobre los elementos funcionales, y tomar ese punto de partida para la construcción de la estructura organizada y consensuada de la inserción internacional.

El concierto de los actores locales y sus intereses es el origen de la idea-sentido-narrativa de la proyección internacional del GNC como parte de la construcción de la gobernanza global desde lo local. Cada uno de los intereses que representan puede corresponder a distintas motivaciones, sean éstos de tipo económico, social, político, cultural, entre otros. Además es importante considerar el origen de cada actor a fin de conocerlo tanto como sea posible.



**Figura 2.3.** Armonización de actores e intereses (voluntad política).

Cada una de estas categorías es constituida en sí por una pléyade de actores que pueden representar intereses divergentes o complementarios. La siguiente tabla ejemplifica cada uno.

**Tabla 2.5. Actores e intereses involucrados en la proyección internacional**

Actor/interés	Político	Social	Económico	Seguridad	Cultural	Ambiental	Educativo
<b>Gobierno</b>							
Gobierno estatal	•	•	•	•	•	•	•
Dirección de Asuntos Internacionales	•	•	•	•	•	•	•
Subsecretaría de Planeación	•	•					
Secretaría de Educación		•			•		•
Secretaría de Turismo			•		•		
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial		•				•	
Secretaría de Cultura		•			•		•
Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología			•				•
Secretaría de Desarrollo Rural		•	•				
Secretaría de Desarrollo Económico		•	•				
Secretaría de Salud		•					
Fiscalía General				•			
Gobiernos municipales	•	•	•	•	•	•	•
Congreso local de Diputados	•	•	•	•	•	•	•
<b>Asociaciones de la sociedad civil</b>							
FM4 Paso libre	•	•					
Amnistía Internacional	•	•					

**Tabla 2.5. Actores e intereses involucrados en la proyección internacional**

Actor/interés	Político	Social	Económico	Seguridad	Cultural	Ambiental	Educativo
Bicicleta Blanca	•	•					
Greenpeace						•	
Consejo Regulador del Tequila			•				
<b>Universidades</b>							
UdeG		•			•		•
ITESO		•			•		•
ITESM		•			•		•
UNIVA		•			•		•
UP		•			•		•
<b>Sector productivo</b>							
Cámara de la Industria Alimenticia en Jalisco			•			•	
Cámara de la Industria del Calzado de Jalisco			•				
Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información			•				
Consejo Agropecuario de Jalisco			•			•	
Cámara Nacional de la Industria del Vestido, delegación Jalisco			•				
Cámara de Comercio			•				
Cámara de Joyería			•				
Consejo de Cámaras Industriales			•				

En el caso de educación existe el Consorcio de Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior del Estado de Jalisco conformado por la Universidad de Guadalajara (UDG), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), la Universidad Panamericana (UP) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en cooperación con la Misión ¡Vamos Guadalajara! y la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del estado (SICyT) (Universidad de Guadalajara, 2015). La constitución de dicho consorcio significa la cooperación de actores privados y públicos para la proyección internacional y su liderazgo nacional en materia educativa.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo a nivel estatal entre 2013 y 2017 en las agendas prioritarias de medioambiente, innovación, desarrollo metropolitano y municipal, transparencia y anticorrupción, igualdad de género, atención a migrantes, infancia, acuerdos de cooperación internacional, hermanamientos, eventos internacionales y visitas internacionales, se han llevado a cabo 28 eventos de tipo económico y 17 giras internacionales (Sanabria, 2018). La incorporación de los intereses del sector productivo en una estrategia integral de internacionalización brinda la oportunidad de generar cadenas de valor no sólo para perfilar la vocación económica del territorio, sino para generar mejores condiciones de desarrollo social.

Por su parte, los organismos de la sociedad civil expresan un amplio conjunto de intereses, tantos como asociaciones existentes. La incorporación de éstos a una visión general de internacionalización permite legitimar las políticas públicas en la materia, construir narrativas sociales para la internacionalización y facilitar sus modelos de vigilancia y fiscalización.

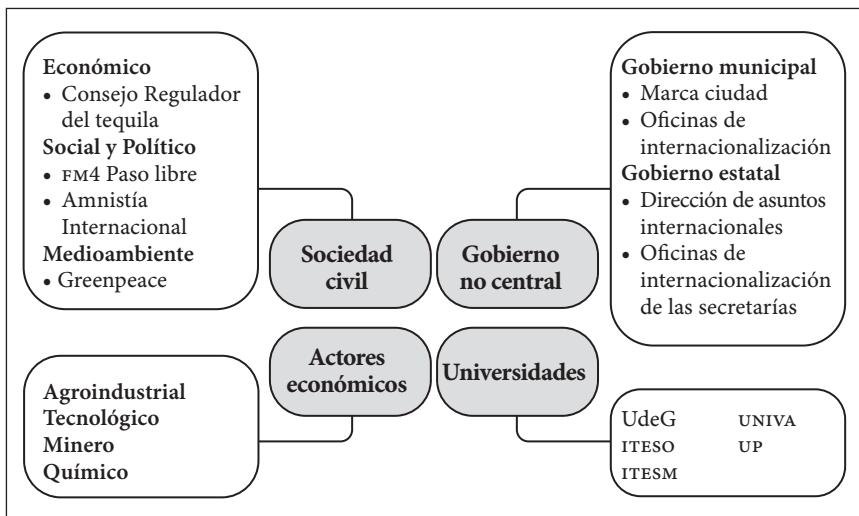


Figura 2.4. Armonización de actores e intereses.

Aunque no existe una fórmula única para armonizar los intereses de los actores territorializados para la internacionalización, es preciso desarrollar las estrategias necesarias que los articulen bajo el liderazgo del GNC, más, si la naturaleza y origen de esos actores responde a distintas dinámicas de la geografía internacional.

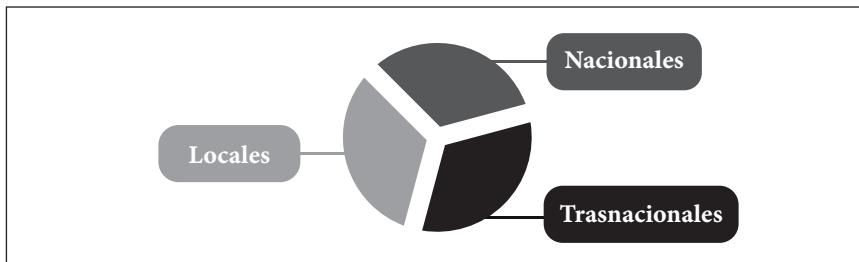


Figura 2.5. Los actores que operan en el territorio.

Bajo esta lógica, el GNC se convierte en el procurador del desarrollo local a través de la acción internacional, estableciendo, en armonía con los demás actores, ejes temáticos, geográficos y políticos prioritarios que respondan a demandas comunes y tengan sentido y utilidad social.

En suma, la construcción del ILI supone un esfuerzo de gobernanza local y de coordinación de los esfuerzos de los actores territorializados en su dimensión internacional con el liderazgo del GNC para la generación de áreas de oportunidad y desarrollo local.

## Referencias

AGUIRRE ZABALA, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? En Aldecoa, F. y M. Keating (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 203-235). Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.

ALDECOA, F. (2000). Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985/2005). En Aldecoa, F. y M. Keating (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 79-94). Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.

BARBÉ, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. 3<sup>a</sup> ed. Madrid: Tecnos.

CALDUCH, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA

CORNAGO, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 13-14.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2017). Población en Jalisco 2017. *Revista Digital del Instituto de Información Estadística y Geográfica*. Recuperado de <http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2017/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). *Diario Oficial de la Federación de México*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)

DUCHACEK, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

GALLARDO PÉREZ, A. (2005). Algunas consideraciones acerca del rol de la paradiplomacia en la política vecinal chileno-argentina. *Diplomacia*, 104, 60-77.

GARCÍA LÓPEZ, R. y M. García Moreno (2016). *Gestión de gobiernos subnacionales para resultados*. Módulo 1. Banco Interamericano de Desarrollo.

GARCÍA SEGURA, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Papers: revista de sociología*, 41, 13-

31. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25159/58481>

Gobierno de Jalisco (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

Gobierno de México (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México: Gobierno de la República.

HOCKING, B. (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. Londres/Nueva York: Macmillan/St. Martin's Press.

HOCKING, B. (2000). Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los Gobiernos No Centrales. En Aldecoa, F. y M. Keating (eds.) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 29-54). Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.

KEOHANE, R. O. y J. S. Nye (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MALÉ, J. P., C. Cors y V. Sanz (2014) *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 2. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/07/Cuaderno-AL-LAS-2.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat) (2014). *Objetivos y estrategias de ONU-Hábitat*. Recuperado de <https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/objetivos-y-estrategias/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Objetivos de desarrollo del milenio*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/mdgmomentum.shtml>

PAQUIN, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.

SANABRIA, W. (febrero 22, 2018). *Los mecanismos y la estrategia de internacionalización del estado de Jalisco*. (Ponencia presentada en el Foro de Oficinas de Asuntos Internacionales en Jalisco). Guadalajara, México.

SCHIAVON, J. A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. Ciudad de México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

SCHÜNEMANN, J. (2006). *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social constructivista*. Instituto Complutense de Estudios

Internacionales. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2006%20WP%2005-06.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s. f.) *Acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios de Jalisco*. Dirección General de Coordinación Política. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/148-jalisco>

SOLDATOS, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 34-53). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

STIGLITZ, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.

UGALDE ZUBIRI, A. (2005). La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada. En AA.VV. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005* (pp. 306-312). Bilbao: UPV/EHU.

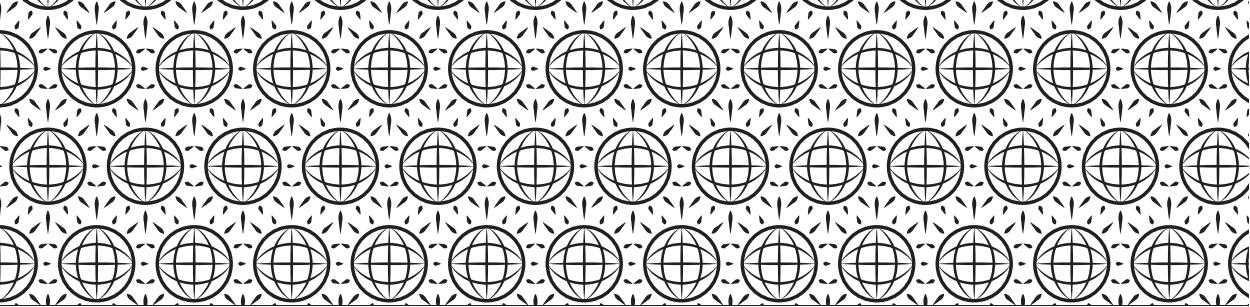
UGALDE ZUBIRI, A. (2006). La acción exterior de los actores gubernamentales no centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial. *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, 2, 115-128.

Universidad de Guadalajara (UdeG) (enero 22, 2015). *UdeG firma con cinco Universidades la Adenda Consorcio de Cooperación*. Recuperado de <http://www.udg.mx/es/noticia/udeg-firma-con-cinco-universidades-la-adenda-consorcio-de-cooperacion>

VELÁZQUEZ FLORES, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Revista de Relaciones Internacionales*, 96, 123-149. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/viewFile/18390/17469>

VILLARRUEL, D. (2010). *Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del estado de Jalisco (México) 1996-2006*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

VILLARRUEL, D. (2016). *El interés local internacional de los gobiernos no centrales. Análisis comparativo de la paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso*. México: Editoriales e Industrias Creativas de México.



## CAPÍTULO 3

# Intereses y compromisos internacionales desde lo local: la transformación de escenarios y perspectivas

LEONARDO DÍAZ ABRAHAM

---

## El escenario abierto: los gobiernos locales como actores estratégicos globales

En gran medida, el espíritu que ha animado las relaciones internacionales de los gobiernos locales está relacionado con procesos estructurales profundos que han determinado las condiciones y características para la integración de su marco de acción. Las grandes transformaciones estructurales mundiales que han dado lugar a la incursión de las entidades públicas subnacionales en los asuntos internacionales se han producido principalmente en razón de: a) los procesos generalizados de descentralización y reorganización de la gestión pública; b) la globalización y la liberalización del comercio, la inversión y los servicios; c) el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación; d) el intenso proceso mundial de urbanización; y e) la integración de agendas globales que requieren de la acción local. Estas corrientes son muy poderosas y a la vez han invitado, han empujado, a los gobiernos municipales y estatales a tomar una posición

manifiesta frente a temas antes considerados como exclusivos de los gobiernos centrales de los Estados nacionales.

Este importante viraje que comenzó a darse hace más de treinta años en los pilares de la agenda de la reforma administrativa del Estado, se ocupó de varias dimensiones del quehacer público. Entonces, un escenario de crisis, endeudamiento y escaso desarrollo hizo cada vez más patente la necesidad de reestructuración genérica de la gestión de la administración pública. Las condiciones deficitarias del Estado de bienestar se venían manifestando cíclicamente en los dos modelos políticos y económicos hegemónicos hasta el final de la Guerra Fría.

La administración pública abandonó las formas jerárquicas y centralizadas que caracterizaron su funcionamiento desde la fundación de los primeros Estados nacionales en el siglo XIX, para adoptar mayoritariamente una gestión más descentralizada y con una fragmentación pragmática y funcional del quehacer público. Se echó mano de modelos gerenciales más austeros y controlados mediante enfoques de maximización de recursos, provenientes del sector empresarial. La nueva lógica de eficiencia en el gasto público empujó a la realización de recortes masivos de personal y reducciones en el gasto público, a la reorientación y estrechamiento de la política social, a la privatización de empresas públicas y la consecuente redistribución territorial e institucional del poder político del Estado.

La agenda de la reforma del Estado se abocó en primer lugar a diseñar instrumentos que desalentaran los ámbitos de intervención del Estado en los procesos económicos y financieros. Esta reducción debería de ser acompañada por reformas constitucionales y legales que sustentaran un cambio tan profundo como irreversible. Así comenzó el firme paso de desmantelamiento del Estado de bienestar hacia un Estado modesto y no interventor (Crozier, 1989).

Otro punto fue la reducción de fondos para la operación de programas y organismos públicos que no se consideraran estratégicos. Algunos fueron cancelados, otros redimensionados o bien trasladados al control de la iniciativa privada u organizaciones sin fines de lucro (Aguilar Villanueva, 2006: 143). En este punto, la apertura y la

modificación de los marcos legales para la inversión extranjera directa (IED) se tornaron indispensables para asegurar la aplicación y el arraigo del nuevo modelo económico emergente (Babb, 2009). A este redimensionamiento y reorientación del aparato del Estado en general, se sumó la descentralización de las decisiones y la operación de la administración pública hacia unidades de gobierno subnacionales.

Estas condiciones compartidas por muchas otras entidades de gobierno subnacionales en el mundo, llevó a la activación de un tipo de relación que iba más allá de los hermanamientos tradicionales, promovidos durante la posguerra y la Guerra Fría. Los hermanamientos, como acción internacional, obedecían más a una lógica de reforzamiento de los vínculos entre países sin tomar en cuenta a los gobiernos locales y los intereses que representan legítimamente (Díaz Abraham, 2015: 38).

En este punto vale aclarar que en adelante, al referirnos a la acción internacional de los gobiernos locales se alude la labor pública en el terreno de las relaciones internacionales por parte de gobiernos no centrales, locales o subnacionales. En el caso particular de México se hace referencia a las autoridades de las entidades federativas o estados —gobiernos intermedios— y a los municipios como gobiernos locales de forma indistinta, pues la diferenciación de estos dos niveles de gobierno, si no es señalada de forma explícita, resulta irrelevante para el tema que nos ocupa ahora.

El periodo siguiente, caracterizado por el llamado *nuevo liberalismo* o neoliberalismo empezó a ganar terreno a partir de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Entre sus características fundamentales están la apertura de fronteras, la formación de bloques comerciales, así como también la multiplicación de agentes en el medio internacional. De hecho, la corriente neoliberal no se opone necesariamente a la intervención del Estado, sino que desdeña la pasividad mostrada en las últimas décadas por el Estado de bienestar. De lo que definitivamente está en contra esta corriente es la obstaculización de la libre competencia entre intereses privados. El Estado debe ser proactivo en el desarrollo y depuración de las condiciones de competencia real mediante un marco jurídico debidamente adaptado a las nuevas condiciones (Laval y Dardot, 2013: 63).

La implantación del modelo neoliberal o neo-funcionalista desplazó al Estado benefactor y tuvo como guía el programa de reconversión económica conocido como Consenso de Washington, refiriéndose al acuerdo alcanzado entre funcionarios de la Reserva Federal estadounidense, las bancadas en el Congreso, el entonces presidente Ronald Reagan, los técnicos y directivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (Babb, 2009). Este conjunto de medidas estuvo orientado a permitir a los países de América Latina enfrentar la crisis de la deuda externa que se venía acumulando desde los años setenta, a la vez que extendía en la región los intereses corporativos transnacionales —especialmente estadounidenses— con mayor intensidad y menos limitaciones.

Esta fórmula que construyó la nueva gestión pública consistió en la aplicación llana de medidas de política económica de forma acelerada a partir de los años ochenta. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron al frente de la condicionalidad macroeconómica para la transformación que daría paso a una nueva organización mundial de la economía. Después el modelo se fue extendiendo como una tendencia mundial hacia la globalización, en este caso a la apertura de fronteras y mercados. Pues, además de aliviar la presión sobre la deuda externa de los países menos desarrollados e intermediarios, se buscaba enfrentar el descenso en las tasas de retorno de beneficio del capital en los países centrales del norte tras la crisis económica acumulada a lo largo de los años setenta (Bustelo, 2003). Es en este escenario de cambios económicos y protestas sociales que emerge el marco que dará lugar a la acción internacional de los gobiernos locales en sus distintas dimensiones.

El enfoque teórico neo-funcionalista, que exalta los beneficios de la integración regional y la formación de comunidades políticas, empezó a cobrar fuerza a la luz de la experiencia exitosa de la ahora Unión Europea. Sin duda, el tránsito hacia la integración por parte de los países europeos fue una gran plataforma para la internacionalización de los gobiernos locales, primero europeos y luego de otros continentes. Como parte de este proceso gradual se habilitaron programas con fondos para la cooperación oficial descentralizada, primero entre gobiernos locales europeos y sus ex colonias, y luego

con otros actores internacionales bajo una lógica de asociación más pragmática que ideológica.

A la vez que las condiciones de organización interna de la vida pública y administrativa en los Estados nacionales se fueron transformando rápidamente bajo la batuta del Consenso de Washington, más allá de las fronteras, a través de distintas conferencias y acuerdos internacionales, se abrieron nichos para la participación de una importante variedad de actores para la construcción de agendas globales, pues los gobiernos nacionales ya habían sido rebasados en asuntos tan definitivos como esenciales.

Es posible dar un par de ejemplos relevantes sobre los contenidos que integran la agenda de acción global, como el cambio climático o la defensa proactiva de los derechos humanos como valor universal. Pues como bien afirma S. Curtis (2014: 22) en relación con las ciudades globales y regiones altamente urbanizadas, éstas tienen que buscar una estrategia para enfrentar dos tensiones continuas a la vez que contrarias. Por un lado, la organización territorial multinivel —no siempre jerárquica— del poder político en los Estados nacionales y sus unidades subnacionales; y por otra parte, la forma de organización trasnacional propia del sistema económico capitalista. Una disyuntiva que frecuentemente se manifiesta en el terreno bajo los principios de la democracia *versus* los propósitos del capitalismo.

Aunque en sus inicios este fenómeno no parecía relevante en sí, ya entonces revelaba una serie de resultados derivados de las transformaciones estructurales, tanto dentro como fuera de los Estados nacionales. El concepto de paradiplomacia o relaciones internacionales subnacionales (Aldecoa Luzárraga y Keating, 2000; Duchacek, 1990; Dyment, 1993) hizo su aparición con contundencia en estudios académicos hacia la década de los noventa, periodo del deshielo de la Guerra Fría. La proyección de intereses desde lo local hacia otros lugares del planeta escapaba por su particularidad a los rasgos generales que dibujan la política exterior de los gobiernos nacionales, que estuvo blindada a la participación de otros actores estatales que no fueran los poderes centrales, y en especial el poder ejecutivo y sus ministerios.

Durante las siguientes décadas este fenómeno evolucionó y atrajo la atención de teóricos, estadistas y tomadores de decisiones. Fue un

periodo peculiar, pues contrastaba intensamente con la rigidez en el diseño y operación de la política exterior por parte de los Estados nacionales durante la era bipolar. Entonces se abrió paso a una forma de acción pública internacional que estuvo suprimida por la hegemonía de los gobiernos centrales en los asuntos exteriores.

Entonces el concepto de paradiplomacia comenzó a asociarse con la promoción de los intereses que son propios a los gobiernos locales y sus gobernados en asuntos relativos a relaciones internacionales. Así también, la democratización que se experimentó a partir de la descentralización y la transformación de los gobiernos centrales fue ganando terreno y fue abonando cuotas de legitimidad a la acción de los gobiernos locales mediante las urnas.

Existe una gama amplia de motivaciones para la acción internacional que va desde la proyección de intereses económicos y de atracción territorial, hasta la contribución para solucionar determinada problemática común a otros actores. El aspecto económico es muy relevante en estos temas, si bien es cierto que la financiación altruista o a fondo perdido —salvo en el rubro de ayuda humanitaria— es desde hace bastante tiempo poco usual pues no alienta ciclos de desarrollo (Moyo, 2009). De hecho, el impulso a la actividad económica se concentra en la generación de infraestructura estratégica y de condiciones propicias para detonar el desarrollo territorial o sectorial.

Así, los campos estratégicos para la internacionalización de los gobiernos locales son la atracción de inversión extranjera directa (IED), el fomento de exportaciones, de la oferta de servicios turísticos, culturales y educativos, promoción de polos de competitividad o clústeres de innovación y alta tecnología. Igualmente, el apoyo gubernamental a fórmulas de asociación para la colaboración mixta entre empresas, universidades y sector social, enfocadas a potenciar su interacción con agentes extranjeros.

Hoy en día, los gobiernos locales de prácticamente todo el mundo juegan un papel definitivo en la mejora o deterioro de la calidad de vida de la población que radica en un determinado territorio. Además de las competencias de gobierno que le son propias, son socios estratégicos para la gestión territorial de las políticas públicas multi-nivel. Como ejemplo sirve la operación de mejores sistemas de aten-

ción social en educación, salud y cuidados de población vulnerable, así como para movilidad, seguridad pública, vivienda, inversión y empleo. Igualmente, como sabemos, los gobiernos de los estados y municipios son agentes clave para los procesos de desarrollo material con la generación de infraestructura para la habilitación de nuevas oportunidades.

De tal forma, una gran cantidad de los gobiernos locales han decidido alzar la mirada más allá de sus demarcaciones jurisdiccionales y participar de asuntos cuyo interés es compartido con otros actores públicos, privados y del sector social en el extranjero. La migración, el terrorismo, el deterioro medioambiental, la construcción de acuerdos comerciales, la no proliferación de armamento nuclear, el contrabando, son algunos ejemplos de problemáticas que exigen la interacción de agentes de diversa naturaleza y donde las autoridades subnacionales juegan un rol determinante.

El marco de acción propulsado por las condiciones señaladas, alienta la participación de los gobiernos subnacionales en asuntos internacionales en dos sentidos. Por un lado, las responsabilidades de los gobiernos locales que les son propias y que están vinculadas a la distribución de competencias en el territorio y a las políticas intergubernamentales que no les son exclusivas sino compartidas. Por otra parte, existen asuntos internacionales que permean varios sectores y actividades de los espacios locales. En este sentido, hay una fuerza que empuja a los gobiernos locales a involucrarse en cuestiones relativas a la política internacional y la gobernanza global (Ljungkvist, 2014: 33).

Es deseable que las autoridades locales sean responsables de sistematizar y potenciar las relaciones internacionales de una ciudad, municipio o estado dentro de las competencias propias y compartidas; pues, lo que se internacionaliza es el territorio, con sus actores, instituciones, reglas, relaciones económicas, intereses y expectativas bajo la visión estratégica del gobierno local. Adicionalmente hay que reconocer que bajo los parámetros actuales la acción de internacionalización implica preferentemente la construcción de una estrategia consensuada mediante procesos participativos para legitimar y arraigar la acción pública internacional.

## El mundo urbano interconectado: los gobiernos locales y las agendas globales

Las cumbres y los acuerdos internacionales de las últimas décadas son foros emblemáticos de los cambios que han impactado en la naturaleza del escenario internacional, de los actores y las agendas globales que prosperan entre las naciones y otros agentes. Desde principios de los años noventa fue evidente la incapacidad de los Estados nacionales y de los organismos internacionales a los que habían dado forma para gestionar por sí mismos los nuevos tiempos y vislumbrar los retos que plantea el nuevo orden mundial.

En el caso de los gobiernos locales, su paulatina incorporación como agentes del medio internacional se dio en el marco de varias cumbres y dentro de los acuerdos internacionales que derivaron de su celebración. En muchos casos, los asuntos tratados impactaban con las competencias subnacionales, sin embargo no existían mecanismos institucionales para recoger y hacer valer la opinión de los gobiernos no centrales. De formas distintas los gobiernos locales han asumido un papel protagónico especialmente en asuntos que son de su competencia propia o compartida.

Los primeros avances sustanciales en este campo se reflejaron en los convenios sobre cambio climático y sobre diversidad biológica contraídos a partir de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) y luego en la II Conferencia sobre los Asentamientos Humanos de la ONU-Hábitat II en Estambul (1996). En el texto final se reconoce “la necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de nuestros pueblos” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, 1996: 1).

Ya para entonces se había evidenciado la necesidad de incluir a los gobiernos locales bajo las nuevas condiciones propiciadas por los procesos de descentralización y la reforma de la gestión pública. Se requería de una plataforma de actores más amplia para alinear conjuntamente la acción hacia los objetivos propuestos a partir del diagnóstico de deterioro del medioambiente y de las condiciones de vida, especialmente en el medio urbano.

En este punto, tomemos en cuenta la tendencia centenaria hacia la concentración de la población en las ciudades, que se presenta como constante y aguda. Se estima que alrededor de tres millones de personas a nivel global se mudan, cada semana, a ciudades. Este ritmo, según cálculos de Naciones Unidas, implica que el 70% de la población mundial radicará en entornos urbanos para 2050 (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat, 2009: 8). Y es en este sentido que va la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos que llama a “forjar nuevos lazos para una acción solidaria en los planos local, nacional e internacional, a fin de mejorar el entorno en que vivimos” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, 1996: 1).

Todavía para el inicio del siglo xxi, la Declaración de Estambul se mantenía como la guía de principios y propósitos hacia la vida sustentable en el planeta bajo una concepción de interacción multi-nivel. Sin embargo, se requería acelerar y concentrar esfuerzos para identificar la problemática fundamental y enmarcarla en objetivos contenidos en una agenda común para su mejor seguimiento desde las distintas escalas del territorio. De ahí surgen en el año 2000 los ocho propósitos de desarrollo humano contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) promovidos por la ONU. La realización material de los ODM y de las políticas de desarrollo que de ellos derivan, mostraron la importancia que tienen para su cumplimiento y arraigo la inclusión de la sociedad civil, la academia, las empresas y los gobiernos municipales e intermedios.

Otro impulso reciente para la participación de los gobiernos subnacionales en problemáticas globales se dio en la conferencia Hábitat III en Quito en 2016. Cabe señalar que este encuentro sobre los asentamientos humanos y la sostenibilidad se celebra cada dos décadas y reúne a representantes de los Estados miembros de la ONU. Sin embargo, al cabo de las transformaciones estructurales experimentadas tanto dentro como fuera de los Estados nacionales, la participación de los gobiernos subnacionales se ha tornado definitiva para la materialización de las agendas y los compromisos contraídos por los gobiernos nacionales.

De esta cumbre surgió la llamada Nueva Agenda Urbana. Para su edificación consensuada se necesitaron varios años de trabajo y

debate sectorizados con distintos actores. En este importante evento estuvieron representantes de organismos internacionales, Estados nacionales, organizaciones de la sociedad civil y autoridades de gobiernos estatales, regionales y municipales, por mencionar los principales dentro de una gran diversidad en intereses y procedencias. La Nueva Agenda Urbana fue aprobada en Quito en 2016 y ratificada ese mismo año por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Uno de los grandes logros de esta agenda global es que se reconoce el vínculo estrecho que existe hoy entre la urbanización y el desarrollo. Estos son quehaceres públicos que se cristalizan en el cerco de las funciones de los ayuntamientos y los gobiernos estatales, a partir de la redistribución de las competencias a lo largo de los procesos de descentralización emprendidos desde las últimas décadas del siglo pasado. Ambos procesos, incluyendo conceptualmente a la democracia como parte del proceso de desarrollo, requieren del impulso de una relación multidireccional con otros agentes que interactúan dentro y fuera del territorio.

En un sentido práctico, la descentralización alcanzó a la política exterior (Cornago, 2010) y los gobiernos intermedios y municipales asumieron el abanico de oportunidades, retos, responsabilidades y compromisos comunes propios de las condiciones que han evolucionado hasta ahora. Sin ser menester, gran parte de las entidades federativas, ciudades, metrópolis y municipios están ahora en posición de valorar el potencial de la internacionalización estratégica. Estos suelen fungir como líderes o facilitadores de la acción internacional desde su entorno de ejercicio político constitucional, encabezando o apoyando los intereses de los actores localizados territorialmente.

Así, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2015) los dirigentes mundiales aprobaron el Programa de Desarrollo Sostenible para 2030, que incluye un total de 17 objetivos de desarrollo sostenible para, supuestamente, enfrentar las causas de la pobreza, la desigualdad y la injusticia, así como para hacer frente al cambio climático de cara al año 2030. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) son una extensión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que contemplaban ocho metas contra la pobreza y que los líderes mundiales se comprometieron a alcanzar para 2015. Es

reconocido prácticamente por todos que no se lograron los resultados esperados, por lo que se deberán de reorientar las acciones para la vida sostenible en el planeta y los gobiernos locales ocuparán un sitio importante en la estrategia.

De hecho, en el marco de estas cumbres se ha reconocido el creciente activismo de los gobiernos locales para contribuir eficazmente en la solución de asuntos de competencia multinivel, pues éstos han mostrado capacidad jurídica y material para *localizar* en el territorio, mediante el ejercicio público, los acuerdos y compromisos contraídos por los gobiernos nacionales. Esta tarea va desde la alineación de las metas y objetivos en los distintos niveles y sectores en un territorio determinado, hasta la determinación de asociaciones estratégicas, la definición de los medios para su materialización y la construcción de indicadores para el monitoreo de avances y rezagos. Claramente, el medio urbano es el frente para lograr estos cambios y los gobiernos locales juegan un rol fundamental.

En particular, el caso de México es ejemplo de un país inminente-mente urbano y con una tendencia vigente hacia la concentración de la población en las ciudades y regiones urbanizadas. En 1980, se calculaba que el 51.8% de la población habitaba medios urbanos. Treinta años más tarde, se reportaba al 62.5% del total de la población radicando en núcleos urbanos (Sobrino, 2012: 1). Según este investigador, las principales características de la urbanización del país en la fase comprendida entre 1980 y 2010 han sido el descenso del crecimiento de la población en la zona metropolitana de la Ciudad de México, que había sido tradicionalmente un polo de atracción para los flujos de migración interna y que se convirtió en un expulsor de migrantes nacionales e internacionales.

Otra característica reciente es el crecimiento de la población en ciudades intermedias y zonas metropolitanas en el resto del país. El caso de la zona de Occidente, donde se incluyen Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, registraba en 2010 al 70.9% de la población en áreas urbanas (Sobrino, 2012: 9). De hecho, se estima que el ritmo de urbanización de 2014 a 2050 será del 60% a nivel mundial, sumando aproximadamente 6 mil 300 millones de personas que habiten zonas urbanas en el planeta (Gardner, 2016: 27). Desde esta

perspectiva cuantitativa, resulta evidente el potencial de los gobiernos subnacionales para alcanzar niveles de bienestar frente a severas problemáticas en el campo social, económico y medioambiental.

Un caso excepcional de la contribución de los gobiernos locales a la materialización y continuidad de los acuerdos internacionales fue dado en 2017 por parte de varios gobiernos locales estadounidenses ante el retiro del presidente Trump del Acuerdo de París. Cabe recordar que este histórico acuerdo alcanzó el consenso después de largas sesiones de preparación, coordinadas en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El anuncio de retirada era esperado por los internacionalistas que estaban atentos a las medidas proteccionistas y de distanciamiento del financiamiento de varios organismos internacionales que había anunciado Trump desde su campaña.

La percepción de este personaje y su equipo sobre los acuerdos internacionales como el alcanzado en París por la administración de Obama es que frenan el crecimiento de la economía estadounidense, lo cual sea posiblemente cierto pero atiende a una amenaza real como es el deterioro irreversible de las condiciones medioambientales globales. En términos generales el Acuerdo de París establece una serie de medidas consensuadas para la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Este acuerdo trata de limitar el horizonte de la expansión del uso de la energía fósil no renovable y en cambio, dar aliento a la energía limpia que avanza en sentido contrario de los poderosos intereses de la industria petrolera.

Al día siguiente del anuncio del retiro se formó la Alianza Climática de los Estados Unidos integrada por 12 gobernadores, entre demócratas y republicanos, que se rehusan a abandonar los objetivos comprometidos en el Acuerdo de París. Primero, más de sesenta alcaldes de ciudades y condados estadounidenses refrendaron por cuenta propia los compromisos ambientales derivados del histórico acuerdo. Posteriormente sumarían 377 alcaldes, incluidas las 10 ciudades más pobladas del país que trasladarían a sus demarcaciones los compromisos globales enunciados en los acuerdos de París para reducir en el ritmo del calentamiento global como consecuencia de las emisiones de GEI. Este suceso evidenció la capacidad de los gobiernos locales de

conducir asuntos globales en sus territorios y la relativa autonomía que tienen en el marco de la repartición de competencias y permeabilidad hacia los asuntos globales.

Sin duda, este tipo de experiencia es una muestra de los grandes avances que se han dado en la proyección de intereses locales compartidos con otros agentes para la *localización* de acuerdos de política global en el terreno. Los acuerdos recientes de Sendai, Addis Abeba, la Agenda 2030, los ODS y la COP 21 sostuvieron cumbres locales paralelas. Estas lograron una comprensión mucho más clara de las implicaciones que tiene el desarrollo inclusivo, sostenible y multinivel para el equilibrio del entramado de la gobernanza multinivel contemporánea. Para los gobiernos locales, así como para el conjunto de la comunidad internacional, las agendas globales que han sido sucesivamente adoptadas apuntan hacia el trabajo coordinado para alcanzar las transformaciones necesarias para contrarrestar los efectos nocivos de la actividad humana en el planeta y fomentar buenas prácticas.

Por otra parte, el principio de subsidiariedad, tomado del Derecho Comunitario europeo, es muy pertinente en esta reflexión pues tiene por objeto garantizar que los efectos de la acción pretendida por alguna entidad pública deberá ser lo más cercana posible al ciudadano en los niveles nacional, regional o local. En este sentido, la subsidiariedad es “seguramente uno de los principios de mayor calado democrático en el contexto de la gobernanza moderna o contemporánea” (Proyecto AL-LAS, 2016: 52). Esto es, si un gobierno nacional no es capaz, no asume como propios o no consigue resolver determinados asuntos prioritarios para el interés de las comunidades subnacionales, éstas legítimamente están en posibilidades de abonar desde su cerco de competencias a la transformación de las condiciones. Por ejemplo, es legítimo para un gobierno local, electo democráticamente, operar como promotor de las potencialidades económicas de la demarcación en el extranjero o colaborar con la búsqueda de nichos y socios comerciales e inversionistas en distintos foros internacionales (Brown, 1995: 237).

Más allá, para Castells y Borja, la escala local actúa como la gestora de las fuerzas globales en el territorio; especialmente en el sector de la competitividad y la productividad, la inclusión socio-cultural, como por supuesto en la representación, participación y gestión de los asun-

tos públicos (Borja y Castells, 2001). De hecho, la acción internacional de los gobiernos locales contribuye continuamente a la construcción de balances dentro de la gobernanza global desde lo local, al mantener dentro de sus agendas de gobierno asuntos clave como la gestión del agua, manejo de residuos, políticas de transporte, control sobre emisiones y otros muchos asuntos de impacto global e interés local.

Muy posiblemente la mayoría de los países requieren de la actualización de sus marcos jurídicos para reconocer y dar sustento a las nuevas formas plurales de relaciones internacionales de los estados. Igualmente, el Derecho Internacional Público cambiará en los próximos años para adaptarse a la realidad de la acción exterior de una multitud de agentes con propósitos e intereses diversos y frecuentemente divergentes.

Sobre este asunto, hay posturas teóricas que abogan por la transformación de las condiciones estructurales contemporáneas para modular de mejor forma la interacción local-global y viceversa. Por ejemplo, Blank (2006a) defiende la emergencia del derecho local internacional sobre la base de la globalización, la interdependencia y el acelerado proceso de urbanización que se ha tornado en una fuerza de atracción de la población. De este modo, destacan dos fuerzas que presionan en sentidos opuestos: por un lado los intereses, las expectativas y la interacción de los gobiernos locales como actores mundiales; y por otro, el propio fenómeno de globalización que ha multiplicado y apartado los centros de decisión de la zona exclusiva de los gobiernos nacionales.

Esta perspectiva se fundamenta en el argumento de que los gobiernos centrales son incapaces de modular por sí solos las fuerzas, sucesos o fenómenos provenientes del exterior. El Estado como totalidad requiere de las unidades de gobierno subnacionales para enfrentar las fuerzas que encarnan la globalización (Frug y Barrón, 2006). Sin duda, los gobiernos locales mantienen una relación fluida y compleja con el medio internacional, la cual desconoce el Derecho Internacional Público al estar fincado sobre los cimientos del Estado nacional de posguerra que ahora ya no existe como tal.

De hecho, el derecho internacional público sólo reconoce a los Estados nacionales y a las organizaciones internacionales formadas

por éstos como sujetos del mismo. Blank (2006b: 266) expone cuatro argumentos fundamentales para justificar, sobre una base democrática, el surgimiento del derecho local internacional: a) los gobiernos locales son entidades públicas territoriales con relaciones internacionales susceptibles de ser regidas por el derecho internacional y por tanto, ser reconocidos como sujetos con obligaciones y potestades internacionales acotadas por el derecho internacional público tradicional y con una esfera propia de acción internacional definida por sus competencias exclusivas; b) deben ser sujetos activos en la regulación de las actividades de las entidades trasnacionales en su demarcación en asuntos de competencia local; c) son actores capaces de contraer obligaciones internacionales a la vez de armonizar y aplicar dentro de sus fueros, las normas del derecho local internacional; y d) los gobiernos locales son participantes activos en la política internacional, ya sea en solitario, asociados con otros del mismo país o con la formación de redes mundiales o con entidades territoriales de otros Estados nacionales.

Esta óptica propone la conveniencia de que operen paralelamente dos formas de regulación del derecho internacional. Una para los gobiernos locales y otra para los gobiernos nacionales. Sin duda este modelo presenta dificultades severas, pero manifiesta con claridad el avance decidido e irreversible de los gobiernos locales hacia asuntos que le competen dentro de la esfera global.

## Reflexión final

Desde hace varias décadas los intereses y los compromisos internacionales de los gobiernos estatales y municipales se han extendido y profundizado en varios sentidos. Por una parte, las entidades de gobierno subnacionales o no centrales han particularizado sus intereses dentro del territorio a manera de especialización o vocación productiva y a su vez la han exteriorizado. Esto, a partir de la oferta y demanda de servicios, mercancía o recursos y de la promoción de la *attractividad* del territorio para la inversión, la producción y el consumo. Esta es una dimensión básica de la acción internacional de

los gobiernos locales, sin embargo no es la totalidad. Hay una larga trayectoria de activismo internacional de los gobiernos locales para insertarse como un actor de peso en las agendas de acción global, que sin duda requieren de un marco de acción multinivel y con una plataforma de asociación plural y ejecutiva.

Desde esta perspectiva, la internacionalización de los gobiernos locales no es un fin en sí mismo sino un medio para potenciar en primer lugar el desarrollo del territorio en beneficio público y el bienestar de la población de la demarcación. Sea mediante la promoción comercial o como defensores del medioambiente y los derechos humanos, los gobiernos locales están frente a la oportunidad de cambiar las formas de hacer política y relacionar la autoridad del Estado con la sociedad desde una lógica de proximidad. De la misma manera, los gobiernos locales además de buscar en las relaciones internacionales el beneficio material y simbólico de la población que vive en sus demarcaciones, deben concebirse en acción *hombro con hombro* con otros líderes locales del mundo que van como socios en diversos sentidos y cómplices en otros.

Esto también bajo la perspectiva de que el proceso de internacionalización de los gobiernos locales, sus organizaciones y redes es una realidad irreversible. Es difícil pensar en un centro urbano que no tenga necesidad de establecer hoy en día contacto con diversos agentes internacionales e involucrarse en asuntos compartidos. Las próximas décadas ofrecen una oportunidad sin precedente para reconfigurar radicalmente las estructuras sociales y económicas sobre las que se ha fincado el desarrollo. Sin duda, como alguna vez señaló Ban Ki-Moon, ex secretario general de la ONU, será en las ciudades —y en los distritos urbanos— donde se gane o se pierda la batalla por un desarrollo sostenible (Proyecto AL-LAS, 2016: 71). Los gobiernos locales y regionales pueden liderar la reformulación de soluciones ascendentes, aprovechar su proximidad con la ciudadanía y aportar un nuevo modelo de *gobernanza compartida* entre instituciones de distintos niveles de gobierno y sectores sociales y privados.

Sin duda el quehacer público exige que en las distintas esferas se armonicen los intereses y las responsabilidades que emanen de las condiciones locales y globales contemporáneas. Existe una nueva

conciencia que aproxima a los ciudadanos y sus gobiernos inmediatos a temas vinculados con el bienestar individual, colectivo y global. La formación de consensos en las agendas de acción global requiere que se restaure la confianza en las instituciones como representantes del interés público, a la vez que se fomente el liderazgo responsable, transparente y proactivo.

## Referencias

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

ALDECOA, F. y M. Keating (eds.) (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.

BABB, s. (2009). *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. Chicago: Chicago University Press.

BLANK, Y. (2006a). The City and the World. *Columbia Journal of Transnational Law*, 44 (3), 875-939.

BLANK, Y. (2006b). Localism in the New Legal Order. *Harvard International Law Journal*, 47 (1), 263-298.

BORJA, J. y M. Castells (2001). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (6<sup>a</sup> ed.) Madrid: Taurus-UNCHS (Hábitat).

BROWN, S. (1995). *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics (post-Cold War edition)*. Nueva York: HarperCollins.

BUSTELO, P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al post-Consenso de Washington y más allá. En Universidad Complutense, *Estudios de historia y de pensamiento económico (Homenaje al profesor F. Bustelo)*. Madrid: Editorial Complutense.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1996). *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecelestambul.html>

CORNAGO, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (ed.) *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

CROZIER, M. (1989). *Estado Modesto, Estado Moderno: estrategia para el cambio*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

CURTIS, S. (2014). The meaning of Global Cities, States, and International order. En S. Curtis (ed.) *The power of the cities in international relations* (pp. 16-31). Abingdon: Routledge.

DÍAZ ABRAHAM, L. (2015). La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 33-47.

DUCHACEK, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

DYMENT, K. M. (1993). Substate paradiplomacy: the case of Ontario government. En B. L. e. Hocking (ed.) *Foreign relations and federal states* (pp. 153-169). Leicester: Leicester University Press.

FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y M. del Huerto Romero (2016). *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?* Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, 7. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Cuaderno-AL-LAS-7.pdf>

FRUG, G. E. y D. J. Barrón (2006). International Local Government Law. *The Urban Lawyer*, 28 (1), 1-62.

GARDNER, G. (2016). Las ciudades del mundo en un vistazo. En G. Gardner, T. Prugh y M. Renner (eds.) *Ciudades Sostenibles: del sueño a la acción* (pp. 27-33). Barcelona: Icaria-FUHEM.

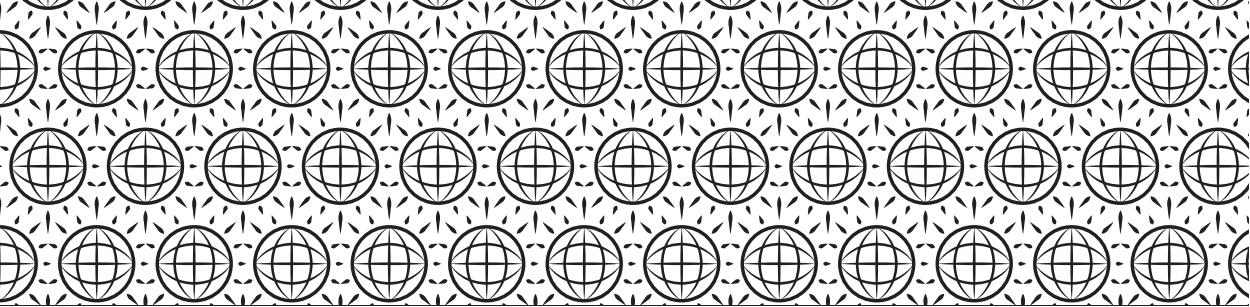
LAVAL, C. y P. Dardot (2013). *La Nueva Razón del Mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

LJUNGKVIST, K. (2014). The Global City: From Strategic Site to Global Actor. En S. Curtis (ed.) *The Power of Cities in International Relations* (pp. 32-56). Nueva York: Routledge.

MOYO, D. (2009). *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Vancouver: Douglas & McIntyre.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.

SOBRINO, J. (2012). La urbanización en el México contemporáneo. *Notas de Población*, 94, 93-122.



## CAPÍTULO 4

# El lugar del territorio en los estudios paradiplomáticos

NAHUEL ODDONE

MARIANO ÁLVAREZ

---

## Perspectivas analíticas de la paradiplomacia

Existen tres grandes enfoques para aproximarse al fenómeno de la paradiplomacia. El primero, a partir de sus causas, centrando el análisis en qué condiciones son necesarias para que los gobiernos no centrales se internacionalicen. El segundo, son las motivaciones, es decir las razones por las cuales las entidades subestatales se involucran en asuntos exteriores. Finalmente, el estudio de la paradiplomacia puede ser observado desde distintas perspectivas analíticas: la definición de actor internacional; la política exterior y los procesos de tomas de decisión; el desarrollo territorial; la integración regional; o la gobernanza. Los tres enfoques presentan validez propia, dependiendo de los intereses del investigador. Lo que se hace notar en este capítulo es que las tres clasificaciones comparten una misma dimensión: la territorialidad.



**Figura 4.1.** Enfoques para el análisis de la paradiplomacia.

Fuente: elaboración propia.

## ¿Qué provoca la internacionalización de los gobiernos no centrales?

Se suele argumentar una pluralidad de causas para explicar el surgimiento de la paradiplomacia. A continuación, se revisan las principales, agrupándolas en tres grandes categorías. En primer lugar, se presentan las que responden a crisis o cambios en el sistema internacional; en segundo lugar, las relacionadas con cambios en el Estado; y finalmente, las que surgen desde el ámbito subestatal.

Respecto al sistema internacional, uno de los argumentos más frecuentes es la globalización. Si bien no se encontraba presente en la primera tipología de causas realizada por Soldatos (1990), su influencia en trabajos posteriores es indiscutida. Sobre el papel que juega en el desarrollo de la paradiplomacia, existen tres grandes posturas. Una indica que la globalización es la principal causa;<sup>1</sup> otra, le otorga importancia pero no de manera exclusiva sino complementaria a otras razones tam-

<sup>1</sup> Véanse Keating (1999); Marx (2008); Drnas de Clément (2011); Michelmann (2007); y Moreira, Senhoras y Vitte (2009), entre otros.

bién necesarias,<sup>2</sup> como los procesos de regionalismo; el último grupo afirma que la globalización es sólo el contexto en que se desarrolla la actividad paradiplomática, sin ser la causa detrás de la misma.<sup>3</sup>

El segundo argumento más utilizado sobre los cambios en el sistema internacional, es el de las crisis económicas. La incapacidad mostrada por el Estado para proteger a los gobiernos no centrales de los vaivenes económicos habría obligado a éstos a buscar herramientas para *defenderse* y una de ellas sería la paradiplomacia. Esta interpretación tiene un basamento más bien *reactivo* de la paradiplomacia. En su primer trabajo, Duchacek (1984) advertía al respecto, pero no colocaba a la crisis como la causa principal, ésta jugaba más bien un rol catalizador. Dicha postura fue reforzada por Borja (1997), para quien la crisis fue la que generó el *boom* de la actividad paradiplomática en los setenta y ochenta. Keating y Loughlin (1997) afirman que el papel jugado por la crisis es el de un punto de inflexión entre la regionalización y el regionalismo, trasladando la movilización de las regiones subestatales desde una dinámica *top-down* impulsada por el gobierno central, a una *bottom-up* impulsada directamente por los gobiernos no centrales. En América Latina, Bernal Meza (1990) sostiene que este fenómeno ocurrió con la crisis de los ochenta, la cual habría puesto en evidencia las asimetrías territoriales al interior de los países.

El incremento de la interdependencia,<sup>4</sup> o el reconocimiento de ésta por parte de los gobiernos no centrales, es mencionada como la tercera causal, con dos grandes líneas argumentales. La primera, surge inclusive antes del auge de la paradiplomacia, ya que a partir

<sup>2</sup> Véanse García Segura (1996); Tussie (2004); Campbell y Fuhr (2005); Aranda, Ovando y Corder (2010); Milani y Oliveira (2011); y Nasirov (2003), entre otros.

<sup>3</sup> Véanse Kincaid (2003; 2010) y Requejo (2010), entre otros.

<sup>4</sup> Para Keohane y Nye (1977) el final de la Guerra Fría venía acompañado de nuevos temas en la agenda internacional, así como actores de naturaleza no estatal. “Vale la pena mencionar que estos autores no realizaron una construcción teórica sobre el relacionamiento internacional a partir de actores subnacionales, pero su entendimiento sobre el surgimiento de relaciones intergubernamentales y transnacionales, en paralelo con las relaciones interestatales, contribuyó con el desarrollo teórico de la proyección internacional desde el componente subnacional o subestatal” (Oddone, 2016b: 48). No siempre el término utilizado fue el de interdependencia. Al mismo tiempo que escribían Keohane y Nye (1977), lo hacía Manning (1977), denominando a la nueva realidad como interméstica (*intermestic*). Se resumía en un único término a las características de los nuevos temas que, si bien se trataban a nivel internacional, afectaban directamente a los intereses políticos y económicos locales.

de los setenta las personas habrían comenzado a tomar conciencia de la interdependencia que tenían con el resto del mundo (Alger, 1977), por lo que Duchacek (1984; 1986; 1988) argumenta que este reconocimiento es la mayor causa de la paradiplomacia. Una segunda aproximación, coloca a la interdependencia con otras causas como la globalización (García Segura, 1996), o como uno de los factores que influyen en el surgimiento del fenómeno, pero no ya como el factor principal (Soldatos, 1990).

El segundo grupo de causas se relaciona con las transformaciones llevadas a cabo desde y dentro de los Estados, ya sea administrativa o económicamente, que han motivado o posibilitado el involucramiento en asuntos externos de los gobiernos no centrales. La más mencionada dentro de este grupo es la democracia, la cual tiene un impacto particular en América Latina a partir de la tercera ola de democratización en la década de los ochenta.<sup>5</sup> No obstante, hay trabajos que indican que, si bien los procesos de democratización favorecieron el surgimiento de las actividades paradiplomáticas, el fenómeno también tiene lugar en países no democráticos como China,<sup>6</sup> por lo que se la discute en tanto condición necesaria y exclusiva para el surgimiento de la paradiplomacia.<sup>7</sup> Asimismo, Kincaid (2010) afirma que el principal factor causal de la paradiplomacia es la libertad de acción producida por la democracia y liberalización del mercado, colocando a la democracia como motor primario. En América Latina el argumento democrático ha demostrado ser particularmente relevante, en un contexto más general en donde la consolidación democrática devolvió mayor autonomía a los gobiernos no centrales.<sup>8</sup> Por su parte, Cornago (2010a) afirma que las disputas fronterizas y los autoritarismos políticos habían impedido por décadas el surgimiento de gobiernos no centrales fuertes en América Latina, y esto fue lo

<sup>5</sup> En Argentina la democracia regresa en 1983, en Brasil y Uruguay lo hace en 1985, y en Paraguay y Chile ocurre en 1989. Huntington (1994) denominó a estos procesos ocurridos durante los 15 años siguientes a la Revolución de los Claveles en 1974, que puso fin a la dictadura portuguesa, como la tercera ola democratizadora. En unos treinta países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos.

<sup>6</sup> Véase Kincaid (2003).

<sup>7</sup> Véase García Segura (1996).

<sup>8</sup> Véase Bernal Meza (1990).

que cambió con la consolidación de la democracia y el nuevo empuje de los esquemas de integración (Cornago, 2006). En años recientes, autores como Requejo (2010b) u Oddone (2016a) han reposicionado la tesis democrática como causa de las actividades paradiplomáticas.

La descentralización, como fenómeno político, también forma parte de este grupo y era ya advertida como causa de la paradiplomacia por Duchacek (1988). En los noventa, las mega-tendencias mundiales condujeron a la descentralización, generando una nueva geografía del poder, donde el territorio adquirió una centralidad (Huerto Romero y Madoery, 1997) que se trasladó a su proyección en la esfera internacional.<sup>9</sup> Cornago (2010a) ha subrayado que los procesos de descentralización afectaron el régimen de la política exterior, entendido como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidos o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (Kigley, 1987: 247) y desde la perspectiva de que

las estructuras constitucionales y las relaciones políticas internas no sólo ayudan a determinar los procesos a través de los cuales emerge la acción exterior que también pueden afectar materialmente a la propia sustancia de esas políticas y a la capacidad disponible en los gobiernos para lograr sus objetivos en el sistema internacional (Cornago, 2010a: 119).

Otros trabajos recientes presentan una postura distinta, al colocar la descentralización como una causa no directa. Por ejemplo, Barros y Silva (2007) afirman que es la paradiplomacia quien presiona para la descentralización del poder político internacional, contribuyendo así a una mayor democratización del sistema internacional.

La apertura económica y consecuente liberalización del mercado es la tercera gran transformación del Estado que es vista como causa de la paradiplomacia. Entre los primeros trabajos de esta línea se encuentra el de Thompson (1990), según quien dos de las tareas primordiales de los gobernadores en los Estados Unidos son incrementar la economía de sus estados y ofrecer oportunidades laborales a sus

<sup>9</sup> Véanse Campbell y Fuhr (2005) y Boisier (1996).

ciudadanos. Habría sido debido a los cambios en la economía que los gobernadores debieron extender sus esfuerzos al área internacional, a fin de cumplir con dichas funciones. El efecto de esta transformación se dio en dos niveles: por un lado, la liberalización del mercado redujo el papel del Estado; mientras que por otro, enfrentó a los gobiernos no centrales a la competencia internacional (Kincaid, 2003). Russell (2006; 2010) denomina a la corriente como *globalismo*, una línea de pensamiento que asegura que la gobernabilidad a nivel nacional es poco o nada efectiva en un mundo sin fronteras, por lo que el Estado ya no es funcional a las necesidades de sus partes.<sup>10</sup> De esta forma, los gobiernos no centrales saldrían al exterior en búsqueda de inversiones para poder generar empleo, renovar la base productiva y desarrollarse económicamente.<sup>11</sup> En América Latina, este argumento encontró fuerte eco en los trabajos de Colacrai y Zubelzú (1994; 2004), quienes, si bien indican que la internacionalización de los gobiernos no centrales en Argentina comenzó con la redemocratización, afirman que la misma tomó fuerza con el proceso de apertura económica emprendido en los noventa.<sup>12</sup>

El tercer grupo de causas se refieren a cambios o situaciones que se dan en el nivel subestatal, es decir que surgen directamente desde los gobiernos no centrales. La imitación (*me-tooism*) ha estado presente desde temprano como causal de la paradiplomacia. Algunos gobiernos no centrales establecieron contactos con el exterior simplemente para emular el éxito que otros habían tenido atrayendo inversiones o empresas (Duchacek, 1984). Dicha imitación llevó en los ochenta a la apertura apresurada de muchas oficinas de representación en el extranjero, práctica que era llevada a cabo desde hacía décadas por Quebec y que fue emulada por otros gobiernos locales.

El factor fronterizo, por su parte, ha estado presente desde los primeros trabajos de Duchacek (1984; 1986), pero en aquellos el autor se centraba en el debilitamiento de la frontera por fuerzas internacionales, lo que a la postre se convertiría en una oportunidad para el desarrollo paradiplomático transfronterizo de los gobiernos no centrales. La pa-

<sup>10</sup> Véanse Ohmae (1993) y Goldsborough (1993).

<sup>11</sup> Véanse Borja (1997) y Gallardo Pérez (2007), entre otros.

<sup>12</sup> Véase también Tussie (2004).

radiplomacia transfronteriza constituye un eje de articulación fundamental para la cooperación territorial en América Latina, debido tanto a las distancias entre los centros urbanos como a los condicionamientos geográficos y recursos naturales compartidos. Su estudio ha generado un grupo importante de trabajos que discurren sobre el isomorfismo institucional para fortalecer la paradiplomacia en diferentes contextos regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), así como en contextos binacionales como las fronteras de México con Estados Unidos, Guatemala o Belice.

Finalmente, el separatismo debe ser también considerado, y según Paquin y Lachapelle (2004), es una de las variables más apreciables y la más ignorada en los estudios de paradiplomacia. No obstante, los esfuerzos independentistas a través de la paradiplomacia son una forma ambiciosa de ésta (Lecours, 2002) y la que generaría reales inconvenientes con el Estado (Wolff, 2007). Es por ello que se hace una distinción entre paradiplomacia y protodiplomacia, tal y como lo hiciese Duchacek en su último trabajo (1990) y que retomaran posteriormente Philipart (1997) y Álvarez (2016).

## ¿Cuáles son los motivos de la actividad paradiplomática?

A diferencia de los argumentos respecto de las causas, aquellos que se focalizan en las motivaciones de la paradiplomacia son un grupo más reducido y con argumentos más consensuados. Se trata de clasificaciones a grandes rasgos que ofrecen áreas de interés o tipos de motivaciones dentro de las cuales pueden ubicarse las particularidades de cada caso. Asimismo, normalmente las actividades paradiplomáticas tienen un objetivo específico y no intereses amplios como es el caso de la política exterior de los gobiernos centrales (Keating, 2000), por ello el análisis de motivaciones resulta frecuentemente más simple.

La clasificación más difundida fue presentada por Keating (1999),<sup>13</sup> quien propuso tres categorías: económicas, culturales y políticas; luego, él mismo (Keating, 2003) incluyó las motivaciones secesionistas

<sup>13</sup> Véase también Keating (2000; 2003).

dentro de las políticas, como categoría separada y bajo el nombre de protodiplomacia. Kincaid (2003) incorporó una cuarta: los asuntos transfronterizos. Posteriormente, Michelmann (2009) utilizó dos de las tres motivaciones de Keating —la económica y la política— y agregó las altruistas. Álvarez (2016) produce una nueva clasificación basada en dichos autores, agrupando las motivaciones en económicas, culturales, políticas, altruistas y fronterizas.

Las motivaciones económicas suelen ser colocadas como las más importantes (Michelmann, 1990; 2009; Keating, 2000; 2003), debido a que los ciudadanos miran primero a sus gobernadores más cercanos para reclamarles por su situación económica. A su vez, esta motivación no sólo lleva a actuar directamente en la arena internacional, sino también a participar en las negociaciones de tratados internacionales de manera indirecta. Asimismo, la búsqueda de inversiones para aumentar el crecimiento y el empleo, la apertura de nuevos mercados para los bienes producidos por firmas locales, y la recepción de transferencia de tecnología para modernizar el aparato productivo, junto con la promoción de la región como destino turístico, son motivos económicos *per se* para la paradiplomacia (Keating, 1999). Las regiones se vieron en parte forzadas a salir a buscar inversiones, mercados y tecnologías, debido a que, conforme las economías nacionales se enfrentaron a la globalización, sus políticas de desarrollo regional disminuyeron (Keating, 2003), generando a la postre una mayor coordinación con otras escalas, ya sean supranacionales o subnacionales / subestatales, e impactando incluso en las interpretaciones de la conceptualización sobre la gobernanza.

Las motivaciones culturales fueron originalmente expuestas en referencia a los grupos étnicos o culturales que se encontraban inmersos en Estados plurinacionales (Michelmann, 1990). El contar con una lengua o cultura propia constituía una motivación para que los gobiernos no centrales buscassen recursos y apoyo en la arena internacional, especialmente cuando el Estado fuese contrario a la particularidad cultural, o la zona de la que es originaria la lengua se encuentra en otro Estado. Ello no implica necesariamente un deseo independentista (Keating, 1999; 2000; 2003). Kincaid (2003) incorpora en este grupo también a los simples intercambios culturales,

es decir, actividades que son llevadas a cabo sin fines políticos o de supervivencia identitaria.

Existen distintos tipos de motivaciones políticas, algunas atribuibles a que el mundo internacional se presenta como una vidriera para las autoridades subestatales, permitiéndoles salir en la prensa y así promover su carrera política (Michelmann, 1990). El escenario internacional ofrece a los gobernadores la oportunidad de aumentar los intereses de su comunidad, al tiempo que su perfil político personal (Michelmann, 2009). Vale la pena considerar, a modo de ejemplo, el espacio de proyección político ofrecido por la Red Mercociudades en el Mercosur. Por otro lado, la paradiplomacia también puede ser utilizada por regiones sin cohesión política, en donde los gobernadores buscan generar unidad interna a partir de la proyección internacional de la región, para posicionarse en la arena política o para darle mayor relevancia a la región y con ello poder luego reclamar más recursos internamente o en la cooperación internacional, o promoverla turísticamente (De Frantz, 2008).

Otro fuerte incentivo político para la paradiplomacia es el crecimiento de los regímenes trasnacionales de comercio, los cuales han reducido los poderes de los gobiernos no centrales, sometiéndolos a tratados en los cuales no han participado, acabando con la distinción entre política nacional e internacional (Keating, 2003). Ello ha llevado a un grupo de gobiernos subestatales a reclamar *un lugar en la mesa global* basado en el poder que éstos tienen como tomadores de decisiones en la agenda mundial.<sup>14</sup> Por último, Kincaid (2003) enumera una larga serie de motivaciones políticas, que van desde reclamos de los ciudadanos por intereses particulares —como la proliferación nuclear— hasta la búsqueda de legitimidad internacional o independencia, pasando por la protección ambiental, la seguridad y la ambición de los líderes políticos, ampliando así las variables que inciden en las motivaciones políticas.

<sup>14</sup> A partir del 2016 un grupo importante de gobiernos locales bajo el liderazgo de la Ciudad de México y el Distrito Metropolitano de Quito, y con el apoyo de la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), en colaboración con el Grupo de Trabajo Global de Líderes Locales y Regionales (GTF) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (cGLU), impulsaron este debate alcanzando la presentación de un documento de posicionamiento estratégico sobre la cuestión al secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

Si bien parece claro que la motivación política más directa se da en las regiones con aspiraciones nacionales o gobernadas por partidos que buscan soberanía (Keating, 2000), es necesario separar las aguas entre las actividades que persiguen la independencia y las que no. Las primeras deben ser denominadas protodiplomacia, ya sea que su objetivo directo fuese la independencia o si estuviesen preparando a la opinión pública internacional o buscando simpatizantes que estuviesen dispuestos a reconocer su independencia. En cambio, si la motivación política no es conducente a la independencia, sino más bien al reconocimiento de la región como algo más que una simple delimitación geográfica, estas actividades serán consideradas como paradiplomacia.

Las motivaciones altruistas no son nuevas en el ámbito.<sup>15</sup> Normalmente son proyectos de cooperación en ámbitos donde algunos gobiernos no centrales cuentan con experiencia, la cual es transmitida a otras unidades subestatales de menor desarrollo relativo. Una de las grandes diferencias respecto de las motivaciones vistas con anterioridad, es que la ayuda se encuentra muchas veces institucionalizada bajo el concepto de cooperación internacional descentralizada, que es particularmente fuerte en la Unión Europea (Rhi-Sausi, 2008). Esto implica que los gobiernos no centrales no actúan solos, por el contrario, frecuentemente lo hacen como agentes de su gobierno central o bien bajo acciones articuladas con otros gobiernos no centrales de su país, de la región o de otras partes del mundo.

Finalmente, Kincaid (2003) incorpora los asuntos trasfronterizos como una última motivación, englobando los temas medioambientales que Michelmann (1990) ya había planteado. Pueden ser asuntos cotidianos y domésticos como el deambular de ganado o el tráfico automovilístico, o más sensibles como la contaminación del agua o del aire. Este tipo de asuntos pueden generar dinámicas de cooperación como los acuerdos entre provincias de Canadá y estados de los Estados Unidos, o de conflicto como la experiencia de la provincia de Entre Ríos en Argentina, respecto del establecimiento de una planta de celulosa en Uruguay. Como se verá más adelante, la paradiplomacia transfronteriza ha crecido ya sea por fenómenos espontáneos

<sup>15</sup> Véanse Rhi-Sausi (2008) y Lecours (2008).

surgidos desde los territorios o por fenómenos inducidos, producto de las dinámicas de la cooperación internacional. Además, encuentra un impulso fundamental en los procesos de integración regional, ya que a través de sus diferentes programas se contempla cada vez más la participación de los gobiernos subnacionales.

## **¿Desde qué perspectivas teóricas se aborda el estudio de la paradiplomacia?**

En el mundo de la pos-Guerra Fría, donde aún persistía la idea de Estado nación omnipotente, la inserción internacional de los gobiernos no centrales planteó la necesidad de revisar los marcos analíticos y formular nuevas aproximaciones a las relaciones internacionales. Ello fue generando una extensa literatura que, en América Latina, es posible sistematizar en cinco grandes perspectivas: a) del actor internacional; b) de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; c) del desarrollo territorial; d) de la integración regional; y e) de la gobernanza (Oddone, 2016b). Esta propuesta no pretende ser una lista exhaustiva de los enfoques teóricos sobre paradiplomacia, más bien busca recoger aquellos más frecuentemente utilizados en América Latina.

El análisis del actor parte de un interrogante absolutamente vigente en el estudio de las relaciones internacionales: ¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional? (García Segura, 1993). Es decir, retoma la pregunta de cuáles son los actores del sistema internacional, que ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina. Históricamente, el predominio de visiones estatocéntricas focalizadas en el modelo *westfaliano* ha limitado la naturaleza y orientación de la política internacional, pero con el surgimiento de las *perspectivas transnacionalistas* en los años setenta y ochenta, comenzó un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de diversificación de sus canales de relacionamiento, lo cual contribuyó con el desarrollo de la paradiplomacia.

Al igual que en la perspectiva del actor internacional, en las concepciones más tradicionales de política exterior y de procesos de toma de decisiones, han predominado los enfoques centrados en el Estado nación y en la división taxativa entre los asuntos internos y externos.

Los modelos burocráticos y organizacionales que analizan la política exterior tendieron a fragmentar su unicidad y favorecieron un acercamiento relativamente lento de ciertos estudios teóricos de las unidades subestatales y su influencia sobre la política exterior nacional. Surgieron así enfoques como la *diplomacia de dos niveles* (Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Putnam, 1998), constituida por un nivel en el que se sientan los representantes del Estado frente a frente a negociar en la arena internacional y, por otro, que desarrollan los representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o para favorecer la credibilidad de la posición negociadora. En este contexto, Duchacek (1970; 1986), y Michelmann y Soldatos (1990) introdujeron el estudio sistemático del vínculo entre federalismo y política exterior.<sup>16</sup>

En la perspectiva de desarrollo territorial, como se verá más adelante, el territorio recupera una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado en sus múltiples niveles, a través de los procesos de descentralización, y se valoran las capacidades de respuesta desde lo subestatal y sus posibles articulaciones, tanto a nivel nacional como trasnacional, inter-regional e internacional frente a los cambios ocasionados por la globalización.

En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subestatales. Inspiradas en la experiencia europea, las teorías iniciales de la integración centraron su interés en las motivaciones que animaban a los Estados a transitar un proceso de integración regional, así como las formas y esquemas que éste podía adoptar. El neofuncionalismo permitió ampliar el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos institucionales,

<sup>16</sup> Para Lecours (2002), cuatro son las estructuras o condicionantes que determinan la política internacional de las unidades subnacionales en Estados federales: a) el marco institucional formal, es decir, las prerrogativas que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales; b) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (grado de conflicto o cooperación entre ambas partes); c) la representatividad de los gobiernos subnacionales en las instituciones federales (vale la pena analizar la representatividad tanto formal cuanto informal); y d) el vínculo entre la agenda nacional y los intereses de las unidades subnacionales.

dando relativo reconocimiento a las dinámicas de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al interior de los procesos de integración regional.

Al reconocer una multiplicidad de intereses, el neofuncionalismo contribuye con el entendimiento de cómo se posicionan los gobiernos subestatales en la dinámica de la integración.<sup>17</sup> Visto que la decisión de participar en un proceso de integración regional recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado, los gobiernos subestatales concentraron su esfuerzo en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que —en algunos casos— logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen considerados sus intereses y objetivos (Martín López y Oddone, 2010). Los estudios sobre la vinculación entre la política interna y los procesos de toma de decisiones comunitarios (Bulmer, 1993) también contribuyeron con la representación de las fuentes domésticas como grupos de interés, cuerpos legislativos, partidos políticos y gobiernos subestatales; fortaleciendo la atención en el *policy-making*, a partir de sus actores, niveles de autoridad y resultados. Será en este marco de integración regional que se definirá la gobernanza como un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993). La capacidad de gobernanza no estaría basada en un núcleo fuerte y claramente definido de instituciones colocadas en un territorio, sino a través de procesos y actividades políticas que emanan de la integración entre diversos sujetos y a distintos niveles.

El enfoque de la gobernanza ha tendido a reforzar la interpretación de que los Estados ya no tienen el monopolio sobre los temas globales, sino que los comparten con otros actores, creando un sistema relacional más complejo, menos rígido y jerárquico. Este sistema genera oportunidades y tensiones entre los diferentes actores intervenientes, incluidos los gobiernos no centrales. Los que se inscriben dentro de la perspectiva de gobernanza multinivel entienden, por ejemplo, que la Unión Europea es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subestatal, que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como

<sup>17</sup> Véase Álvarez (2017).

sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales. Las modificaciones, en términos de actores, competencias, escalas, agendas y funciones en el marco de procesos cooperativos, propuestas por la gobernanza, ocupan un lugar central en las reflexiones teóricas vinculadas a la paradiplomacia.

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales, producto de los sistemas de gobernanza multinivel, están generando el surgimiento de las denominadas *nuevas territorialidades*, que encuentran su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan a la paradiplomacia. A modo de ejemplo, en la Unión Europea, la cooperación transfronteriza se ha convertido desde la década del noventa en un tema central de la política regional, ya que es sostenida financieramente en forma comunitaria. De hecho, la difusión de las políticas de cooperación transfronteriza ha seguido un camino local-central-local que puede considerarse típico de cualquier política pública (Uitermark, 2005).

## **El desarrollo territorial como herramienta de análisis de la paradiplomacia transfronteriza**

Las causas, motivos y perspectivas para el análisis de la paradiplomacia coinciden en el lugar de relevancia que el territorio (entendido no como el mero espacio geográfico, sino como la articulación de éste con la interpretación de los actores sociales) tiene para la internacionalización de los gobiernos no centrales. En este apartado se desarrolla y profundiza la perspectiva territorial a partir de la convergencia de diferentes disciplinas, como la economía política internacional, la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos. Producto del limitado espacio para desarrollar estas disciplinas en el presente capítulo, se priorizaron los estudios económicos por sobre los urbanos y se presta especial atención al análisis de la paradiplomacia transfronteriza.

Con la internacionalización del capital se fracturó la urbanización industrial que había caracterizado al sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en

las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este proceso de internacionalización y posterior trasnacionalización del capital impactó geográficamente, modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales, a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad. Ello a su vez contribuyó con la creciente importancia de determinadas zonas de frontera que se perfilaron como nodos claves para la integración física o comercial, o que poseían recursos naturales estratégicos.

El territorio recuperó una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado, los procesos de descentralización, y las capacidades de respuesta desde lo subestatal y sus posibles articulaciones; tanto a nivel nacional como trasnacional, inter-regional e internacional, para dar una respuesta a la globalización.

En el escenario actual, signado por los procesos de globalización e integración regional, los espacios de frontera juegan un nuevo papel en las dinámicas sociales, económicas, culturales, migratorias, ambientales y de seguridad, en la medida que la función del territorio se transforma y adquiere una relevancia inusitada. El territorio ya no es sólo un elemento de contención y delimitación de los países, ahora forma parte de esas *nuevas regiones transfronterizas* (Boisier, 1996) que se están creando entre los límites de dos o más países (Ohmae, 1995; 2005). Las interacciones socio-económicas de este espacio ampliado se extienden, creando nuevos escenarios culturales, nuevas dimensiones de desarrollo económico y construyendo nuevas configuraciones territoriales, en un nivel trasnacional que perforan la soberanía (Krasner, 2001), en un proceso de escalamiento del territorio (Jessop, 2004) o de salto de escalas (Smith, 1993), de interdependencia (Keohane y Nye, 1977) o de dinámicas *glocales* (Robertson y White, 2004).

Procesos de desterritorialización y re-territorialización simultáneos han afectado las relaciones entre gobiernos no centrales y Estados como modos interrelacionados de organización socio-económica, política y geográfica. La reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo, y las nuevas políticas espaciales emergen de la interface subestatal/global. Procesos que en

conjunto llevan a una redefinición del lugar de lo subestatal, que pasa a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más desconectado de las matrices territoriales del sistema interestatal, sustentado en una nueva retórica acerca de lo local.<sup>18</sup>

Si bien la economía mundial no impacta de modo homogéneo en todos los territorios, en su mayoría se puede reconocer algún elemento particular o efecto específico producto del proceso de reconfiguración subestatal tras el impacto de la globalización. Desterritorialización y re-territorialización serían así el resultado del movimiento del capital trasnacional, de la generación *natural* de nuevos espacios de acumulación, producción y consumo, y de las políticas públicas diseñadas para atraer a ese capital o mitigar su ausencia.

Lo subestatal y lo global no se excluyen mutuamente. Lo primero debe entenderse como un aspecto de lo segundo (Robertson y White, 2004), como el ámbito territorial donde se vive lo global. Los gobiernos no centrales se encuentran interconectados por flujos, generando cambios en su perfil pero, sobre todo, modificaciones en sus políticas públicas. Este escenario endógeno favorece procesos de integración regional y el desarrollo de cooperación transfronteriza. La *glocalización* sería, entonces, la globalización de lo propio, del territorio, del concepto ajustable de lo local;<sup>19</sup> que institucionalmente se plasma en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción (Swyngedouw, 1997; Boisier, 1997).

<sup>18</sup> El concepto de espacio como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socio-económicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad. Dentro del espacio se analizan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración o la polarización del crecimiento. Desde la perspectiva del desarrollo local y regional, importa el concepto de *territorio*, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial (Alburquerque, 1995).

<sup>19</sup> Como ha sostenido Robertson en una entrevista: “La *glocalización* es una globalización que se autolimita; o bien, una globalización que para arraigarse considera el factor local y se adapta, más que ignorarlo o aplastarlo. Por otro lado, la globalización produce siempre más resistencia a sí misma —pensemos en los movimientos de contestación difusos en todo el mundo— mientras ayuda a generar la idea de local. Irónicamente y paradójicamente, la propia contestación al desafío global ha producido por todos lados la atención a lo local” (Della Ratta, 2004).

La vinculación global-local se constituye a partir de una tensión: la desterritorialización se da en paralelo a la reinvención del territorio como requisito funcional y como principio político del nuevo orden *glocal*. Como sostuviera Bauman (2006: 91) “parece haber una afinidad íntima, un condicionamiento mutuo y un fortalecimiento recíproco entre la *globalización* de todos los aspectos de la economía y el renovado énfasis sobre el *principio territorial*”. En este mismo sentido, el ensayista alemán Abdreas Husseyen ha manifestado que el mundo está *glocalizado* en múltiples estratos y jerarquías que existen en el intercambio cultural trasnacional. Por eso la noción *glocal* que acuña Robertson tiene mucho sentido, porque refiere a la tensión permanente que existe entre lo global y lo local, y cómo lo local incorpora y resignifica lo global (Friera, 2006).

La creciente importancia de ciudades y regiones ha estimulado el estudio de las formas y los mecanismos de articulación territorial, entendida ésta en términos de la estructuración de actores, grupos e instituciones a favor del desarrollo. Este debate ha tenido una recepción más amplia en los ámbitos de la gobernanza. Por su parte, en términos económicos, las autoridades locales actúan crecientemente como agentes emprendedores, orientados a mejorar las ventajas locales, las capacidades productivas, y a generar cadenas de valor en sus jurisdicciones territoriales, a fin de convertirse en nodos competitivos de la economía global. Para ello emplea distintas estrategias que incluyen el *place branding* y el *marketing territorial*, la consolidación de alianzas público-privadas y *partenariados*, la acción reticular multiactor, entre diferentes opciones político-institucionales que contribuyen a la planificación estratégica del territorio y su posible alineamiento con la cooperación internacional.

Como resultado de los debates *glocales*, ha tomado cuerpo la denominada *perspectiva endógena*, que persigue cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo.<sup>20</sup> La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial, poniendo énfasis en los procesos de tipo *bottom-up* (desde abajo hacia arriba). El fortaleci-

<sup>20</sup> Véase Zumín (1994).

miento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de los gobiernos no centrales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles, a partir de una planificación estratégica territorial y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas.<sup>21</sup> En términos generales, junto a Brenner (1999; 2004) podría decirse que la desnacionalización de la economía y la consiguiente reconfiguración de las jerarquías urbanas no eliminan el rol del Estado como forma de territorialización de capital, sino que produce una desnacionalización de su estructura, privilegiando los niveles de regulación y de circulación de capital subestatales y supranacionales.

La localización geográfica de los gobiernos no centrales fronterizos favorece casi *naturalmente* acciones paradiplomáticas. Dicha interacción se ve estimulada cuando los territorios participan de una estrategia de conectividad física, cuando existe un apoyo político de alto nivel (desde los gobiernos nacionales) y cuando se reconoce políticamente la participación de los gobiernos no centrales como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza en las fronteras y en cuanto articuladores de la sociedad civil local (Rhi-Sausi y Oddone, 2012).

En los territorios de frontera, la paradiplomacia adquiere características particulares (Oddone, 2013). Las fronteras representan un “fuerte acto de imaginación del mundo” (Van Houtum, Kramsch y Zierhofer, 2005: 3) y una separación arbitraria y política de territorios que muchas veces están naturalmente unidos; dado que la “territorialidad exclusiva de los confines lineales de los Estados es (y ha siempre sido) solamente una convención” (Cuttitta, 2007: 31). Las comunidades de los territorios de frontera han desarrollado frecuentemente un grado de integración mayor con las comunidades vecinas —aun perteneciendo a diferentes Estados— que con los propios centros políticos y económicos nacionales, respecto de los cuales suelen ocupar una posición más bien marginal. La territorialidad en la frontera se impone como un elemento fundamental para la planificación del desarrollo económico. Las relaciones fronterizas apuntalan el llamado

<sup>21</sup> Véase Farah, Granato y Oddone (2010).

triángulo del crecimiento entre territorios con distintos factores de producción y niveles de complementariedad (Cornago, 2009; 2010a) que resulta muy atractivo para el desarrollo de estrategias de *marketing territorial*.

La cooperación territorial en zonas de frontera es estimulada principalmente por la proximidad física, que favorece el conocimiento recíproco y el intercambio. Otro vínculo importante radica en las problemáticas compartidas por los territorios, como la contaminación ambiental, el declive industrial de algunos sectores o las exigencias de diversificación económica. Un elemento ulterior que favorece el intercambio fronterizo es la diversidad regulatoria y legislativa de la que son objeto los territorios que pueden limitar o auspiciar la articulación y complementariedad: en las zonas de frontera “la intensidad suele ser acentuada por la diversidad contrastante en términos de contexto económico general, mercado de trabajo, régimen fiscal, disponibilidad de bienes de consumo y hasta por la disponibilidad del suelo edificable” (Dell’Agnese, 2003: 80).

[...] la crisis del Estado nación y las tendencias hacia la globalización y la integración han impactado directamente sobre el referente territorial [...] y particularmente esto se advierte en las áreas de frontera que han tendido a convertirse en espacios de transición o interfase donde prima la cooperación y las estrategias transfronterizas y la construcción de un espacio vivencial de hibridación cultural, luego de haber sido durante décadas zonas de tajante diferenciación, tensión y control cultural, económico y militar. Asimismo, frente al debilitamiento del Estado nación, las regiones o unidades territoriales subnacionales han ganado importantes espacios de poder, vía descentralización de funciones administrativas y tienden a vincularse e insertarse en la nueva división territorial global de manera más directa, con menos mediaciones de parte del Estado nacional (Ciccolella, 1997: 59).

El devenir histórico-económico ha puesto de manifiesto el peso territorial de las fronteras. El crecimiento económico demostrado por algunas fronteras, así como el hecho de ser nodos claves en la integración del espacio físico regional, la presencia de determinados recursos naturales estratégicos, y la constitución de bienes públicos

compartidos, han despertado un creciente interés por ellas, que no necesariamente se ha traducido en el desarrollo de políticas institucionales al interior de los procesos de integración regional. Las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites, de acuerdo con la rigidez de la agenda de la seguridad internacional, las iniciativas regionales que promuevan la integración, los acuerdos interjurisdiccionales, el peso de la política nacional, el nivel de autonomía de los gobiernos subestatales y los procesos de descentralización en curso.<sup>22</sup>

En la búsqueda de una respuesta y de un marco de referencia para este tipo de procesos espontáneos llevados a cabo por las comunidades, los gobiernos no centrales establecen relaciones con instituciones homólogas más allá de la frontera. Ello los convierte en promotores de las relaciones fronterizas, como una estrategia de potenciación del desarrollo económico y social del propio territorio, a través de las interacciones que genera la línea de frontera.

La reestructuración de la economía política global, generada por la emergencia de procesos de globalización y regionalismo, ha provocado nuevos ordenamientos socio-espaciales e institucionales, e incluso las dinámicas y planteamientos sobre las fronteras y especialmente de las denominadas ciudades gemelas en sus procesos de internacionalización. El análisis de las fronteras y las dinámicas que las rodean en un proceso de integración se convierte en relevante frente a la distinción entre fronteras externas y fronteras internas.

<sup>22</sup> Si bien la descentralización en la toma de decisiones debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales, ésta también debe asegurar una flexibilidad para adecuarse a las diferentes realidades locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La descentralización se convierte entonces en mayor democratización (Oddone, 2008). El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza.

## Corolario: el territorio en la actividad paradiplomática

El fenómeno paradiplomático es multidimensional y, en consecuencia, también lo es su estudio. Las aproximaciones —tanto teóricas como prácticas— a la internacionalización de los gobiernos no centrales han seguido diversos enfoques y variantes. En el presente capítulo se revisaron las causas, motivaciones y perspectivas analíticas, como canales de acercamiento al fenómeno paradiplomático, destacándose que las tres coinciden en la relevancia del territorio.

En términos de contexto, se podría sostener que la reconfiguración territorial se ve estimulada a partir de los procesos de apertura económica externa, pero fuertemente sostenida desde lo interno a partir de los procesos de descentralización en algunos mecanismos de toma de decisión, especialmente en países democráticos (aunque no exclusivamente). Este *nuevo* escenario indujo a los gobiernos no centrales a crear y co-crear estrategias para ser más productivos y competitivos a escala global y, al considerar la incorporación de nuevos actores y socios, se espera una contribución en la distribución social y territorial de los nuevos beneficios, es decir, disminución de la desigualdad y de las asimetrías.

El factor fronterizo se constituye en causa para la internacionalización de los gobiernos no centrales, debido al debilitamiento de las fronteras. Ello difumina la barrera entre la entidad subestatal y su contraparte al otro lado de la línea fronteriza. La gestión de los asuntos transfronterizos se presenta como una motivación y oportunidad para el desarrollo de una paradiplomacia con características identitarias particulares. Para entender ese proceso, la perspectiva del desarrollo territorial permite analizar cómo se vincula la sociedad con el mercado global. Los gobiernos no centrales deben contar con las capacidades necesarias para articularse con otros niveles y con otras unidades subestatales, a fin de dar respuesta desde la gestión pública local a los cambios generados por la globalización y ante la posibilidad del surgimiento de nuevas asimetrías territoriales, así como la ampliación de las existentes que, por lo general, se traducen en desigualdad socio-económica.

La reestructuración de la economía política global como causal de las *nuevas territorialidades* (Uitermark, 2005) afecta el diseño y la ejecución de la paradiplomacia. Esta opción de política internacional desarrollada por los gobiernos no centrales ha puesto de relieve el peso del territorio en los procesos de internacionalización y ha contribuido con una relativización de los considerandos para la definición de las fronteras internas y externas en términos nacionales y de los procesos de integración regional. Hasta qué punto las características del territorio impregnán el proceso de internacionalización local o regional, el perfil de la paradiplomacia y su participación en los procesos de integración regional, deberá ser abordado en estudios posteriores con el objetivo de profundizar en este debate conceptual y metodológico.

## Referencias

ALBURQUERQUE, F. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ALGER, C. F. (1977). "Foreign" Policies of U.S. Publics. *International Studies Quarterly*, 21 (2), 277-318.

ÁLVAREZ, M. (2016). *Paradiplomacia en las relaciones chileno-argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan* (tesis doctoral). Universiteit Leiden, Leiden.

ÁLVAREZ, M. (2017). El rol de la paradiplomacia en las entidades binacionales: análisis del accionar de las provincias argentinas y regiones chilenas en los casos de EBITAN y EBFETRA. *Sí Somos Americanos*, XVII (2), 77-95.

ARANDA, G., C. Ovando y A. Corder (2010). Experiencias paradiplomáticas en la región de Tarapacá y su proyección subregional. *Estudios Internacionales*, 165, 33-74.

BARROS E SILVA, M. (2007). *Paradiplomacia no Brasil*. (Tesis de maestría) Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

BAUMAN, Z. (2012). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BERNAL MEZA, R. (1990). El papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes. *Antecedentes y perspectivas. Integración Latinoamericana*, 15 (156), 28-39.

BOISIER, S. (1996). *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

BOISIER, S. (1997). Conocimiento y gestión territorial en la globalización. *Revista Estudios Internacionales*, 30, 119-120.

BORJA, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. *América Latina Hoy*, 15, 15-19.

BRENNER, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the rescaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36.

BRENNER, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.

CAMPBELL, T. y H. Fuhr (eds.) (2005). *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*. The World Bank. Recuperado de <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/leadership-and-innovation-subnational-government>

CICCOLELLA, P. (1997). Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. En I. Castello, M. Koch, N. Oliveira, N. Otero Schäffer y T. Strohacker (org.) *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul.

COLACRAI, M. y G. Zubelzú (1994). *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?* Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Recuperado de [http://www.cerir.com.ar/serie\\_docente.php?id=0000145](http://www.cerir.com.ar/serie_docente.php?id=0000145)

COLACRAI, M. y Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En T. Vigevani, L. E. Wanderley, M. I. Barreto y M. Passini (eds.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais* (pp. 313-344). São Paulo: EDUC.

CORNAGO, N. (2006). Paradiplomacy as international custom: sub-national government and the making of new global norms. En K. G. Giesen y K. van der Pijl (eds.) *Global norms in the twenty-first century* (pp. 67-81). Newcastle: Cambridge Scholars Press.

CORNAGO, N. (2009). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. En Criekemans, D. (ed.) *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

CORNAGO, N. (2010a). Perforated Sovereignties, Agonistic Pluralism and the Durability of (Para)diplomacy. En C. M. Constantinou y J. Der Derian (eds.) *Sustainable Diplomacies* (pp. 89-108). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CORNAGO, N. (2010b). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En L. Maira (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

CUTTITTA, P. (2007) *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo frontiera*. Milano: Mimesis.

DE FRANTZ, M. (2008). New Regionalism Top Down: Mobilizing National Minority Culture. *Regional & Federal Studies*, 18 (4), 403-427.

DELL'AGNESE, E. (2003). *Geografia Politica. Appunti critici*. Milano: CUEM.

DELLA RATTA, D. (2004). La necessità di fare mente glocale. Intervista a Roland Robertson. *Il Manifesto*, 04 giugno. Recuperado de <http://www.ilmanifesto.it/g8/dopogenova/40bc9e5b7bdo2.html>

DRNAS DE CLÉMENT, Z. (2011). *Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Recuperado de <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artaspectosinternacionales>

DUCHACEK, I. D. (1970). *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

DUCHACEK, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14 (4), 5-31.

DUCHACEK, I. D. (1986). *The territorial dimension of politics within, among, and across nations*. Boulder: Westview Press.

DUCHACEK, I. D. (1988). Multicommunal and Bicommunal Polities and Their International Relations. En I. D. Duchacek, D. Latouche y G. Stevenson (eds.) *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments* (pp. 3-28). Nueva York: Greenwood Press.

DUCHACEK, I. D. (1990). Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 1-33). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

EVANS, P., H. Jacobson y R. Putnam (eds.) (1993). *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkley: University of California Press.

FARAH, P. L. Granato y N. Oddone (2010). *El Desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

FRIERIA, S. (agosto 31, 2006). El nuevo mundo está glocalizado. Entrevista a Andreas Huyssen. *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/4-3636-2006-08-31.html>

GALLARDO PÉREZ, A. (2007). Paradiplomacia. La dimensión subnacional de las relaciones internacionales. *Diplomacia*, 110, 40-58.

GARCÍA SEGURA, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Papers: revista de sociología*, 41, 13-31.

GARCÍA SEGURA, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 91, 235-264.

GOLDSBOROUGH, J. O. (1993). California's Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 72 (2), 88-96.

HUERTO ROMERO, M. y O. Madoery (1997). Ciudades y regiones frente a las transformaciones globales. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 10, 115-122.

JESSOP, B. (2002). The Political Economy of Scale. En M. Pekermann y N. Sum (eds.). *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

KEATING, M. (1999). Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *Regional & Federal Studies*, 9 (1), 1-16.

KEATING, M. (2000). Paradiplomacy and Regional Networking. *Forum of Federations. Federalism in action*. Recuperado de <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>

KEATING, M. (2003). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, 36, 39-50.

KEATING, M. y J. Loughlin (eds.) (1997). *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass.

KEOHANE, R. O. y J. S. Nye (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.

KIGLEY, C. (1993). The neoidealism moment in the International Studies? Realist Myths and the New International Realities. *International Studies Quarterly*, 37.

KINCAID, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. En R. J. Blidenbacher y A. Koller (eds.) *Federalism in a changing world: Learning from each other* (pp. 74-96). Montreal: McGill-Queen's University Press.

KINCAID, J. (2010). Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. En F. Requejo (ed.) *Foreign policy of constituents*

*units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics.

KRASNER, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.

LECOURS, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.

LECOURS, A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. La Haya: Netherlands Institute of International Relations.

MANNING, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55 (2), 306-324.

MARKS, G. (1993). Structural policy and Multi-level governance in the EC. En A. Cafruny y G. Rosenthal (eds.) *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.

MARTÍN LÓPEZ, M. y N. Oddone (comps.) (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

MARX, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

MICHELMANN, H. J. (1990). Conclusion. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 299-315). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

MICHELMANN, H. J. (2007). Análisis comparativo sobre las relaciones exteriores en países federales. En R. J. Blindenbacher y C. Pasma (eds.) *Diálogos sobre las relaciones exteriores en países federales* (pp. 3-8). Ottawa: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies.

MICHELMANN, H. J. (2009). Introduction. En H. J. Michelmann (ed.) *Foreign relations in federal countries* (pp. 3-8). Montreal: Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies/McGill-Queen's University Press.

MICHELMANN, H. J. y P. Soldatos (eds.) (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

MILANI, C. R. e I. T. Oliveira (2011). Atores e Agendas da Política Externa Brasileira em 2008. En J. A. Preciado Coronado (ed.) *Anuario de la Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 207-220). Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

MOREIRA, F. A., E. M. Senhoras y C. C. Vitte (2009). Geopolítica da Paradiplomacia Subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercociudades. *Paradiplomacia.ORG*. Recuperado de <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/f497435af5ae54cff21132973b05cba4geopol%C3%8Dtica%2oda%2oparadiplomacia%2osubnacional.pdf>

NASYROV, I. (2003). The international activity of federal subjects: reasons, objectives and form. *Kazan Federalist*, 4 (8).

ODDONE, N. (2008). *La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo/Universidad Politécnica de Valencia.

ODDONE, N. (2013). Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s). En Z. Zeraoui (Ed.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey/Montiel & Soriano.

ODDONE, N. (2016a). *La paradiplomacia transfronteriza en el Mercosur (2003-2013): una aproximación teórica* (tesis doctoral). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.

ODDONE, N. (2016b). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, 89 (2), 47-81.

OHMAE, K. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72 (2), 78-87.

OHMAE, K. (1995). *The end of the nation state: the rise of regional economies*. Nueva York: Free Press.

OHMAE, K. (2005). *El próximo escenario global*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

PAQUIN, S. y G. Lachapelle (2004). ¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales? En F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (eds.) *Globalización, gobernanza e identidades* (pp. 85-104). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

PHILIPART, E. (1997). Le comité de regions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne. En J. Bourrinet (dir.) *Le Comité des Regions de l' Union Européenne*. París: Editions économique.

PUTNAM, R. (1998). Diplomacy and domestic level: the logic of two levels game. *International Organization*, 42.

REQUEJO, F. (2010). Foreign policy of constituents units in a globalised world. En F. Requejo (ed.) *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics.

RHI-SAUSI, J. L. (2008). La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama. *Revista OIDLES*, 2 (3). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/oidles>

RHI-SAUSI, J. L. y N. Oddone (2012). Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú. En S. Moya Mena (ed.) *Las Fronteras: espacios de encuentro y cooperación*. San José de Costa Rica: Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

ROBERTSON, R. y K. White (2004). La glocalizzazione rivisata ed elaborata. En F. Sedda (coord.) *Glocal: Sul presente a venire*. Roma: Luca Sossella Editore.

RUSSELL, R. (2006). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. En S. Rodríguez Gelfenstein (ed.) *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (pp. 17-41). México: Miguel Ángel Porrúa.

RUSSELL, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (ed.) *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

SMITH, P. (ed.) (1993). *The Challenge of Integration: Europe and The Americas*. Miami: North-South Center/University of Miami.

SOLDATOS, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units* (pp. 34-53). Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

SWYNGEDOUW, E. (1997). Neither global nor local: *glocalization* and the politics of scale. En K. Cox (ed.) *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. Nueva York: Guilford Press.

THOMPSON, T. G. (1990). Going Global: A Governor's Perspective. *Intergovernmental Perspective*, 16 (2), 15-17.

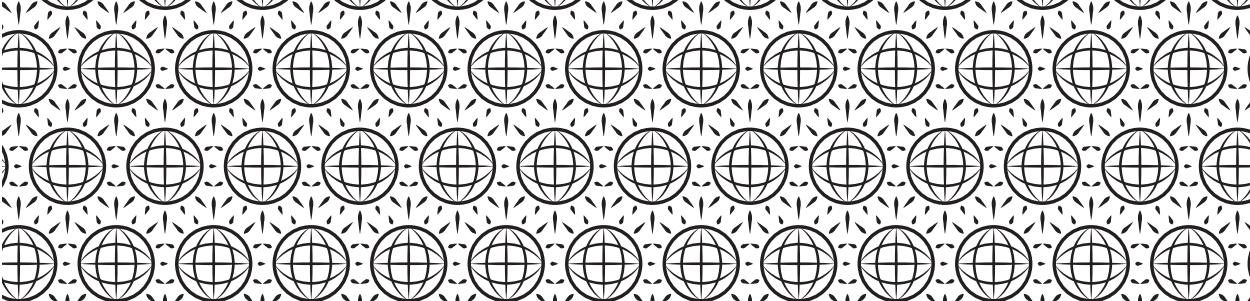
TUSSIE, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Integración & comercio*, 21, 69-84.

UITERMARK, J. (2005). The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24 (2).

VAN HOUTUM, H., O. T. Kramsh y W. Zierhofer (eds.) (2005). *Bordering Space*. London: Ashgate.

WOLFE, S. (2007). Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges. *Bologna Center Journal of International Affairs*, 10, 141-150.

ZUMÍN, L. (1994). Los estudios urbanos en la última década: entre la dimensión global y la dimensión local. *Documents D'Anàlisi Geogràfica*, 24.



## CAPÍTULO 5

# La inserción de Guadalajara en el medio internacional: 2015 a 2018

RAY FREDDY LARA

MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ MONTOYA

---

## Introducción

En las últimas cuatro décadas las ciudades se han convertido en actores internacionales con mucha influencia en el sistema internacional; en los últimos veinte años su papel ha ido en aumento en temas sobre el cambio climático, derechos humanos, migración, procesos de paz y desnuclearización, ello les ha permitido una agencia dentro de la gobernanza global.

El 27 de marzo de 1824 se dispuso que Guadalajara sea la capital del estado de Jalisco, desde ese momento se ha consolidado como el centro administrativo, político, económico y cultural de la entidad. Su ubicación geográfica, sus recursos naturales, su infraestructura, mano de obra calificada y el desarrollo industrial, comercial y de servicios han hecho que Guadalajara tenga un clima de confianza y sea una de las ciudades con mayor desarrollo del país, y a pesar de los años, Guadalajara no ha perdido su función principal (vocación de ciudad) de ser una *ciudad-territorio-puente* o *de paso*, como coloquialmente

se dice (Lara, 2009: 173).<sup>1</sup> En este último lustro, el caso de Guadalajara y su área metropolitana, definida en 2015 en el Decreto 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco y que incluye los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, ha potencializado su vocación con miras a una inserción en el medio internacional.

El presente capítulo responde al cuestionamiento sobre cuál es el nivel de inserción internacional que posee Guadalajara, con la intención de mostrar la estrategia de internacionalización del gobierno municipal del año 2015 a 2018. Partimos de la premisa de trabajo de que existe una clara inserción por parte de Guadalajara que podría escalar a los demás municipios y al espectro metropolitano de la mano del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), pero que es importante institucionalizar a través de una política pública transversal de internacionalización.

Hay que reconocer que “la mayoría de gobiernos locales realizan actividades en el exterior sin que éstas se enmarquen en un planteamiento estratégico, estén concebidas de manera integral, sean objeto de una planificación rigurosa de los recursos necesarios, ni hagan participar a los actores locales y a la ciudadanía” (Malé, Cors y Sanz, 2014: 49). Si existiese una política pública local en materia de inserción internacional, daría a la ciudad una oportunidad en el actual sistema internacional, tanto en la implementación de los objetivos de

<sup>1</sup> La ubicación en el territorio novohispano de las ciudades españolas durante la época colonial refleja las diversas etapas de la colonización: va de una fase marcada por el dominio de las zonas centrales de antigua población indígena, a otra ligada al establecimiento de centros mineros, otra más de fuertes y presidios, y también de ciudades-territorios-puente, como Guadalajara, que servían como lugares de avanzada en la colonización, de *rescate de la barbarie* de las tierras nuevas, hacia el noroeste y California, donde no había *indios de paz* que trabajaran para los conquistadores, “ni instituciones que les dieran lo que no habían ganado” y donde el paisaje iba transformándose por el cultivo de productos ajenos al nicho ecológico original. De tal manera que llega un momento que Guadalajara, en el occidente central de la Nueva España, funciona como centro de control de actividades comerciales. Esto sería reforzado por las reformas borbónicas en el siglo XVIII, pues dan mayor fuerza a las provincias gracias a la libertad de comercio que demanda mayor movilidad y a que se promueve la agricultura local. Al mismo tiempo, reducen el poder de los intendentes al disminuir las audiencias y con el surgimiento de “verdaderas capitales locales interpuestas entre los distritos y la Ciudad de México”, como Guadalajara (García, 2006: párrafo 20).

desarrollo sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana (NAU), como en la resolución de los problemas sobre los asuntos globales y la gobernanza global.

## Diplomacia urbana como política pública de inserción en el medio internacional

Las metrópolis juegan un papel importante en el sistema internacional. Sólo por mencionar algunos datos, para el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en 2017 el 54.5% de la población mundial vivía en las ciudades, y se prevé que en el 2050 este porcentaje alcance al 70%. Son territorios en donde se encuentra y desarrolla la economía actual. Para la consultora McKinsey, en las 600 ciudades más dinámicas del orbe vive el 23% de la población mundial y allí se genera el 55% del PIB —y que llegará hasta el 58% en el 2025—; de éstas, 40 megaciudades concentran el 66% de la actividad económica mundial y el 85% de la innovación tecnológica y científica. Para Richard Florida,

las ciudades realmente son los nuevos centros de poder de la economía global: las plataformas para la innovación, el espíritu emprendedor y el crecimiento económico. Pero cuando se trata de poder fiscal y político, se mantienen bajo la obligación de Estados nación cada vez más anacrónicos y retrógrados (2017: párrafo 11).

Todo ello se resume en el poder de *strategicness* (Taylor, *et al.*, 2014) en términos de equilibrio entre la producción y el consumo.

Al ser las generadoras de riqueza, necesitan de recursos e insumos para seguir produciendo, lo que también ha provocado que sean sitios donde se muestren tensiones y problemas de diversa índole, como lo señaló en su momento Joan Clos, exdirector de ONU-Hábitat: “la urbanización crea valor y riqueza, pero puede generar problemas” (*La Vanguardia*, 2017) debido a dos realidades, en un primer momento las economías de aglomeración generan las condiciones y el valor añadido para el empleo que crece más cuanto mayor es el tamaño de la ciudad, pero en un segundo momento, llegan a crear problemas am-

bientales y escasez de recursos en las áreas urbanas, que derivan principalmente de la concentración demográfica en un espacio reducido. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación en las ciudades contribuye a casi 3.4 millones de muertes prematuras en todo el mundo y es un factor decisivo en las enfermedades respiratorias y cardiovasculares, así como en los ictus cerebrales. Más del 70% de las emisiones de CO<sub>2</sub> proceden de usos urbanos (15 mil millones de toneladas en 1990; 25 mil millones en 2010; y en 2030 se prevén 36 mil 500 millones).

Por lo tanto son activas en la creación de asociaciones con capacidad de cabildeo. Bajo la representación de sus alcaldes, las ciudades se han convertido en actores con capacidad internacional, su activismo político en diversidad de temas las convierten en actores con voz en los organismos intergubernamentales en temas urbanos, medioambientales, paz y derechos humanos; convirtiéndose en “promotoras de regímenes internacionales (*regime-building agency*)” (Acuto, 2013: 488). Para dar un ejemplo, el cambio climático es el tema donde más capacidad de influencia tienen, soportada en una serie de organismos que han creado para difundir sus buenas prácticas, su posicionamiento político y su acercamiento con los organismos intergubernamentales, gracias a su estrategia de *orquestación* (Herrschel y Newman, 2017: 64). Por ello, “una de las manifestaciones del potencial de la ciudad está en la provisión de soluciones a problemas locales que pueden ser escalables globalmente, y viceversa” (Lara y Cerqueira, 2017: 43). Además buscan mostrar al mundo las acciones que les han dado resultado dentro de su territorio para ser reconocidas a nivel internacional.

Gracias a su función de agente en el sistema internacional, estos lugares han acrecentado sus motivaciones para insertarse: a) promoción económica (centros de producción de la economía del siglo XXI, centros de inversión y transferencia de capitales, competitividad); b) incidencia política (cabildeo —*lobby* y *advocacy*—, movilización sociopolítica, activismo político, municipalismo, visibilidad de los líderes locales); c) influencia socio-histórica; d) ubicación geográfico-estratégica (cooperación transfronteriza, intermunicipalidad, *hubs—seaports, aerotropolis, entrepôts*—); e) participación en la gobernanza global; y f) difusión de políticas públicas (Lara, 2019).

Del 19 al 22 de junio de 2017, en el XII Congreso Mundial de Metrópolis Retos Globales: metrópolis en acción, celebrado en Montreal, se establecía el liderazgo metropolitano y la gobernanza como prioritarios para la resolución de los asuntos globales (cambio climático, derechos humanos, migración, salud y enfermedad, procesos de paz y desnuclearización, entre otros), asumiendo como estrategia la diplomacia de las metrópolis. Para esa red,

de la misma manera que los Estados, las metrópolis pueden promover sus objetivos e intereses estableciendo enlaces con otras metrópolis y colaboradores internacionales e implementando diversas iniciativas con ellos. Además de los instrumentos tradicionales, como los hermanamientos y acuerdos entre las ciudades, una *nueva* diplomacia urbana se desarrolla y se activa (Metrópolis, 2017).

Esto implica que la categorización de sus acciones trascienda el concepto de paradiplomacia. Vanessa Marx señala:

La derivación del concepto de paradiplomacia nos lleva a utilizar otros términos en el mundo local como la diplomacia municipal o la diplomacia de las ciudades. Estas prácticas podrían ser consideradas como el ejercicio político de las municipalidades frente al mundo internacional. Las ciudades son actores con agenda internacional propia y con una capacidad de defender posiciones del mundo local en los diversos foros y encuentros internacionales (2010: 41).

A finales del siglo XX, muchas de las actividades que realizan las ciudades en materia internacional son agrupadas en un conjunto (hermanamientos, asociaciones de ciudades, cooperación ciudad-ciudad, redes formales de ciudades, posicionamiento de marca, etcétera) comúnmente definido como diplomacia de los municipios (Fisas, 1988); *Urban paradiplomacy* (Fry, Radebaugh y Soldatos, 1989); acción exterior de los municipios (Ugalde, 1993); *Municipal foreign policies* (Fry, Radebaugh y Soldatos, 1989; Kirby, Marston y Seasholes, 1995; Kresl y Fry, 2005); *Die kommunale außenpolitik* (Kern, 2001); *Integrated approach* (Cremer, Gounder y Ramasamy, 1996; Ramasamy y Cremer, 1998; Cross, 2010); diplomacia de ciudades o *City diplomacy* (Van der Pluijm y Melissen, 2007; Van Overbeek, 2007;

Musch, *et al.*, 2008; Marx, 2010); *Urban foreign policy* (Van der Heiden, 2010); gestión internacional local (Milani y Ribeiro, 2010); interés local internacional (Villarruel, 2010; 2013); diplomacia internacional entre ciudades o *diplomacy* (Acuto y Khanna, 2013; Khanna, 2015); diplomacia urbana (Sánchez Chillón, 2014); *paradiplomacy of cities* (Tavares, 2016; Aprigio, 2016). Para el presente capítulo es importante disgregar tales actividades en función de su influencia a nivel local, internacional y global.

Estos términos expresan características específicas y diferenciadoras del fenómeno, pero el común denominador da cuenta de la facultad que tiene este actor de establecer relaciones de distinto tipo con otros actores en un espacio que es entendido como el medio internacional. Si se observa a la ciudad como gobierno no central (GNC) dentro de los estudios de las relaciones internacionales comienza a perpetuarse el término *diplomacia de las ciudades* en referencia a los muchos tipos de acciones de carácter internacional realizadas por los gobiernos locales con la intención de impactar a nivel interno. Entre las más importantes podríamos enumerar las actividades paradiplomáticas, la pertenencia a redes y asociaciones, la cooperación descentralizada, y el posicionamiento de su marca. Esto se debe a que “la acción exterior de un gobierno local no ha estado necesariamente determinada por el contexto internacional. La existencia de una acción exterior de la ciudad depende de decisiones definidas localmente” (Zapata, 2007: 18); es decir, observada como una política pública.

Teniendo en cuenta que las ciudades no son mini-Estados y no pretenden suplir las acciones de los Estados nación en materia internacional (Curtis, 2011; Acuto, 2013; Leffel y Acuto, 2017), se parte del supuesto de que

rebasando el panorama de los conflictos, es posible afirmar que en materia de política exterior, en general, las relaciones ya no sólo están activadas por los Estados, ni por los bloques, que son entidades macro, como las culturas o las civilizaciones; sino por entidades mucho más simples, independientes, activas: las ciudades (Torrijos, 2009: 357).

Con ello se entiende que “aunque el análisis de política exterior se ha centrado en el análisis de las políticas exteriores de los Estados nación, hay un consenso bastante amplio entre los analistas (White, 1999; Hudson, 2005) acerca de que es perfectamente lícito aplicar sus herramientas conceptuales a otros actores” (Salomón, 2007: 3).

Para Jean Pierre Malé, Carla Cors y Verónica Sanz

el hecho de no formular de manera clara y explícita las razones por las cuales el gobierno local quiere internacionalizarse y los objetivos y resultados esperados de dicho proceso, hace que la acción internacional se limite a menudo a una serie de actuaciones puntuales, reactivas y descoordinadas, emprendidas en general a iniciativa de los diferentes servicios y departamentos o que responden simplemente a ciertas demandas procedentes del exterior (2014: 50-51).

Conforme a lo anterior, los motivos para que las ciudades sean partícipes del escenario internacional, en relación a objetivos, acciones y estrategias específicas son los siguientes:

La inhabilidad de las instituciones individuales o gobiernos locales para resolver problemas de carácter regional. Esto debido a que muchos problemas que aquejan a las ciudades traspasan los límites jurisdiccionales de las municipalidades.

Los intereses individuales que busquen las partes involucradas en la asociación, para recibir beneficios que de otra manera no podrían recibir.

Una sensación de urgencia o incapacidad respecto a un problema particular determinado.

Cuando existen los suficientes incentivos para cooperar, ya sean estos a través de objetivos o amenazas directas.

La posibilidad de una locación más generosa de beneficios entre las partes.

(Otgaar, *et al.*, 2010: 297-304)

Aquí la inserción de la ciudad en el medio internacional, entendida como una política pública, es uno de los nuevos enfoques de estudio desde la perspectiva de la gobernanza global y su relación con la gobernanza urbana,<sup>2</sup> es decir, la política de inserción internacional es una política de acción exterior (Lara, 2015). Donde “casi todos los gobiernos locales poseen una estrategia, así sea de manera informal, para su programa local de gobierno, pero son muy pocos los que se han dotado de planes estratégicos en asuntos internacionales” (Zapata, 2007: 31).

Cuando las ciudades no asumen la inserción en el medio internacional como una política pública *de jure*, específica o transversal, a través de sus programas rectores o planes municipales; *de facto*, dentro su territorio; o como mecanismo de atractividad hacia el exterior, con el fin de crear una dinámica favorable para los residentes temporales (turismo, inversores, talento, etcétera) y permanentes (ciudadanos, empresarios locales, universitarios, servidores públicos, etcétera) de la ciudad; se está en presencia de un gran problema de gestión urbana.<sup>3</sup> Mariana Luna Pont (2011) reconoce una serie de características que hacen a la inserción de las ciudades un tipo específico de actividad para obtener resultados de diversa índole: a) no busca representar amplios intereses generales; b) genera un alcance parcial, debido a la dificultad de perseguir intereses de manera unificada; c) intenta reunir interlocutores independientes en torno de programas específicos; d) presenta conflictividad para la complementación de políticas debido a la pluralidad de actores; e) se sujeta a condicionantes institucionales para poder funcionar de manera eficiente; f) tiende a valerse

<sup>2</sup> Para ampliar, los trabajos de la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades o Proyecto AL-LAS son centrales para entender esta nueva postura (véase: <https://proyectoallas.net>); también Ágora de las Ciudades o Goberna Ciudades, una iniciativa de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón (véase: <https://goberna.org>); y el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (véase: <http://www.observ-ocd.org/es/home>)

<sup>3</sup> “La transversalidad no es solamente un objetivo, es también una respuesta a necesidades: necesidades de los servicios de acción internacional de movilizar competencias específicas (salubridad, desarrollo sostenible) en proyectos definidos con los socios extranjeros, pero también necesidades de otros servicios/políticas públicas temáticas de recurrir al ámbito internacional (economía, juventud). Pero, esta transversalidad no es evidente a implementar [...] esta transversalidad y esta cultura compartida en cuanto a la esfera internacional, pueden solamente ser el resultado de un proceso” (ARRICOD, 2013: 1).

fuertemente de alianzas público-privadas para lograr objetivos; g) se desarrolla entre los distintos niveles de gobierno, que afectan su efectividad; y h) se necesita de liderazgo y coordinación óptima para generar buenos resultados.

El reto radica en que los gobiernos locales y grupos de interés deben virar hacia la formalización para lograr concretar una política pública local en materia de inserción internacional. Es decir, “asumir este enfoque implica reconocer la internacionalización como un asunto de agenda pública” (Garzón y Bernal, 2014: 5). Para formalizar esta estrategia de internacionalización se toman en cuenta las siguientes etapas (Zapata, 2007; Malé, Cors y Sanz, 2014):

- a) Formulación: analizando las oportunidades y limitantes del contexto externo y la situación interna para la correcta identificación de prioridades locales y una clara definición de visión para el mediano y largo plazo.
- b) Instrumentación: adecuando las capacidades institucionales con los procesos de formación y gestión, siempre dentro de los términos legales del país y en concordancia con los objetivos estatales y nacionales de desarrollo.
- c) Profesionalización: generando mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar una continuidad en la implementación y mejoramiento de la estrategia; manteniendo una línea de comunicación directa y abierta con las necesidades e inquietudes de la población y diversos sectores de la sociedad civil.

Esta perspectiva es analizada por los aportes más pragmáticos y empíricos de las relaciones internacionales, entre los temas centrales de esta perspectiva se nombran los siguientes:

*Acción exterior de un gobierno local.* A diferencia de los Estados, los gobiernos locales pueden voluntaria y discrecionalmente tener relaciones internacionales o no tenerlas. Lo que hoy es nuevo es la magnitud que están adquiriendo las relaciones internacionales desde el nivel local y la multiplicidad de formas y mecanismos de cooperación que se están forjando. Pero la experiencia demuestra que, para internacionalizar la ciudad, la práctica del gobierno local ha estado sujeta en gran medida a la prueba y al error o a las vicisitudes políticas del momento (Zapata, 2007).

*Enfoque integrado de la gestión municipal* (Integrated approach). En este sentido, Cremer, *et al.* (1996) y Ramasamy y Cremer (1998) señalan con respecto a las actividades paradiplomáticas que es necesario lograr un equilibrio entre el desarrollo cultural, político, social y económico de ambas ciudades, e insisten en resultados tangibles en todas esas áreas prioritarias, es decir, se establece un elemento de rendimiento. Si bien el liderazgo del gobierno local es necesario para la formación y el fomento de una relación, el rasgo distintivo de su viabilidad y el éxito es que también requiere del involucramiento comunitario, o lo que ellos denominan el *espíritu de empresa municipal en la comunidad* (Cross, 2010).

*Gestión internacional local*. Una serie de estructuras organizativas y procedimientos de gestión que garantizan que las ciudades tengan mayor capacidad para crear, participar y promover redes o flujos económicos, culturales, sociales e informativos de tipo regional y global. Ofrece más oportunidades para que las organizaciones locales (económicas, culturales y sociales) se extiendan trasnacionalmente, sin tener que contar necesariamente con el apoyo directo del Estado nación (Milani y Ribeiro, 2010).

*Interés local internacional*. Hace referencia a la identificación de potencialidades, prioridades y objetivos; y al conjunto de estrategias, procedimientos y herramientas que van a permitir la optimización de los recursos con los que cuentan los gobiernos locales a la hora de emprender acciones internacionales; todo traducido en planes, estrategias, objetivos y metas específicos de mediano y largo alcance, de tipo general y transversal, que considera y relaciona las capacidades y factores domésticos e internacionales con los objetivos y metas propuestos; a la asignación de recursos y la creación de instrumentos necesarios para su seguimiento y evaluación (Villarruel, 2013). También se considera como una herramienta de política pública necesaria para establecer la gestión internacional estratégicamente y a largo plazo, de tal suerte que pueda ser integrada en los planes de desarrollo o de gobierno, a fin de potenciarla como un elemento de desarrollo local, siendo el mecanismo utilizado para la generación de una agenda internacional de la ciudad (García Cacho, 2015).

Desde estas posturas, el diálogo multiactor (Garzón y Bernal, 2014); la intervención de los *stakeholders* (Lara, 2015; 2016); la participación de los grupos de interés (Parra, Gutiérrez y Longhurst, 2014);

el desarrollo de asociaciones público-privadas (Rodríguez y Oddone, 2015; Bustamante y De la Varga, 2014); la gestión de la ciudad y el desarrollo de canales de comunicación con los *stakeholders* a través del gerente de ciudad —*city manager*— (Voelpel, 2007); la estrategia de comunicación de la internacionalización (Uribe y Rubio, 2014); y el desarrollo de nuevas formas de atractividad territorial (Lara, Meléndez y Zapata, 2015) son centrales en la concepción de la política pública para la inserción de la ciudad en el medio internacional, así como sus marcos jurídicos e institucionales (Malé y Cors, 2013) las fuentes de financiamiento (Rodríguez y Oddone, 2014) y la evaluación de los resultados. En pocas palabras, “la política pública de acción internacional deberá ser parte integral de la planificación estratégica de la ciudad” (Malé, Cors y Sanz, 2014: 58).

En el caso de la construcción de una tipología para identificar el nivel de inserción de las ciudades en el medio internacional, en estudios anteriores se identificaron cuatro categorías (tipos) fundamentales basadas exclusivamente en el estado de conocimiento de los hechos, no de la teoría, que muestran cómo las ciudades están insertas en el sistema internacional y cómo los otros actores la observan:

- *Nivel 1 de inserción. Proyección exterior:* con la que cuentan las ciudades para trascender su jurisdicción; que identifica la imagen de cómo se ve la ciudad frente a los demás actores internacionales, siendo aquí fundamental el intercambio de información.
- *Nivel 2 de inserción. Presencia internacional:* muestra cómo quisiera verse la ciudad frente a los demás actores internacionales de forma mínima; en esta imagen hay una difusión constante por parte de la ciudad hacia afuera.
- *Nivel 3 de inserción. Atractividad territorial:* igual que la presencia internacional, muestra cómo quisiera verse la ciudad frente a los demás actores internacionales de forma amplia, pero con la característica primordial de la cuestión territorial como factor de atracción.
- *Nivel 4 de inserción. Reconocimiento global:* por parte de otros actores internacionales, es decir, la imagen más completa de la ciudad a nivel global, donde los demás actores y agentes internacionales reconocen su importancia e influencia en el sistema internacional (Lara, 2015: 387).

## Inserción de Guadalajara en el medio internacional

Es importante identificar los mecanismos e instrumentos que al momento Guadalajara implementa a nivel internacional. A continuación se describirá la situación de la ciudad durante el periodo 2015-2018, con la intención de identificar su nivel de inserción en el medio internacional. Para ello, es importante señalar algunos factores que han potencializado dicha inserción. A finales de los años ochenta un grupo de especialistas proyectó la *Nueva era de ciudades internacionales* (NICE, por sus siglas en inglés) y propusieron los prerrequisitos que debe tener una ciudad para poder realizar actividades internacionales; en el caso de Guadalajara y su área metropolitana se cuentan con 12 de los 13 prerrequisitos, lo que permite dilucidar que tiene las condiciones necesarias para su internacionalización (ver tabla 5.1).

**Tabla 5.1. Prerrequisitos para la inserción internacional del área metropolitana de Guadalajara**

Despliega una paradiplomacia urbana (municipal o privada) que cuenta con el apoyo de servicios especializados en relaciones internacionales.	Sí (algunos municipios)
El gobierno local tiene un aparato administrativo que lleva a cabo de manera sistemática (coordinada) su diplomacia.	Sí (algunos municipios)
Posición geográfica de apertura hacia el mundo.	Sí
Acoge factores de producción provenientes del extranjero y flujos comerciales.	Sí
Mantiene una multiplicidad de comunicaciones sociales con el extranjero.	Sí
Cuenta con medios de comunicación de masas, de proyección y difusión internacionales.	Sí
Acoge regularmente encuentros y otros tipos de actividades internacionales.	Sí
La composición étnica es diversificada.	No
Cuenta con un sector de servicios orientado hacia el exterior que ofrece un sistema de apoyo a los actores extranjeros o internacionales.	Sí
Alberga instituciones nacionales, regionales o locales de reputación internacional o activa en el terreno de las relaciones internacionales.	Sí

Tabla 5.1. Prerrequisitos para la inserción internacional del área metropolitana de Guadalajara	
Alberga instituciones extranjeras e internacionales	Sí
Exporta factores de producción y sus instituciones económicas, sociales, culturales y científicas están presentes en el extranjero	Sí
Cuenta con conexiones directas con el extranjero, mediante medios de transporte y de comunicación en general	Sí

Fuente: elaboración propia.

Con respecto al Índice de Ciudades Prósperas (CPI) (2018), que realiza ONU-Hábitat y que mide los efectos de las políticas públicas en el bienestar ciudadano a través de seis indicadores en las 152 ciudades principales en México (ya sean metrópolis o municipios), como se observa en la tabla 5.2, el área metropolitana de Guadalajara (AMG) muestra un CPI de 63.9, lo que implican que existen factores moderadamente sólidos para la prosperidad de la ciudadanía, pero si sólo se enfoca en la capital de Jalisco, se muestra un puntaje de 58.20, es decir, factores moderadamente débiles para el bienestar de la población.

Tabla 5.2. CPI del área metropolitana de Guadalajara y municipios que la componen							
Ciudad	CPI	Productividad	Infraestructura urbana	Calidad de vida	Equidad e inclusión social	Sostenibilidad ambiental	Gobernanza y legislación urbana
México	54.30	57.30	62.60	62	70.70	46.70	37.90
AMG	63.9	62.09	66.29	65.90	74.86	89.65	37.42
Guadalajara	58.20	60.80	8	69.40	75.90	36.70	39.50
Zapopan	63.57	65.46	61.13	70.09	74.03	90.52	35.12
San Pedro Tlaquepaque	49.64	61.74	53.72	62.84	71.95	27.18	36.69
Tonalá	54.58	54.02	53.01	63.14	72.69	68.10	29.55
El Salto	48.39	68.34	48.74	60.48	65.19	27.58	35.47
Tlajomulco de Zúñiga	53.93	63.11	55.44	61.07	74.65	42.09	36.64

**Tabla 5.2. CPI del área metropolitana de Guadalajara y municipios que la componen**

Ciudad	CPI	Productividad	Infraestructura urbana	Calidad de vida	Equidad e inclusión social	Sostenibilidad ambiental	Gobernanza y legislación urbana
Ixtlahuacán de los Membrillos	52.08	60.51	45.54	74.71	67.22	39.80	36.23
Juanacatlán	51.82	42.39	48.21	71.63	59.37	53.45	41.67
Zapotlanejo	50.12	52.10	49.57	68.39	69.26	38.87	33.33

Fuente: elaboración propia con datos del CPI, 2016 y 2018.

Una de las motivaciones de su inserción es su posición geoestratégica, ya que su accesibilidad al interior como al exterior ha sido fundamental para crear y consolidar los clústeres electrónico, de *software*, de distribución y logística, y educativo.<sup>4</sup> Ello ha ido evolucionando a partir del nuevo milenio ya que el AMG no sólo se ha presentado como un destino para la localización de empresas intensivas en capital, sino que se ha posicionado como un espacio para la creación de estos clústeres; hay que recordar que el vocacionamiento de esta ciudad ha sido el *ser de paso*, por lo tanto, ha sido considerada como ciudad comercial, aunque en los últimos años esta actividad (29.9%) está siendo relegada por las manufacturas (44.9%), los servicios (17.1%) y el turismo (8.1%).

Por un lado, el AMG está insertada en la red global de producción electrónica y *software* desde hace aproximadamente veinte años, objetivo que se han propuesto las últimas cuatro administraciones estatales junto con la iniciativa privada y trasnacional, ya que no sólo se está especializando en un sector específico, sino que intervienen en

<sup>4</sup> Sobre el clúster educativo, la capital tapatía desde hace más de dos décadas se ha vocacionado como un destino educativo a nivel nacional e internacional gracias a la oferta académica de las universidades que componen el Consorcio de Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior de Jalisco (CCIESJ), una gran oportunidad para posicionar a la ciudad como un destino educativo para la atracción de capital humano, talento, profesionistas, académicos e investigadores.

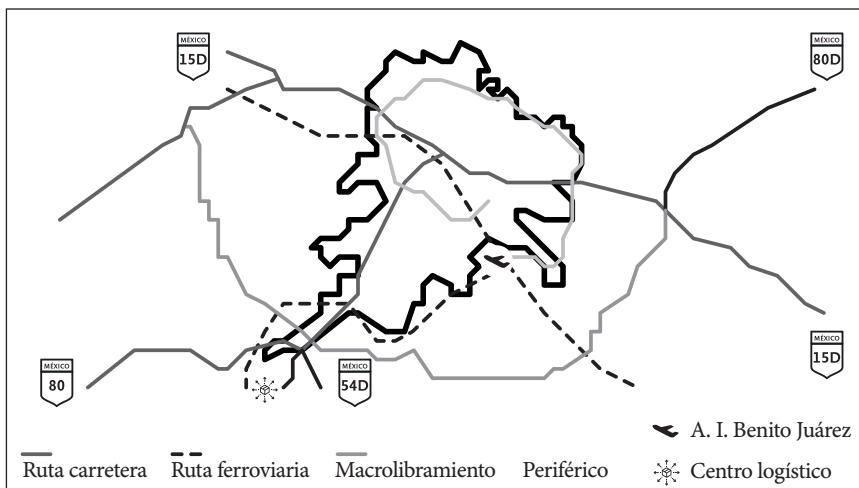
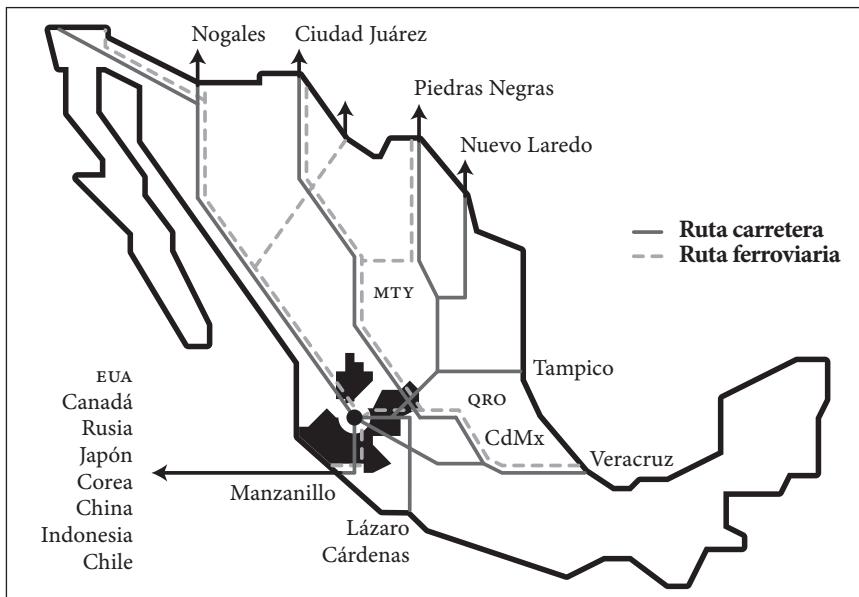
varios procesos de generación de los productos electrónicos que se están desarrollando en el mundo. A tal grado, que se le ha llamado en su conjunto, por parte de las autoridades estatales y cámaras locales, el *Valle del Silicio Mexicano*, un “ecosistema o complejo de alta tecnología”, el “nuevo milagro mexicano” o la “capital de las tecnologías de la información” (Lara, 2009: 277).

Por otro lado, es importante señalar que aproximadamente el 75% de las industrias jaliscienses se encuentran en esta área y ello la convierte en el principal centro de actividades económicas en el estado e incluso con injerencia en el occidente del país. Por ese motivo el *Financial Times* (2007) a través del *Foreign Direct Investment Magazine* consideró a Guadalajara en la última década como una de las mejores ciudades para negocios en México y la quinta ciudad con mayor futuro en América del Norte y segunda con más potencial económico.<sup>5</sup> Los factores centrales de esta dinámica se relacionan con la ubicación geográfica de Jalisco en el occidente de la república mexicana, por ello su importancia en el triángulo dorado al interior del país y en el corredor comercial del ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (ver figura 5.1).

Lo que le ha valido una privilegiada comunicación, tanto con el centro, sureste y norte de la república, como con los puertos del Pacífico, con las entidades vecinas y al interior del estado. Otra de las fortalezas es su infraestructura de comunicaciones, ya que gracias a sus dos aeropuertos internacionales —uno de ellos se encuentra en el AMG—, sus accesos a la región norte, bajío y centro, se ha colocado en el segundo lugar en disponibilidad de servicios aéreos comerciales en todo el país. Por otro lado, es considerada una red de enlace con importantes centros industriales, además de que conecta con la cuenca del Pacífico y con EEUU. Ello ha provocado que Guadalajara esté explotando la accesibilidad que se ha generado en su espacio urbano, y ha dado lugar a

<sup>5</sup> El estudio se enfocó en 108 ciudades de América del Norte (Canadá, EUA y México) categorizadas por tamaño: ciudades metropolitanas (más de 2 millones de habitantes); ciudades grandes (de 500 mil a 2 millones); pequeñas (de 100 a 500 mil) y microciudades (menos de 100 mil). El proceso de evaluación fue de la siguiente manera: cada categoría otorgaba de uno a diez puntos, las ganadoras de cada categoría son las que puntuaron más alto, dando como resultado que la ciudad con más puntos en todas las categorías fuera considerada como la ciudad más importante (en el estudio fue Chicago).

que se localicen actividades importantes, áreas industriales representativas del sector industrial moderno, nacional e internacional. También se está creando la infraestructura urbana especializada para los servicios productivos acorde con las condiciones actuales (Lara, 2009: 276).



Fuente: elaboración propia.

Además, el AMG es sede de importantes eventos permanentes de talla nacional (Encuentro Internacional del Mariachi y la Charrería; Festival del Vino Mexicano; Fiestas de Octubre; Jalisco Travel Fest; GDLUZ Festival; Festival Cultural de Mayo; Roxy Fest; Festival Cultural Guadalajara —Sucede—; Festival Papirolas; Expo Nacional Ferretera; Expo RUJAC; Expo Ganadera de Jalisco; entre otros) e internacional (Corona Capital; Jalisco Open; Bride Weekend Expo; Expo Mueble Internacional; Feria Internacional del Helado; INTERMODA; Expo ANTAD; Feria Internacional de Música en Guadalajara; Festival Internacional de Cine; Feria Internacional del Libro; Expo Joya; Expo de Comercio Exterior Guadalajara; entre otros) gracias a recintos como la Expo Guadalajara, el Palacio de la Cultura y los Congresos, el Centro Cultural Universitario y el Auditorio Telmex, por mencionar algunos.

Por último, con respecto a la imagen y posicionamiento de la ciudad, en agosto de 2016 se presentó la marca *Guadalajara, Guadalajara* impulsada por los nueve alcaldes metropolitanos, el gobierno de Jalisco y la iniciativa privada del sector turístico; si bien es de las pocas marcas metropolitanas a nivel mundial, hasta el momento no ha cumplido con los objetivos originalmente trazados de generar identidad en los tapatíos del AMG y posicionarla a nivel regional y nacional, es decir, “tiene un camino muy largo por recorrer, pero sobre todo debe ser trazado, si bien la marca está trabajando, es evidente que requiere de atención a niveles de planeación y operación” (Carrillo, 2017) (ver figura 5.2). Es importante mencionar que las marcas ciudad son dispositivos de atracción a nivel local e internacional.



**Figura 5.2.** Marca ciudad del área metropolitana de Guadalajara.

Fuente: Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan).

Todos estos elementos (prerrequisitos de inserción, condición de prosperidad, ubicación geoestratégica, localización y posicionamiento de la ciudad) ha permitido al grupo de investigación sobre ciudades mundiales GaWC situar a Guadalajara como una *ciudad gamma*. En su estudio *The World According to GaWC 2016* considera a este tipo como “ciudades del mundo que conectan regiones o estados más pequeños con la economía mundial, o ciudades importantes del mundo cuya mayor capacidad global no se encuentra en servicios avanzados para productores” (GaWC, 2018).<sup>6</sup> En otras palabras, el AMG actúa como una ciudad-región, debido a ello deben de observarse sus áreas de oportunidad y retos futuros a nivel internacional.<sup>7</sup>

## Acción exterior del gobierno de Guadalajara 2015-2018

Las actividades de acción exterior de la capital del estado de Jalisco dependen de la Dirección de Relaciones Internacionales, Ciudades Hermanas y Atención al Migrante (DRICHAM), creada por decreto municipal en febrero de 2006 como la Dirección de Ciudades Hermanas, y que tiene como objetivo fortalecer las líneas de acción establecidas como prioridad en el *Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara* y metropolitano de la ciudad a través de proyectos internacionales estratégicos de injerencia transversal en los sectores económico, cultural, de políticas públicas y desarrollo urbano. En este sentido, el

<sup>6</sup> La clasificación de las ciudad de Gawc para 2018 se basa en la magnitud de las conexiones de los servicios comerciales de una ciudad con otras 707 ciudades. Esto incluye más de 177 millones de medidas de conexiones entre pares de ciudades. Por ejemplo, el enlace entre Londres y Nueva York, a menudo denominado NYLON, tiene la mayor magnitud de conexiones interurbanas y se denomina *alfa++*. Este ejercicio enfatiza el hecho de que el análisis del Gawc se basa en innumerables relaciones entre ciudades, a diferencia de otras clasificaciones basadas en los atributos de cada ciudad considerados por separado.

<sup>7</sup> Las ciudades-región globales emergen en forma de enormes áreas metropolitanas —o de grupos de áreas metropolitanas contiguas— junto con regiones interiores a su alrededor de extensión variable, las cuales por sí mismas son sitios de asentamientos urbanos dispersos (Scott, 2009). Además, los asuntos económicos y políticos internos de estos sistemas metrópoli-regiones internas, están vinculados de manera intrincada e intensa mediante vastas relaciones extranacionales (Scott, *et al.*, 2001).

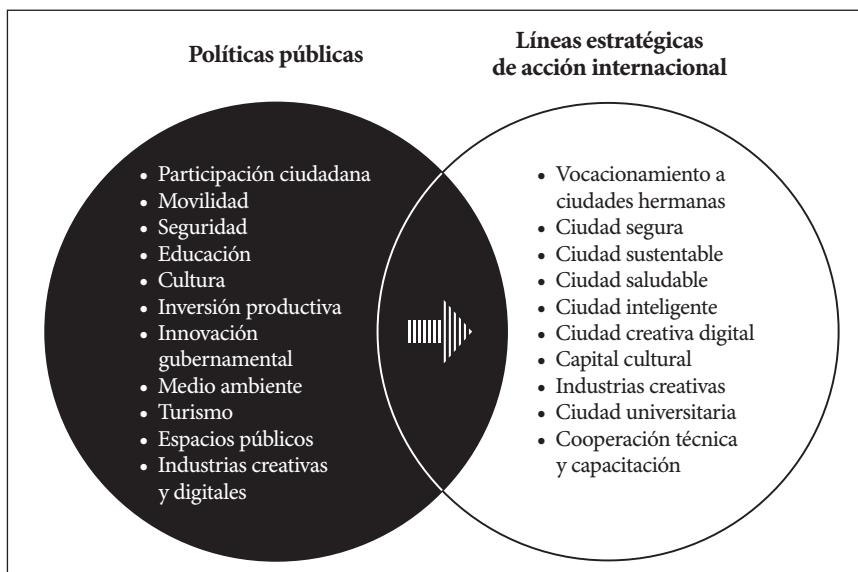
Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, vigente para el periodo 2015-2018, faculta a esta oficina para proponer, participar, diseñar y gestionar proyectos internacionales específicos; así como establecer relaciones de cooperación en materia cultural, educativa, económica y social; además de gestionar y promover la suscripción de convenios en materia de relaciones internacionales, ciudades hermanas y atención al migrante.

Es importante mencionar que Guadalajara es uno de los dos municipios del AMG que cuenta con una oficina enfocada en llevar a cabo los asuntos internacionales de la ciudad —la otra pertenece a Zapopan—; además de ser conocido históricamente como el municipio con mayor número de acuerdos de hermanamiento a nivel nacional. Con esto, sin duda alguna se sentaron las bases de la acción internacional del municipio; no obstante, a fin de obtener resultados concretos y posicionar a la ciudad en la escena global era indispensable, además de contar con capital humano profesional en la materia, contar con una estrategia clara de internacionalización.

Respecto a la estructura organizacional de la oficina, a fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones, al inicio de la administración se estableció el organigrama en el cual la dirección distribuye las labores de la oficina en dos coordinaciones principales, la Coordinación de Relaciones Internacionales y Cooperación para el Desarrollo y la Coordinación de Oficinas de Enlace de Pasaportes.<sup>8</sup> Respecto a la función de una oficina para la atención al migrante, ya que esto es facultad de los gobiernos estatal y federal, el margen de acción a nivel municipal se vio limitado a la protección de los migrantes que en su tránsito por la ciudad se encuentran en situación de calle, lo cual fue atendido a través del DIF municipal. Asimismo, se llevaron a cabo actividades de vinculación cultural con los tapatíos que radican en territorio estadounidense mediante las giras del espectáculo México en el Corazón, organizado por la Coordinación General de Construcción de Comunidad, al igual que el apoyo político de las ciudades santuario en Estados Unidos.

<sup>8</sup> Con respecto a la Coordinación de Oficinas de Enlace de Pasaportes, ésta concentra el 80% del personal de la DRICHAM. El municipio cuenta con dos oficinas de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que reciben más de 25 mil trámites al año.

Finalmente, en cuanto a la Coordinación de Relaciones Internacionales y Cooperación para el Desarrollo, desde ésta se implementaba y daba seguimiento a todas las actividades de internacionalización llevadas a cabo durante la administración. Al inicio de su administración la DRICHAM estableció una estrategia de trabajo que orientaría su labor durante el periodo 2015-2018. El supuesto inicial fue que la acción internacional de Guadalajara fuera estratégica y proactiva, siendo un diferenciador el enfoque en la cooperación internacional. De tal manera, como se puede observar en la figura 5.3, tomando como base la propuesta de gobierno planteada por el presidente municipal Enrique Alfaro Ramírez, sus prioridades y compromisos de política pública, se estableció la estrategia proactiva de cooperación internacional de la ciudad.



**Figura 5.3.** Estrategia de inserción internacional de Guadalajara.

Fuente: elaboración propia.

Desde esta concepción se partía de un gobierno que trabaja centrado en el ciudadano, es decir, además de buscar la internacionalización de Guadalajara, se buscaría propiciar la internacionalización de los ciudadanos, contribuyendo al desarrollo local con una agenda

multisectorial y transversal de alcance metropolitano. Así, se definieron las líneas estratégicas para la acción internacional de la ciudad: a) vocacionamiento de ciudades hermanas; b) ciudad segura; c) ciudad creativa digital; d) ciudad inteligente; e) ciudad saludable; f) ciudad sustentable; g) capital cultural; h) industrias creativas; i) ciudad universitaria; j) cooperación técnica y capacitación especializada. En dichas líneas se buscó el vínculo con las políticas públicas prioritarias para el municipio, tales como la participación ciudadana, gobierno abierto, movilidad, seguridad, educación, cultura, innovación, medioambiente, turismo, espacios públicos, industrias creativas e industrias digitales.

El trabajo durante esa administración utilizó mecanismos e instrumentos como la recepción de visitas de delegaciones extranjeras, la realización de agendas de trabajo tanto nacionales como internacionales, la organización y participación en eventos internacionales, la suscripción de distintos instrumentos de cooperación y la membresía a redes de ciudades, contando como eje transversal que todas estas actividades derivaran en proyectos específicos de cooperación. De manera sintética, en la tabla 5.3 se observan el número de actividades de la administración del alcalde Alfaro Ramírez y la DRICHAM.

Tabla 5.3. Numeralia de la DRICHAM 2015-2018	
Actividad	Cantidad
Visitas recibidas	+ 50
Eventos internacionales organizados	3
Proyectos de cooperación	15
Instrumentos de cooperación	10
Acciones de posicionamiento	+ 50

Fuente: Dirección de Relaciones Internacionales, Ciudades Hermanas y Atención al Migrante (DRICHAM).

En cuanto a las visitas recibidas, contemplaban alcaldes, embajadores, empresas transnacionales, ejecutivos de organismos y redes internacionales, entre otros. De éstas cabe resaltar la del ministro de Estado del Departamento de Transporte, Turismo y Deportes de Irlanda para el lanzamiento global de la campaña *Global Greening*

con motivo de las festividades del día de San Patricio; y la del director global del Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat; así como la de los embajadores de Irlanda, Canadá, Estados Unidos, Francia, Argentina, Perú, Israel, Ucrania, Hungría y Vietnam. Además de las visitas de los alcaldes de Dublín, San José, Alburquerque, San Antonio, El Paso, Laredo, Tucson, Breslavia, Xiamen y Jingan, por mencionar algunos.

Asimismo, se organizaron eventos internacionales que fueron clave para la proyección y posicionamiento de Guadalajara en la escena internacional: Foro Internacional Guadalajara Ciudad Creativa, organizado en colaboración con la representación de la UNESCO en México en el marco de la candidatura de la ciudad a la Red de Ciudades Creativas; Juegos Latinoamericanos de Policías y Bomberos, liderado por la Comisaría de Guadalajara con el objetivo de fortalecer las relaciones entre los policías y bomberos e impulsar oficiales cercanos a la gente; y la Cumbre de Alcaldes de Ciudades Hermanas de México y Estados Unidos para fortalecer la relación entre estos países así como la renovación de los lazos históricos y de amistad entre las ciudades que tienen hermanamiento.

En cuanto a la relación con ciudades hermanas se observa que, como ya se mencionó, en un primer momento Guadalajara logró consolidar y concretar numerosas relaciones con ciudades de otras partes, que derivaron en resultados que en su momento fueron relevantes: donaciones, intercambios culturales y comerciales, entre otros. No obstante, es imposible ignorar que en la actualidad las tendencias en la escena internacional han cambiado, y con ello se han sumado otros mecanismos de cooperación que permiten una inserción en el medio internacional más específica.

Desde esa visión, a través de la DRICHAM se replanteó la estrategia de vocacionar los hermanamientos orientados a potenciar las ventajas competitivas de cada uno. También se reorientó la dinámica en la que Guadalajara acordaba sus nuevas relaciones, para que cada una de ellas tuviera temas de cooperación específicos, categorizadas en relaciones prioritarias, importantes y potenciales. En la tabla 5.4 se enlista de manera ilustrativa dicha clasificación por región y estatus estratégico de algunas de las ciudades.

**Tabla 5.4. Clasificación del estatus estratégico de las ciudades hermanas de Guadalajara**

Número	Región	Ciudad	País	Estatus estratégico
1	Asia	Taejon (Daejeon)	Corea del Sur	Importante
2	Asia	Kioto	Japón	Prioritaria
3	Asia	Xiamen	China	Prioritaria
4	Asia	Changwon	Corea del Sur	Importante
5	Centroamérica	Panamá	Panamá	Potencial
6	Centroamérica	San José	Costa Rica	Potencial
7	Centroamérica	Tegucigalpa	Honduras	Potencial
8	Europa	Breslavia (Wroclaw)	Polonia	Importante
9	Europa	Burdeos	Francia	Importante
10	Europa	Dublín	Irlanda	Prioritaria
12	Europa	Leópolis (Lviv)	Ucrania	Importante
13	Europa	Madrid	España	Prioritaria
14	Europa	Milán	Italia	Prioritaria
15	Europa	San Petersburgo	Rusia	Importante
16	Norteamérica	Austin	EUA	Importante
17	Norteamérica	Albuquerque	EUA	Importante
18	Norteamérica	Chicago	EUA	Prioritaria
19	Norteamérica	Downey	EUA	Importante
20	Norteamérica	El Paso	EUA	Prioritaria
21	Norteamérica	Kansas City	EUA	Potencial
22	Norteamérica	Laredo	EUA	Importante
23	Norteamérica	Los Ángeles	EUA	Prioritaria
24	Norteamérica	Portland	EUA	Prioritaria
25	Norteamérica	Quebec	Canadá	Prioritaria
26	Norteamérica	San Antonio	EUA	Prioritaria
27	Norteamérica	San José	EUA	Prioritaria
28	Norteamérica	Tucson	EUA	Importante
29	Sudamérica	Curitiba	Brasil	Potencial
30	Sudamérica	Lima	Perú	Potencial
31	Sudamérica	Cusco	Perú	Importante

Fuente: Dirección de Relaciones Internacionales, Ciudades Hermanas y Atención al Migrante (DRICHAM).

Por la posición geográfico-estratégica de Guadalajara, el mayor número de ciudades con las que se tiene relación están en Norteamérica, en particular con Estados Unidos por su cercanía con México, lo que permite una amplia y profunda relación con una interacción constante en diversos temas. Vale la pena destacar el caso de Portland, Oregón, acuerdo suscrito en 1983, dando comienzo a una relación que permitió el intercambio de ideas y proyectos en materia de cultura, economía y turismo. Esta relación se consideró prioritaria para Guadalajara, siendo una de las más activas con resultados innovadores como la Puerta Digital y la cerveza binacional Sueño Rosa.

Además, se deben mencionar hermanamientos como el de San José, California, firmado en 2014, consolidado en la presente administración con misiones de trabajo y la co-organización de la Cumbre de Alcaldes y la Declaración de Ciudades Hermanas de Guadalajara en febrero de 2018; así como el de Los Ángeles, California, establecido en el año 2016, con la intención de fomentar la colaboración cultural entre ambas ciudades. De igual manera, en 2018 se reactivó la relación con la ciudad de San Antonio, Texas, declarada ciudad hermana en 1974. Es importante destacar que hacia muchas de estas ciudades se cuenta con vuelos directos, por lo que la estrategia será fortalecer la marca ciudad en temas turísticos y económicos, aprovechando nuestra conectividad.

Por otra parte, en 2018 la provincia de Quebec, Canadá, inauguró su oficina de representación en Guadalajara, fortaleciendo los lazos para dar seguimiento a proyectos en materia cultural y comercial.

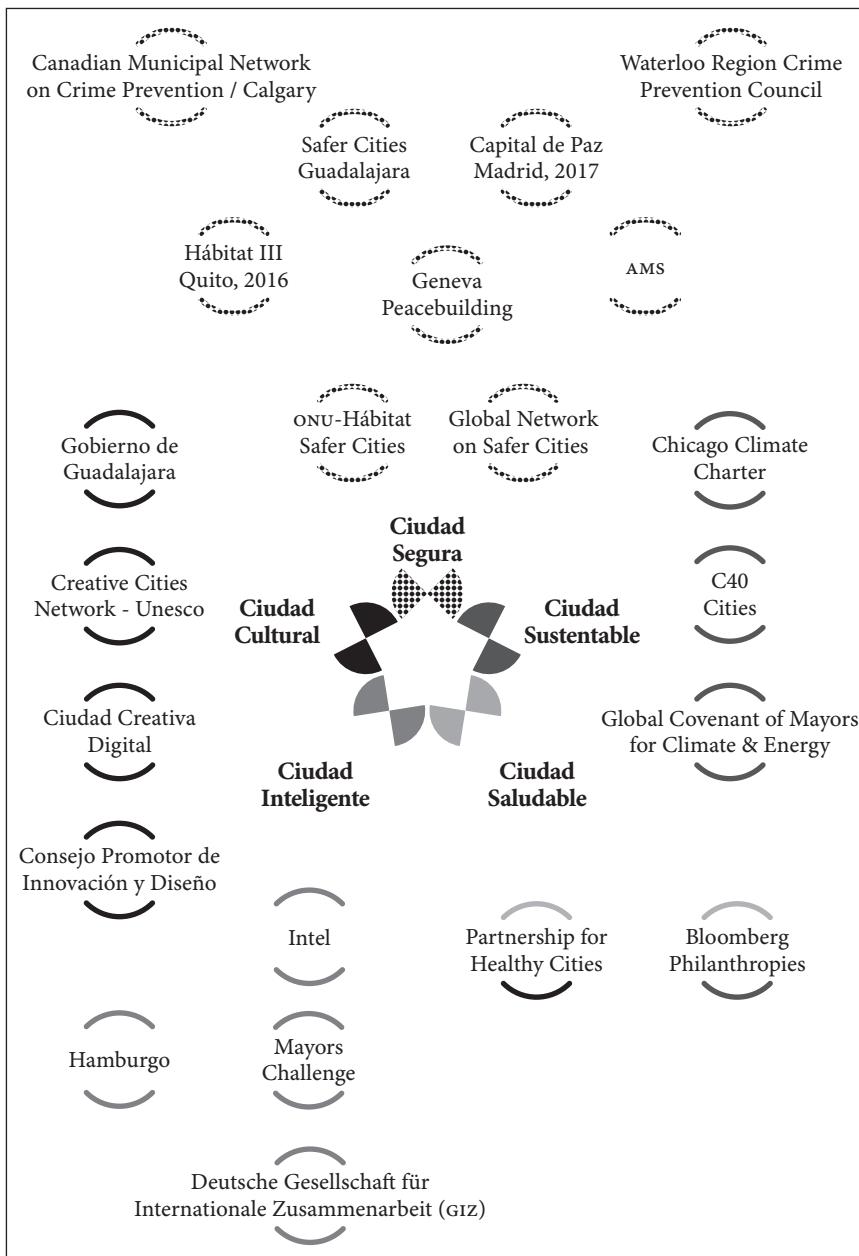
En cuanto a las ciudades hermanas europeas, se destaca la reactivación de la relación con Milán, Italia, en materia de moda, industrias creativas y seguridad alimentaria, así como para revisar los proyectos derivados de la participación en Ciudades Urbanas Europeas, Latinoamericanas y del Caribe (UBERLAC, por sus siglas en inglés). También la continuidad a la relación con Dublín, Irlanda, establecida en el año 2013, para concretar proyectos específicos relacionados con temas de movilidad estudiantil, industria digital, negocios, políticas públicas de segunda generación, *hubs* digitales y turismo, en este último destacándose el posicionamiento de Guadalajara a través de la campaña Global Greening, en la cual la ciudad deberá participar año

con año a fin de incrementar su presencia a nivel mundial. Existe también el Memorando de Colaboración con Madrid, España, en el año 2017, mismo que contempla como ejes de cooperación la gestión integral de la ciudad, gobierno abierto, cultura y acción internacional. De esta relación se realizaron diversas misiones de trabajo a Madrid, así como la inauguración del Paseo Madrid en Guadalajara que cuenta con una réplica de la distintiva estatua del Oso y el Madroño, ubicada originalmente en la conocida Puerta del Sol de dicha ciudad.

Finalmente, respecto a las ciudades en el continente asiático sobresalen las relaciones históricas con las ciudades de Kioto, Japón y Xiamen, China. La relación con ambas ciudades tiene un gran potencial para generar acciones de cooperación en temas de cultura, políticas públicas, participación ciudadana, medioambiente, turismo, tecnología y alianzas comerciales, buscando generar proyectos específicos de colaboración.

## **Proyectos sobre la diplomacia urbana de Guadalajara**

Otra de las principales motivaciones con las que cuenta el AMG es su modelo de coordinación metropolitana, único en el país y referente a nivel internacional, por ser un ejemplo de innovación de gestión que potencia el desarrollo urbano de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. Gracias a ello se han podido diseñar diversos proyectos estratégicos de cooperación internacional. Durante estos años se realizó un diagnóstico para identificar las áreas prioritarias de desarrollo de la ciudad donde los acuerdos de colaboración podrían tener una mayor contribución, identificando cuatro pilares temáticos en los cuales se enfocaron —y continuarán de 2019 a 2021—: a) Ciudad más segura; b) Ciudad sustentable y Ciudad saludable; c) Ciudad inteligente; y d) Capital cultural.



**Figura 5.4.** Proyecto de cooperación internacional estratégico de Guadalajara sobre una ciudad más segura, sustentable, inteligente, saludable y cultural.

Fuente: Dirección de Relaciones Internacionales, Ciudades Hermanas y Atención al Migrante (DRICHAM).

## Ciudad más segura

La participación de Guadalajara en el proyecto Ciudades más Seguras surgió de la necesidad de regenerar el tejido social y combatir, desde un enfoque preventivo, las causas sociales y espaciales de la violencia y el delito en la ciudad, desde un enfoque integral y resiliente que posiciona a los ciudadanos en el centro de la agenda pública. La estrategia consistió en armonizar las intervenciones en la materia en las distintas escalas de gestión, sumando esta visión a la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad; además de integrar cada instrumento de política pública desde un enfoque integral de una ciudad segura y establecer acciones de mediano y largo plazo para garantizar su continuidad.

Con lo anterior, Guadalajara fue designada *co-chair* para América Latina de la Red Global de Ciudades más Seguras, además de crear el primer Laboratorio de Políticas Públicas en colaboración con la Agencia Metropolitana de Seguridad y la Universidad de Guadalajara, siendo considerada una de las principales promotoras de los principios de ONU-Hábitat a nivel internacional. La administración 2019-2021 deberá concretar el acuerdo de colaboración que contempla la elaboración de una estrategia para el desarrollo del índice de seguridad urbana que evalúe periódicamente las políticas públicas ejecutadas para dicho fin, presentado anualmente los resultados en el Foro de Alto Nivel de ONU-Hábitat en Nueva York.

## Ciudad sustentable

Año con año, Guadalajara se enfrenta a riesgos y vulnerabilidades relacionadas con efectos ambientales, mismos que se ven incrementados por el impacto del cambio climático a nivel global; adicionalmente, se presentan situaciones (inundaciones, pérdida de masa forestal, islas de calor, la creciente contaminación del aire, falta de acceso al agua potable en colonias vulnerables) que afectan negativamente la calidad de vida de los ciudadanos y requieren respuestas tanto en el corto plazo para su continuidad sostenible, como a largo plazo. *El Plan Municipal de Desarrollo Visión 2042 (PMD)* de la ciudad con-

templó e identificó el tema de sustentabilidad de manera transversal dentro de sus cinco ejes de desarrollo, así como objetivos y acciones.

La estrategia internacional en este sentido se consolidó a finales de 2017, cuando el entonces presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro, participó en el Global Covenant of Mayors North American Climate Summit & C40 Cities Bloomberg Philanthropies Awards, celebrado en la ciudad de Chicago. En el marco de dicho evento, Guadalajara suscribió la Carta del Clima de Chicago, mediante la cual los alcaldes manifestaron su compromiso para tomar acciones concretas dirigidas a reducir los efectos negativos del carbono en el planeta.

Posteriormente, y derivado de la presencia del alcalde en Chicago, se gestionó la invitación de la alcaldesa de París y del director regional del Grupo de Liderazgo Climático (C40) para sumarse a él. En marzo del mismo año Guadalajara mostró interés en sumarse a los esfuerzos del Pacto Global de Alcaldes por el Clima (GCOM), y en abril recibió la aceptación para unirse a ambas redes. A partir de ese momento se comenzó a trabajar para consolidar y alinear tanto la estrategia municipal como la metropolitana a las metas globales. Al ser parte de la red de ciudades C40 y del GCOM, la intención es fortalecer las estrategias diseñadas para la mitigación y adaptación al cambio climático y sus efectos, con la contratación de un asesor para la elaboración del Plan de Acción Climático (financiado por el C40), así como con la cooperación técnica a través de las distintas redes temáticas.

Este proceso de incorporación a las redes fue acompañado por el Imeplan que, siendo la instancia técnica del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano, es única en su naturaleza en México, y además es el órgano responsable de la coordinación, diseño y gestión de los planes, programas y proyectos con visión de ciudad completa. De igual manera, la adhesión del municipio a ambos grupos no sólo establece la oportunidad para un impacto positivo en la ciudad, sino que la convierte en líder en acción climática, y una plataforma para que el AMG fortalezca estrategias que generen soluciones innovadoras a esta problemática también a nivel nacional, regional e internacional.

En paralelo, como complemento al proyecto Ciudad Sustentable, Guadalajara participó en la Alianza de Ciudades Saludables, que tie-

ne como objetivo la prevención de enfermedades no transmisibles (obesidad, hiperglucemia —*diabetes mellitus*—, hipertensión arterial, infarto al miocardio) y disminución del consumo de alcohol, la inactividad física y el sobrepeso. En este sentido, la actual administración planteó el desarrollo de programas y políticas públicas orientadas a fomentar la actividad física, de acuerdo a lo establecido por el PMD. En este contexto, en marzo de 2017, se recibió una invitación de la Fundación Bloomberg Philanthropies a unirse a dicha alianza, la cual es una red perteneciente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) conformada por más de cincuenta ciudades en el mundo.

A través de este programa Guadalajara tiene acceso a una red de alto prestigio que promueve e impulsa el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas en materia de salud pública y se posiciona internacionalmente como una ciudad proactiva en la prevención de este tipo de enfermedades y sus factores de riesgo. Se eligió trabajar sobre la iniciativa “Crear calles en las que se pueda caminar, usar bicicleta y disfrutar”, que desde un enfoque de *movilidad activa* promueve la activación física de los ciudadanos, así como pasar del uso recreativo al uso habitual de la bicicleta como medio de transporte, lo que contribuirá a mejorar los niveles de salud y proteger el medioambiente.

## Ciudad inteligente

Este eje parte de la selección de Guadalajara como una de las ciudades piloto por el Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE) durante la Primera Conferencia Internacional de Ciudades Inteligentes en el año 2015, además de la firma de un memorándum de entendimiento con el Intel Guadalajara Design Center a mediados del 2016 para la elaboración de la Puerta Digital y el desarrollo de concepto del monitoreo de la calidad del aire en conjunto con Bosch, coordinado desde la Dirección de Innovación Gubernamental, y que mereció una mención honorífica como uno de los proyectos que abrió oportunidades adicionales de cooperación para la ciudad.

Posteriormente, Guadalajara fue una de las cinco ciudades ganadoras del Mayors Challenge de Bloomberg Philanthropies en 2016,

siendo acreedora con ello de un premio de un millón de dólares para el desarrollo del proyecto Gestión Integral de la Ciudad —ahora Visor Urbano—. A partir de esto Guadalajara tuvo acceso a talleres especializados para fortalecer y desarrollar la propuesta de Visor Urbano. Además de dar visibilidad a la ciudad, con lo anterior se concretaron proyectos como la participación en el Programa Tecnologías de Información y Comunicación para la Adaptación al Cambio Climático en las Ciudades (TIC-A), para el cual Guadalajara fue seleccionada como una de las tres ciudades piloto por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

## **Ciudad cultural**

En este punto, como se observó en el apartado anterior, si bien el AMG tiene el potencial de convertirse en un polo de la innovación, logrando su proyección internacional en este sentido, en términos tangibles aún no lo es debido a la falta de consolidación de proyectos estratégicos vinculados con la industria y la universidad, desde el diseño de patentes hasta la Ciudad Creativa Digital (CCD). Lo más importante es consolidar cada eslabón de la cadena de valor con una visión integral de la industria creativa y digital. Así, la oportunidad que tiene Guadalajara para su posicionamiento internacional implica el desarrollo de la CCD, por un lado es un tema facultativo de orden municipal, y por otro, esta iniciativa contempla la triple hélice para su desarrollo.

En el ámbito cultural, en conjunto con Ciudad Creativa Digital y el Consejo Promotor de Innovación y Diseño, se preparó la candidatura de Guadalajara a la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO en el área de arte digital, designación recibida en noviembre de 2017. Esto contribuyó a fortalecer la vocación de Guadalajara como un centro creativo y capital cultural, enfocándose en tres temas como los motores para el desarrollo local: a) tecnología como herramienta de transformación social; b) cultura como mecanismo para restablecer la cohesión social; y c) creatividad e innovación.

## Nivel de inserción de Guadalajara en el medio internacional

Con este recuento de la internacionalización del AMG y la acción exterior del municipio de Guadalajara se puede inferir el nivel de inserción que tuvo la ciudad en esos años (2015-2018) a través de la tipología de inserción de la ciudad en el medio internacional. Si se observa la tabla 5.5, la ciudad tiene un puntaje de 15.2, resultado de la suma de las siguientes formas de inserción:

- Actividades paradiplomáticas: 1.8 puntos
- Asociación de ciudades: 0.2 puntos
- Cooperación ciudad-ciudad: 1.8 puntos
- Redes formales de ciudades: 2.4 puntos
- Mercadotecnia de ciudad: 2 puntos
- Competitividad internacional: 2.5 puntos
- Redes globales de ciudades: 2 puntos
- Ciudad modelo: 2.5 puntos

Lo anterior ubica a la ciudad en el nivel 2 de inserción, es decir, tiene una fuerte presencia internacional a nivel mundial. En otras palabras, con respecto a su imagen frente al sistema internacional, está centrada en cómo quisiera verse Guadalajara frente a los demás actores (Estados nación, unidades subnacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, universidades, organizaciones intergubernamentales, entre otros) basándose en aspectos o factores de competencia mínima o estática (como su ubicación geográfica).

Tabla 5.5. Tipología ampliada de la inserción de la ciudad en el medio internacional

Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos (puntaje desglosado)	NIVEL 1. PROYECCIÓN EXTERIOR				
		Puntaje total	Grupos interesados * stakeholders *	Recursos económicos-financieros **	Periodo de concreción (primeros resultados) ***	Aceptación de la sociedad civil ****
Actividades paradiplomáticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oficina encargada: 0.2 puntos</li> <li>Capacidad normativa: 0.2 puntos</li> <li>Hermanamientos: 0.2 puntos</li> <li>Viajes o giras oficiales: 0.2 puntos</li> <li>Convenios con organismos internacionales: 0.2 puntos</li> <li>Contactos con el exterior: 0.2 puntos</li> <li>Oficinas en el exterior: 0.2 puntos</li> <li>Sede de embajadas, consulados o representación oficial: 0.2 puntos</li> <li>Recepción de viajes o giras oficiales: 0.2 puntos</li> </ul>	1.8 / 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno local</li> <li>Sociedad civil organizada</li> <li>Iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mixto</li> <li>Mínimo</li> </ul>	Medio plazo	Nula identificación

Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos de inserción (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados * stakeholders	Recursos económicos-financieros **	Período de concreción (primeros resultados) ***	Aceptación de la sociedad civil ****
Asociación de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención a población migrante:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0.2 puntos</li> <li>• Pertenencia a asociaciones nacionales:</li> </ul> </li> <li>• 0.2 puntos</li> <li>• Sede de asociaciones nacionales:</li> <li>• 0.3 puntos</li> <li>• Presidencia de asociaciones nacionales:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0.3 puntos</li> <li>• Pertenencia a asociaciones internacionales:</li> </ul> </li> <li>• 0.4 puntos</li> <li>• Sede de asociaciones internacionales:</li> <li>• 0.4 puntos</li> <li>• Presidencia de asociaciones internacionales:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0.4 puntos</li> </ul> </li> </ul>	0.2/2	Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Mínimo</li> </ul>	Periodo electivo	Identificación sólo en los sectores donde se ve el impacto de la asociación

Tabla 5.5. Tipología ampliada de la inserción de la ciudad en el medio internacional

NIVEL 2. PRESENCIA INTERNACIONAL						
Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders*	Recursos económicos-financieros**	Periodo de concreción (primeros resultados)***	Aceptación de la sociedad civil ****
Cooperación ciudad-ciudad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos o convenios específicos (bilateral): 0.6 puntos</li> <li>• Partenariados (intercambio técnico): 0.6 puntos</li> <li>• Cooperación al desarrollo (asistencial Norte-Sur, Sur-Sur): 0.6 puntos</li> <li>• Cooperación triangular: 0.6 puntos</li> <li>• Cooperación transfronteriza municipal o intermunicipalidad: 0.6 puntos</li> </ul>	1.8 / 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local</li> <li>• Sociedad civil organizada</li> <li>• Iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Mínimo</li> </ul>	Medio plazo	Identificación sólo en los sectores donde se ve el impacto de la cooperación

Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos de inserción (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders *	Recursos económicos-financieros **	Periodo de concreción (primeros resultados) ***	Aceptación de la sociedad civil ****
Redes formales de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sede de redes: 0.6 puntos</li> <li>• Presidencia de redes: 0.6 puntos</li> <li>• Coordinación de redes: 0.6 puntos</li> <li>• Pertenencia a redes regionales (temáticas o multitemáticas): 0.6 puntos</li> <li>• Pertenencia a redes internacionales (temáticas o multitemáticas): 0.6 puntos</li> </ul>	24 / 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local</li> <li>• Iniciativa privada</li> <li>• Universidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Alto</li> </ul>	Medio y largo plazo	Identificación con el nicho específico y con gran parte de la sociedad

Tabla 5.5. Tipología ampliada de la inserción de la ciudad en el medio internacional

NIVEL 3. ATRACTIVIDAD TERRITORIAL						
Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders *	Recursos económicos-financieros ***	Periodo de concreción (primeros resultados) ****	Aceptación de la sociedad civil *****
Mercadotecnia de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de mercadotecnia de ciudad (marca ciudad). Creación de atractivos (test de las 4A): 0.5 puntos</li> <li>• Presencia activa en eventos internacionales: 0.5 puntos</li> <li>• Organización de mega eventos: 0.5 puntos</li> <li>• Sede permanente de grandes eventos: 0.5 puntos</li> <li>• Rankings e índices de ciudades (<i>benchmarking</i>): 0.5 puntos</li> <li>• Web de ciudad (posicionamiento internacional): 0.5 puntos</li> </ul>	2 / 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local</li> <li>• Iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Alto</li> </ul>	Medio plazo	Identificación con el nicho específico y con gran parte de la sociedad

Formas de inserción en el medio internacional.	Mecanismos e instrumentos de inserción (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders*	Recursos económicos-financieros	Periodo de concreción (primeros resultados)	Aceptación de la sociedad civil
Competitividad de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de competitividad de ciudad: 0.5 puntos</li> <li>• Formación de medios innovadores: 0.5 puntos</li> <li>• Clústeres territoriales y aglomerados de empresas: 0.5 puntos</li> <li>• Participación económica en región transfronteriza: 0.5 puntos</li> <li>• Atracción de inversiones e inversionistas: 0.5 puntos</li> <li>• Atracción de capital humano e intelectual: 0.5 puntos</li> </ul>	2.5 / 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local</li> <li>• Iniciativa privada</li> <li>• Universidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Central</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Muy Alto</li> </ul>	Medio plazo	Identificación con el nicho específico y con gran parte de la sociedad

Tabla 5.5. Tipología ampliada de la inserción de la ciudad en el medio internacional

NIVEL 4. RECONOCIMIENTO GLOBAL						
Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos de inserción (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders*	Recursos económicos-financieros**	Periodo de concreción (primeros resultados)***	Aceptación de la sociedad civil****
Redes globales de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gawc World Cities Project (classification)</li> <li>• Alfa++</li> <li>• Alfa+</li> <li>• Alfa</li> <li>• Alfa-: 4 puntos</li> <li>• Beta+ Beta Beta-: 3 puntos</li> <li>• Gamma+ Gamma Gamma-: 2 puntos</li> <li>• Alta suficiencia: 1 punto</li> </ul>	2 / 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno local</li> <li>• Sociedad civil organizada</li> <li>• Iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Central</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Muy Alto</li> </ul>	Medio plazo	Identificación en los sectores donde se ve el impacto de la red y con gran parte de la sociedad

Formas de inserción en el medio internacional	Mecanismos e instrumentos (puntaje desglosado)	Puntaje total	Grupos interesados stakeholders*	Recursos económicos-financieros**	Periodo de concreción (primeros resultados)***	Aceptación de la sociedad civil****
Ciudades modelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Premios nacionales: 0.5 puntos</li> <li>Reconocimiento de buenas prácticas: 0.5 puntos</li> <li>Menciones internacionales: 0.5 puntos</li> <li>Premios internacionales 1 punto</li> <li>Ciudades que replican el modelo: 1.5 puntos</li> </ul>	2.5 / 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno local</li> <li>Sociedad civil organizada</li> <li>• Iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Central</li> <li>• Privado</li> <li>• Mixto</li> <li>• Muy Alto</li> </ul>	Largo plazo	Identificación con la mayoría de la sociedad

\* Gobierno local: alcalde, oficina encargada, otras áreas, asociaciones mixtas. Sociedad civil organizada: universidades, ONG, iglesias, OSC.

Initiativa privada: local, nacional, trasnacional, cámaras y consejos empresariales. \*\* Origen de los recursos financieros: local, central, privado, mixto.

Recursos económicos: mínimo, alto, muy alto.

\*\*\* Corto plazo: 1-2 años.

Periodo de gobierno oficial: 3-6 años.

Mediano plazo: dos períodos oficiales.

Largo plazo: más de 12 años.

\*\*\*\* Encuestas de valoración: participación, involucramiento, identificación.

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Para lograr un futuro mejor y más sostenible es necesario cuestionar el modo en que vivimos en el presente. En 2016, gracias a la participación de Estados nación, organizaciones intergubernamentales, gobiernos subnacionales y locales, entre muchos otros, ONU-Hábitat promovió la Nueva Agenda Urbana (NAU), que representa un ideal común futuro en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidera los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo. Junto con proyectos como este y la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, la perspectiva internacional parece optimista.

Desde la acción exterior de Guadalajara a través de la DRICHAM, se observa que la administración 2015-2018 colocó a Guadalajara en la escena global, en un nivel de presencia internacional, con la generación de proyectos específicos y el fortalecimiento de relaciones estratégicas llenas de contenido y con objetivos claros, los resultados de estos proyectos se tendrían que observar en el mediano y largo plazo. En México, Guadalajara se ha posicionado como una de las ciudades clave en la escena local, nacional e internacional; a través de la estrategia proactiva implementada, la ciudad suena ahora en distintas plataformas a nivel mundial; a las próximas administraciones les tocaría consolidar ese posicionamiento, fortalecer las relaciones, incrementar los resultados de los proyectos y compartir las experiencias mediante buenas prácticas. En la administración 2019-2021 se espera que la actividad de cooperación internacional pueda fortalecer las políticas prioritarias del municipio alineándose a estos cuatro principales proyectos estratégicos, en los cuales se han sentado las bases para escalar y replicar los beneficios para Guadalajara.

En el caso del AMG, el resto está en consolidar una estrategia de inserción de carácter metropolitano que integre al resto de los municipios que la conforman, además de los casos de Guadalajara y Zapopan; lo que implica el pleno aprovechamiento de las oportunidades en

el actual sistema internacional, tanto en la implementación de los ODS, la NAU y en la resolución de los problemas sobre los asuntos globales y la gobernanza global. Es necesario que el AMG (y sus municipios) diseñe una política pública clara y normada (ya sea de carácter transversal o específica) de inserción en el medio internacional con base en su interés local internacional, entendiendo que la internacionalización de una ciudad no sólo puede ser observada desde las actividades del gobierno local sino considerar las estrategias que otros grupos de interés realizan para potencializar sus intereses y los de la ciudadanía.

Con las potencialidades propias del AMG y los activos que cada uno de los nueve municipios le aporta, es importante encauzar su agenda de internacionalización a través de la acción exterior de Guadalajara y Zapopan, que ya tienen un camino andado en el tema, eso optimizaría el proceso de inserción internacional de la metrópoli, es decir, que sirvan como catalizadoras frente a los demás municipios. Se mostró en el presente capítulo que el impacto que tiene Guadalajara va más allá de sus límites geográficos y de ahí su presencia internacional. Posiciona a toda la urbe en un contexto que facilita la cooperación y la colaboración en la escena internacional, generando un impacto de escala hacia otros estados. Así que la situación de Guadalajara debería de servir como ancla para que los demás municipios se vean beneficiados por la internacionalización de la ciudad a través de la intermunicipalidad, así como la instrumentación de proyectos relacionados con la metropolización. Entre los temas que habría que considerar están la seguridad (*safer cities*) e inclusión; el cambio climático, medioambiente y resiliencia; agua, residuos, movilidad urbana, periurbanización; además de fomentar la triangulación entre organismos internacionales y otro municipio del AMG; además de consolidar su pertenencia a redes o alianzas multitemáticas para que puedan participar los municipios.

Uno de los elementos clave para la continuidad, eficiencia y eficacia de la acción internacional de Guadalajara es la profesionalización y la planeación estratégica de la misma. En el mediano plazo, la creación de una Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo a nivel metropolitano o estatal es una estrategia que permitiría fortalecer las capacidades institucionales en la materia, además de cimentar

el trabajo colaborativo entre los sectores público, privado, social y la academia a nivel local, nacional e internacional, garantizando así resultados concretos y tangibles de cooperación internacional a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos.

## Referencias

ACEVES, J., R. de la Torre y P. Safa (2004). Fragmentos urbanos de una misma ciudad: Guadalajara. *Revista Espiral*, x1 (31), 277-320.

ACUTO, M. (2013). City Leadership in Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19 (3), 481-498.

ACUTO, M. y P. Khanna (abril 26, 2013). Around the World, Mayors Take Charge. *The Atlantic Council*. Recuperado de <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/around-the-world-mayors-take-charge/275335/>

APRIGIO, A. (2016). *Paradiplomacia e interdependência. As cidades como atores internacionais*. Río de Janeiro: Gramma Editora.

Association des Professionnels des Relations Internationales et de Coopération Décentralisée des Collectivités Territoriales Françaises (ARRICOD) (2013). *¿Cómo la acción internacional moviliza a las otras políticas públicas?* (síntesis de la mesa redonda: Foro de la cooperación internacional de las colectividades). París.

BUSTAMANTE, S. y O. de la Varga (2014). *La articulación público-privada y la cooperación descentralizada: puntos de partida para el fortalecimiento de las políticas públicas locales* (ponencia presentada en el I Congreso: Articulación entre lo público y lo privado, Universidad Nacional de Tres de Febrero). Buenos Aires.

CARRILLO, E. (2017). *Ánalisis de la Marca Guadalajara, Guadalajara observada desde la mercadotecnia territorial* (tesis de maestría). Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

CREMER, R., R. Gounder y B. Ramasamy (1996). *Guidelines for New Zealand-Asia sister city Relationships: Economic Rationale for an Integrated Approach*. Wellington: Massey University.

CROSS, B. (2010). Sister Cities and economic development: a New Zealand perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30, 104-117.

CURTIS, S. (2011). Global Cities and the Transformation of the International System. *Review of International Studies*, 37 (4), 1923-1947.

Dirección de Relaciones Internacionales, Ciudades Hermanas y Atención al Migrante (DRICHAM) (2018). *Informe 2015-2018*. Guadalajara: Gobierno de Guadalajara.

Financial Times (abril-mayo, 2007). The fdi North American cities of the future awards, 2007/08. *Foreing Direct Investment Magazine*, 3-14.

FISAS, V. (1988). *Los municipios y la paz. Los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz*. Barcelona: Fundación CIDOB.

FLORIDA, R. (marzo 22, 2017). Estas son las ciudades cuyo poder supera a países completos. *CityLab Latino*. Recuperado de <https://www.univision.com/noticias/citylab-vida-urbana/estas-son-las-ciudades-cuyo-poder-supera-a-paises-completos>

FRY, E. H., L. H. Radebaugh y P. Soldatos (eds.) (1989). *The new international cities era (NICE): The global activities of North American municipal governments*. Provo: David M. Kennedy Center for International Studies/Brigham Young University.

GARCÍA, I. (2006). El lugar y la región en la cartografía colonial. El caso de Guadalajara y la Nueva Galicia. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Scripta Nova*, 218. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-71.htm>

GARCÍA CACHO, S. A. (2015). *Análisis de la gestión internacional de los gobiernos locales hacia la construcción de una política pública local de internacionalización. La proyección de Guadalajara ante el mundo 2000-2012* (tesis de maestría). Guadalajara: Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco.

GARZÓN, V. y E. Bernal (2014). *Dialogar para internacionalizar la ciudad. Guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales. Ciudades al mundo*. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/ebook-dialogar-para-internacionalizar-a-la-ciudad.pdf>

Globalization and World Cities Research Network (GAWC) (2018). *The World According to Gawc*. Recuperado de <https://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html>

HERRSCHEL, T. y P. Newman (2017). *Cities as International Actors: Urban and Regional Governance beyond the Nation State*. London: Palgrave.

Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (s. f.) Recuperado de <http://imeplan.mx/en/home>

KHANNA, P. (2015). *Diplomacity: Cities in a Globalized World*. Recuperado de <https://www.paragkhanna.com/home/diplomacity-cities-in-a-globalized-world>

KERN, K. (2001). Transnationale Städtenetzwerke in Europa. En E. Schröter (ed.) *Empirische Policy – und Verwaltungsforschung, Lokale, nationale und Internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.

KIRBY, A., S. Marston y K. Seasholes (1995). World cities and global communities: the municipal foreign policy movement and new roles for cities. En P. L. Knox, y P. J. Taylor (eds.) *World cities in a world-system* (pp. 267-279). Cambridge: Cambridge University Press.

KRESL, P. K. y E. H. Fry (2005). *The Urban Response to Internationalization*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

La Vanguardia (mayo 6, 2017). *Joan Clos: La Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/economia/20170506/422335535061/joan-clos-la-nueva-agenda-urbana.html>

LARA, R. F. (2009). *Guadalajara como medio innovador y su proceso de conformación hacia una tecnópolis* (tesis de maestría). Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

LARA, R. F. (2015). *La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad de México, Singapur y Bilbao* (tesis doctoral). Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao.

LARA, R. F. (2016). Los stakeholders en los procesos de inserción internacional de las ciudades. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 5, 76-92. Recuperado de [https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/revista\\_tip5\\_1\\_1/](https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/revista_tip5_1_1/)

LARA, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las Relaciones Internacionales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

LARA, R. F., J. Meléndez y E. Zapata (2015). *Acción internacional para una ciudad atractiva. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 5. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Cuaderno-AL-LAS-5.pdf>

LARA, R. F. y O. Cerqueira (2017). Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica. *Revista Si Somos Americanos*, 2 (17), 43-75.

LUNA PONT, M. (2011). Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las Relaciones Internacionales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1 (1), 64-83. Recuperado de [http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9eeob5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1.pdf](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9eeob5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf)

LEFFEL, B. y M. Acuto (2017). City diplomacy in the Age of Brexit and Trump. *Public Diplomacy Magazine*, 18, 9-14. Recuperado de <http://www.publicdiplomacymagazine.com/wp-content/uploads/2017/10/CityDiplomacy-1.pdf>

MALÉ, J. P. y C. Cors (2013). *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 1. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/05/Cuaderno-AL-LAS-1.pdf>.

MALÉ, J. P., C. Cors y V. Sanz (2014). *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 2. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/07/Cuaderno-AL-LAS-2.pdf>

MARX, V. (2010). Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales. En M. Martín López y N. Oddone (comps.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pp. 25-47). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

Metropolis, XII Congreso Mundial (2017). Recuperado de <http://montreal2017.metropolis.org/es/programa/temáticas/liderazgo-metropolitano-y-gobernanza/>

MILANI, C. y M. Ribeiro (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de gestión internacional local. *Geopolítica(s)*, 1 (1), 23-40.

MUSCH, A., C. Van der Valk, A. Sizoo y K. Tajbakhsh (eds.) (2008). *Diplomacia de las Ciudades. El papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*. La Haya: Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios Holandeses (VNG International).

Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat) (2018). *Índice de ciudades prósperas*. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/indice-de-las-ciudades-prósperas-cpi-mexico-2018>

OTGAAR, A., L. Van den Berg, J. Van den Meer y C. Seller, C. (2010). Competitividad urbana y desarrollo territorial sustentable: la necesidad de nuevas perspectivas. En J. Sobrino (coord.) *Competitividad urbana: una perspectiva global y para México* (pp. 283-312). Ciudad de México: El Colegio de México.

Parque Industrial Centro Logístico Jalisco (s. f.). Recuperado de <http://clj.mx/index.php>

PARRA, L., J. Gutiérrez y S. Longhurst (2014). *Estrategias participativas para internacionalizar el territorio. Miradas desde América Latina y Europa. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 3. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/11/Cuaderno-AL-LAS-3.pdf>

RAMASAMY, B. y R. D. Cremer (1998). Cities, commerce and culture: The economic role of international sister city relationships between New Zealand and Asia. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 3 (3), 446-461.

RODRÍGUEZ, H. y N. Oddone (2014). *REsolutions América Latina. Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano*. Ciudad de México: Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades.

RODRÍGUEZ, H. y N. Oddone (2015). Alianzas Público-Privadas como motor de la innovación local transfronteriza. En K. Ramírez, M. Reyes y A. Figueroa (coords.) *Gobernanza y Políticas Públicas* (pp. 155-181). Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California.

SALOMÓN, M. (2007). *La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores* (ponencia en el Primer Encontro Nacional da ABRI Política Externa). Belo Horizonte, Brasil.

SALVADOR, R. (mayo 7, 2017). El mundo crece en las ciudades. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/economia/20170506/422335535562/el-mundo-crece-en-las-ciudades.html>

SÁNCHEZ CHILLÓN, P. (2014). *Urban 360°. Urban & Political Affairs*. Recuperado de <https://urban360.me/tag/urban-diplomacy/>

SCOTT, A. (2009). Ciudades-región: motores económicos y actores políticos en la etapa global. En J. Basave y M.A. Rivera (coords.) *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teorías y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, tomo II (pp. 21-43). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

SCOTT, A., J. Agnew, E. Soja y M. Storper (2001). Global city-regions: An overview. En *Global City Regions*. Oxford: Oxford University Press.

TAVARES, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Nueva York: Oxford University Press.

TAYLOR, P., B. Derudder, J. Faulconbridge, M. Hoyler y P. Ni (2014). Advanced Producer Service Firms as Strategic Networks, Global Cities as Strategic Places. *Economic Geography*, 90 (3), 267-291.

TORRIJOS, V. (2009). Una ciudad imaginada: la política exterior de las ciudades en un mundo posmoderno. En *Política exterior y relaciones internacionales* (pp. 349-376). Bogotá: Universidad del Rosario.

UGALDE ZUBIRI, A. (1993). La acción exterior de los municipios vascos: posicionamientos, hermanamientos, cooperación al desarrollo, cooperación transfronteriza y presencia en organismos internacionales. En A. F. González (coord.) *I Jornadas municipales sobre la cooperación Norte-Sur: la dimensión local de la solidaridad* (pp. 65-105). Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

URIIBE, J. y L. Rubio (2014). *Comunicar la internacionalización de la ciudad. Guía para realizar campañas de sensibilización sobre acción exterior de los gobiernos locales y sus redes. Ciudades al mundo*. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/ebook-comunicar-la-internacionalizacion-de-la-ciudad.pdf>

VAN DER HEIDEN, N. (2010). *Urban foreign policy and domestic dilemmas: insights from Swiss and EU city-regions*. Essex: ECPR Press.

VAN DER PLUIJM, R. y J. Melissen (2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. La Haya: Institute Clingendael.

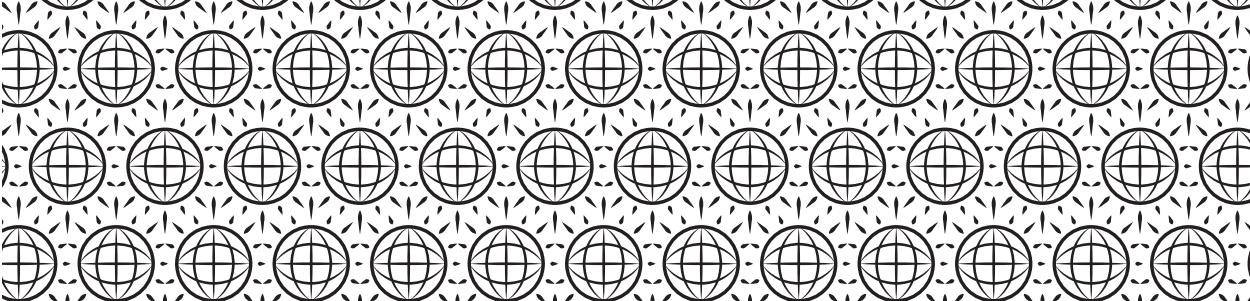
VAN OVERBEEK, F. (2007). *City Diplomacy. The Roles and Challenges of the peace building equivalent of decentralized cooperation*. (Working Paper) Universidad de Utrecht, Utrecht.

VILLARRUEL, D. (2010). *Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del estado de Jalisco (México) 1996-2006*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

VILLARRUEL, D. (2013). Salir al mundo ¿para qué? El interés local internacional (ILI) como estrategia de posicionamiento global. El caso de Jalisco: una paradoja. *Trabajos y Ensayos*, 16. Recuperado de <http://www.diprriihd.edu.es/revistadoctorado/n16/Villarruel16.pdf>

VOELPEL, G. (2007). *The policymaking role of the mayor in council-manager cities: detracting and enhancing factors*. (Working Paper) Universidad de Nebraska Omaha, Omaha.

ZAPATA GARESCHÉ, E. (2007). *Manual Práctico para Internacionalizar la Ciudad: Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Manual-Práctico-para-Internacionalizar-la-Ciudad-Gu%C3%ADa-para-la-Acción-Exterior-de-los-Gobiernos-Locales-y-la-Cooperación-Descentralizada-Unión-Europea-América-Latina.pdf>



## CAPÍTULO 6

# Los *rankings* como posicionamiento de competitividad de las ciudades

CAMILO PATIÑO GARCÍA

GLORIA ANGÉLICA HERNÁNDEZ OBLEDO

ALICIA PAOLA PARTIDA HERNÁNDEZ

---

## Introducción

Existe una competencia entre ciudades como nodos de atracción de recursos, ya sea para su supervivencia, desarrollo o establecimiento como centro global. La estrategia seguida por las ciudades para lograr lo anterior, independientemente de su tamaño, ha sido la de buscar posicionarse como lugares que ofrecen aspectos únicos y deseables, capaces de atraer esos recursos. La construcción de esta imagen y su proyección al exterior ha resultado en una gran diversidad de matrices en las cuales una localidad puede sobresalir, pero también en una dificultad conceptual en su diseño. En esta competencia se han creado *rankings* a nivel mundial que establecen, año con año, cuáles ciudades son más atractivas, y son utilizados por los gobiernos locales para medir sus estrategias e incluso modificarlas. Dichos instrumentos presentan distintas lógicas teóricas y de evaluación, desde aquellos que sólo miden la percepción de un segmento de mercado exterior, hasta los que valúan componentes internos.

El presente trabajo examina la tendencia en los *rankings* de las ciudades y analiza tres clasificaciones que miden de forma general la localidad. Se eligió el The Resonance World's Best City Brands Report, el The Saffron City Brand Barometer y el Anholt-GfK City Brands Index (CBI), por considerarlos los de mayor proyección. Además se comparó su marco conceptual y metodológico para establecer su afinidad con los marcos explicativos de la Marca de territorio. Se encontró que los *rankings* difieren en su medición de la marca y, por ende, representan distintos tratamientos de su éxito, sin llegar ninguno a representar una medición para la marca ciudad ni el *branding*, por lo que no pueden ser comparativos sus resultados. Representan una métrica de la percepción de la imagen al exterior sin una relación con los objetivos plateados para la creación de la marca.

## **La ciudad, la marca y el *branding***

Las ciudades se han reconstituido como actores dinámicos en el ámbito internacional, lo que ha provocado que los marcos teóricos de su estudio se modifiquen. Su papel como unidad interna dependiente del Estado nación pierde validez conforme se establecen como entidades con derecho internacional, capaces de modificar su propio contexto, crear relaciones dentro del sistema y ser reconocidas. Lo anterior configuró una realidad donde el Estado nación aún articula políticas generales que impactan el actuar de las entidades no centrales al mismo tiempo que estas entidades crean sus propias estrategias de crecimiento, desarrollo y proyección. Conforme las ciudades prosiguieron en la búsqueda por incrementar su capacidad como actores globales, tuvieron la necesidad de competir en la atracción de distintos tipos de recursos. Una estrategia utilizada para lograr la competitividad de la localidad es la marca del territorio, como una forma de identificación del lugar, que promueve características idóneas para atraer esos recursos.

Dicha estrategia no es exclusiva de las ciudades, pues era utilizada por el Estado nación, aunque su conceptualización como marca y su aplicación en las ciudades es reciente (Olins, 2002). Su origen, como lo menciona Anholt (2008a: 22) es que “la reputación de los

países funciona como las imágenes de las marcas de las empresas y son fundamentales para el progreso y la prosperidad de los países” lo cual es trasladado a la imagen de regiones o ciudades. La marca de un lugar contempla más que un nombre, símbolo o diseño, pues esto constituye tan sólo un logotipo y eslogan como parte de una estrategia publicitaria, mas deben considerarse también valores funcionales, emocionales y culturales que residen en la mente de las personas.

La idea de marca subyace como un medio comunicativo de inserción del territorio en el ámbito internacional, que pretende influir positivamente en la forma en que dicha localidad es percibida en el exterior, pero no necesariamente constituye una forma de diplomacia ni de desarrollo local. Lo anterior se debe a que existen diferencias conceptuales entre marca (*brand*) y desarrollo de marca (*branding*), así como diferentes formas de entender la marca de una localidad, como son la marca lugar, la marca destino o la marca ciudad, lo que implica en algunos casos el diseño de un proyecto mercadológico, mientras que en otros, la inclusión de políticas públicas de desarrollo integral de la sociedad local, que pueden o no utilizar estrategias de diplomacia pública.

Una distinción conceptual entre los términos la proporciona Anholt (2011), quien define que la marca de un territorio (país, ciudad o región) concierne a la imagen del lugar y la reputación que ostenta ante un nicho de mercado o audiencia; así se presenta la marca como un producto que tiene un sentido de proyección a nivel internacional. Sin embargo, como señala el autor, “un país es juzgado por lo que ellos hacen, no por lo que dicen” (2011: 6), por lo tanto, la imagen o marca, a pesar de su tratamiento como producto, no puede manipular la opinión de la comunidad internacional con una campaña de mercadotecnia (Dinnie, 2008).

Existen distintos tipos de marca que buscan crear una imagen atractiva del lugar. La marca turística o la marca destino, de acuerdo con Pike (2008) y Briciu (2013), es utilizada para ofrecer un valor de consumo como destino, su uso es apropiado para un clúster que suministra una experiencia que satisface al visitante. La marca lugar, de acuerdo con Almeyda (2017), es un mercadeo de la localidad, pero a una mayor audiencia, pues busca no sólo visitantes, sino atraer recursos humanos (como estudiantes y trabajadores), así como económicos

(inversión); lo que supone un beneficio adicional, pero también la necesidad de involucrar un mayor número de factores económicos, políticos y sociales de la localidad, como el medioambiente, la población local, la sustentabilidad, la cultura, entre otros. Para Moilan y Ranisto (2009) la marca lugar ya involucra acciones y políticas públicas en beneficio de la localidad y un sentido de identidad de los ciudadanos.

El *branding*, de acuerdo con Anholt (2008b), tiene que ver con la identidad del lugar, que requiere la implementación de políticas, incluyendo el uso de sus relaciones internacionales, diplomacia pública, relaciones culturales y otros componentes. Anholt presenta entonces el desarrollo de la marca como un proceso de identidad y competitividad, donde existe la interacción conjunta y coordinada de todos los sectores locales con el exterior, posee una noción clara de imagen, valor y propósito, y conserva la idea de innovación sostenida y coherente para mantener la atención de la audiencia. Incluso, para Dinnie (2008) y Anholt (2008a) es necesario que exista una oficina central que coordine el proceso de *branding*.

De tal forma, el *branding* es una representación que puede atraer recursos y reconocimiento político y social internacional, pues tiene una composición política, económica y cultural que influye sobre la opinión que se tiene del lugar (Berthon; Holbrook; Hulbert y Pitt, 2011) y donde la acción política coordinada da cabida a la diplomacia cultural. Al ser una identidad que se posiciona y no una imagen que se vende, entonces prioriza el desarrollo interno (Kavaratzis, 2009), mejora el contexto de los habitantes y su sentido de pertenencia, por lo que es una imagen aceptada y promovida por la identidad local (Dinnie, 2011). Este proceso aporta a la diplomacia pública del lugar, así como a la nueva diplomacia pública de los actores, conforme integra una agenda de dimensión internacional, que refleja la realidad e identidad, con capacidad para crear canales de comunicación interactiva y participativa con cualquier público con el que se compartan intereses (Laporte, 2016).

Siguiendo las definiciones sobre la marca, se puede observar que el uso de factores inherentes o potenciales de la localidad, capaces de diferenciarlos de otros lugares, deben reflejarse en la percepción que tienen las personas sobre la localidad, es decir, la imagen. Se han

desarrollado distintos marcos de referencia que buscan variables para medir el impacto de la marca de una localidad. Ruzinskaite (2015) plantea un marco centrado en aspectos de producto y comunicación, semejante a una marca destino, ya que establece que la percepción de la gente debe corresponder en forma positiva con aquellos elementos de la marca (entendidos como los factores potenciales del lugar) que estaban planteados desde la visión o propósito y se proyectan al exterior. Foroundi, Gupta, Kitchen y Nguyen (2016) distinguen entre la implementación de políticas públicas y la acción de otros actores internos que promueven la imagen, esto es una marca lugar, pues relacionan la percepción que se tiene del lugar con factores potenciales agrupados en dos categorías, la primera, denominada *de cultura* (nombre, marca, atributos, cambios sociales, geografía y medioambiente), y la segunda, *de infraestructura* (seguridad, condiciones económicas, avance tecnológico, objetivos de desarrollo turístico, comercialización y estrategias de promoción); pero establecen cinco grupos en los cuales determinan la imagen: percepción política, redes sociales y noticias, conciencia del lugar, asociación de lugar y experiencia turística.

Por su parte, Dinnie (2008) plantea un acercamiento a la marca lugar que sirve de base al *branding*, donde la imagen de marca corresponde a la percepción que se tiene en la población local, la gente externa, las firmas comerciales externas, inversores, gobiernos y los medios; sobre factores potenciales y culturales que derivan de la identidad de marca. Otro marco de evaluación lo presenta Vela (2013) que también asemeja a la marca lugar, pues contempla que la marca debe responder a tres aspectos: la identificación de factores potenciales, la apropiación de la marca por parte de la comunidad local y, por último, generar una percepción positiva hacia el lugar.

Para los fines de este estudio se entiende que, sin importar el *ranking*, lo que se debe medir es la relación de la percepción respecto a los factores potenciales de la localidad, como producto de la marca. Ahora bien, no es la proyección de un solo factor potencial del lugar, pues como menciona Dinnie (2008) la marca es multifacética, por lo que se debe definir su estructura, donde la marca es la imagen general que representa distintos factores o sub-marcas (turismo, negocios). Las diferencias entre

los factores que se miden y la población que participa de dicha medición responderán a qué tipo de marca se asemejan los *rankings*.

## Las ciudades, los índices y los *rankings*

La marca busca que la imagen del lugar tenga una asociación positiva en la mente de la comunidad internacional, por tanto, se busca cambiar la percepción. Conforme las ciudades han utilizado esta estrategia de proyección se han creado categorías e instrumentos para medir su competitividad. Sin embargo, dicha proliferación ha constituido también la creación de índices que clasifican desde un solo aspecto o factor potencial de la localidad, sin importar que sea integrado como marca. De acuerdo con el último reporte de Jones Lang Lasalle, *The Universe of City Indices 2018, World Cities: Mapping the Pathways to Success*, (JLL, 2018) existen más de trescientos índices de competitividad de las ciudades, una variación relevante, puesto que en 2013 se contabilizaron 160, y 200 en 2015 (JLL, 2015); los cuales presentan una amplia variedad de categorías y son elaborados por instituciones públicas o privadas, como se observa en la tabla 6.1, que muestra un ejemplo de esta variedad.

Tabla 6.1. Índices o *rankings* de ciudades por temática y entidad que lo elabora

Temática	Nombre del <i>ranking</i>	Entidad
Actividades financieras, negocios e inversión	Global Financial Centres Index 23	China Development Institute (CDI) y Z/Yen
	Startup Cities Index	Nestpick
Crecimiento y desempeño económico	Global City Economic Power Index	CITYLAB
	STC Economy Power Index	Stephane Tajick Consulting
Calidad de vida	Global Liveability Report	The Economist Intelligence Unit
	Quality of Living Index	HR Consultancy
Marca, reputación e influencia	Global Cities Report	A. T. Kearney Consulting
	Cities of Influence	Colliers International Group Inc.

Tabla 6.1. Índices o <i>rankings</i> de ciudades por temática y entidad que lo elabora		
Temática	Nombre del <i>ranking</i>	Entidad
Infraestructura y transporte	City Infrastructure Ranking	Mercer, consulting firm
	Sustainable Cities Mobility Index	Arcadis, Design & Consultancy firm
Cultura y estilo de vida	Cultural and Creative Cities Monitor	Comisión Europea sobre Ciencia y Conocimiento
	World Cities Culture Report	The World Cities Culture Forum
Conocimiento, talento e innovación	Knowledge Cities Ranking	Universidad Politécnica de Cataluña
	Innovation Cities Index	Global Innovation Agency
	The Global Smart City Performance Index	Juniper Research
Medioambiente y sustentabilidad	The Green City Index	Economist Intelligence Unit y Siemens
	Sustainable Cities In-dex	Centre for Economic and Business Research
Costo y asequibilidad	Mapping the World's Prices Report	Deutsche Bank
	Cost of Living Index	Expatistan.com

Fuente: elaboración propia, las temáticas son tomadas de JJL, 2015.

La creación de estas clasificaciones de ciudades continúa expandiéndose y presenta matices multifactoriales. Existen índices como el Global Green Finance Index (GGFI) de la fundación MAVA, que mide la competitividad de los servicios financieros con la oferta de servicios ecológicos; el Millennial Cities Ranking de Nestpick, que identifica ciudades que atraen a este segmento demográfico; y el Safe Cities Index de The Economist Intelligence Unit, que evalúa la seguridad. Es necesario establecer que gran parte de estos índices no evalúan una marca, sino factores contextuales del lugar que son presentados sin una intención de mercadotecnia por parte de la localidad.

## La marca y los *rankings*

Para establecer las diferencias entre los *rankings* de las ciudades y los índices de factores potenciales se debe, en principio, validar que los *rankings* respondan a la conceptualización de marca. Para ello, se sigue la idea del marco comparativo elaborado por Sevin (2014), donde se plantea la necesidad de que el *ranking* conceptualice la marca como un principio de su valuación y que los instrumentos utilizados para su medición utilicen variables acordes a ello.

Los tres *rankings* seleccionados conceptualizan la marca y el branding desde la concepción de la imagen y percepción que se tiene del lugar, como se observa en la tabla 6.2. Para el CBI, la valuación refiere al poder de la imagen de la ciudad y la percepción que se tiene de ella en el exterior (GFK, 2018); El Saffron comparte con CBI la idea de la marca como una percepción exterior pero considera que la valuación debe observar la relación entre los activos o factores con los que cuenta el lugar, y el impacto o ruido (*buzz*) que causan (Saffron, 2014); por su parte, The Resonance World's Best City Report plantea un acercamiento tripartido entre calidad, reputación e identidad, denominándolo más un *branding* que debe medir la percepción de actores activos para la localidad (turismo, habitantes y empresarios), y factores potenciales de la misma (Resonance, 2017).

Tabla 6.2. El concepto de marca en los <i>rankings</i> de estudio	
Ranking	Marco conceptual de marca y <i>branding</i>
City Brands Index (CBI)	La marca es el atractivo de la imagen de cada ciudad. El <i>branding</i> es la mediación de la identidad de la marca, la evaluación de sus fortalezas y debilidades, así como la construcción y comunicación de las características que los hacen diferentes y competitivos.
Saffron City Brand Barometer	La marca es la imagen o percepciones y asociaciones que tienen las personas sobre un producto. Marca lugar es el conjunto de las percepciones y asociaciones promedio o comunes que las personas tienen de un lugar. <i>Branding</i> son las acciones deliberadas tomadas para modificar o mejorar una imagen. Incluye la promoción, mejora y coordinación.

Tabla 6.2. El concepto de marca en los <i>rankings</i> de estudio	
Ranking	Marco conceptual de marca y <i>branding</i>
The Resonance World's Best Cities Brand Report	No establece un concepto de marca, pero sí lo incorpora, ya que establece la reputación e identidad competitiva como parámetros de medición. <i>Branding</i> es la calidad del lugar, su reputación y su identidad competitiva basadas en la percepción de habitantes, visitantes y líderes de negocios.

Fuente: GFK, 2016; Saffron, 2014; 2015; Resonance, 2017.

En cuanto al instrumento, los tres *rankings* establecen distintos marcos de análisis, pero con dimensiones comparables, como se observa en la tabla 6.3. El CBI utiliza un hexágono que establece la percepción que se tiene de la ciudad en seis dimensiones: a) presencia: definida como el estatus que tiene la ciudad a nivel internacional, si es identificada o conocida y su contribución en temas de ciencia, cultura y gobierno a nivel global; b) lugar: que corresponde a los aspectos físicos de la ciudad (clima, limpieza, medioambiente, infraestructura); c) pre-requisitos: que alude a cualidades básicas de la ciudad (satisfactorios, asequibles y serviciales) y a los servicios públicos (escuelas, hospitalares, transporte); d) personas: contempla la afabilidad de los habitantes, la adaptabilidad e integración a la comunidad, así como la seguridad; e) pulso: trata sobre la oferta del ocio y la impresión sobre el dinamismo en la creación de nueva oferta; y f) potencialidad: constituye oportunidades económicas (para negocios o trabajo) y educativas (GFK, 2016).

El Saffron cuenta con seis dimensiones, agrupadas en dos categorías. La primera refiere a los activos de la ciudad, que contienen la infraestructura, seguridad, atracción, clima y desempeño económico; la segunda refiere al ruido que se deriva de una analítica web sobre las menciones y búsquedas que se hacen de la ciudad en medios en línea y redes sociales (Saffron, 2014). De igual manera, el Resonance utiliza un hexágono para establecer seis dimensiones: a) programa: las artes, cultura y entretenimiento de la ciudad; b) lugar: como la percepción de la calidad del entorno natural y construido (que incluye calidad del aire, clima, seguridad, vecindarios, lugares de interés, así como parques y actividades al aire libre); c) prosperidad: que refiere

al empleo, producto interno bruto (PIB) per cápita y oficinas centrales corporativas; d) producto: las principales instituciones, atracciones e infraestructura de la ciudad; e) personas: inmigración y diversidad; y f) promoción: cantidad de artículos, referencias y recomendaciones en línea (Resonance, 2017).

Tabla 6.3. Dimensiones de evaluación y su relación		
City Brands Index (CBI)	Saffron City Brand Barometer	The Resonance World's Best Cities Brand Report
Presencia	Ruido	Promoción
Lugar	Clima/seguridad	Lugar
Pulso	Atracciones	Programa
Pre-requisitos	Infraestructura	Producto
Potencial	Desempeño económico	Prosperidad
Personas	Seguridad	Personas

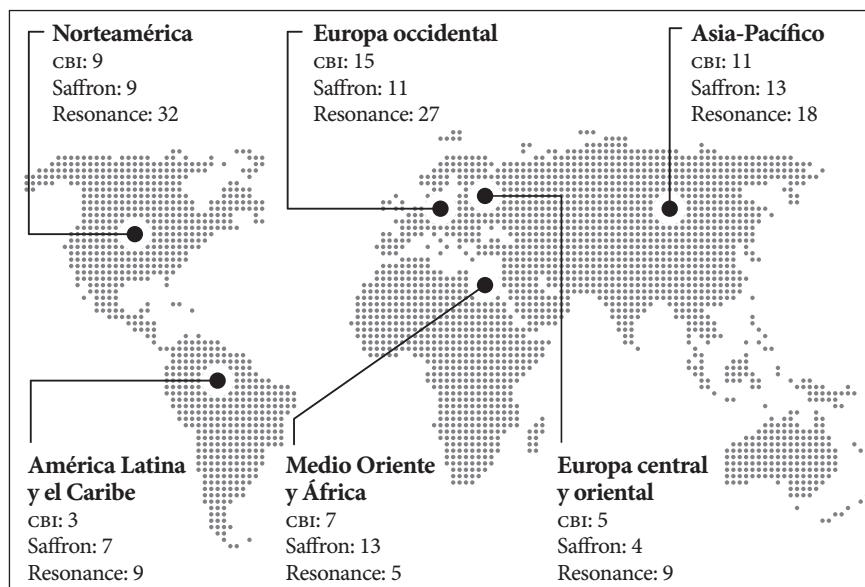
Fuente: elaboración propia con base en GFK, 2016; Saffron, 2014; y Resonance, 2017.

Resonance y el CBI son los más parecidos en sus dimensiones, consideran un mayor número de variables pues determinan factores tanto para la atracción de visitantes como para realizar negocios, estudiar y vivir. Respecto a Saffron, la dimensión de personas es donde más resalta esta divergencia; Resonance contempla que la adaptabilidad de los habitantes también responde a la inmigración y la aceptación por medio de la diversidad, con lo cual existe una relación con el planteamiento de CBI. Sin embargo, para Saffron no constituye un activo de la ciudad, tan sólo establece el índice de criminalidad como una percepción en la atracción. Se señala que la omisión por parte de Saffron sobre la percepción de afabilidad de la población local es deliberada, pues en el marco metodológico de su *ranking* European City Brand Barometer (Hildreth, 2008), establece dentro de los activos de la ciudad cuatro factores culturales, siendo el tercero la percepción sobre lo amable y servicial de la población local.

Otra diferencia notable que se presenta en las dimensiones es el uso de factores contextuales por parte de Saffron y Resonance, y que no constituyen una imagen o percepción que se tiene del lugar, sino

una característica de éste. Así, para Saffron el activo sobre el *desempeño económico* contempla series estadísticas sobre economía, igual que para Resonance la dimensión de *prosperidad*, mientras que para CBI la dimensión de *potencialidad* se basa en la percepción que se tiene de la ciudad en los rubros económicos y laborales.

En cuanto a las ciudades a evaluar, los tres instrumentos muestran diferencias considerables en su parámetro de selección, lo que se refleja en su distribución geográfica, como se observa en la figura 6.1.



**Figura 6.1.** Distribución de las ciudades evaluadas por regiones.

Fuente: elaboración propia con base en GFK, 2018; *The Guardian* y Saffron Consulting, 2018; y Resonance, 2017.

El CBI evalúa 50 ciudades que define como relevantes en el flujo de negocios, cultura y turismo (ver tabla 6.4). Su selección toma en cuenta las medidas objetivas como infraestructura, clima, tamaño de la población; así como fortalezas políticas, económicas y culturales (GFK, 2018); sin embargo, no es claro su parámetro de selección. De tal forma que la mayor concentración se encuentra, con el 30% de las ciudades, en Europa occidental; el 22% en Asia-Pacífico; y el 18% en Norteamérica, mientras que América Latina sólo representa el 6%.

Tabla 6.4. Ciudades que evalúa el CBI por región geográfica	
Región	Ciudades
Norteamérica	Chicago, Denver, Los Ángeles, Nueva York, Filadelfia, Seattle, Toronto, Dallas-Fort Worth, Houston
Europa occidental	Ámsterdam, Barcelona, Basilea, Berlín, Bruselas, Dublín, Edimburgo, Génova, Londres, Madrid, Milán, París, Roma, Estocolmo, Múnich
Europa central y oriental	Estambul, Moscú, Praga, Varsovia, Viena
Asia-Pacífico	Auckland, Bangkok, Pekín, Hong Kong, Melbourne, Mumbai, Seúl, Shanghái, Singapur, Sídney, Tokio
América Latina	Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro
Medio Oriente y África	El Cairo, Ciudad del Cabo, Doha, Dubái, Durban, Yeda, Johannesburgo

Fuente: tomado de GFK, 2018.

Por su parte, Saffron evalúa 57 ciudades, como se observa en la tabla 6.5, seleccionadas de acuerdo con su posición en indicadores de turismo, habitabilidad, negocios y atracción de inversión extranjera directa. Estos indicadores contemplan dos métodos; el primero, ligado a la proyección de la imagen en los medios, pues se seleccionan índices de sitios como TripAdvisor, UCityGuides, CNTraveler, Telegraph, Forbes, Boston Business Innovation, Rediff, City Mayors, entre otros; el segundo, utiliza índices estadísticos de PIB, PIB per cápita, crecimiento del PIB y población. Con la información obtenida se ponderan las posiciones de las distintas ciudades en cada índice y se obtiene un índice que proporciona el listado final de ciudades (*The Guardian* y Saffron Consulting, 2014).

Su concentración por regiones es más equitativa, lo que implica una mayor diversidad en su evaluación; así, Asia-Pacífico iguala a Medio Oriente y África como los de mayor representación, con el 22.8%; seguidos de Europa occidental, con el 19.2%; y Norteamérica, con el 15%. América Latina cuenta con 7 ciudades y representa el 12.2% de la muestra. Un aspecto por resaltar es que la selección posicionó al *Silicon Valley* como un territorio dentro de los 57 a evaluar, sin embargo, dado que no es una ciudad, se sustituyó por Berlín.

Tabla 6.5. Ciudades que evalúa el Saffron por región geográfica	
Región	Ciudades
Norteamérica	Chicago, Atlanta, Washington D. C., Los Ángeles, Nueva York, San Francisco, Las Vegas, Seattle, Vancouver
Europa occidental	Barcelona, Berlín, Oslo, Londres, Lisboa, Madrid, Milán, París, Roma, Venecia, Copenhague
Europa central y oriental	Estambul, Sofía, Cracovia, Viena
Asia-Pacífico	Bangkok, Pekín, Melbourne, Seúl, Shanghái, Singapur, Sídney, Tokio, Kuala Lumpur, Hanói, Macao, Chittagong, Mumbai
América Latina	Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo, Lima, Salvador, Santiago de Chile
Medio Oriente y África	La Meca, Riad, Bangalore, Delhi, Marrakech, Argel, Tel Aviv, Nairobi, Lagos, Ciudad del Cabo, Doha, Abu Dabi, Dubái

Fuente: elaboración propia con base en Saffron, 2014.

Resonance selecciona las ciudades por su tamaño demográfico o su relación de capital, así, las principales ciudades globales como las definen, son las metrópolis con población de dos millones de habitantes o más, la ciudad más grande en cada área urbana, y las ciudades capitales con un millón o más de habitantes, de las que se seleccionan las 100 que evalúan (ver tabla 6.6). Este método de selección desestima la marca como un componente de la ciudad a evaluar, y supone que las localidades que son una metrópoli cuentan con factores de atracción. Sin embargo, a pesar de tener mayor número de ciudades y un método de selección que propiciaría un incremento en la diversidad entre las regiones, sucede lo contrario. De las ciudades seleccionadas se puede identificar que existe concentración en las regiones de Norteamérica, con el 32%; y Europa occidental, con el 27%; mientras que América Latina y el Caribe representan el 9%; y Medio Oriente y África, el 5%. Existe una tendencia a evaluar ciudades de Estados Unidos, pues son 28 de ese país que representan el 28% de la muestra. Aun cuando se explica el método de selección, existe incongruencia, pues ciudades como San José, Austin y Jacksonville (Florida), con poblaciones mayores que San Francisco (United States Census Bureau, 2017) fueron descartadas. Por último, es el único *ranking* que incluye una ciudad caribeña, San Juan, capital de Puerto Rico.

**Tabla 6.6. Ciudades que evalúa Resonance por región geográfica**

Región	Ciudades
Norteamérica	Chicago, Atlanta, Washington D. C., Los Ángeles, Nueva York, Dallas, Portland, Denver, San Francisco, Las Vegas, Seattle, Vancouver, Toronto, San Diego, Houston, Montreal, Cleveland, Cincinnati, San Antonio, Miami, Filadelfia, Boston, Orlando, Phoenix, Ottawa, Minneapolis, St. Louis, Charlotte, Tampa, Detroit, Salt Lake City, Pittsburg
Europa occidental	Ámsterdam, Leeds, Essen, Róterdam, Stuttgart, Colonia, Birmingham, Manchester, Estocolmo, Frankfurt, Berlín, Barcelona, Bruselas, Oslo, Helsinki, Londres, Hamburgo, Lisboa, Madrid, Múnich, Milán, París, Roma, Copenhague, Dublín, Atenas, Nápoles
Europa central y oriental	Moscú, Varsovia, Kiev, San Petersburgo, Praga, Bucarest, Estambul, Viena, Budapest
Asia-Pacífico	Bangkok, Taipéi, Pekín, Seúl, Shanghái, Singapur, Sídney, Tokio, Osaka, Hong Kong, Kuala Lumpur, Nagoya, Ho Chi Minh, Fukuoka, Mumbai, Melbourne, Brisbane, Perth
América Latina	Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro, São Paulo, San Juan, Lima, Bogotá, Santiago de Chile, Ciudad de Panamá
Medio Oriente y África	Bangalore, Delhi, Tel Aviv, Doha, Dubái

Fuente: tomado de Resonance, 2017.

En los tres *rankings* se encuentran en total 123 ciudades distintas, sin embargo, sólo comparten la evaluación de 27, debido a que sus métodos de selección apuntan a ciudades con alta densidad poblacional, centralidad de actividad económica, infraestructura desarrollada, y mayor número de factores políticos, sociales y culturales, es decir, grandes centros urbanos o megaciudades. Así, encontramos a Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Seattle, Barcelona, Berlín, Londres, Madrid, Milán, París, Roma, Doha, Dubái, Estambul, Viena, Bangkok, Pekín, Melbourne, Mumbai, Seúl, Shanghái, Singapur, Sídney, Tokio, Buenos Aires, Ciudad de México y Río de Janeiro, siendo Asia-Pacífico la región con más ciudades. Lo anterior tiene la implicación de que son los lugares más conocidos y concentran la puntuación en los índices.

En cuanto a la recolección de la información, los *rankings* proponen métodos distintos que abren más la diferencia entre ellos. Como

se ha mencionado, el Saffron plantea dos categorías en su instrumento: los activos de la ciudad y el ruido. En los activos se utilizan bases estadísticas e índices que califican al lugar y fueron ya utilizados para la selección de las ciudades, como el PIB, número de atracciones, el promedio de temperatura del clima, el índice de criminalidad y la infraestructura especialmente transporte; mientras que el ruido lo obtiene por medio del número de *likes* en Facebook y comentarios en Twitter. Los indicadores son ponderados del 1 al 10 de forma individual y se realiza una suma para tener el índice. De esta forma, lo que hace el Saffron se asemeja a la marca destino pues combina datos de factores contextuales que refieren a la marca con relación a la percepción de la comunidad externa sobre el lugar, recolectada en redes sociales. No identifica elementos de debilidad y fortaleza, ni construye relaciones sobre vivienda o estudio o la percepción de identidad y pertenencia de los habitantes.

Asimismo, como se menciona en *The Guardian* y Saffron Consulting (2014) la métrica del ruido, al ser aplicada en un medio anglosajón, produce una varianza que afecta a ciudades ubicadas en China y Japón, ya que la población utiliza en mayor medida otras redes sociales como Renren y Weibo. Lo anterior se puede observar en la tabla 6.7, donde los países asiáticos, con excepción de Seúl, donde el uso de redes sociales sí contempla en mayor medida Facebook y Twitter, no se encuentran clasificados. De la misma forma, el caso de San Francisco y Las Vegas obtuvieron 7.2 y 6.2 respectivamente en activos, por debajo de Singapur, Shanghái, Tokio y Pekín, pero aparecen por la calificación obtenida en la categoría de *ruido*.

El caso de Los Ángeles, Nueva York y Londres sí aparecen en las dos categorías puntuadas en los 10 primeros lugares, terminando en las tres primeras posiciones del *ranking*.

**Tabla 6.7. Métrica de Saffron City Brand Barometer, por categoría y total**

Posición	Final	Categoría de ruido	Categoría de activos
1	Los Ángeles	Los Ángeles (10)	Singapur (9)
2	Nueva York	Nueva York (10)	Shanghái (8.7)
3	Londres	Londres (10)	Tokio (8.3)

**Tabla 6.7. Métrica de Saffron City Brand Barometer, por categoría y total**

Posición	Final	Categoría de ruido	Categoría de activos
4	París	París (10)	Los Ángeles (8)
5	Seúl	Barcelona (9)	Seúl (7.9)
6	Barcelona	Río de Janeiro (9)	Pekín (7.8)
7	Río de Janeiro	Las Vegas (9)	Nueva York (7.7)
8	San Francisco	Dubái (9)	Madrid (7.4)
9	Las Vegas	Estambul (9)	Sídney (7.4)
10	Dubái	Seúl (8), empatado con San Francisco, Chicago y Mumbai	Londres (7.3)

Fuente: tomado de *The Guardian* y Saffron Consulting, 2014.

Nota: el número que aparece al costado del nombre de la ciudad es el promedio obtenido en cada categoría.

Resonance hace uso de un método similar al de Saffron respecto a la recolección de información, pero amplía la métrica, dentro de las seis dimensiones utiliza 20 índices. Diez de estos índices recogen la información contextual (índice promedio de calidad del aire, promedio de días soleados, tasa de homicidios, *ranking* de las mejores universidades locales, número de destinos directos atendidos por el aeropuerto, tamaño del centro de convenciones, porcentaje de población nacida en el extranjero, tasa de desempleo, PIB per cápita, y número de sedes corporativas globales) a través de una amplia variedad de fuentes nacionales, regionales e internacionales. En cuanto a la percepción, utiliza nueve métricas con información de TripAdvisor y una con Google, que se enfocan a búsquedas, opiniones y recomendaciones de visitantes y locales, como se observa en la tabla 6.8. Para la clasificación del *ranking* se utiliza un gráfico radial que muestra los valores agregados en cada dimensión.

**Tabla 6.8. Índices obtenidos con información de TripAdvisor y Google**

Dimensión	Métrica
Lugar	Número de barrios y lugares muy buenos y excelentes recomendados por locales y visitantes. Número de parques y actividades al aire libre, muy buenos y excelentes, recomendadas por locales y visitantes.

Tabla 6.8. Índices obtenidos con información de TripAdvisor y Google	
Dimensión	Métrica
Producto	Número de atracciones y diversiones recomendadas por locales y visitantes. Número de museos e instituciones de bellas artes recomendados por locales y visitantes.
Programa	Número de experiencias de compra recomendadas por locales y visitantes. Número de experiencias de cultura y artes escénicas, muy buenas y excelentes, recomendadas por locales y visitantes. Número de lugares para comer y beber, muy buenos y excelentes, recomendados por locales y visitantes. Número de experiencias nocturnas, muy buenas y excelentes, recomendadas por locales y visitantes.
Promoción	Número de evaluaciones de TripAdvisor para cada ciudad. Número de referencias de Google para cada ciudad.

Fuente: Resonance, 2017.

El uso de TripAdvisor contempla personas que conocen, han visitado o tienen la intención de hacerlo, por lo que sirve como medida de atracción del lugar. Sin embargo, la percepción es contemplada a través de vivencias o recomendaciones directas y no de la idea sobre el lugar, lo que implica un atributo de comportamiento de las personas y no refiere a una imagen o asociaciones mentales que se tiene sobre el lugar, por lo que su medida se verá influenciada por aquellos lugares con mayor tráfico turístico. Lo anterior se puede observar en la tabla 6.9, con tendencia, en las métricas de percepción, a la selección de ciudades como Nueva York, París y Londres. Aunque ninguna ciudad aparece entre las 10 primeras en todas las dimensiones, es Singapur la que más aparece entre los primeros lugares en cinco de seis dimensiones.

Tabla 6.9. Primeras diez posiciones en el <i>ranking</i> general y por dimensión							
Posición	General	Lugar	Producto	Programa	Personas	Prosperidad	Promoción
1	Londres	Lisboa	París	Londres	Dubái	Singapur	Londres
2	Singapur	Singapur	Londres	París	Doha	Doha	Nueva York

Tabla 6.9. Primeras diez posiciones en el *ranking* general y por dimensión

Posición	General	Lugar	Producto	Programa	Personas	Prosperidad	Promoción
3	Nueva York	Sídney	Moscú	Nueva York	Ciudad de Kuwait	Sídney	París
4	París	Barcelona	Nueva York	Tokio	Miami	Hong Kong	Melbourne
5	Sídney	Madrid	Tokio	Roma	Toronto	Tokio	Berlín
6	Ámsterdam	Roma	Ámsterdam	Moscú	Singapur	Seattle	Singapur
7	Los Ángeles	Tokio	Los Ángeles	Barcelona	Bruselas	Melbourne	Ámsterdam
8	Tokio	Hong Kong	Singapur	Madrid	Mascate	San Francisco	Hong Kong
9	San Francisco	San Diego	Barcelona	São Paulo	Amán	Dubái	Madrid
10	Toronto	Londres	Berlín	Chicago	Vancouver	Osaka	Tokio

Fuente: elaboración propia con base en Resonance, 2017.

El *ranking* se asemeja a una marca lugar, pues contempla factores internos para la atracción de visitantes, estudiantes, habitantes y realización de negocios; entonces se aleja de su concepción de *branding*, en tanto no maneja parámetros de identidad ni políticas públicas o de desarrollo.

El CBI establece entrevistas en línea a personas mayores de 18 años en 10 países (Australia, Brasil, China, Francia, Alemania, India, Rusia, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos de América). Se aplican por lo menos 500 entrevistas por cada país, y en 2017 el reporte contabilizó 5 mil 57 entrevistas (GFK, 2018). El instrumento contiene preguntas directas sobre la percepción que tiene la persona en las seis dimensiones del hexágono, estructuradas para presentar la marca como la imagen de la ciudad que tienen en la mente las personas: ya sea que haya visitado la ciudad o no, cuéntenos cuánto sabe de ella; ¿por qué es famosa?; pensando en el clima de la ciudad durante todo el año, ¿cómo lo evaluaría en general?; ¿qué tan fácil piensa que sería encontrar un trabajo?; piense en cómo la gente en

general se comportaría con usted, si serían cálidos y amistosos, fríos o prejuiciosos; pensando en particular en los edificios y parques, ¿qué tan físicamente atractiva cree que es la ciudad?; ¿qué tan seguro se sentiría en la ciudad? (Anholt, 2005).

El *ranking* responde a la idea conceptual de una marca, pero determina el posicionamiento del lugar en los factores potenciales con base en la percepción y no en la realidad, en este sentido, la métrica presenta distintos matices de análisis, pues la percepción involucra la promoción y difusión de información. Lo anterior propicia que ciudades con estereotipos creados o bien posicionadas como centros globales, se vean afectadas en sus puntajes, así como eventos políticos y sociales que impacten la imagen sin importar la posición que tengan en otros factores potenciales. En este sentido, la métrica refleja una tendencia hacia ciudades que cuentan con una marca ícono en lo que Holt (2004) denomina como *branding* cultural, donde la marca desempeña un mito de identidad, es decir, se encuentra idealizada a nivel cultural. De tal forma, como muestra la tabla 6.10, en las primeras diez posiciones se repiten siete ciudades desde 2011, siendo París, Londres, Nueva York y Sídney las que se reparten las cuatro primeras posiciones.

Tabla 6.10. Histórico de la métrica del CBI				
Posición	2017	2015	2013	2011
1	París	París	Londres	París
2	Londres	Londres	Sídney	Londres
3	Sídney	Nueva York	París	Sídney
4	Nueva York	Sídney	Nueva York	Nueva York
5	Los Ángeles	Los Ángeles	Roma	Los Ángeles
6	Roma	Roma	Washington D. C.	Roma
7	Melbourne	Berlín	Los Ángeles	Washington D. C.
8	Ámsterdam	Ámsterdam	Toronto	Melbourne
9	San Francisco	Melbourne	Viena	Viena
10	Berlín	Washington D. C.	Melbourne	Tokio

Fuente: GFK, 2018; 2016.

## Conclusiones

Los *rankings* evalúan el impacto de la marca de las ciudades, entendiéndola como la idea sobre la ciudad que tienen las personas, sin embargo, son diferentes tanto en el uso de factores potenciales, métricas, selección de muestra, y los grupos de aplicación, por lo que no evalúan el mismo tipo de marca. A pesar de lo anterior, cada *ranking* consta en sus métricas de mediciones que respaldan las ciudades con mayor proyección, ya sea en índices, opiniones, recomendaciones o imagen, por lo que existe coincidencia en cinco ciudades en las primeras posiciones, éstas son Londres, París, Nueva York, Los Ángeles y San Francisco.

La estructura de los *rankings*, al establecer la percepción de personas externas como la base en la elaboración de sus índices de puntuaciones, limita su uso como insumo para la evaluación de políticas, tomando en cuenta que modificar la imagen y su difusión es un proceso de largo plazo, por lo cual tienen mayor impacto mediático, fortaleciendo a ciudades ya posicionadas.

Si bien se evalúa la marca en forma general, una propuesta para conocer mejor como se desarrollan y evolucionan sería incluir un índice en la estructura propuesta por Ruzinskaite (2015), en el cual se mida la percepción con respecto a la intención, visión u objetivo que se había plasmado en la creación de la marca.

## Referencias

ALMEYDA, I. M. (abril 18, 2017). *The Place Brand Observatory, Place Branding Insights, Strategies, Stories, Examples*. Recuperado de <http://placebrandobserver.com/evolution-destination-branding-implications-tourism-managers/>

ANHOLT, S. (2005). *How The World Views Its Cities: The Anholt City Brands Index*. Seattle: Global Market Insite.

ANHOLT, S. (2008a). From Nation Branding to Competitive Identity: The Role of Brand Management as Component of National Policy. en K. Dinnie. *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice* (pp. 22-23). Boston: Elsevier. Recuperado

de [http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation\\_branding/Nation\\_Branding\\_-\\_Concepts,\\_Issues,\\_Practice\\_-\\_Keith\\_Dinnie.pdf](http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation_branding/Nation_Branding_-_Concepts,_Issues,_Practice_-_Keith_Dinnie.pdf)

ANHOLT, S. (2008b). Place branding: Is it marketing, or isn't it? *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, 1-6. doi:10.1057/palgrave.pb.6000088

ANHOLT, S. (2011). Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations. *The Journal of Public Diplomacy*, 2 (1), 6-12.

BERTHON, P., M. Holbrook, J. Hulbert, J. y L. Pitt (2011). Perspective on brand management. En M. Uncles. *Brand manifold: Managing the temporal and socio-cultural dimensions of brands* (pp. 40-60). Melbourne: Tilde University Press.

BRICIU, V. A. (2013). Differences between place branding and destination branding for local brand strategy development. *Serie VII: Social Sciences Law*, 6(55), 9-14. Recuperado de <http://webbut.unitbv.ro/BU2013/Series%20VII/BULETIN%20VII%20PDF/03%20Briciu.pdf>

DINNIE, K. (2008). *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*. Boston: Elsevier. Recuperado de [http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation\\_branding/Nation\\_Branding\\_-\\_Concepts,\\_Issues,\\_Practice\\_-\\_Keith\\_Dinnie.pdf](http://www.culturaldiplomacy.org/academy/pdf/research/books/nation_branding/Nation_Branding_-_Concepts,_Issues,_Practice_-_Keith_Dinnie.pdf)

DINNIE, K. (2011). *City Branding, Theory and Cases*. Croydon: Palgrave Macmillan.

FOROUNDI, P., S. Gupta, P. Kitchen y B. Nguyen (2016). A Framework of Place Branding, Place Image, and Place Reputation: Antecedents and Moderators. *Qualitative Market Research*, 19 (2), 241-264. doi:10.1108/QMR-02-2016-0020

GFK (enero 19, 2016). *Paris wins back 'most admired city' from London*. Recuperado de <https://www.gfk.com/insights/press-release/paris-wins-back-most-admired-city-from-london/>

GFK (2016). *Place Branding Research*. Recuperado de [https://www.gfk.com/fileadmin/user\\_upload/dyna\\_content/us/documents/The\\_Place\\_Branding\\_Slipsheet.pdf](https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/us/documents/The_Place_Branding_Slipsheet.pdf)

GFK (enero 30, 2018). *Paris continues its reign as highest-rated city*. Recuperado de <https://www.gfk.com/insights/press-release/paris-continues-its-reign-as-highest-rated-city/>

GFK (2018). *Place Branding*. Recuperado de <https://www.gfk.com/products-a-z/us/public-communications-and-social-science/place-branding/>

HILDRETH, J. (2008). *The Saffron European City Brand Barometer. Revealing which cities get the brands they deserve*. London: Saffron Brand Consultants.

HOLT, D. B. (2004). *How Brands Become Icons: The Principles of Cultural Branding*. Boston: Harvard Business School Press.

JLL, J. L. (2015). *The Business of Cities 2015*. Cities Research Center. Recuperado de <http://www.jll.com/Research/jll-business-of-cities-report.pdf>

JLL, J. L. (2018). *The Universe of City Indices 2018, World Cities: Mapping the Pathways to Success*. Recuperado de <http://www.jll.com/cities-research/Documents/benchmarking-future-world-of-cities/Cities-Research-Mapping-Pathways-to-Success-2018.pdf>

KAVARATZIS, M. (2009). Cities and their brands: Lessons from corporate branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, 5 (1), 26-37. doi:10.1057/pb.2008.3

LAPORTE, M. T. (marzo 19, 2016). Diplomacia pública y 'marca país': polémicas actuales. *Beerderberg magazine*. Recuperado de <https://beersandpolitics.com/diplomacia-publica-y-marca-pais-polemicas-actuales/>

MOILANEN, T. y S. Rainisto (2009). *How to brand nations, cities and destinations*. Londres: Palgrave Macmillan.

OLINS, W. (2002). Branding the nation, the historical context. *Journal of Brand Management*, 9 (4-5), 241-248. doi:10.1057/palgrave.bm.2540075

PIKE, S. (2008). *Destination Marketing: An integrated marketing Communication Approach*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Resonance (2017). *2017 World's Best City Brands Report*. Recuperado de <http://resonanceco.com/reports/worlds-best-city-brands/>

RUZINSKAITE, J. (2015). *Place Branding: The Need for an Evaluative Framework* (tesis de grado). Univeristy of Huddersfield, Huddersfield.

SAFFRON. (mayo 6, 2014). *City Brand Barometer*. Recuperado de [https://www.saffron-consultants.com/?s=barometer&post\\_type%5B%5D=projects&post\\_type%5B%5D=insights&post\\_type%5B%5D=news](https://www.saffron-consultants.com/?s=barometer&post_type%5B%5D=projects&post_type%5B%5D=insights&post_type%5B%5D=news)

Saffron (2015). *The World City Business Brand Barometer*. Recuperado de [http://media.designersfriend.co.uk/saffron\\_brand\\_consultants/media/documents/Saffron\\_brand\\_barometer\\_V10.pdf](http://media.designersfriend.co.uk/saffron_brand_consultants/media/documents/Saffron_brand_barometer_V10.pdf)

SEVIN, E. (2014). Understanding cities through city brands: City branding as a social and semantic network. *Cities*, 38, 47-56. doi:10.1016/j.cities.2014.01.003

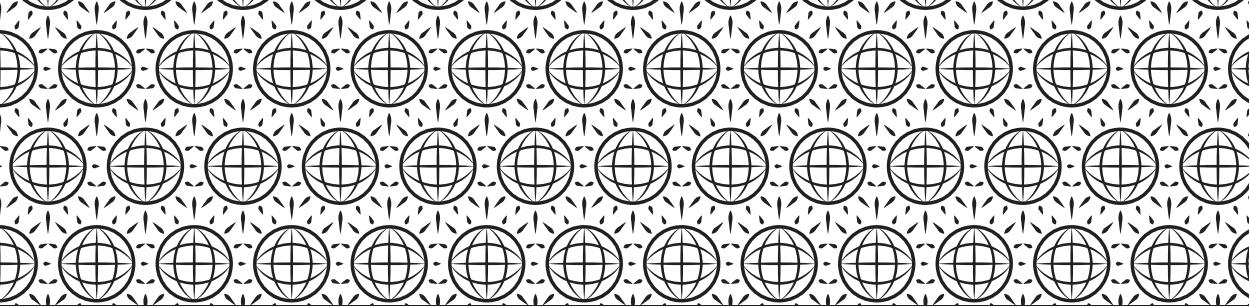
The Guardian y Saffron Consulting (mayo 6, 2014). *The world cities with the most powerful brands-get the data*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/cities/datablog/2014/may/06/world-cities-most-powerful-brands-get-the-data>

United States Census Bureau (2017). *City and Town Population Totals: 2010-2017*.

Recuperado de <https://www.census.gov/data/datasets/2017/demo/popest/total-cities-and-towns.html>

VELA, J. (2013). Place branding: A conceptual and theoretical framework.

*Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 189-211. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/281663499\\_Place\\_branding\\_A\\_conceptual\\_and\\_theoretical\\_framework](https://www.researchgate.net/publication/281663499_Place_branding_A_conceptual_and_theoretical_framework)



## CAPÍTULO 7

# El modelo de Red de Ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN

FRANCISCO JAVIER SANTANA VILLEGAS

---

## Las ciudades en el contexto global contemporáneo

La historia del mundo está repleta de fechas y eventos que sin duda alguna son memorables, sin embargo, el 9 de noviembre de 1989 marca un momento histórico que destaca entre muchos otros por ser un parteaguas en la reconfiguración del orden mundial conocido hasta ese momento. La apertura del Muro de Berlín y la posterior reunificación de Alemania es para muchos historiadores el evento que pone fin al periodo de la Guerra Fría y da pie a una aceleración del fenómeno de la globalización.

Este fenómeno, característico del sistema internacional contemporáneo o de la pos-Guerra Fría, se dio principalmente por la apertura de fronteras físicas y virtuales, y se refleja en diversos escenarios: por una parte en el incremento en los flujos transfronterizos de personas, productos y capitales; y por otro lado en la irrupción de nuevos temas sensibles dentro de la agenda mundial como el cambio climático, la inestabilidad económica y financiera a nivel mundial, la creciente carencia de recursos energéticos y el ascenso del crimen

organizado trasnacional en sus diversas modalidades, por mencionar solo algunos de estos temas.

Vivimos pues, una época de retos globales en la que se ha desarrollado un sistema de interdependencias que ponen en jaque la capacidad del Estado para controlar, de manera centralizada, estos procesos de transformación global. Presenciamos por lo tanto, como lo plantea Marx (2010), un debilitamiento del Estado nación y la fragmentación del sistema internacional, proponiendo nuevos espacios de interacción y el surgimiento de nuevos actores internacionales, entre ellos, la sociedad global, internacional y cosmopolita, que encuentra en el contexto de la globalización un espacio de influencia denominado *gobernanza global*.

En este mismo contexto, el subcontinente norteamericano conformado por México, Canadá y Estados Unidos de América, con fuertes lazos históricos en los ámbitos social y comercial, no está exento de esta dinámica de reconfiguración de poderes, y las recientes acciones lanzadas por el gobierno estadounidense para revisar los acuerdos migratorios y comerciales ponen sobre la mesa la necesidad de asumir liderazgos desde otros niveles en beneficio de estas relaciones de interdependencia entre las tres naciones de América del Norte.

El presente trabajo pretende establecer un marco teórico-conceptual que sirva de base para la creación de una red de cooperación regional entre gobiernos subnacionales y otros actores locales con el fin de compartir experiencias e iniciativas que permitan continuar, si no es que fortalecer, los lazos entre los diferentes actores de la región.

## **Gobernanza global, trasnacional y multinivel**

Las fuerzas globalizadoras determinan un nuevo contexto de gobernanza definida por Granato y Oddone (2010a: 236) como “el proceso continuo mediante el cual diferentes intereses, muchas veces contrapuestos, logran ser reacomodados y constituirse en una estrategia cooperativa”, dicho de otra manera, se presenta la inclusión de nuevos actores, incluyendo a los ciudadanos, en la elaboración de políticas públicas. Marx, al respecto, identifica las denominaciones de gobernanza multinivel y

gobernanza trasnacional que a continuación se explican. Con respecto a la gobernanza multinivel, Marx (2010: 37) refiere que

constituye redes políticas más ligeras que intentan conectar las diversas esferas de poder. Además de la complejidad de actores políticos que actúan en este contexto regional ampliado, se manifiestan otros tipos de actores como las empresas trasnacionales, las ONG y los movimientos sociales que actúan en cada uno de estos niveles de poder, por separado o en conjunto.

Mientras que, como su nombre lo indica, en la gobernanza trasnacional la cooperación transfronteriza se acentúa y, destaca Marx, se presenta una permeabilidad de las fronteras con la que varios niveles territoriales se aproximan y se crean nuevos espacios que dan cabida a la participación de las ciudades y municipios. Al respecto Rhodes, citado por Marx (2010: 32) explica esto como

la erosión de la autoridad de los Estados en el escenario internacional por múltiples vías (para abajo, para arriba, a favor de nuevos actores y de nuevos procesos de transnacionalización) y emergencia de nuevas redes de intercambio multinivel donde intervienen tanto nuevos organismos supranacionales como entidades subnacionales.

Entonces, a través de este concepto de gobernanza y sus diversas modalidades (la gobernanza transnacional y la gobernanza multinivel) como se identifica un marco teórico *ad hoc* para entender el papel de las ciudades en el ámbito de la cooperación internacional, ya que explica el cambio en las formas tradicionales de hacer diplomacia y, tal como Marx (2010: 37) lo plantea, el poder de gobernar y establecer relaciones internacionales ya no pertenece al Estado en exclusiva, sino que se abre así un escenario para la participación de los poderes locales en el que las ciudades tienen la capacidad de relacionarse de forma más próxima con las redes sociales, políticas, culturales y económicas de diversos actores que actúan en el territorio y a la vez en la escena internacional.

Pero ¿cuál es la realidad de las ciudades en el entorno global como para buscar una participación más activa en las relaciones internacio-

nales? De acuerdo con un reporte del Foro Económico Mundial de 2015, y así lo suscriben importantes académicos como Manuel Castells (2018), vivimos en un mundo urbanizado, es decir, un planeta en el que actualmente casi la mitad de la población reside en zonas urbanas y, según las tendencias, se espera que para el año 2050 sea el 66% de la población mundial la que viva en ciudades, muchas de ellas grandes metrópolis con más de diez millones de habitantes (Foro Económico Mundial, 2015: 9).

Este reporte del Foro Económico Mundial describe que hoy en día las ciudades enfrentan una diversa gama de desafíos como las congestiones de tráfico, usos energéticos inadecuados, carencia de servicios públicos básicos, espacios informales para habitar, una pobre administración de las amenazas de la naturaleza, crimen, deterioro ambiental, cambio climático, una gobernabilidad deficiente, pobreza, economía informal y mala planeación en el desarrollo urbano (Foro Económico Mundial, 2015: 10).

De igual forma, el reporte señala que las ciudades deben aspirar a desarrollar una serie de cualidades que les permita garantizar una calidad de vida adecuada para sus habitantes y al mismo tiempo ser polos de atracción para nuevos talentos e inversiones. Estas cualidades son (Foro Económico Mundial, 2010: 13):

- a) Sustentabilidad: las ciudades deben demostrar un desarrollo balanceado en términos económicos y sociales, una buena administración ambiental y una efectiva gobernabilidad urbana;
- b) Centrada en los ciudadanos: el foco de atención en estas ciudades debe ser el bienestar físico, mental y social de los habitantes, involucrando factores como la satisfacción con la vida, salud física, educación, relaciones sociales y espacios culturales, entre otros;
- c) Con una economía vibrante: una ciudad que atraiga inversiones, facilite la apertura de nuevos negocios, mejore la productividad, promueva el crecimiento y expanda las oportunidades para todos sus *stakeholders*;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Con el término *stakeholders* nos referimos a todos los grupos de interés, que pueden ser los habitantes, empresas, instituciones gubernamentales y educativas, e incluso turistas que visitan la ciudad.

- d) Accesible: en una ciudad accesible todos los sectores pueden vivir de forma independiente y participar de manera integral en todos los aspectos de la vida. En estas ciudades se asegura que las personas con capacidades especiales y sectores vulnerables tengan acceso igual a todos los servicios;
- e) Resiliente: una ciudad resiliente mejora la capacidad de sus habitantes e instituciones para sobrevivir y adaptarse a experiencias traumáticas relacionadas con la salud, la economía, el medioambiente o daños a la infraestructura principalmente;
- f) Bien gobernada: en este escenario la ciudad utiliza de forma óptima los recursos para cumplir los objetivos de su agenda de manera transparente y con un adecuado sistema de rendición de cuentas;
- g) Responsiva: la ciudad involucra a sus *stakeholders* en la identificación de problemas y la toma de decisiones, generalmente mediante el uso de recursos tecnológicos;
- h) Bien planeada: se diseña un plan maestro que involucre a todas las áreas urbanas, pero al mismo tiempo con la suficiente flexibilidad para hacer las adecuaciones necesarias en caso de que las condiciones externas lo demanden o que surjan nuevas soluciones que deban incluirse.

## La diplomacia de ciudades

Así, con esta serie de desafíos y aspiraciones como marco de actuación, podemos observar que las ciudades pasan, como lo refieren Leffel y Acuto (2017), de ser meros espectadores a ser protagonistas efectivos de las relaciones internacionales, emergiendo así el concepto de *diplomacia de ciudades* y por la cual las ciudades y municipios tendrán oportunidad de llenar el *vacío* de liderazgo de los Estados nación en su ya referida incapacidad de atender estos apremiantes temas de la agenda global, ya que, añaden Leffel y Acuto, si bien los gobiernos locales, de acuerdo con el derecho internacional, no pueden firmar tratados, sí pueden participar en una serie de actividades que van desde firmar memoranda de entendimiento con gobiernos de otras regiones, hacer declaraciones, y firmar resoluciones de corte

político; y organizarse para formar instituciones que logren influir en cualquier tema social, económico o político.

En este mismo sentido, Sassen, citada por Chan (2014: 7) refiere que “en esencia, las ciudades son *sitios estratégicos* en los que la globalización se materializa, con flujos globales de dinero, información y personas a través de las redes transnacionales de ciudades”. Así, añade Sassen, la ciudad es un espacio más concreto para la política, que la misma nación.

Para Van de Plujim y Melissen, citados por Acuto *et al.* (2016: 6) la diplomacia de ciudades se define como

las instituciones y procesos por los cuales las ciudades o gobiernos locales en general, se involucran en relaciones con otros actores en un escenario político internacional con el objetivo de representarse a sí mismos y en beneficio de sus intereses mutuos.

Chan (2014: 9), por su parte, describe este mismo concepto de diplomacia de ciudades como “redes horizontales trans-municipales de ciudades *libres* de soberanías, que trabajan de igual a igual para desarrollar relaciones entre autoridades municipales para atender desafíos comunes específicos”. Sin estas obligaciones soberanas, continúa Chan, las ciudades son capaces de liberarse de ataduras ideológicas para concentrarse en objetivos concretos y realizar su trabajo.

Esta diplomacia de ciudades coloca como figura central de las relaciones internacionales a los gobiernos o autoridades municipales, principales responsables del bienestar de sus ciudadanos.

En un contexto histórico, la diplomacia de ciudades puede remontarse a las antiguas ciudades-estado de Grecia o Roma. Intentaremos establecer un marco histórico ubicado en la era moderna que nos permita identificar la evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Al respecto, autores como Leffel y Acuto (2017) y Friedemann (2016), en su colaboración para Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), coinciden en que es la etapa inmediata posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial la que abonó el terreno para la aparición de los esfuerzos de cooperación entre municipios o gobiernos locales con los llamados *hermanamientos*, principalmente en Europa.

Estos hermanamientos buscaron, en un primer momento, intensificar las relaciones entre ciudades afectadas por la guerra con un carácter de cooperación Norte-Norte; posteriormente, en la década de los ochenta, surge la cooperación Norte-Sur, cuyo objetivo era el entrenamiento para el desarrollo de capacidades e involucraba a grupos de la sociedad civil, introduciendo de alguna manera el formato de cooperación ciudad-ciudad. Para la década de los noventa la cooperación se vuelve más global, se intensifican las transferencias de tecnología y se fortalece el concepto de redes de ciudades (Friedemann, 2016: 9).

A lo largo de este periodo, las autoridades gubernamentales locales han procurado diversas formas de establecer relaciones internacionales. Además de los ya mencionados hermanamientos, Leffel y Acuto (2017: 10) refieren la atracción de inversiones y la promoción de productos para la exportación, el establecimiento de oficinas representativas en el exterior, y la difusión de la identidad cultural para la promoción de las relaciones de amistad a través de diversos mecanismos.

## Las redes de ciudades

Pero enfoquémonos ahora en el concepto medular de este capítulo que es *red de ciudades*. De acuerdo con la City Leadership Initiative del Reino Unido, las redes de ciudades son

organizaciones formales que facilitan la cooperación entre ciudades, así como entre ciudades y otras entidades públicas o privadas. Incluyen la asociación de tres o más ciudades, las cuales se reúnen periódicamente para discutir temas de interés común, hacer cabildeo ante legisladores, o bien, trabajar en iniciativas conjuntas (Acuto y Rayner, 2016: 6).

Otra acepción del término la presentan Granato y Oddone (2010a: 225) y refieren que

la articulación en redes asociativas se produce cuando dos o más gobiernos locales acuerdan llevar adelante políticas que se ven traducidas en acciones

concretas, y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros gobiernos locales participantes con el objetivo de favorecer el desarrollo de una o varias políticas.

En este mismo contexto, Leffel y Acuto (2017: 12) hacen referencia al concepto de *redes trasnacionales de municipios*, las cuales describe como organizaciones no gubernamentales cuyos miembros son autoridades gubernamentales de cualquier parte del mundo, y que facilitan el intercambio de conocimientos y recursos con otras ciudades miembro. Estas TMN (por sus siglas en inglés) sirven a los intereses y necesidades de las zonas urbanas, y algunas incluso colaboran con otras instituciones formales en los esfuerzos colectivos por atender temas de índole global y en el marco de acuerdos multilaterales relacionados con la gobernanza global, como son la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sustentable, ambos programas apoyados por las Naciones Unidas, y el Acuerdo de París sobre cambio climático, entre otros.

Para Granato y Oddone (2010a: 232), la experiencia de trabajo horizontal que ofrece la red permite identificar intereses y problemas compartidos, así como el trazado de líneas estratégicas de acción conjunta. En cuanto a la naturaleza multicéntrica de las redes, se considera que la misma favorece la participación y la acción concertada de las partes constitutivas.

Por lo anterior, y de acuerdo con Leffel y Acuto (2017: 13), la ventaja de las redes de ciudades con relación a otros esfuerzos de cooperación descentralizada, como los hermanamientos, es que las redes involucran la participación de varias ciudades que interactúan una con la otra y penetran en muy diversos ámbitos que sobrepasan el espacio territorial del municipio o la ciudad, lo cual se ve limitado en los acuerdos de hermanamiento.

Sin embargo, para que estos esfuerzos de cooperación sean más efectivos, se debe considerar un esquema más solidario e integral, que supere la visión limitada de representatividad y proyección internacional en el ámbito político-económico que propone la diplomacia de ciudades, y se involucre más a otros actores de la sociedad. Tal como lo refiere el reporte del Foro Económico Mundial (2010: 10), “los ad-

ministradores no pueden atender por sí solos los desafíos urbanos, sino que cada vez dependen más de la participación de los ciudadanos, del sector privado, las ONG y las instituciones académicas como proveedores de recursos y habilidades”.

Ante esta perspectiva, tanto Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, como el programa URBACT de la Unión Europea han adoptado, e incluso promovido, el esquema de cooperación ciudad-ciudad (C2C), definido por Zardi (2015: 6) como

el conjunto de procesos iniciado por instituciones públicas y de la sociedad civil por los que involucran actividades y relaciones internacionales con el fin de representar sus intereses comunes y desarrollar acciones de cooperación para beneficio mutuo; dentro de un marco definido de operación y con objetivos que pueden ser evaluados.

La aportación de la cooperación C2C a los procesos de cooperación descentralizada y que sirve como complemento a la diplomacia de ciudades es que, por una parte, involucra a un mayor número de actores en un esquema de solidaridad ampliada, y por otro lado, representa una herramienta de planeación estratégica para atender problemas e intereses específicos; sustentada en identificación de problemas y actores involucrados, la formulación de objetivos, la planeación e implementación de acciones y la evaluación de los resultados. Este proceso metodológico permite implementar estrategias más puntuales para el alcance de las metas establecidas.

Así, desde esta cooperación descentralizada se debe favorecer un diagnóstico de las potencialidades de las diferentes ciudades, a efectos de diseñar estrategias de participación e intervención conjuntas y estimular el intercambio de mejores prácticas para ayudar a posicionar la temática de las realidades locales en la agenda interna de cada Estado y en la propia agenda internacional (Granato y Oddone, 2010a: 233).

## Las redes de ciudades como pilar de la integración regional

Hasta ahora queda claro que, desde hace algunas décadas, las ciudades comienzan a adoptar un papel protagónico en las relaciones internacionales, y que el esquema de redes de ciudades representa una opción más viable comparado con otras alternativas como los acuerdos de hermanamiento; sin embargo, las redes de ciudades también juegan un papel importante en los esfuerzos de integración regional. Granato y Oddone (2010a: 223) proponen que estas redes de ciudades sirven para apuntalar la integración regional tal como ha sucedido en Europa, Asia y América del Sur, y refieren que

las redes de ciudades se convierten en actores dinámicos que favorecen y sustentan *desde abajo* al propio proceso de integración regional, logrando identificar los intereses expresados por la ciudadanía local con las propuestas de la integración regional. Se asiste así a una suerte de recuperación del territorio que pone de relieve la competitividad territorial a través de las nuevas redes de ciudades; y en el marco de integración regional, al interior de un sistema económico internacional globalizado de naturaleza competitiva.

De esta manera, continúan los autores, las ciudades pueden influir positivamente en los procesos de integración aportando una mirada local, ya que son las ciudades y sus ciudadanos quienes *viven y conviven* de forma directa con los problemas generados por la globalización y soportando sus diferentes impactos.

Desde esta perspectiva, la idea de participar en una red está sustentada en que cada ciudad forma parte de un sistema en el cual existen problemas que no pueden ser solucionados por una ciudad o municipio de forma excluyente; por lo que el principio de cooperación entre las partes se hace presente, partiendo del trabajo en un formato de foro que favorece la replicabilidad de las propuestas sobre las realidades locales compartidas, generando una especie de *gobernanza territorial* (Granato y Oddone, 2010a: 235).

## Redes de ciudades de tipo regional

Algunos ejemplos de estas redes de ciudades de tipo regional podemos encontrarlos en zonas geográficas con características culturales, e incluso problemáticas, muy distintas entre sí, pero que identificaron en este modelo una opción viable para cooperar y atender sus intereses comunes. A continuación, describiremos brevemente algunas de estas redes.

### Eurocities

Aunque en Europa existen varias redes, muchas de ellas creadas con el objetivo de atender temas muy específicos, hay otras que actúan con fines generalistas, como lo es Eurocities.<sup>2</sup> Esta asociación surgió en 1986, tiene como sede Bruselas, Bélgica y articula su actividad en torno a tres formas básicas de acción: el *networking*, con el objetivo de compartir y mejorar el conocimiento; el *lobbying*, buscando influir en el diseño de las políticas que la instituciones europeas ponen en marcha y afectan a las ciudades; y las campañas, que buscan potenciar la conciencia pública sobre determinados aspectos; en estas campañas los ciudadanos juegan un rol activo y su apoyo es esencial para el logro de las metas políticas (Rodríguez, 2010: 330).

Eurocities es una red abierta a cualquier ciudad del continente europeo, es decir, no limita el acceso únicamente a ciudades que formen parte de la Unión Europea y divide sus áreas de operación en ocho grandes temas: cultura, economía, medio ambiente, sociedades del conocimiento, movilidad, asuntos sociales, gobernabilidad urbana y cooperación; cada uno de estos temas se subdivide en grupos de trabajo coordinados por distintas ciudades.

Su organigrama está conformado por alcaldes y cuenta con un equipo administrativo y ejecutivo que labora en las oficinas centrales de Bruselas.

<sup>2</sup> <http://eurocities.eu>

## CityNet

La región de Asia cuenta también con al menos una gran red de cooperación a nivel de ciudades pero que incluye también a otros *stakeholders*. Establecida en 1987, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU-Hábitat, CityNet<sup>3</sup> se presenta como la red más grande de cooperación en la región de Asia-Pacífico. Su sede se ubica en la ciudad de Seúl, Corea del Sur y cuenta entre sus miembros a 135 municipios, además de ONG, empresas privadas y centros de investigación.

El enfoque central de CityNet, como lo refieren en su sitio web oficial, es el compromiso con el desarrollo sustentable de la región y divide sus operaciones en cuatro temas principales: cambio climático, desastres, infraestructura y los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas.

Sus actividades se centran en conectar actores e intercambiar conocimientos a través de la capacitación, la cooperación ciudad-ciudad y el diseño de proyectos tangibles, con lo que se pretende construir compromisos para lograr ciudades más sustentables y resilientes en la región.

## Mercociudades

El Mercado Común del Sur (Mercosur) constituye el principal proyecto de integración regional, surgido en 1991, en América del Sur; a cuatro años de su establecimiento surge la propuesta de una red de ciudades de Mercosur cuyo objetivo era, por un lado, generar un ámbito institucional donde las autoridades locales pudieran expresar su opinión sobre el rumbo del proceso de la integración; y por otra parte, desarrollar un espacio de convergencia e intercambio entre las autoridades locales, que permitiera llevar a cabo políticas más eficaces y adecuadas a los tiempos de la globalización, y al mismo tiempo asegurar la gobernabilidad democrática, mejorar los niveles de equidad y fortalecer las condiciones de competitividad. Es así como surge la

<sup>3</sup> <https://citynet-ap.org>

red de Mercociudades<sup>4</sup> como un ámbito de convergencia institucional urbana (Granato y Oddone, 2010b: 337).

Con el paso del tiempo la red se ha ido ampliando y, de acuerdo con su sitio oficial, actualmente cuenta con 314 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia.

Mercociudades tiene su oficina central en la ciudad de Montevideo, Uruguay y sus actividades de cooperación las divide en 16 unidades temáticas, entre las que podemos destacar: ambiente y desarrollo sostenible, desarrollo económico local, desarrollo urbano, educación, juventudes y seguridad ciudadana, por mencionar solo algunas. Sus ámbitos de operación se centran en los foros de discusión, el intercambio de mejores prácticas y los eventos de capacitación.

Como podemos observar en párrafos anteriores, desde hace más de tres décadas las ciudades, en diversas regiones del mundo, apostaron por diseñar y establecer mecanismos de cooperación en red para enfrentar problemáticas y satisfacer intereses comunes; sin embargo, es de llamar la atención que en América del Norte, aunque se han generado iniciativas de integración y cooperación trinacional en diversos ámbitos y niveles, no se ha concretado al día de hoy una red de ciudades que permita atender *desde abajo* muchos de los desafíos que como región enfrentamos.

## **El espacio norteamericano: evolución y actualidad de las relaciones**

Ahora hablemos de América del Norte como región. Geográficamente, Norteamérica está conformada por México, Canadá y Estados Unidos de América; y los vínculos que unen a estas tres naciones no son solamente geográficos, sino también sociales debido a la cantidad de inmigrantes de origen mexicano que radican en Estados Unidos y de expatriados canadienses y americanos que tienen su residencia en México; comerciales por el tratado trilateral que regula las impor-

<sup>4</sup> <http://mercociudades.org/>

taciones y exportaciones, el cual abordaremos más delante; además de la corresponsabilidad existente en el problema de la inseguridad generada por el tema del tráfico y consumo de drogas.

Tanto México como Canadá tienen su relación más intensa con Estados Unidos de manera bilateral. En el caso de nuestro país, Domínguez y Fernández de Castro (2001) describen esta relación bilateral en tres etapas muy definidas: una primera etapa que abarca prácticamente todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, hasta 1940. En este periodo predominaba el conflicto entre ambas naciones, que generalmente era dominado por Estados Unidos imponiendo su voluntad. Este conflicto era alimentado, entre otros factores, por los intereses regionales de ambos gobiernos, incluido el expansionismo americano con sus intereses territoriales y de seguridad nacional.

A partir de la década de los cuarenta se presenta una nueva dinámica en las relaciones bilaterales caracterizada por las negociaciones. Con el inicio de la Guerra Fría, México se contuvo de apoyar directamente a la Unión Soviética y de adoptar prácticas comunistas, al tiempo que los Estados Unidos se abstuvieron de intervenir directamente en los asuntos internos de México.

En esta época, hubo algunas señales de cooperación entre las dos naciones, ya que en 1942, en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, se firmó el acuerdo de migración que implementaba una serie de programas de trabajadores temporales conocido como Programa Bracero, y en el que en un periodo que abarcó hasta 1964, aproximadamente 4.5 millones de trabajadores mexicanos se internaron en los Estados Unidos para laborar en las industrias del campo y el ferrocarril.

Hubo también durante esta etapa una postura de cierta indiferencia por parte de los Estados Unidos hacia las relaciones bilaterales. México fue prioridad en la política exterior de los Estados Unidos sólo en algunos eventos específicos, como por ejemplo las manifestaciones de estudiantes en 1968, la crisis del petróleo en 1979, la crisis económica de 1982 y el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985. La respuesta de México a estas actitudes por parte de Estados Unidos fue la adopción del modelo de sustitución de importaciones con el que evitaba depender de aquel país en cuestiones comerciales.

La tercera etapa comienza en 1988 con las presidencias de George Bush y Carlos Salinas de Gortari, en donde la relación pasa, a decir de Jorge Domínguez, de un *apretón de manos* a un *manos a la obra*. Los gobiernos de ambos países comenzaron a alcanzar acuerdos y a construir nuevas instituciones para hacer frente a sus disputas en el sector económico. Un factor que aceleró este proceso fue el fin de la Guerra Fría, hecho que removió algunos obstáculos para la colaboración México-Estados Unidos, como por ejemplo sus diferencias sobre la política hacia Centroamérica.

Para finales del siglo XX, esa disposición para cooperar y la institucionalización de los medios para hacerlo, se extendió a otros terrenos además del económico, por ejemplo, los problemas ambientales fronterizos, el entrenamiento militar, las operaciones contra el narcotráfico, la cooperación a nivel de bancos centrales y los esfuerzos conjuntos para finalizar las guerras en Nicaragua y El Salvador, entre otros.

Fue en este periodo también que ambos gobiernos se decidieron a intensificar los niveles de cooperación al comenzar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, involucrando también a Canadá (Domínguez y Fernández de Castro, 2001).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) une a México, Canadá y Estados Unidos en un proyecto ambicioso y de largo alcance sobre la integración económica regional. Se establecieron varias etapas para que fuera tomando su forma actual: primero fue la negociación para un tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, que entró en vigor en enero de 1989. Posteriormente México inició negociaciones con Estados Unidos en 1990 y Canadá se unió a estas deliberaciones; el texto final fue firmado por los presidentes de los tres países en octubre de 1992.

Sin embargo, durante la campaña presidencial del entonces candidato Bill Clinton, éste condicionó el apoyo al acuerdo trilateral solicitando que se agregaran salvaguardas para los temas de protección ambiental y derechos laborales; y siendo ya presidente de Estados Unidos, los tres gobiernos tomaron los acuerdos paralelos incluyendo estos temas. Una vez ratificado por las tres legislaturas, el TLCAN o NAFTA entró en vigor en enero de 1994 (Santana, 2005).

A 20 años de la firma de este tratado, Brookings Institution publica un reporte denominado *Metro North America* en el que destaca el papel de las áreas metropolitanas de México, Canadá y Estados Unidos como los grandes motores del TLCAN ya que, entre otros datos, sus vínculos como cadenas de valor generan el 86% de su producto interno bruto combinado, y que el comercio de bienes entre estas ciudades ascendió en 2010 a 512 billones de dólares, destacando las industrias avanzadas como la aeroespacial, electrónica, automotriz y farmacéutica (Parilla y Berube, 2014: 2). A grandes rasgos, una lectura de los datos presentados en este reporte de investigación muestra que el TLCAN ha contribuido de manera importante al desarrollo económico de las ciudades en los tres países que conforman la región.

## El orden internacional en la era Trump

Sin embargo, la llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos en enero de 2017 marca una nueva etapa en estas relaciones trilaterales, caracterizada por lo que, para muchos analistas, es la relación más fría de los Estados Unidos con sus vecinos norteamericanos en muchas décadas. Como lo refiere Agustín Barrios Gómez (2018: 5) en su colaboración para el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), específicamente en el caso de la relación bilateral,

ha pasado de una correlación amplia y profunda que ha servido a los intereses económicos y de seguridad nacional de ambos países, a una inquietante interrogante sobre los verdaderos objetivos del nuevo gobierno de Donald Trump frente a México. Después de dos años de retórica anti-mexicana durante su campaña presidencial y ahora como presidente, Trump ha tratado de destruir la relación colaborativa establecida desde hace un cuarto de siglo, ha creado un ambiente muy negativo en su país respecto del nuestro y ha fomentado una percepción negativa del gobierno estadounidense entre la opinión pública mexicana.

Esta misma retórica lo ha llevado a poner sobre la mesa la continuidad del TLCAN bajo la amenaza de retirarse unilateralmente del acuerdo si éste no se *moderniza*; y prendiendo las alarmas, no sólo

entre sus socios comerciales como son Canadá y México, sino también entre muchos grupos de interés, principalmente corporativos y sindicales dentro del territorio americano.

Pero esta “inquietante interrogante” referida por Barrios Gómez no aplica sólo en su relación con México, pues pareciera que el presidente Trump ha implementado un proyecto de nación basado en la autarquía, una nueva etapa aislacionista de los Estados Unidos similar a la que se vivió a finales de la Primera Guerra Mundial, creando tensiones con sus tradicionales aliados y desvinculando a su país de importantes tratados de índole global.

En este mismo contexto, una de las primeras acciones de Trump al frente del gobierno fue la retirada de su país del Acuerdo de París sobre cambio climático, firmado por su predecesor Barak Obama y que a nivel mundial fue considerado como un gran avance para combatir de manera multilateral este desafío global. Esta acción le generó a Donald Trump un divorcio con muchos de los más importantes alcaldes de las ciudades estadounidenses, quienes de forma conjunta y representados por Michael Bloomberg, antiguo alcalde de Nueva York, emitieron la declaración *We Are Still In*<sup>5</sup> en la que más de 2 mil 800 líderes locales expresan su intención de continuar de manera autónoma, y en una clara afrenta al gobierno federal, con los compromisos generados en el Acuerdo de París.

Para reconocidos líderes de opinión de los Estados Unidos sobre el tema de las ciudades, como el recientemente fallecido Benjamin Barber o Richard Florida,<sup>6</sup> las ciudades estadounidenses se encuentran en el momento de iniciar una *revolución*, no sólo a manera de resistencia a las políticas gubernamentales federales, sino como una estrategia de empoderamiento para atender muchos de sus problemas y desafíos actuales (Florida, 2017).

Al respecto, Daalder (2017) refiere que, si bien el cambio climático es el tema que abandera esta nueva *revolución* de las ciudades en Estados Unidos, son muchos los temas que se pueden abordar a través de la cooperación ciudad-ciudad, como desigualdad, inmigra-

<sup>5</sup> <https://www.wearestillin.com/we-are-still-declaration>

<sup>6</sup> Si se desea profundizar en sus obras, Benjamin Barber es autor de *If mayors ruled the world* y *Cool cities*, y Richard Florida ha publicado *The New Urban Crisis* y *Who's your city?*

ción, salud, seguridad y derechos humanos entre otros, y menciona que para que esta cooperación sea efectiva, se deben de incluir a los diferentes actores de la sociedad.

## La red de ciudades para América del Norte: una propuesta

A lo largo de estas páginas hemos identificado que el modelo de redes de ciudades es una alternativa viable para atender *desde abajo* y mediante la cooperación ciudad-ciudad, los problemas derivados de la globalización que hoy en día enfrentan las sociedades en los entornos urbanos.

Identificamos también algunos ejemplos de redes de ciudades que han reforzado la integración regional en zonas geográficas muy distintas y con problemas tan diversos en Europa, Asia-Pacífico y América del Sur. Y dimos cuenta del inquietante e incierto momento que vive la región de Norteamérica, tan interdependiente en muchos sentidos, por la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos.

Con todo esto, resulta pertinente cerrar este capítulo con una propuesta para la creación de una red de ciudades de América del Norte que refuerce la integración entre las sociedades de nuestros tres países y que cuente con las características mencionadas a continuación.

### De los objetivos

Al igual que la gran mayoría de redes de ciudades el objetivo central de una red de cooperación ciudad-ciudad en América del Norte sería el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas con la finalidad de favorecer el continuo desarrollo *desde abajo* de las ciudades y metrópolis de la región. De igual forma, se buscará que, una vez consolidada esta institución, realice labores de cabildeo o *lobbying* ante otras instancias y en temas tan diversos, pero tan presentes en nuestra realidad regional como la protección a los migrantes, las regulaciones comerciales y la situación en la frontera, entre otros.

## De la estructura directiva

Siguiendo el modelo utilizado en otras redes, el consejo directivo de la red norteamericana estará conformado por alcaldes de la región, se elegirá cada determinado tiempo un presidente *pro tempore* que represente los intereses del grupo. De la misma manera, otros alcaldes asumirán de manera temporal cargos ejecutivos sensibles para la operación de la red.

Sin embargo, siguiendo el concepto de la cooperación ciudad-ciudad, se buscará que otros actores de la sociedad, incluyendo los sectores empresarial, académico y social, jueguen un papel importante en la conformación y operación de esta iniciativa.

## De la estructura operativa y administrativa

Para que la red cuente con la solidez para llevar a cabo sus operaciones se requiere la creación de un secretariado, es decir, una oficina central que coordine y administre todas las actividades de la red. Este secretariado estará conformado por un *staff* trinacional y preferentemente desvinculado de cualquier ayuntamiento; que realice las labores administrativas, entre las que se incluyen las relaciones con las ciudades miembro, logística de eventos, estrategias de comunicación, contabilidad y administración de proyectos, entre muchas otras funciones.

## De la temática y coordinaciones

La red de ciudades de Norteamérica contará con un sistema de sub-redes, a manera de grupos de trabajo tematizados y, a reserva de elaborar un análisis más profundo para definir bien esta serie de tópicos, se proponen, tomando como base el reporte del Foro Económico Mundial sobre el futuro de las ciudades, los siguientes grandes temas, cada uno de los cuales puede incluir sub-temas más puntuales, algunos de ellos se incluyen entre paréntesis: medio ambiente (combate y adaptación al cambio climático); planeación urbana (movilidad y transporte, espacios recreativos); desarrollo económico (creación de empleos, desarrollo de emprendedores, alianzas comerciales); ciudades inteligentes (innovación y tecnología aplicada, internet de las co-

sas); ciudades resilientes (prevención y atención a la sociedad en situaciones traumáticas); inclusión social (programas para niños, jóvenes, adultos mayores, migrantes, indigentes y otros sectores vulnerables); seguridad (prevención del crimen, procuración de justicia); gobernabilidad (participación ciudadana, rendición de cuentas); y ciudades atractivas (*city marketing*, turismo, espacios culturales, etcétera)

Es importante señalar que cada ciudad será libre de elegir a qué grupos temáticos desea pertenecer con el compromiso de asumir una participación activa en el mismo.

Estos grupos de trabajo temáticos estarán coordinados por una ciudad distinta cada uno, que albergarán la oficina sede y al *staff* que se encargará de operar el grupo de trabajo y de coordinarse con las otras ciudades que pertenezcan al mismo. Cada grupo estará encargado también de establecer sus objetivos, así como de gestionar las actividades de cooperación y de la difusión de todo lo que esta sub-red realice.

## De las actividades

Como se mencionó en el apartado anterior, cada grupo de trabajo definirá de manera autónoma sus objetivos particulares y las actividades que se realizarán para alcanzarlos, sin embargo, de manera genérica podemos mencionar que, entre otras, la actividades que la red realizará son: foros para el intercambio de experiencias; programas de capacitación que pueden, en un nivel básico, servir para la transferencia de conocimientos y, en un nivel más avanzando, incluir acompañamiento directo para la implementación de proyectos; visitas de inmersión para conocer de manera directa las problemáticas y, en su caso, las soluciones a éstas; un banco de mejores prácticas disponible para todos los miembros. En este mismo contexto se pretende realizar, de manera anual, una reunión cumbre con todos los miembros para evaluar acciones y redefinir estrategias.

## Del proceso para la creación de la red

En toda la información revisada para la elaboración de este capítulo no se encontró una fórmula única y efectiva para la creación de una red de ciudades, esto se debe quizá a dos motivos fundamentales:

por una parte, es un tema relativamente nuevo del que aún se está aprendiendo; y por otro lado, cada red, ya sea regional o temática, cuenta con características muy particulares que hace de su modelo un formato único, del que si bien se pueden tomar algunos elementos, es difícil replicar del todo. Por lo anterior, el proceso que aquí se propone está adaptado de igual manera a las condiciones de la región de América del Norte, y es el siguiente:

- a) *El grupo de apoyo.* Se necesita contar con una base institucional que respalde este proyecto, se creará por lo tanto, un grupo de apoyo (*advocacy group*) que haga una labor de promoción y cabildeo con diferentes ayuntamientos para su adhesión a esta iniciativa. Este grupo promotor podrá estar integrado por actores de diferentes sectores de la sociedad como universidades, cámaras empresariales, asociaciones civiles e, incluso, colectivos de expatriados, tanto canadienses y estadounidenses radicados en México, como mexicanos viviendo en Canadá y en Estados Unidos.
- b) *El ayuntamiento promotor.* El siguiente paso será invitar a un ayuntamiento a que abandere el proyecto e invite a otras ciudades a participar. De acuerdo con el esquema tradicional de las redes, que sugiere que sean al menos tres ciudades participantes, se establecerá el objetivo de contar con al menos una ciudad mexicana, una canadiense y una más de Estados Unidos para conformar la red.
- c) *El foro de discusión y cumbre de alcaldes.* Una siguiente etapa será convocar a una reunión cumbre que marque el inicio formal de la red. Para este foro se invitará a diversos actores, incluyendo líderes de opinión, a exponer su punto de vista sobre la realidad de las ciudades en América del Norte, así como las ventajas y, por qué no, las desventajas u obstáculos para la cristalización de esta iniciativa. En este mismo marco se pretende la firma de una declaración de intenciones por parte de los alcaldes participantes y otros actores de la sociedad, que sirva como la *primera piedra* para la creación de la Red de Ciudades de América del Norte.

## Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas he intentado describir la realidad que viven las ciudades en un mundo globalizado y que, en muchos casos, han encontrado en la cooperación ciudad-ciudad el camino para enfrentar sus problemas comunes.

De la misma manera, reflexiono sobre la interdependencia que tienen las sociedades de América del Norte y el difícil escenario que se nos presenta ante la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos.

Desde mi punto de vista, las condiciones están dadas para que la integración de América del Norte pueda encontrar otra vía, un camino que incluya a otros actores, los actores más cercanos a la realidad del día a día, como son las ciudades y los ciudadanos.

Una caminata de mil kilómetros requiere siempre de dar un primer paso, de modo que espero que las ideas presentadas aquí sirvan para comenzar ese recorrido y aprovechar la oportunidad que la realidad actual nos presenta.

## Referencias

ACUTO, M., M. Morissette, D. K. Chan y B. Leffel (2016). *City Diplomacy and Twinning: Lessons from the UK, China and globally*. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/545780/gs-16-13-future-of-cities-diplomacy-uk-china-twinning.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/545780/gs-16-13-future-of-cities-diplomacy-uk-china-twinning.pdf)

ACUTO, M. y S. Rayner (2016). City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins? *International Affairs*, 92 (5), 1147-1166. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-2346.12700>

BARKER, R. y M. Gootman (2017). *Beneath NAFTA, U.S. and Mexican cities continue their own diplomacy*. Washington, D.C.: Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2017/09/14/beneath-nafta-u-s-and-mexican-cities-continue-their-own-diplomacy/>

BARRIOS GÓMEZ, A. (coord.) (2018). *Redefiniendo la relación para la prosperidad de Norteamérica*. Ciudad de México: Consejo Mexicano de

Asuntos Internacionales. Recuperado de <http://consejomexicano.org/multimedia/1498087698-191.pdf>

CASTELLS, M. (enero-marzo, 2018). El poder de las ciudades en un mundo de redes. *Vanguardia Dossier*, 67, 22-25.

CHAN, D. K. (2016). *City Diplomacy and Glocal Governance: The missing link in sustainable development*. Londres: University College London. Recuperado de [http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/ICSD\\_submission\\_Dan\\_Koon-hong\\_Chan\\_City\\_diplomacy.pdf](http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/ICSD_submission_Dan_Koon-hong_Chan_City_diplomacy.pdf)

DOMÍNGUEZ, J. I. y R. Fernández de Castro (2001). *The United States and México, between partnership and conflict*. Nueva York: Routledge.

FLORIDA, R. (julio-agosto, 2017). A declaration of urban Independence. *POLITICO Magazine*. Recuperado de <https://www.politico.com/magazine/story/2017/06/23/richard-florida-cities-independent-donald-trump-215288>

FRIEDEMANN, B. (2016). *City to city: A guide to the UCLG learning universe*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Recuperado de [https://www.uclg.org/sites/default/files/c2c-city\\_to\\_city-\\_a\\_guide\\_to\\_the\\_uclg\\_learning\\_universe.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/c2c-city_to_city-_a_guide_to_the_uclg_learning_universe.pdf)

GRANATO, L. y N. Oddone (2010a). Entre las ciudades y los procesos de integración regional: Una apuesta a la governance multinivel. En M. Martín López, y N. Oddone. (comps.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pp. 223-241). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

GRANATO, L. y N. Oddone (2010b). Mercociudades, la integración del tejido urbano en el cono sur. En M. Martín López y N. Oddone (comps.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pp. 337-359). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

LEFFEL, B. y M. Acuto (2017). City diplomacy in the Age of Brexit and Trump. *Public Diplomacy Magazine*, 18, 9-14. Recuperado de <http://www.publicdiplomacymagazine.com/wp-content/uploads/2017/10/CityDiplomacy-1.pdf>

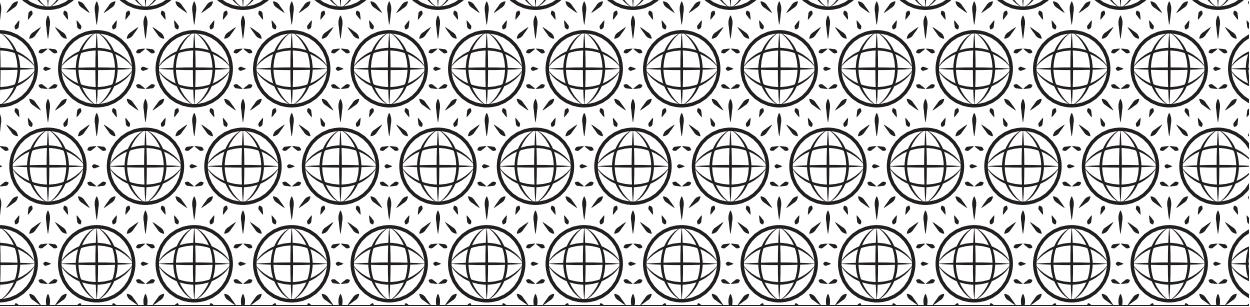
MARX, V. (2010). Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales. En M. Martín López y N. Oddone (comps.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pp. 25-47). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

PARILLA, J. y A. Berube (2014). *Metro North America: cities and metros as hubs of advanced industries and integrated goods trade*. Washington, D.C.: Brookings Institution. Recuperado de [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/bmpp\\_Metrona\\_FINAL.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2013/11/bmpp_Metrona_FINAL.pdf)

RODRÍGUEZ, M. E. (2010). Las manifestaciones de los gobiernos locales en la Europa contemporánea. En M. Martín López y N. Oddone (comps.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (327-335). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Secretaría General Iberoamericana; Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social.

SANTANA, V. F. (2005). *Las actitudes de un sector de la sociedad estadounidense hacia la comunidad mexicana residente en los Estados Unidos como elemento clave para la realización del proyecto de integración regional norteamericana* (tesis de maestría). Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

ZARDI, A. (coord.) (2015). *City to City Cooperation Toolkit*. Estrasburgo: Council of Europe. Recuperado de <https://rm.coe.int/1680747067>



## CAPÍTULO 8

# **Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón**

KARLA NOEMÍ PADILLA MARTÍNEZ

---

## **Introducción**

Asia-Pacífico es una región que desde los años noventa se ha caracterizado por ser muy dinámica y posicionarse como un polo de crecimiento económico en el mundo. Para México, los países de la región son socios económicos importantes en términos bilaterales y son actores internacionales clave por su rol en el sistema internacional. Elementos como las tasas de crecimiento, los niveles de desarrollo que los ubica como motores económicos del mundo, así como la creciente presencia de negocios y corporaciones globales provenientes de Asia ubicadas en territorio mexicano, hacen necesario analizar las potencialidades que el mercado asiático representa para el sector turístico de México en general y de Jalisco en particular.

El actual dinamismo e interés mostrado tanto por los países asiáticos como por los estados de Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Querétaro, Nuevo León y San Luis Potosí son indiscutiblemente un

punto de inflexión en el fortalecimiento de las relaciones transpacíficas de México.

El presente capítulo es un modesto aporte que analiza el panorama actual y las oportunidades de vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón a través de la diplomacia económica y el turismo en un contexto de diplomacia paralela o paradiplomacia.

Consta de cinco apartados, el planteamiento teórico se aborda en las dos primeras partes, se inicia con un breve esbozo del concepto de diplomacia económica y paradiplomacia, para luego presentar el aporte del turismo a dichos conceptos. En la tercera parte se hace un recuento breve de las relaciones transpacíficas y la diplomacia económica de México en Asia-Pacífico para, en el siguiente apartado, abordar el caso de Jalisco (2013-2017) desde esta misma perspectiva. En la parte final se presentan las estadísticas y perfil del turismo chino, coreano y japonés en Jalisco y se concluye con las perspectivas y reflexiones finales de México frente al turismo asiático.

## **El concepto de diplomacia económica y paradiplomacia**

La diplomacia tradicional es una herramienta de política exterior que se ejerce de manera exclusiva por los Estados, sin embargo, con el auge de la globalización a finales de los ochenta y noventa, así como por la proliferación de actores internacionales, las dinámicas y formas de hacer diplomacia se multiplicaron. Para algunos, la diplomacia tradicional se ha modificado en función de factores económicos, por lo que la diplomacia económica ha ganado terreno en las relaciones internacionales y se convierte en una herramienta virtuosa que combina la economía, o mejor dicho el interés económico, con la acción e influencia política de los actores internacionales. Este es el contexto la diplomacia económica, que a su vez se *desdobra* en algunas otras, tales como la diplomacia comercial y la diplomacia corporativa, las cuales forman parte de ella y se complementan (González, s. f.).

La política exterior tiene muchas dimensiones, una de ellas es la económica, sin embargo esta área estratégica de vinculación interna-

cional utiliza a la diplomacia, en particular la diplomacia económica, como herramienta y parte de un *proceso material* donde las estrategias de política exterior se desarrollan (Uscanga, 2002). Muchos autores atribuyen la exclusividad de la política exterior al Estado nación, sin embargo el uso y la práctica de la diplomacia económica ha trascendido niveles espaciales y se ha practicado desde lo local como una poderosa herramienta y un canal de vinculación internacional (De la Madrid, 2018).

Según la revista de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la diplomacia económica se define como el uso de la influencia política que tienen los Estados para favorecer sus intereses económicos en los mercados internacionales (Carrascosa, 2011).

Algunos autores enmarcan la diplomacia económica en la acción del Estado, sin embargo hay otros autores como González (s. f.) que consideran que dicha diplomacia puede ser llevada a cabo también entre empresas y gobiernos o en relaciones intergubernamentales.

Hay una exaltación de lo local al interior de los países en las unidades subnacionales, pues hay temas que se reflejan y afectan de manera inmediata a una localidad en particular, de tal forma que las entidades federativas y municipios se tornan actores de las relaciones internacionales (Ruiz, 2009). En los años noventa, en el marco de una globalización económica inminente e irreversible, el Estado nacional cede *de facto* a las entidades subestatales la reivindicación de su derecho a la representación y defensa de intereses económicos y políticos a nivel internacional (Miranda, 2005).

Según señala Kishan S. Rana (2007), anteriormente las relaciones económicas y comerciales se dejaban en manos de ministerios y secretarías especializadas, ahora estos temas se mueven al ámbito de la diplomacia, de tal manera que ésta sirve tanto a la política como a la economía. En la práctica, el ámbito económico es el mayor componente de la diplomacia integrada y se observa entonces que la economía permea a la diplomacia. En la actualidad la diplomacia económica es mucho más amplia que la diplomacia comercial del pasado, ya que actualmente tiene cinco pilares de trabajo, según Rana (2007):

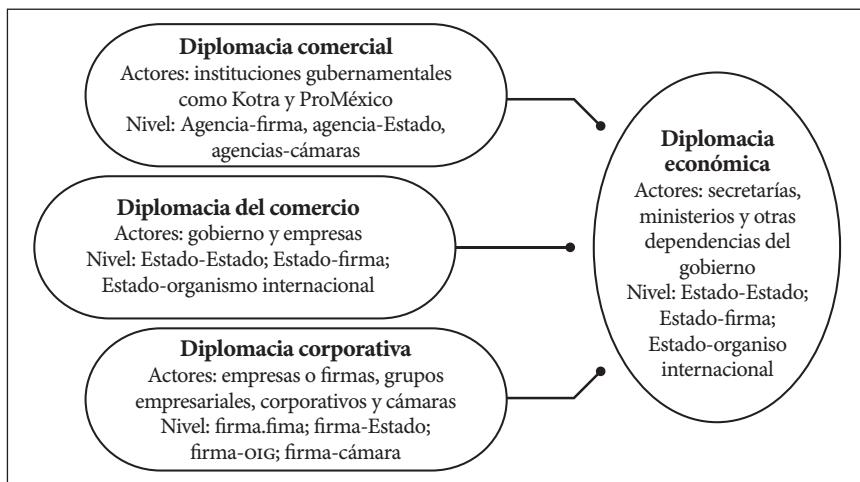
- a) Promoción comercial, con primacía en las exportaciones.
- b) Promoción a la inversión; principalmente enfocada en la inversión interna, pero sin excluir las inversiones nacionales salientes.
- c) Atracción de tecnología adaptable y generación de nueva tecnología.
- d) Gestión de ayuda económica; que es importante para países en vías de desarrollo como *receptores* o como *donadores* para naciones en vías de desarrollo.
- e) Otras actividades de promoción; las cuales apoyan a las anteriores y se entrelazan para construir una imagen, así como para la promoción del turismo.

Para Rana (2007), aspectos como la movilización de inversiones, la promoción turística y la gestión de una imagen país son ejemplos concretos de que la diplomacia económica abarca un espectro más amplio que la diplomacia comercial. Señala que enaltecer la imagen del país —y en este caso de un estado— es una de las tareas esenciales que la diplomacia apuntala y relaciona con una amplia gama de actividades externas.

En la lógica de la diplomacia económica, Okano-Heijmans (2011) identifica ciclos. Para ella, la diplomacia económica ha recibido poca atención en los estudios de Relaciones Internacionales, por lo que no debe ser vista como un fenómeno nuevo, ya que desde tiempos ancestrales ha servido de herramienta para las relaciones exteriores; la ve como una herramienta con tendencias cíclicas que se originan en los cambios de poder doméstico o nacional, así como en el orden mundial.

Los elementos a nivel doméstico se establecen cuando un nuevo gobierno propone iniciativas frescas de política pública para su gestión, que tienen que ver con la dimensión económica y comercial. A nivel nacional, estos ciclos descansan en las condiciones macroeconómicas y de cultura política. A nivel global, los ciclos de la diplomacia económica se relacionan con la aceleración de la globalización, la cual está acompañada por la ausencia de reglas de conducta acordadas y cuando la cooperación internacional decrece.

Otras tensiones entre niveles y actores son reconocidas por Okano-Heijmans (2011) quien cita la perspectiva diplomática de Nicholas Bayne y Stephan Woolcock (2007). Estos autores argumentan que la diplomacia económica es la herramienta a través de la cual los gobiernos buscan reconciliar tres tipos de tensiones: a) entre la política y la economía; b) entre las tensiones de nivel nacional e internacional; y c) entre el gobierno y otros actores, como el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Esta perspectiva plantea que la diplomacia económica no puede ser separada del contexto doméstico y de la influencia de otros grupos de interés.



**Figura 8.1.** Las dimensiones económicas de la práctica diplomática.

Fuente: elaboración propia con base en Saner, Yiu y Sondergaard (2000); Kostecki y Naray (2007); Lee y Hocking (2010); Okano-Heijmans (2011); Sánchez Pérez-Castejón (2013); Egea Medrano, (2016); y González (s. f.).

El concepto de diplomacia económica que ofrece Sánchez Pérez-Castejón (2013: 348) contempla “las acciones emprendidas por el conjunto de actores que conforman el Estado para lograr sus intereses económicos en los mercados mundiales”, y agrega que sería “la labor desempeñada por los funcionarios de los ministerios responsables de las relaciones con organismos multilaterales de naturaleza económica y comercio internacional”. Por otro lado, Odell (2000, citado por Lee y Hocking, 2010) conceptualiza la diplomacia económica como la pro-

ducción, movimiento o intercambio de bienes, servicios, inversiones, dinero, información y regulación. Estos conceptos y planteamientos establecen la centralidad del Estado y no necesariamente establecen aportes claros de otros actores no estatales o de entidades o actores subnacionales.

México y Jalisco han utilizado la diplomacia económica para reconciliar dichas tensiones, sin embargo, la más notoria es la que tiene que ver con los niveles *geopolíticos* que vinculan intereses económicos desde lo local a lo nacional e internacional. Por otra parte, los pilares de trabajo de la diplomacia económica (promoción comercial, de inversión y turística, atracción tecnológica, ayuda al desarrollo y construcción de imagen) son los que han vinculado a México y al estado de Jalisco con países como China, Corea del Sur y Japón, y se han observado de manera continua como temas en sus diálogos bilaterales y multilaterales.

Diplomacia económica es una práctica que tiene mayor aceptación en la acción internacional de gobiernos locales o paradiplomacia, ya que los Estados nacionales se han mostrado un poco más reticentes ante la diplomacia tradicional de los actores centrales, pues las atribuciones de la acción política y política exterior sigue en discusión. Como apunta Zeraoui (2011), la agenda de la paradiplomacia toca temas como la política económica y comercial, donde se puede ubicar al turismo, así como la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de centros de decisiones, la promoción de las exportaciones, la ciencia y la tecnología, la energía, el medioambiente, la educación, la inmigración y la movilidad de las personas, los derechos humanos, entre otros.

La diplomacia económica, como se apuntaba previamente, puede ser una actividad complementaria a la política exterior del Estado central y no necesariamente representa una práctica contraria o de enfrentamiento entre poderes, que es lo que se conoce como *Constituent diplomacy* o diplomacia constitutiva según Cohn y Smith (1996, citados por Zeraoui, 2011), donde los órdenes de gobierno (local, regional, nacional) convergen en intereses.

Noé Cornago (2005, citado por Zeraoui, 2011) reconoce que las administraciones locales, municipales y estatales pueden realizar ac-

ciones externas a nivel regional e internacional, tanto a través de contactos formales como informales, permanentes o *ad hoc*, con agentes públicos y privados relacionados con su agenda de interés.

En el caso del estado de Jalisco, tanto la diplomacia económica como el turismo y el sector productivo, han sido parte importante de su agenda de vinculación a nivel internacional, pues es en ese nivel donde el turismo es un eje de acción estratégico que impacta directamente en lo local.

## **Concepto de turismo y su aporte a la diplomacia económica y paradiplomacia**

El tema del turismo, como actividad económica o como fenómeno social, no es muy común en los estudios de relaciones internacionales y en algunos subcampos como la paradiplomacia. Sin embargo, el vincularlos no debe resultar ajeno para el estudios de las relaciones internacionales tradicionales y de los actores locales, ya que el sector turístico es un fenómeno no sólo económico, sino más complejo pues tiene alcances y consecuencias en las esferas social, cultural y medioambiental (Carrazana, 2017).

Para Caridad Carrazana (2017) el estudio del turismo remite a la reflexión sobre aspectos tales como el tiempo libre, la sociedad de consumo, las tendencias culturales y sociales, los motivos y los gustos que se derivan de condiciones particulares, la condición contextual de la actividad turística y las políticas públicas de turismo. Asimismo, agregaría la percepción del destino en términos de seguridad y motivación para viajar.

Pensar así el turismo nos remite también a una interpretación o reflexión desde una visión liberal de las relaciones internacionales, pues vincula a los actores estatales y no estatales a través de esta actividad económica.

Kurt Krapf y Walter Hunziker escribieron en 1942, en su libro *Fundamentos de la teoría general del turismo*, la primera y la más aceptada definición de turismo: “el conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas

fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencia no estén motivados por actividades lucrativas" (citados por Carrazana, 2017: 215). Esta primera definición no da cuenta de la importancia de esta actividad en otras esferas, ni mucho menos la vincula con áreas de estudio como las ciencias sociales. Hoy en día, y en un contexto globalizado, el turismo se valora más que sólo como un desplazamiento de personas, pues su utilidad va desde la promoción económica y la promoción cultural hasta la creación de identidades y marcas. Existen algunas contribuciones al concepto de turismo que en la actualidad son aplicables a nuevas realidades. Para José Castaño (2005, citado por Korstanje, 2009: 115) el turismo es

el ámbito espacial donde se ubican una serie de recursos diseñados en su conjunto para atraer y satisfacer diferentes necesidades y expectativas de los consumidores turísticos que se desplazan, permanecen e interactúan en dicho lugar por un cierto período, que debe ser no inferior a 48 horas.

El turismo es también un área especializada de la promoción económica pues plantea una sinergia entre la atracción turística y el mostrar una imagen determinada del destino en la mayoría de los casos (Rana, 2007), asimismo implica coordinación de agentes públicos y privados (oferta de vuelos por aerolíneas nacionales, agencias de turismo y periodistas).

Con la evolución de las relaciones económicas y sociales, la concepción, el alcance y las estrategias del turismo han avanzado, pues se ha subdividido en diversos campos que se basan en las motivaciones de los turistas para viajar:

- a) Turismo de sol y playa, tradicional o de masas.
- b) Turismo de negocios y reuniones: es lucrativo, las empresas o instituciones públicas o privadas envían a sus empleados a juntas, conferencias o exposiciones.
- c) Turismo LGBT: dirigido a un sector social con afinidades sexuales específicas y con el fin de tener esparcimiento con tranquilidad y servicios amigables.
- d) Turismo ecológico (ecoturismo) y de naturaleza: busca contacto con la naturaleza y el entorno, se encuentra enfocado en los viajes a zonas

ecológicas de una manera responsable para conservar el entorno y tener un impacto positivo en el bienestar del ecosistema local.

- e) Turismo de salud y bienestar: cuando la gente viaja para buscar tratamientos que les permitan mejorar sus condiciones de vida, ya sea tratamientos médicos, estéticos o de rehabilitación, y que por calidad o costo ameriten un viaje fuera de su lugar de residencia.
- f) Turismo cultural: se viaja con el interés de aprender *algo* sobre la historia y la cultura del destino y se complementa con el turismo gastronómico.
- g) Turismo gastronómico: se enfoca en conocer y experimentar la gastronomía típica de un país o región, dirigido especialmente a personas amantes y exploradoras de la comida o conocedoras del arte (*chefs*), interesados en la historia.
- h) Turismo religioso: promueve los lugares sagrados de las religiones, teniendo como principal motivación la fe religiosa.
- i) Turismo espiritual: incluye el viajar para realizar prácticas y experiencias que incrementen el nivel de bienestar y salud tales como el yoga, la meditación, el vegetarianismo y las distintas formas de terapia alternativa, *spas*, aguas termales, baños tradicionales y temazcales.
- j) Turismo negro o de dolor: consiste en visitar lugares donde hubo tragedias (entorno turístico).
- k) Turismo educativo: es aquel que se realiza con el objetivo de aprender nuevos idiomas, culturas diferentes, asistencias a seminarios o cursos y utiliza el aprendizaje como su finalidad específica. (*School of tourist and hospitality*, 2017)

Con esta amplia conceptualización, operación y alcance del turismo, se refuerza la idea de que forma parte de las interacciones sociales que se pueden analizar a través de las relaciones internacionales y que también puede ser considerado como una potente herramienta diplomática y paradiplomática en el siglo xxi. Un ejemplo de los aportes del turismo en este sentido es el que claramente hace el turismo deportivo cada cuatro años en contiendas mundiales. Eventos como los Juegos Olímpicos de Seúl 1988 y Pekín 2008 son muestra de ello, pues adicionalmente a los proyectos económicos y de desarrollo de infraestructura que se llevaron a cabo antes de las contiendas, mostraron una

gran proyección internacional al tiempo de modificar o reforzar ciertas características o imágenes de esas ciudades. En el caso coreano, la contienda deportiva y sus preparativos representaron un salto cualitativo en el sistema político, la democracia y el desarrollo económico del país, pues a partir de 1987 se observaron fenómenos importantes, como el que ganara las elecciones un candidato de extracción no militar y la gran inversión pública. Ambos fenómenos posicionaron al *tigre asiático* como un país desarrollado, democrático y progresista (Amsden, 1989).

En términos económicos, la importancia de este sector radica en que es catalogado como estratégico. La Organización Mundial del Turismo (UNWTO) establece que la importancia del turismo se debe a que el 10% del PIB mundial y 1 de cada 10 empleos en el mundo se generan en este sector, asimismo representa 1.4 billones de dólares (7%) en exportaciones mundiales y un 30% en exportaciones del sector de servicios (UNWTO, 2017).

Existen algunas pautas internacionales que fortalecen al turismo en México, ya que en el año 2012 el 65.4% del turismo internacional que llegó a América se concentró en la región de América del Norte, a la cual pertenece México junto con Estados Unidos y Canadá; de esta proporción, México recibió el 14.3% del turismo internacional. Una fortaleza más de nuestro país en términos de turismo es que entre los miembros del G20, México comparte con Turquía y Australia la distinción de tener las políticas de visado más abiertas, pues desde el año 2009 cada turista, de cualquier nacionalidad, puede entrar al país si tiene la visa otorgada por Estados Unidos, de tal forma que sólo el 3% de los turistas de 145 países que visitaron México en 2011 necesitaron una visa para ingresar al territorio (UNWTO, 2017). Ahora bien, cabe preguntarse ¿cómo la diplomacia económica y el turismo nos vinculan actualmente con Asia-Pacífico?

## **Relaciones transpacíficas y diplomacia económica de México en Asia-Pacífico: breve panorama**

Existe un concepto que explica los vínculos entre países a través del océano Pacífico, ese concepto es la *transpacifidad*, que propusieron Carlos Uscanga (2005) y Samuel F. Velarde (2013). La transpacifidad

se refiere al complejo fenómeno que relaciona —en diversas actividades— a los países que baña el océano Pacífico. Para comprender y analizar la transpacíficidad (proceso, fenómeno y concepto) se debe partir de una perspectiva compleja con base en relaciones multinivel (regional, nacional, subestatal); relaciones multítemas (comercio, finanzas, cooperación educativa y técnica, medioambiente, energías renovables, cadenas globales de valor, etcétera); relaciones multiactores (gobiernos, empresas, consejos, mecanismos regionales, organismos internacionales); en multirrelaciones (redes temáticas o funcionales, de largo plazo, *ad hoc* o temporales); y relaciones desde una perspectiva multidisciplinaria (economía, negocios, relaciones internacionales, antropología, sociales, ciencia política, entre otros).

En este marco de relaciones complejas entre los países del Pacífico, México inició sus vínculos y relaciones diplomáticas con la región desde el siglo XIX, en particular con Japón (1888), luego Corea del Sur (1962) y China (1972). El inicio de las relaciones fue a través de instrumentos de reconocimiento diplomático (amistad, comercio y navegación). A lo largo del siglo XX el acercamiento no fue mayor, sino hasta la década de los años noventa donde la diplomacia económica comenzó a ser la herramienta de política exterior más utilizada como vínculo con Asia-Pacífico. En la actualidad nuestro país sólo cuenta con un tratado comercial en la región: el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAE), que entró en vigor en el año 2005.

Carlos Uscanga (2002) propone la importancia de entender que la diplomacia económica de México hacia el Pacífico asiático se enmarca en un contexto donde la prioridad económica para el gobierno mexicano ha sido tradicionalmente la relación con Estados Unidos, y donde la complementariedad es parte de un pragmatismo orientado a la diplomacia económica y a lo que el autor llama la *diplomacia de la pertenencia*, que tiene que ver con la membresía a mecanismos regionales.

En este sentido, México tiene membresía en tres organismos regionales de Asia-Pacífico, el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council, PBEC), al que ingresó en 1989; el Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Conference, PEEC), al que se logró la membresía en 1991;

y el Foro de Cooperación de Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), con ingreso en 1993.

A inicios de la década de los noventa el gobierno llegó a plantear como prioridad la vinculación con los países de la cuenca del Pacífico, objetivo que explícitamente se enunció en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (Uscanga, 2002). Esto no se vio necesariamente reflejado como una prioridad de largo plazo para el gobierno, pues no fue sino hasta el año 2005 que México firmó por primera vez un acuerdo de asociación económica con un socio comercial en Asia-Pacífico: Japón.

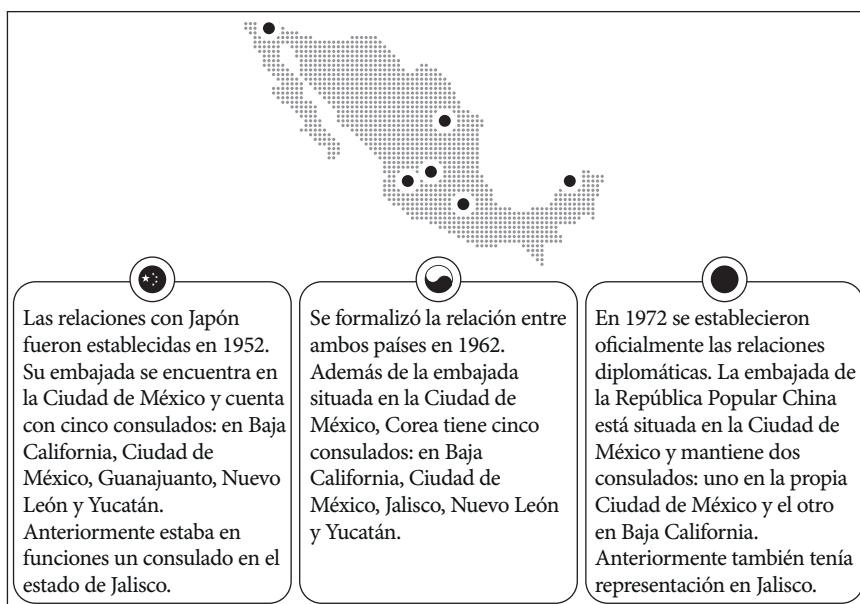
Actualmente, según cifras de 2016 de la World Integrated Trade Solution del Banco Mundial, China, Corea del Sur y Japón se posicionan como socios comerciales importantes para México, pues son destino de nuestras exportaciones —China se encuentra en el tercer lugar y Japón en el quinto— y origen de nuestras importaciones —en 2016 China se ubicó en el segundo lugar, Japón en el cuarto y Corea del Sur en el quinto (Banco Mundial, 2016)—. No obstante, es evidente que la inercia de la relación con Estados Unidos y el TLCAN han opacado las iniciativas e intereses que tienen algunos sectores y dependencias gubernamentales en México frente a Asia-Pacífico y otras regiones del mundo.

El mecanismo de articulación política, económica y de cooperación regional llamado Alianza del Pacífico, que se compone de cuatro socios latinoamericanos, Chile, Colombia, Perú y México, busca impulsar un mayor crecimiento y competitividad de las cuatro economías que lo integran y fue la respuesta de los países latinoamericanos pertenecientes al APEC a la necesaria coordinación política y económica frente a otros países y subregiones de Asia, y cuyos mercados se consideran prioritarios por ser esa una de las regiones fundamentales de la economía global.

Existe trabajo conjunto de los cuatro países debido a que comparten embajadas en países asiáticos, asimismo participan como alianza en ferias de promoción internacional y a través del trabajo coordinador entre grupos técnicos avanzados (Alianza del Pacífico, 2018a). Cabe señalar que este mecanismo ha sido muy activo en Asia en asuntos comerciales, culturales y educativos y ha representado un

eje de trabajo claro y con alcances mayores frente a China, Corea del Sur y Japón. La importancia de esta alianza radica en que la promoción turística y cultural de los Estados miembros se realiza de forma constante y con resultados importantes en Asia-Pacífico (Alianza del Pacífico, 2018a), además de la participación conjunta en ferias de alimentos, consumo, inversiones, turismo, ciencia y tecnología.

En el año 2014 la Alianza del Pacífico estableció el mercado chino como prioridad para el sector turístico, y potenciar a la región como un multidestino (Puga, 2017). En ese año se llevó a cabo la primera Macrorrueda de Turismo de la Alianza del Pacífico en Colombia, con el objetivo de incrementar el turismo intraalianza y proyectar a la región en Asia, en particular en China. La participación de empresas chinas ha sido abundante pues, en la edición de 2015 llevada a cabo en Mazatlán, México, asistieron 181 empresas, de las cuales seis eran de origen chino. En 2016 en Lima, Perú, participaron 20 empresas chinas y, finalmente, en la macrorrueda de turismo de 2017, llevada a cabo en Valparaíso, Chile, participaron 20 empresas más (Alianza del Pacífico, 2018b).



**Figura 8.2.** Relaciones diplomáticas de México con China, Corea del Sur y Japón.

Fuente: elaboración propia.

## **Relaciones transpacíficas, diplomacia económica, cooperación y paradiplomacia de Jalisco: breve panorama (2013-2017)**

### **Panorama general, hermanamientos y cooperación**

Una de las actividades políticas por excelencia en la vinculación internacional de los estados son los hermanamientos y los memorandos de entendimiento, los cuáles han sido, en primera instancia, un puente de vinculación y cooperación importante con la región. De los doce hermanamientos con los que cuenta el estado de Jalisco, ocho (Missouri, Idaho, Manitoba, Shangái, Provincia de Gyeongsangnam-do, Baviera y Andalucía) cuentan con áreas de colaboración en materia económica, entre las que destacan economía, negocios, comercio, turismo e industria y agroindustria; y de estos ocho hermanamientos sólo Andalucía, Shangái, Gyeongsangnam-do y Wisconsin contemplan explícitamente el rubro turístico. En el ámbito educativo existe el acuerdo entre el Korean Educational Development Institute y la Secretaría de Educación Jalisco.

El objetivo de este apartado es resaltar los vínculos con Asia, donde Jalisco cuenta con tres acuerdos a nivel estatal: Shangái y Henan en el caso de China, y la Provincia de Gyeongsangnam-do, en Corea de Sur. En el caso de los municipios del estado se cuenta con hermanamientos entre el municipio de Guadalajara y Kioto, Japón; con Daejon, Corea de Sur; y Xiamen, China (Rivas, 2013). Zapopan cuenta con un hermanamiento con la ciudad coreana de Masán (*El Informador*, 2009); las ciudades de Jinan y Chengdu, China; y con el Distrito de Putuo, Shangái, también en China (SRE).

El acercamiento con Asia desde los instrumentos diplomáticos de la paradiplomacia ha sido constante, sin embargo no se observa un seguimiento adecuado por parte de las instancias mexicanas y tampoco se muestran resultados directamente relacionados con dichos memorandos y hermanamientos. Esta realidad es muestra de la lejanía geográfica y cultural con Asia y no es más que el reflejo de lo que pasa a nivel nacional, donde la política exterior ha dejado rele-

gadas las relaciones con Asia-Pacífico; lo que ha sido motivado por la falta de conocimiento de la región y por la inercia de la cooperación cotidiana con América del Norte, tanto a nivel nacional como a nivel local y transfronterizo.

Japón, no obstante, ha sido especialmente activo en sus relaciones y vínculos de cooperación económica, educativa y cultural con Jalisco, aun cuando no cuenta con una representación consular.<sup>1</sup>

Eventos académicos, cooperación educativa, visitas del embajador de Japón en México, así como la presencia de inversión y operaciones de empresas japonesas en Jalisco, dan cuenta de la intensa actividad de los últimos años. En 2018 se llevó a cabo la Semana de Japón en México, auspiciada por la Universidad de Guadalajara, donde se inauguró la Licenciatura en Lenguas y Culturas Extranjeras del Centro Universitario de los Lagos (Embajada de Japón en México, 2018a). Asimismo, el embajador Yasushi Takase y el cónsul general de Japón en León, Osamu Hokida, estuvieron en el estado de Jalisco para visitar el Centro de Estudios Japoneses (CEJA) de la Universidad de Guadalajara, que fue inaugurado en el año 2016, y participaron también en la inauguración de la fábrica de Toray en El Salto, Jalisco, que se encarga de producir fibra de náilon y la tela de las bolsas de aire para autos (Embajada de Japón en México, 2018b).

Por otro lado, algunas actividades de vinculación con Asia emprendidas por el gobierno en el último sexenio dan cuenta de un incremento en las relaciones económicas. Las actividades que el gobierno de Jalisco y empresas turísticas realizaron en 2013 para la proyección en Asia fueron a través de viajes de familiarización para los mercados de Corea y Japón (Gobierno de Jalisco, 2014a).

Para noviembre de 2014, el gobernador de Jalisco, Aristóteles Sandoval, emprendió una gira de trabajo por ciudades asiáticas, visitó Taipéi, en Taiwán; y Nagoya, Osaka y Tokio, en Japón; desde el 16 de febrero de ese año, el estado cuenta con una oficina de promoción de negocios en Japón que ha logrado generar oportunidades de negocio. En ese mismo año la vinculación económica con Asia

<sup>1</sup> En este sentido, la República Popular de China tampoco cuenta con representación consular y sólo la República de Corea del Sur tiene un consulado honorario en Jalisco.

no incluyó al sector turístico, pero sí se recibió una inversión japonesa por 773 millones de dólares (Gobierno de Jalisco, 2015), que lo ubicó como segundo país con mayor inversión en Jalisco en ese año (Milenio, 2014).

En atención a las necesidades presentadas por el gobierno chino, en 2014 se concluyeron los protocolos fitosanitarios y de manejo inocuo de bayas (*berries*) y aguacate (Gobierno de Jalisco, 2015), lo que abrió la oportunidad, en particular a las bayas, de exportar esos productos a China en el año 2015 (Horticultivos, 2015).

En 2015, el gobernador del estado realizó otra gira a Asia con el objetivo de tender puentes con Japón y China, y de la cual se obtuvo un convenio con Mizuho Bank para inversión y apertura de créditos para empresas japonesas que pretendan abrir operaciones en Jalisco; la concreción de la primera inversión de Mitsui Soko Holdings; la próxima instalación de Hajime Industries en el estado; así como la prospección de otras 170 empresas interesadas en la inversión en México. Mientras que, como parte de los resultados de la visita a Beijing y Shanghái, se firmó un acuerdo con la Chinese Communication Construction Company (Gobierno de Jalisco, 2016).

En el mismo año se llevó a cabo el Seminario de Comercio e Inversión en Jalisco, que encabezó el gobierno del estado y donde se anunció que 24 empresas se ubican en el estado de Jalisco y la apertura de una empresa más, para sumar un total de 25 (Palomec, 2015).

En el año 2016, en el mes de septiembre, se realizó una gira más por las ciudades de Tokio, Nagoya y Osaka, con un total de 19 reuniones con empresas de varios sectores (automotriz, telecomunicaciones, químico, electrónica, infraestructura, metalmecánico, textil, alimentos, energético) y se logró que la empresa NPK Fluid Control Systems México comprara un terreno para instalarse en el parque industrial de Lagos de Moreno. Otras empresas como Pioneer Corporation ampliaron sus negocios y se concretó el acuerdo para que UMC Electronics se estableciera también en Lagos de Moreno. La gira cerró con una reunión con la Embajada de México en Japón (Gobierno de Jalisco, 2017a).

Como se observa, la vinculación internacional de Jalisco con China, Corea y Japón no ha dependido del establecimiento de un consu-

lado, ni de las relaciones comerciales que se tienen con México, sino que se ha motivado en gran medida por la presencia de empresas y población asiática, y por el interés que desde el gobierno y el sector productivo de Jalisco se ha mostrado para sacar mayor provecho a dicha vinculación. Otro elemento a resaltar es que las áreas más dinámicas son la económica y la educativa.

## El turismo asiático en Jalisco

La cooperación, vinculación internacional y las relaciones económicas son parte fundamental de la proyección internacional de las entidades subnacionales y de los municipios. El turismo, como sector económico estratégico en México, es una industria que abona de manera importante a fortalecer esas dinámicas, pues del total de extranjeros que ingresan al país, 49% son turistas (Gobierno de Jalisco, 2016).

Por ello, en el caso de Jalisco y su vinculación con Asia-Pacífico, analizar el sector turístico resulta un elemento fundamental para potenciar los vínculos y la promoción internacional de Jalisco en esa región y aprovechar al máximo el alto perfil económico de esos países. Como se observa en las estadísticas (ver figuras 8.2 a 8.5), las relaciones económicas y culturales han sido los dos motores principales en la relación bilateral con México.

Por su parte, el Programa Sectorial de Turismo del Estado de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2014b) establece que el sector tiene beneficios que como la inversión, la participación en el empleo, la aportación de divisas y su contribución al desarrollo regional de forma directa o indirecta a través del fortalecimiento de las cadenas productivas, lo que lo ubica hoy día como un sector estratégico y una palanca de desarrollo de la nación y de las entidades subnacionales.

Las potencialidades de las 12 regiones que conforman el estado en el sector turístico son muchas, es el estado con mayor tradición en México, ya que cuenta entre sus atractivos con íconos de la mexicanidad: el mariachi, el tequila y la charrería; además de atractivos

que cuentan con la distinción de Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), municipios con la denominación de Pueblo Mágico, santuarios religiosos, playas, cultura, tradición y belleza que reflejan la riqueza del estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014b).

Las 12 regiones del estado son:

- Norte
- Altos Norte
- Altos Sur
- Ciénerga
- Sureste
- Sur
- Sierra de Amula
- Costa Sur
- Costa-Sierra Occidental
- Valles
- Lagunas
- Centro

**Tabla 8.1. Procedencia de los turistas extranjeros que pernoctaron en establecimientos de hospedaje turístico en Jalisco en 2016 (%)**

Procedencia	AMG	Puerto Vallarta	Costalegre	Ribera de Chapala	San Juan de los Lagos
EUA	74.98	67.49	33.91	58.19	86.77
Canadá	5.88	29.08	58.23	32.36	1.58
Centroamérica	3.73	0.35	0.82	1.87	0.80
Sudamérica	5.02	0.23	0.87	2.00	9.33
Europa	7.90	2.09	5.37	4.00	1.30
Asia	2.02	0.57	0.22	0.90	0.22
África	0.28	0.07	0.28	0.58	0.00
Oceanía	0.19	0.12	0.30	0.10	0.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Turismo de Jalisco. Dirección de Inteligencia de Mercados, Información Estadística y Evaluación, con información proporcionada por los establecimientos de hospedaje.

Como se observa en la tabla 8.1, entre los turistas extranjeros que pernoctaron en Jalisco en 2016, en el sexto lugar por lugar de procedencia, se encuentran los asiáticos. Asimismo, los tres destinos que prefirieron en Jalisco fueron el área metropolitana de Guadalajara, Puerto Vallarta y la ribera de Chapala (ver tabla 8.2). Del total de turistas extranjeros que llegaron a México en 2017 el 11% visitó Puerto Vallarta, y de ese porcentaje, el 0.57% proviene de Asia. La mayor cantidad de turistas extranjeros que visitaron Jalisco en ese año tiene como lugar de origen Estados Unidos.

Tabla 8.2. Entradas aéreas en junio de 2017, por motivo de turismo internacional		
Jalisco	122,796	
Aeropuerto Internacional de Guadalajara	27,237	22.18%
Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta	95,559	77.82%

Fuente: Segob. Unidad de Política Migratoria.

Es importante destacar el crecimiento de mercados desde China e India por arriba del 200% en el año 2013, respecto al reportado en 2012, superando la suma de 3 mil 500 personas por cada país durante el 2014 (Gobierno de Jalisco, 2014a). Los turistas de países asiáticos que más visitaron México en 2017 provienen de China, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Tai-wán, Turquía y Yemen; así, el 2% del turismo extranjero proviene de Asia (Secretaría de Turismo de Jalisco, 2016).

En cuanto a los casos de análisis, de los asiáticos que visitan Puerto Vallarta, China aporta el 3%, los japoneses representan el 2.35% y los surcoreanos apenas el 0.08%. A pesar de estas modestas cifras, México ha incrementado el turismo de Asia y el Pacífico en un 5.8%, de un total de 324 millones de llegadas de turistas internacionales registradas en 2017. Las llegadas provenientes de Asia meridional crecieron un 10.4%; de Asia del sudeste, un 8.3%; y de Oceanía un 6.5%. Las llegadas del nordeste de Asia aumentaron en un 3.2% (Secretaría de Turismo, 2018). A continuación, en la tabla 8.3 se observa el país de procedencia de los turistas asiáticos llegados a Jalisco en 2016.

<b>Tabla 8.3. Procedencia de los turistas asiáticos que pernoctaron en establecimientos de hospedaje turístico en Jalisco en 2016 (%)</b>					
Procedencia	AMG	Puerto Vallarta	Costalegre	Ribera de Chapala	San Juan de los Lagos
Arabia Saudita	0.80	4.20	0.93	0.03	-
China	20.38	3.00	12.80	35.09	-
Corea del Norte	13.09	1.04	3.72	15.80	-
Corea del Sur	0.04	0.08	-	-	-
Filipinas	-	0.01	0.05	0.70	-
Hong Kong	1.00	1.20	0.75	2.30	-
India	13.10	2.16	0.45	4.20	-
Israel	1.19	0.89	2.43	0.03	-
Japón	36.90	2.35	65.20	20.33	-
Kuwait	-	-	0.04	-	-
Líbano	-	0.29	0.09	-	-
Malasia	1.13	0.15	-	-	-
Singapur	-	5.90	0.08	-	-
Taiwán	2.00	2.09	0.03	0.60	-
Turquía	1.00	0.10	0.33	0.05	-
Jordanía	-	0.04	-	0.06	-
Emiratos Árabes	-	1.19	2.80	1.11	-
No especificados	9.37	75.31	10.30	19.70	-
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>0.00</b>

Fuente: Secretaría de Turismo de Jalisco, 2016.

Japón, con el 39.25% (36.90% para el AMG y 2.35% para Puerto Vallarta), se ubica en el primer lugar del total de turistas asiáticos que pernoctaron en establecimientos de hospedaje turístico en 2016; le siguen China, con un porcentaje de 23.38 % (20.38 para el AMG y 3.00 % para Puerto Vallarta), y Corea del Sur, con un .04% para el AMG y .08% para Puerto Vallarta. Estas estadísticas muestran claramente que el turista japonés es el más interesado en visitar Jalisco, ya sea para quedarse en el estado o de paso hacia el Bajío debido a la alta concentración de empresas japonesas en esa región. La presencia de empresas japonesas sin duda beneficia la afluencia de turismo a Jalisco

y al Bajío mexicano, y exige nuevos servicios al sector turístico del país (Secretaría de Turismo de Jalisco, 2016).

Tabla 8.4. Datos seleccionados vinculados al turismo de Asia oriental y el Pacífico				
	2014	2015	2016	2017
PIB per cápita	9,662.40	9,541.10	9,793.30	10,379.70
Población aproximada	2 265'898,057	2 281'203,360	2 298'726,779	2 314'364,990
Gasto en turismo	437 574'565,394	487 685'507,811	468 610'734,000	-
Gasto por persona (aprox.)	193.11	213.78	203.86	-
PIB destinado al turismo	2%	2%	2%	-

Fuente: Banco Mundial, 2016.

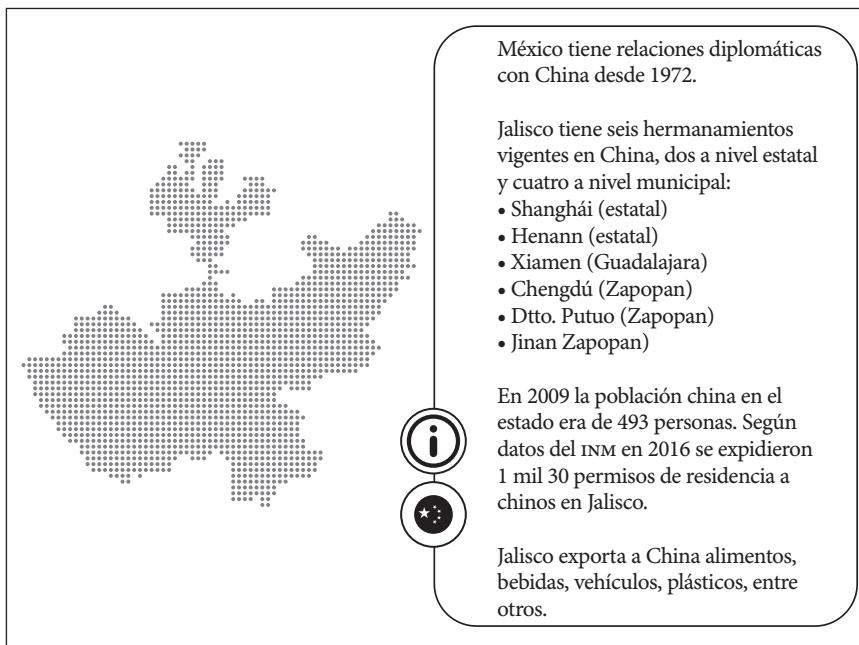
Pero, ¿qué se puede esperar, en términos económicos, del turismo asiático para Jalisco? Según los datos del Banco Mundial presentados en la tabla 8.4, los países de Asia oriental y del Pacífico tienen un PIB per cápita promedio de 9 mil 793.30 dólares y gasto promedio en turismo por persona de 203.86 dólares en el año 2016, es decir un 2% del PIB en ese sector. En este sentido, la importancia del turista de esta región del mundo es notable debido a que, más allá de su gasto particular en el sector turístico, Asia es una de las regiones económicas más dinámicas y con mayor crecimiento; Japón está ubicado en el sexto lugar y Corea del Sur en el octavo, posicionándose entre los primeros diez países con mayor ingreso per cápita del continente; China se encuentra en el lugar veinte, sin embargo, sus regiones se ubican en los primeros lugares, tal es el caso de Macao y Hong Kong, que son regiones administrativas especiales del país y se posicionan en el primer y cuarto lugar respectivamente, mientras que la provincia de Taiwán se ubica en el lugar décimo primero (*Statistics Times*, 2017; FMI, 2017).

Ahora desglosemos nuestros tres casos de estudio. En primer lugar tenemos a China (ver tabla 8.5) que, según los datos del Banco Mundial, tuvo un gasto per cápita en turismo equivalente a 189.41 dólares (si se divide el PIB per cápita entre el total de la población). El dato contrasta con el que usó la Organización Mundial del Turismo para clasificar al turista chino, pues éste encabezó la lista de los que más gastan en turismo (*Top tourist spenders*) en el año 2016 y 2017 —por encima del turista estadounidense— con un gasto promedio diario de 450 dólares en América y unos 350 dólares en Europa (UNWTO, 2018). Este contraste se da debido a que los datos de las Naciones Unidas se refieren al gasto realizado en dos regiones del mundo en particular, mientras que el cálculo del Banco Mundial resulta de la relación entre el gasto en turismo y la población total del país.

El turista chino busca turismo cultural y de aventura, lo que generalmente les lleva a destinos famosos de México ubicados en Quintana Roo (pirámides de Chichén Itzá), según mencionó Jun Han Sheng, gerente general de Asia Reps, en la Macrorrueda de Turismo de la Alianza del Pacífico (De la Rosa, 2017b).

Tabla 8.5. Datos seleccionados vinculados al turismo de China				
	2014	2015	2016	2017
PIB per cápita	7,683.50	8,069.20	8,117.30	8,827.00
Población aproximada	1 364'270,000	1 371'220,000	1 378'665,000	1 386'365,000
Gasto en turismo	234 662'000,000	292 200'000,000	261 129'000,000	-
Gasto por persona (aprox.)	172.01	213.09	189.41	-
PIB destinado a al turismo	2%	3%	2%	-

Fuente: Banco Mundial, 2016.

**Figura 8.3. Presencia china en Jalisco.**

Fuente: elaboración propia con datos de INM (2016a), IHEG (2016a), Segob y SRE.

En segundo lugar está el caso del turismo coreano (ver tabla 8.6), que según el Banco Mundial se posiciona con mayor gasto en este rubro, pues ascendió en el 2016 a 568.69 dólares por persona, es decir, casi tres veces más que los chinos. Los coreanos, según el World Tourist Barometer, se ubicaron en el octavo lugar en el año 2016 y en el noveno en 2017 dentro de la lista de los *top tourist spenders* o los turistas que más gastan, de la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas (UNWTO, 2018).

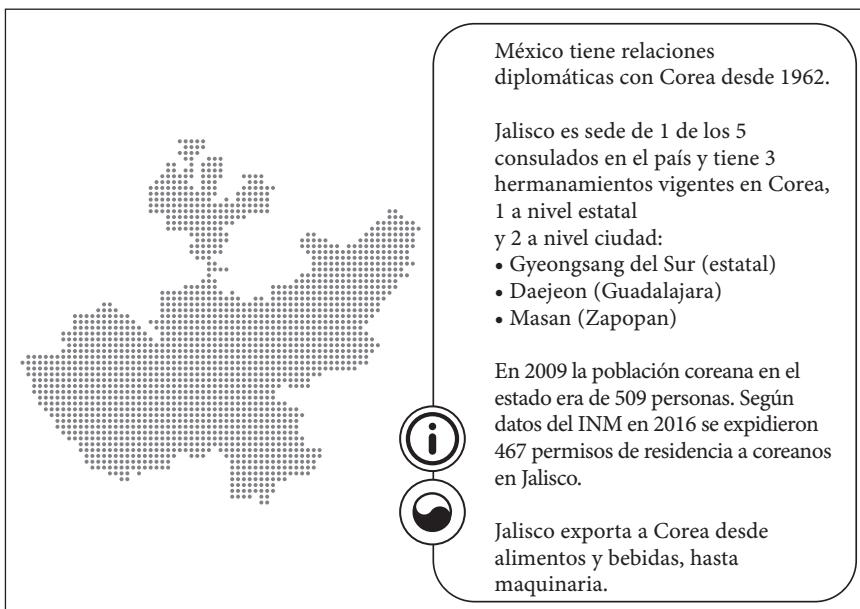
**Tabla 8.6. Datos seleccionados vinculados al turismo de Corea del Sur**

	2014	2015	2016	2017
PIB per cápita	27,811.40	27,105.10	27,105.10	27,608.2
Población aproximada	50'746,659	51'014,947	51'245,907	51'466,201
Gasto en turismo	26 136'000,000	27 559'000,000	29 143'000,000	-

**Tabla 8.6. Datos seleccionados vinculados al turismo de Corea del Sur**

	2014	2015	2016	2017
Gasto por persona (aprox.)	515.03	540.21	568.69	-
PIB destinado al turismo	2%	2%	2%	-

Fuente: Banco Mundial, 2016.

**Figura 8.4. Presencia coreana en Jalisco.**

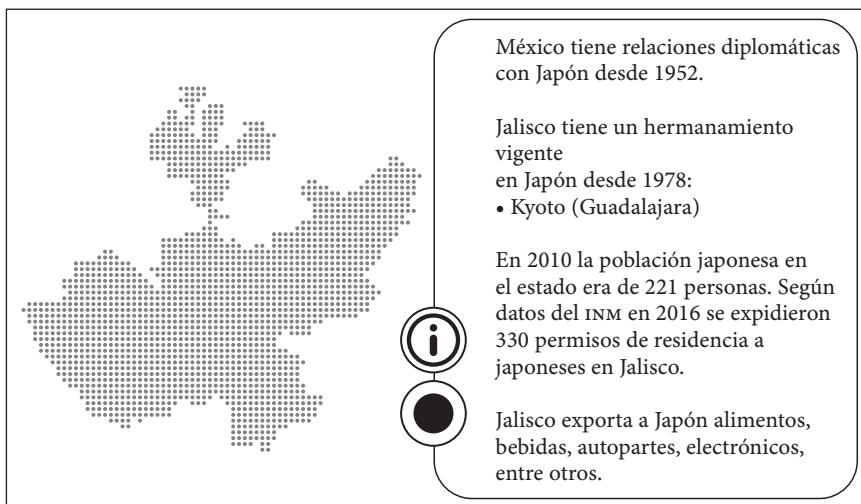
Fuente: elaboración propia con datos de Mun y Quintana (2003), INM (2016b), IIEG (2016b), Segob y SRE.

Por último, encontramos los datos de Japón, que se posicionó en el lugar 15 en 2016 y en el 18 en 2017 de la lista de los turistas que más gastan del World Tourist Barometer (UNWTO, 2018). En comparación con el turista chino, la Tabla 7 muestra que el turista japonés gasta dos veces más, pero 2.7 veces menos que el turista coreano. Una característica especial que tiene el turista japonés que visita el estado de Jalisco, guarda relación con el contexto de negocios que se ha establecido en la región de los Altos de Jalisco y el Bajío.

**Tabla 8.7. Datos seleccionados vinculados al turismo de Japón**

	2014	2015	2016	2017
PIB per cápita	38,096.20	34,474.10	38,897.30	38,428.10
Población aproximada	127'276,000	127'141,000	126'994.511	126'785,797
Gasto en turismo	28 609'000,000	23 165'000,000	25 783'000,000	-
Gasto por persona (aprox.)	224.78	182.20	203.02	-
PIB destinado al turismo	1%	1%	5%	-

Fuente: Banco Mundial, 2016.

**Figura 8.5. Presencia japonesa en Jalisco.**

Fuente: elaboración propia con datos de Nakasone (2016), INM (2016c), IIEG (2016c), Segob, SRE y la Embajada de Japón en México.

Estos niveles de gasto de los turistas asiáticos representan una gran oportunidad para el turismo en México y Jalisco. Actualmente las ciudades a las que más llegan los turistas asiáticos son destinos de playa y de negocios.

Según las entradas aéreas de China a México, se destaca que las primeras cinco ciudades son Ciudad de México, Cancún, Tijuana, San José del Cabo y Guadalajara; en la lista les siguen Monterrey, Puerto Vallarta, Silao, San Luis Potosí y Querétaro. Estas estadísticas

muestran que Jalisco es un destino turístico importante para China pues es el único estado con dos ciudades en el *top ten* de las entradas aéreas con origen en China (Segob).

<b>Tabla 8.8. Entradas aéreas a México desde China (enero-junio, 2016)</b>	
Aeropuerto internacional de Ciudad de México	29,955
Aeropuerto internacional de Cancún	27,420
Aeropuerto internacional de Tijuana	3,747
Aeropuerto internacional de San José del Cabo	1,918
Aeropuerto internacional de Guadalajara	1,721
Aeropuerto internacional de Monterrey	1,190
Aeropuerto internacional de Puerto Vallarta	680
Aeropuerto internacional de Silao	624
Aeropuerto internacional de San Luis Potosí	214
Aeropuerto internacional de Querétaro	184

Fuente: Segob. Unidad de Política Migratoria.

Por otra parte, las entradas aéreas desde Corea del Sur a México en el primer semestre de 2016 posicionaron a Cancún, Ciudad de México, Monterrey, San José del Cabo y Puerto Vallarta en los primeros cinco lugares; les siguen Querétaro, Silao, Guadalajara, San Luis Potosí y Loretto. En este caso se observa que los destinos de playa ejercen especial atracción al turista coreano. Se identifica también la misma tendencia observada para el caso de China, donde Jalisco contribuye con dos destinos turísticos a la lista, al igual que Baja California Sur (Segob). Se observa en el caso coreano que la mayor afluencia de las entradas a México se concentran en los destinos donde se tiene inversión y presencia de empresas coreanas, como es el caso de los destinos urbanos como la Ciudad de México y Nuevo León, donde se ubica la empresa Kia Motors.

<b>Tabla 8.9. Entradas aéreas a México desde Corea del Sur (enero-junio, 2016)</b>	
Aeropuerto internacional de Cancún	20,475
Aeropuerto internacional de Ciudad de México	15,370
Aeropuerto internacional de Monterrey	6,656

**Tabla 8.9. Entradas aéreas a México desde Corea del Sur (enero-junio, 2016)**

Aeropuerto internacional de San José del Cabo	1,339
Aeropuerto internacional de Puerto Vallarta	1,092
Aeropuerto internacional de Querétaro	531
Aeropuerto internacional de Silao	500
Aeropuerto internacional de Guadalajara	471
Aeropuerto internacional de San Luis Potosí	246
Aeropuerto internacional de Loreto	147

Fuente: Segob. Unidad de Política Migratoria.

El caso japonés para el turismo mexicano se muestra como el más fuerte, pues en el primer semestre de 2016 se contabilizaron un total de 72,157 entradas aéreas a México desde Japón, mientras que el caso chino contó 68,511 entradas y el coreano 47,469 entradas.

Las ciudades más atractivas para el turismo japonés son las ciudades industriales o donde se tiene mayor inversión japonesa, pues la lista la encabezan Ciudad de México, Cancún, Silao, Monterrey y Aguascalientes; les siguen Querétaro, San Luis Potosí, Puerto Vallarta, San José del Cabo y finalmente Guadalajara. En el caso del turismo de Japón en México, Jalisco repite la mayor atracción con dos ciudades en el *top 10* de las entradas japonesas al país.

**Tabla 8.10. Entradas aéreas a México desde Japón (enero-junio, 2016)**

Aeropuerto internacional de Ciudad de México	38,937
Aeropuerto internacional de Cancún	12,315
Aeropuerto internacional de Silao	6,899
Aeropuerto internacional de Monterrey	3,113
Aeropuerto internacional de Aguascalientes	3,031
Aeropuerto internacional de Querétaro	2,366
Aeropuerto internacional de San Luis Potosí	1,542
Aeropuerto internacional de Puerto Vallarta	1,482
Aeropuerto internacional de San José del Cabo	1,162
Aeropuerto internacional de Guadalajara	361

Fuente: Segob. Unidad de Política Migratoria.

Hay que destacar que los tres destinos de playa, dentro de las 10 ciudades con más llegadas de asiáticos provenientes de China, Corea del Sur y Japón, son Cancún, San José del Cabo y Puerto Vallarta; de los destinos comunes para los japoneses, coreanos y chinos destacan la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, es decir, las ciudades mas grandes y desarrolladas del país.

Otro elemento que se ha detonado a partir de la presencia de inversión y empresas asiáticas en México, es el aumento de su población, pues existen crecientes asentamientos de japoneses, coreanos y chinos alrededor de los complejos industriales. Entre enero y junio del año 2017 el volumen de japoneses que llegó al país aumentó 17.2%, mientras que la llegada de chinos se incrementó 15.4%, y la cantidad de visitantes provenientes de Corea de Sur creció 4.3% (Paredes, 2017). Para algunos operadores y expertos en servicios turísticos, los viajeros provenientes de Asia representan una *mina de oro* pues su grado de expansión resalta frente a otros países. Para el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) el turismo asiático encaja perfectamente en la actual política de diversificación que tiene el país (2012-2018), enfocada tradicionalmente en Norteamérica, Europa y Sudamérica, como observó Guillermo Eguiarte, director regional de Asia del CPTM (*El Sur*, 2018).

Este nicho de mercado para el sector turístico representa una fuente importante de turismo de negocios y de recreación, lo que motivó a compañías aéreas, entre los años 2016 y 2017, a aumentar en número y frecuencia la oferta de vuelos directos, en particular desde Japón, China y Corea del Sur hacia México. Tres aerolíneas han establecido vuelos directos de Asia a México: All Nippon Airways, Aeroméxico y China Southern Airlines, y cuentan con factores de ocupación de entre el 89 y 73.9% (De la Rosa, 2017a).

Para algunos economistas existen algunos otros factores como la depreciación del peso, la seguridad, la oferta de lugares históricos famosos a escala global, y la facilidad de las visas, que son incentivos importantes que motivan la visita del turismo asiático a México, según declaró Jun Han Sheng, gerente general de Asia Reps, en la Macro-rrueda de Turismo de la Alianza del Pacífico (Puga, 2017).

## Reflexiones finales: retos y perspectivas de México frente al turismo asiático

Las perspectivas de México y Jalisco respecto a la vinculación con la región de Asia-Pacífico tienen un potencial importante desde la diplomacia económica, la paradiplomacia y la cooperación. Se observa que los esfuerzos de México para su promoción turística en Asia se han realizado principalmente en conjunto con la Alianza del Pacífico y a través del diálogo y estrategias con otros actores privados (empresas y aerolíneas).

La diplomacia económica y paradiplomacia son las herramientas más importantes de las relaciones de México y Jalisco con Asia-Pacífico, en particular con China, Corea del Sur y Japón, pues los intereses económicos de algunos estados se han vinculado a las acciones políticas de cooperación internacional, que han traído beneficios tangibles a la región del Bajío en México. Se observa en este caso que, como dice Rana (2007), la diplomacia económica supera en alcances y resultados a la diplomacia comercial.

Los vínculos económicos de Asia-Pacífico en el Bajío reconcilian ampliamente las tensiones identificadas por Bayne y Woolcock (2007, citados por Lee y Hocking, (2010) entre la política y la economía; entre el nivel nacional, internacional y local, en este caso; y entre el gobierno y otros actores, como las empresas asiáticas en la región. La reconciliación de estas dicotomías ha derivado en el incremento de la afluencia turística asiática a México.

El aporte del turismo al análisis de la paradiplomacia de Jalisco en Asia-Pacífico expone una nueva dimensión y alcance de este sector en el desarrollo económico y la vinculación internacional del estado. El turismo es una herramienta de proyección internacional importante que exige especializar y establecer las características distintivas del estado frente a la demanda de servicios turísticos.

Jalisco se ha proyectado en China, Corea del Sur y Japón como un destino para el turismo de negocios, turismo educativo, turismo cultural y turismo de playa principalmente, esto se observa en la concentración de entradas internacionales a la ciudad de Guadalajara y Puerto Vallarta. Asimismo se observa que los temas que dominan la agenda de Jalisco en Asia son la economía y la educación.

La diplomacia económica de México y Jalisco se ha concentrado en promover la inversión asiática en Jalisco más que la promoción turística, de tal manera que los visitantes procedentes de aquellos lugares tienen como objetivo principal los negocios. En este sentido, el establecimiento del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAE) es el instrumento que ha servido de base para elevar la vinculación económica entre ambos países, de tal manera que Japón ha incrementado su presencia a través de inversiones y el establecimiento de empresas en los estados de Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato y Jalisco. Queda para la reflexión el hecho de que el crecimiento de la afluencia turística desde China, Japón y Corea se deba principalmente al establecimiento de empresas e inversión originaria de esos países, más que a una estrategia promocional directa desde la Secretaría de Turismo a nivel federal o a nivel estatal.

Asimismo, las aerolíneas han contribuido al fortalecimiento del turismo entre México y Asia pues se ha concretado la oferta de vuelos directos a Tokio, Shanghái y Seúl desde ciudades como la Ciudad de México y Monterrey. Con esto se refuerza la idea de que la vinculación internacional de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón no ha dependido del establecimiento de un consulado, ni de las relaciones comerciales que se tienen con México, sino que el dinamismo lo ha impreso el sector privado, contribuyendo a estrechar relaciones y flujos transpacíficos.

A pesar de que el turismo procedente de estos países se ha incrementado en los últimos años, es importante señalar algunos de los retos que el sector turístico de México y de Jalisco enfrentan para incrementar la recepción de turistas asiáticos y a su vez lograr una vinculación más provechosa:

- Conocer a detalle el perfil del turista asiático (chino, coreano y japonés) pues no exigen lo mismo que el turista nacional o el turista europeo o norteamericano.
- Lograr una imagen positiva sobre la seguridad dentro del país.
- Lograr distintivos o sellos de calidad a nivel nacional y a nivel regional en América Latina, en particular con la Alianza del Pacífico.
- Establecer una estrategia directa para Asia-Pacífico, lo que a su vez exige una promoción y oferta de servicios turísticos en idioma chino, coreano y japonés.

- Establecer más y mejores programas de promoción al turismo cultural y educativo, así como fortalecer el turismo de negocios y de playa.
- Fortalecer la oferta de destinos culturales en chino, japonés y coreano (arqueología, museos y experiencias de vida), pues son de gran atractivo para los turistas asiáticos.
- Fortalecer la imagen de México como destino educativo y para el aprendizaje del idioma castellano, pues los asiáticos prefieren tradicionalmente España para ese fin.
- Incrementar los viajes de familiarización para la promoción de Jalisco.
- Capacitar a funcionarios y empresas para la recepción de turismo asiático, pues requieren servicios especiales, como información en su idioma, oferta de servicios de acuerdo a sus creencias religiosas y a sus prácticas cotidianas, así como una agenda planificada meticulosamente.
- Elevar la calidad de los servicios turísticos, pues al ser un mercado distante, tiene la peculiaridad de exigir una planeación con mucho tiempo de anticipación.
- Identificar el tipo de turismo que demandan los asiáticos y visualizarlo como una importante herramienta de la diplomacia económica a nivel estatal y nacional.

El gran reto de la industria turística mexicana es el mismo que enfrentan otros sectores estratégicos: expandir las relaciones económicas más allá del recién firmado Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), y más aún frente al *factor Trump*. Quienes toman las decisiones en México y en la industria turística deben enfocar su visión en nuevos mercados e identificar qué ofrecen, para fortalecer no sólo esta industria, sino la imagen del país y, en el corto plazo, lograr una provechosa vinculación tanto a nivel nacional como a nivel subnacional con la región de Asia-Pacífico.

## Referencias

Alianza del Pacífico (mayo 23, 2018a). La Alianza del Pacífico continúa con la apuesta de conquistar el mercado asiático en ITB China. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/la-alianza-del-pacifico-continua-con-la-apuesta-de-conquistar-el-mercado-asiatico-en-itb-china/>

Alianza del Pacífico (julio 10, 2018b). *V Macrorrueda de Turismo de la Alianza del Pacífico le apunta al mercado asiático*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/v-macrorrueda-de-turismo-de-la-alianza-del-pacifico-le-apunta-al-mercado-asiatico/>

AMSDEN, A. H. (1989). *Next Asian Giant South Korea and late industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.

Banco Mundial (2016). *World Integrated Trade Solution, datos básicos por país*. Recuperado de <https://wits.worldbank.org/>

CARRASCOSA, A. (enero-marzo, 2011). Diplomacia económica como estrategia en las relaciones internacionales. *Miradas al exterior*. Recuperado de <http://www.spain-australia.org/files/documentos/reportaje.pdf>

CARRAZANA AMADOR, T. C. (enero-junio, 2017). Las relaciones internacionales y el turismo. *Economía y Desarrollo*, 158 (1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425553381016>

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (mayo 2, 2017). *México y Corea del Sur a 55 años del establecimiento de relaciones*. Recuperado de [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC\\_55AnivMXcoreaSur\\_020517.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_55AnivMXcoreaSur_020517.pdf)

DE LA MADRID, E. (enero 9, 2018). Diplomacia: vía para promover el turismo mexicano. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/turismo/Diplomacia-via-para-promover-el-turismo-mexicano-De-la-Madrid-20180109-0058.html>

DE LA ROSA, A. (febrero 14, 2017a). Se elevará la conectividad con Asia. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Se-elevara-la-conectividad-con-Asia-20170214-0151.html>

DE LA ROSA, A. (mayo 24, 2017b). Alianza Pacífico busca atraer más turistas chinos. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Alianza-Pacifico-busca-atraer-mas-turistas-chinos-20170525-0106.html>

EGEA MEDRANO, M. A. (2016). *Poder e influencia para operar en mercados internacionales: la diplomacia corporativa como herramienta de dirección estratégica* (tesis doctoral). Universidad Católica de Murcia, Murcia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=117929>

*El Financiero* (abril 12, 2016). *Inauguran en León el Consulado japonés*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/bajio/inauguran-en-leon-el-consulado-japones>

*El Informador* (noviembre 5, 2009). Resaltan beneficios del programa de ciudades hermanas en Jalisco. Recuperado de <https://www.informador.com>

[mx/Jalisco/Resaltan-beneficios-del-programa-Ciudades-Hermanas-en-Jalisco-20091105-0148.html](https://www.mx/Jalisco/Resaltan-beneficios-del-programa-Ciudades-Hermanas-en-Jalisco-20091105-0148.html)

*El Sur* (abril 20, 2018,). *Asia, la mina de oro para atraer más turismo a México, según expertos.* Recuperado de: <https://suracapulco.mx/2018/04/20/asia-la-mina-de-oro-para-atraer-mas-turismo-a-mexico-segun-expertos/>

Embajada de Japón en México (ENERO 20, 2018A). *El Embajador Yasushi Takase visitó Lagos de Moreno (Jalisco), y Aguascalientes.* Recuperado de [https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop\\_es/oo\\_001363.html](https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop_es/oo_001363.html)

Embajada de Japón en México (enero 25, 2018A). *El Embajador Takase visitó el estado de Jalisco.* Recuperado de [https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop\\_es/oo\\_001373.html](https://www.mx.emb-japan.go.jp/itprtop_es/oo_001373.html)

Embajada de México en Japón (s. f.) *Marco jurídico de la relación México-Japón.* Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/japon/index.php/es/embajada/relacion-politica/119-relacion-politica-mx-jpn/tratados-entre-mexico-y-japon/409-tratados-esp>

Entorno Turístico (s. f.) Recuperado de: <https://www.entornoturistico.com>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017). *World Economic Outlook Database.* Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfddate%20descending>

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018). *World Economic Outlook Database.* Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>

Gobierno de Jalisco (2014A). *1º Informe de Gobierno.* Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=o>

Gobierno de Jalisco (2014B). *Turismo. Programa sectorial.* Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/programas-sectoriales-especiales>

Gobierno de Jalisco (2015). *2º Informe de Gobierno.* Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=o>

Gobierno de Jalisco (2016). *3º Informe de Gobierno.* Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?coleccion=16&busquedaNormal=o>

Gobierno de Jalisco (2017A). *4º Informe de Gobierno*. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?colección=16&busquedaNormal=o>

Gobierno de Jalisco (2017B). *5º Informe de Gobierno*. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?colección=16&busquedaNormal=o>

Gobierno de Jalisco (2018). *6º Informe de Gobierno*. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/ficha/buscar?colección=16&busquedaNormal=o>

GONZÁLEZ, M. (s. f.) *La diplomacia corporativa*. Recuperado de [http://deposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/64764/1/TFMDIFPI\\_Gonzalez\\_Marta.pdf](http://deposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/64764/1/TFMDIFPI_Gonzalez_Marta.pdf)

Horticultivos (febrero 23, 2015). *Inicia México exportaciones de berries a China*. Recuperado de <https://www.horticultivos.com/mercados/exportaciones/inicia-mexico-exportaciones-de-berries-a-china/>

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) (2016A). *China, Ficha internacional*. Recuperado de <http://www.iieg.gob.mx/contenido/Economia/China%20Feb16.pdf>

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG). (2016b). *Corea del Sur, Ficha internacional*. Recuperado de <http://iieg.gob.mx/contenido/Economia/Corea%2odel%20Sur%20Feb16.pdf>

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG). (2016c). *Japón, Ficha internacional*. Recuperado de <http://iieg.gob.mx/contenido/Economia/Japon%20Feb16.pdf>

Instituto Nacional de Migración (INM) (febrero 11, 2016). *Embajada y Consulados de China*. Recuperado de <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/china>

Instituto Nacional de Migración (INM) (febrero 11, 2016B). *Embajada y Consulados de Corea*. Recuperado de <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/corea>

Instituto Nacional de Migración (INM) (febrero 11, 2016C). *Embajada y Consulados de Japón*. Recuperado de <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/japon>

KORSTANJE, M. E. (2009). Reseña del libro *Psicología Social de los Viajes y del Turismo*. [De J. M. Castaño. Madrid: Thomson, 2005]. *Gestión turística*, 11, 113-118. Recuperado de <http://mingaonline.uach.cl/pdf/gestur/n11/arto7.pdf>

KOSTECKI, M. y O. Naray (2007). Commercial diplomacy and international business. *Discussion Papers in Diplomacy*. Recuperado de: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20070400\\_cdsp\\_diplomacy\\_kostecki\\_naray.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20070400_cdsp_diplomacy_kostecki_naray.pdf)

LEE, D. y B. Hocking (2010). Economic Diplomacy. En R. A. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopedia*, vol. 11 (pp. 1216-1227). Chichester: Wiley-Blackwell.

*Milenio Digital* (noviembre 5, 2014). *Tres empresas japonesas se instalarán en el estado*. Recuperado de <http://www.milenio.com/negocios/tres-empresas-japonesas-se-instalaran-en-el-estado>

MIRANDA, R. (2005). Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. *Anuario 2005 en Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Cerpi/oo-Miranda%20listo.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Cerpi/oo-Miranda%20listo.pdf)

MUN, N. K. y L. Quintana Romero (2003). El comercio de México con Corea del Sur en el marco del TLCAN. *Comercio Exterior*, 53 (12), 1149.

NAKASONE, T. (enero-abril, 2016). Los perfiles de los residentes japoneses en Guadalajara. *México y la Cuenca del Pacífico*, 5 (13). doi.org/10.32870/mycp\_v5i13.499

Notimex (junio 23, 2015). Turismo asiático será uno de los principales mercados para México. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/turismo-asiatico-sera-uno-de-los-principales-mercados-para-mexico.html>

Notimex (marzo 15, 2017). México está a punto de recibir a más turistas asiáticos, según esta aerolínea. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/empresas/2017/03/15/mexico-esta-a-punto-de-recibir-a-mas-turistas-asiaticos-segun-esta-aerolinea>

OKANO-HEIJMANS, M. (2011). Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6 (1-2), 7-36

Organización Mundial del Turismo (UNWTO) (2017). *Yearbook of Tourism Statistics, Compendium of Tourism Statistics and data files*. Recuperado de <http://statistics.unwto.org/publication/yearbook-tourism-statistics-2017-edition>

Organización Mundial del Turismo (UNWTO) (marzo y abril, 2018). *World Tourist Barometer*. Recuperado de <http://mkt.unwto.org/barometer/april-2018-volume-16>

PALOMEC, J. (noviembre 11, 2015). Jalisco puerta de entrada de Asia a México, dice el gobernador Aristóteles Sandoval. *Animal Político*. Recuperado de <https://>

[www.animalpolitico.com/2015/11/jalisco-la-puerta-de-entrada-de-asia-a-mexico-dice-el-gobernador-aristoteles-sandoval/](http://www.animalpolitico.com/2015/11/jalisco-la-puerta-de-entrada-de-asia-a-mexico-dice-el-gobernador-aristoteles-sandoval/)

PAREDES, M. (agosto 17, 2017). Cada vez más turistas asiáticos visitan México, y esta es la razón. *Dinero en Imagen*. Recuperado de <https://www.dineroenimagen.com/2017-08-17/89925>

PUGA, T. (mayo 25, 2017). México, con ventajas para atraer turistas de China. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/05/25/mexico-con-ventaja-para-atraer-turistas-de-china>

RANA, K. S. (2007). *Bilateral Diplomacy*. Belgrado: DiploHandbook.

RIVAS URIBE, R. (diciembre 27, 2013). Tiene Guadalajara 40 ciudades hermanas. *Crónica Jalisco*. Recuperado de <http://www.cronicajalisco.com/notas/2013/3637.html>

RODRÍGUEZ CHAVEZ, E. y S. Cobo (2012). *Extranjeros Residentes en México, Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM* (reporte técnico). México: Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Migración/SEGOB. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/272352965\\_Extranjeros\\_residentes\\_en\\_Mexico\\_Una\\_aproximacion\\_cuantitativa\\_con\\_base\\_en\\_los\\_registros\\_administrativos\\_del\\_INM](https://www.researchgate.net/publication/272352965_Extranjeros_residentes_en_Mexico_Una_aproximacion_cuantitativa_con_base_en_los_registros_administrativos_del_INM)

RUIZ ALANÍS, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia*, 16 (49), 253-275. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352009000100010&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100010&lng=es&tlang=es)

SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN, P. (2013). La diplomacia comercial en el centro de la diplomacia económica española. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 46, 345-362. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=5135>

SANER, R., L. Yiu y M. Søndergaard (2000). Business Diplomacy Management: A Core Competency for Global Companies. *The Academy of Management Executive (1993-2005)*, 14 (1), 80-92.

School of Tourist and Hospitality (febrero 13, 2017). *The Ostelea blog de turismo*. Recuperado de <https://www.ostelea.com/es/actualidad/blog-turismo/turismo-educativo-viajar-para-aprender>

Secretaría de Gobernación (Segob) (s. f.) Unidad de Política Migratoria. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s. f.) *Acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios de Jalisco*. Dirección General de

Coordinación Política. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/148-jalisco>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s. f.) *Relación Política*. Embajada de México en China. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/china/index.php/es/la-embajada/relacion-politica>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s. f.) *Relación Política*. Embajada de México en Japón. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/japon/index.php/es/embajada/relacion-politica>

Secretaría de Turismo (Sectur) (enero-abril, 2018). *Visión global del Turismo a México. Análisis de mercados, perspectivas del turismo mundial*. Recuperado de <https://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20compartidos/VisionGlobalTurismoAMexAbr2018.pdf>

Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco (2016). *Anuario Estadístico*. Dirección de Inteligencia de Mercados, Información Estadística y Evaluación. Recuperado de <https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas>

*Statistics Times* (2017). *List of Asian countries by GDP per capita*. Recuperado de <http://statisticstimes.com/economy/asian-countries-by-gdp-per-capita.php>

USCANGA, C. (julio-diciembre, 2002). Mexican economic diplomacy in the Pacific Rim. Actions and Strategies for becoming a member in the economic cooperation frameworks. *Portes, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 4 (2), 3-24.

USCANGA, C. (2005). *Transpacíficidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico*. Disponible en: [www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=23220](http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=23220).

VELARDE, S. F. (julio-diciembre, 2013). La transpacíficidad, concepto de análisis y acercamientos: México y Corea del Sur. *Portes, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 14 (7).

ZERAOUI, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23 (1), 59-96. Recuperado de [www.redalyc.org/pdf/3596/359633169003.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633169003.pdf)

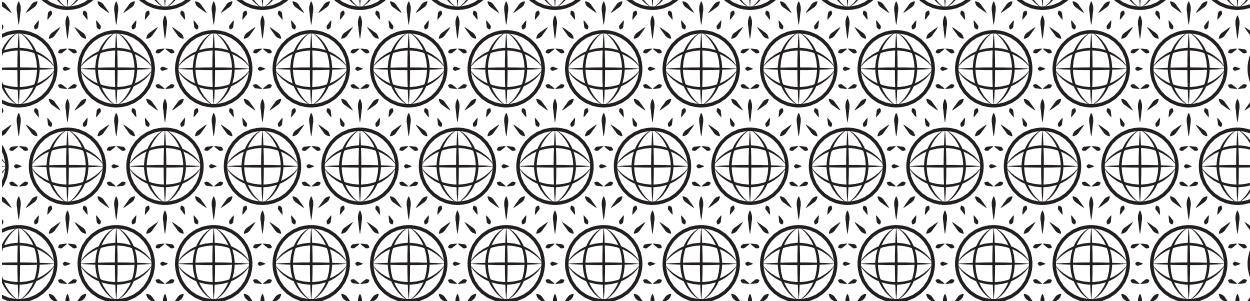
## Anexo

Presencia de China, Corea del Sur y Japón en México			
	China	Corea del Sur	Japón
Año de establecimiento de la embajada en México	1972	1962	1952
Consulados en el país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad de México</li> <li>• Baja California</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja California</li> <li>• Nuevo León</li> <li>• Ciudad de México</li> <li>• Yucatán</li> <li>• Jalisco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja California</li> <li>• Nuevo León</li> <li>• Ciudad de México</li> <li>• Guanajuato</li> <li>• Yucatán</li> </ul>
Tratados comerciales, de cooperación cultural, educativa, científica, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1975 Convenio comercial</li> <li>• 1978 Convenio de cooperación turística</li> <li>• 1979 Convenio de intercambio cultural con el que se establece la Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural (1979); Convención Consular (1988); y Convenio de Cooperación Técnica y Científica (1990), entre otros</li> <li>• 2005 Acuerdo de cooperación turística entre la municipalidad de Shanghai y el Estado de Jalisco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1966 Convenio cultural y acuerdo de comercio</li> <li>• 1967 Acuerdo de intercambio cultural entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Hankunk.</li> <li>• 1967 Canje de notas sobre la supresión de visa</li> <li>• 1988 Acuerdo sobre el servicio aéreo entre sus respectivos territorios</li> <li>• 1989 Acuerdo sobre la cooperación económica, científica y técnica</li> <li>• 1991 Arreglo sobre la cooperación científica y protocolo de cooperación sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1921 Acuerdo para el establecimiento de un servicio de valijas especiales con correspondencia diplomática</li> <li>• 1955 Convenio cultural</li> <li>• 1973 Convenio sobre servicios</li> <li>• 1979 Acuerdo sobre cooperación en materia de turismo</li> <li>• 1987 Acuerdo sobre cooperación técnica</li> <li>• 2005 Acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica</li> <li>• 2012 Protocolo modificadorio al acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica</li> </ul>

Presencia de China, Corea del Sur y Japón en México			
	China	Corea del Sur	Japón
Tratados comerciales, de cooperación cultural, educativa, científica, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008 Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Educación de Jalisco y la Comisión de Educación de la municipalidad de Shanghai</li> <li>• 2010 Acuerdo de cooperación entre el Distrito de Putuo, Shanghai y Zapopan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994 Acuerdo sobre la evitación de doble tributación y de fuga de impuestos</li> <li>• 1995 Acta de entendimiento sobre la cooperación en el ámbito de telecomunicaciones</li> <li>• 1996 Protocolo sobre la cooperación en materia de turismo</li> <li>• 1997 Canje de notas sobre la supresión de visa para los pasaportes diplomáticos y oficiales</li> <li>• 1997 Acuerdo sobre la extradición de delincuentes</li> <li>• 2000 Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI)</li> <li>• 2000 Convenio básico de principio para intercambio entre el gobierno provincial de Kyongsangnam-do y el gobierno de Jalisco</li> </ul>	

Presencia de China, Corea del Sur y Japón en México			
	China	Corea del Sur	Japón
Tratados comerciales, de cooperación cultural, educativa, científica, etc.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002 Plan para una cooperación favorable entre el gobierno de Jalisco y la provincia de Gyeongnam</li> <li>• 2012 Memorándum de entendimiento en materia de cooperación turística.</li> <li>• 2016 17 acuerdos y memorandos en materia de energías limpias, tecnología e innovación, créditos a la exportación, supervisión financiera, cooperación policial, intercambio de conocimientos, educación superior, telemedicina, industrias creativas, productos farmacéuticos, turismo, combate a la delincuencia organizada, patentes, salud, tecnología eléctrica, promoción comercial y desarrollo de negocios en el sector eléctrico.</li> <li>• *176 acuerdos vigentes entre instituciones educativas de México y Corea</li> </ul>	

Presencia de China, Corea del Sur y Japón en México			
	China	Corea del Sur	Japón
Hermanamientos y memorandos de entendimiento firmados con Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998 Shanghai (estatal)</li> <li>• 1999 Henann (estatal)</li> <li>• 2003 Xiamen (Guadalajara)</li> <li>• 2010 Chengdu (Zapopan)</li> <li>• 2010 Distrito de Putuo, Shanghai (Zapopan)</li> <li>• 2014 Jinan (Zapopan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997 Gyeongsangnam-Do (estatal)</li> <li>• 1997 Masán (Zapopan)</li> <li>• 1997 Daejon (Guadalajara)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1978 Kyoto (Guadalajara)</li> </ul>
Población asiática viviendo en Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 493 (2009)</li> <li>• Documentos expedidos por el INM en 2016: 1030</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 508 (2009)</li> <li>• Documentos expedidos por el INM en 2016: 467</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 221 (2010)</li> <li>• Documentos expedidos por el INM en 2016: 330</li> </ul>
Productos de Jalisco exportados a Asia	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; reactores nucleares, calderas, plástico y las manufacturas de estas materias; instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cine; vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; reactores nucleares, calderas; instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cine; azúcares y artículos de confitería	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; reactores nucleares, calderas; instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cine; vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás



## CAPÍTULO 9

# Co-beneficios y aplicación del crecimiento verde: de lo local a lo global

---

JAVIER EUGENIO GARCÍA DE ALBA VERDUZCO

---

## Crecimiento verde

El crecimiento verde radica en sus *sinergias y trascendencias* a mediano y largo plazo. Las sinergias articulan los siguientes siete elementos: a) la reducción de emisiones de carbono; b) el uso eficiente de los recursos naturales; c) es socialmente inclusivo generando empleos (empleos verdes); d) incrementa la resiliencia y la salud; e) la innovación de nuevos enfoques y el trabajo multidisciplinario; f) las tecnologías que protegen la biodiversidad y la valorización de los servicios ecosistémicos; y g) genera confianza en las comunidades (NIRAS, 2017).

Por otro lado, la trascendencia repercute en el ambiente, reflejándose en la mejor calidad de vida de las comunidades, en el desarrollo de conocimiento, actitudes y conductas que impactan en la mejora de la vida cotidiana, por ejemplo: en la forma de producción alimentaria, el manejo de residuos, la eficiencia energética, el medio de transporte, el impacto al clima y sus repercusiones a la salud humana. En los siguientes ejemplos veremos cómo las prácticas basadas en el crecimiento verde, de lo local a lo global, han impactado en generar co-beneficios ecológicos, económicos y su simbiosis en la salud.

**Tabla 9.1. Siete elementos que integran el crecimiento verde**

Símbología	Elemento	Descripción
	<b>Reducción de las concentraciones de carbono</b>	<p>La reducción de carbono se refiere al desarrollo de un sector económico que incorpora acciones para la disminución o neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen por las actividades humanas de dicho sector.</p>
	<b>Uso eficiente de los recursos naturales</b>	<p>Utilizar mejor nuestros recursos naturales y garantizar no producir desperdicios. Cualquier subproducto (residuos) que tengamos debe convertirse en materia prima para uso de otros productos en un proceso de dinámica de economía circular. Recurso eficiente significa cero desperdicios.</p>
	<b>Inclusión social</b>	<p>Todos deben estar a bordo y poder participar, y todos los sectores de la sociedad deberían beneficiarse de ello. Debe ser sensible al género y luchar contra la pobreza en su enfoque.</p>
	<b>Incremento de la resiliencia y la salud</b>	<p>La resiliencia se refiere a la capacidad de las personas o comunidades para sobrevivir, adaptarse y crecer frente a cambios imprevistos, por ejemplo: eventos extremos causados por el cambio climático o crisis en la salud. El crecimiento verde debería reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia. Se refiere a incrementar la capacidad de <i>la liga</i> para resistir las fuerzas de cambio y regresar a su estado inicial.</p>

Tabla 9.1. Siete elementos que integran el crecimiento verde		
Simbología	Elemento	Descripción
	<b>Creación innovadora y trabajo multidisciplinario</b>	Para enfrentar los desafíos actuales y del futuro, es necesario la innovación con respecto a la forma en que hacemos las cosas y la inclusión de nuevos enfoques y disciplinas al problema. Un ejemplo es la forma que producimos la energía (solar, eólica, cinética), reutilizamos y reciclamos nuestros residuos, las formas de hacer negocios y en las que se crean nuevos empleos verdes que crecen a partir de la innovación con la multidisciplinariedad.
	<b>Protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos</b>	Promueve la valorización de los servicios ecosistémicos: la regulación, flujos y purificación del agua, el secuestro y almacenamiento de carbono, estabilizar el clima, la fertilidad del suelo, los recursos genéticos y la provisión de materias primas renovables; como cruciales para la seguridad humana y el desarrollo sostenible, y todos los esfuerzos de desarrollo deben proteger ecosistemas y especies.
	<b>Confianza comunitaria</b>	Este elemento es crucial, ya que es la base para que cualquier proyecto se desarrolle de forma exitosa. Todos los sectores (políticos, empresarios, académicos, productores) del proyecto deben respetar de forma cabal los acuerdos, esto brinda seguridad a las partes involucradas y genera la confianza en los co-beneficios. Es la piedra angular para arraigar el proyecto en la comunidad y evitar la corrupción.

Fuente: NIRAS, 2017.

## De global a lo local

El crecimiento verde satisface la necesidad de soluciones capaces de abordar problemas globales-locales y fundamentales para inscribir allí saberes y tecnologías que inciden en co-beneficios “de lo local a lo global y de lo global a local” (Morin, 1998) para dar solución a problemas que sólo pueden ser profundizados en un contexto global-local y viceversa.

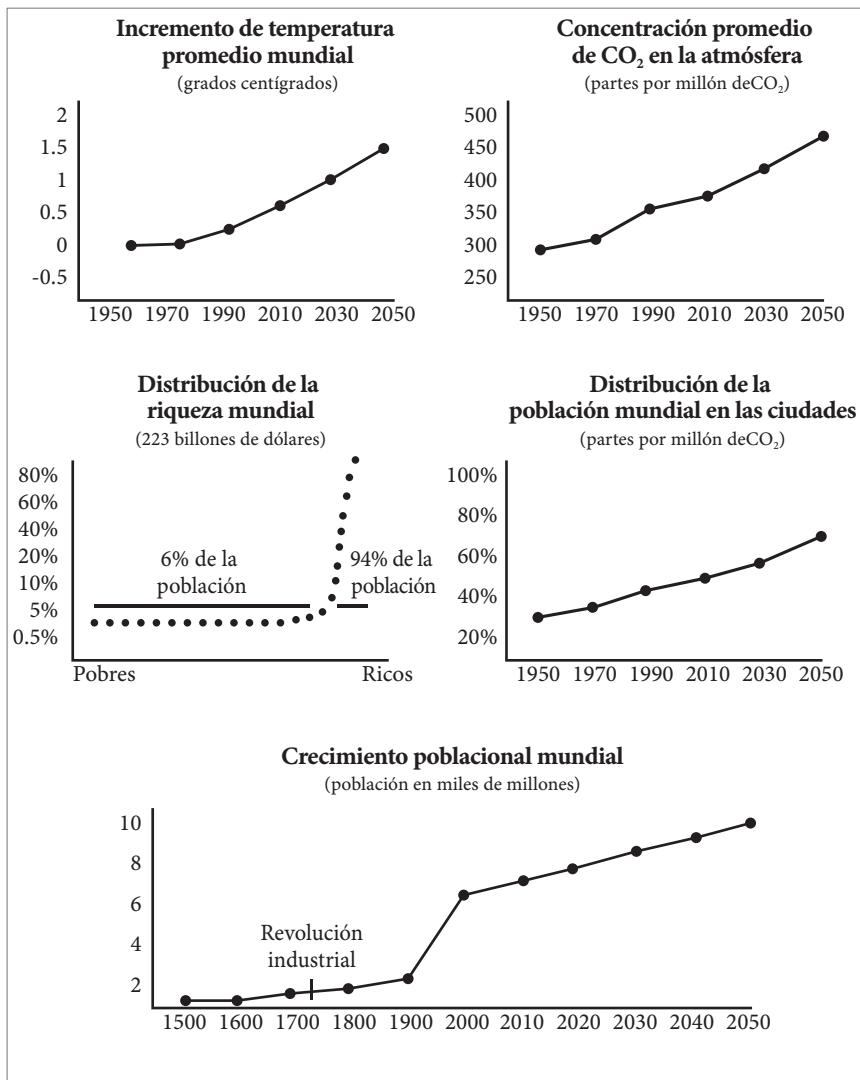
Actualmente existe conceso científico sobre el impacto del cambio climático sobre la salud humana, como lo menciona la siguiente conclusión:

Durante siglos, las sociedades humanas han alterado los ecosistemas locales y modificado los climas regionales. Hoy día, la influencia del ser humano ha alcanzado una escala mundial, reflejo del rápido incremento de la población en los últimos tiempos, del consumo de energía, de la intensidad de uso de la tierra, del comercio, de los viajes internacionales y de otras actividades humanas. Estos cambios globales nos han hecho más conscientes de que, a largo plazo, la buena salud de la población depende de que los sistemas ecológicos, físicos y socioeconómicos de la biosfera se mantengan estables y en correcto funcionamiento (oms, 2003).

El modelo actual de desarrollo y las actividades de la sociedad moderna, combinados con el crecimiento demográfico, se ha quintuplicado en menos de cien años, originando un elevado incremento de los impactos directos e indirectos sobre los ecosistemas y el clima (Barton, 2009). Por ello, que necesitamos saber cuál es el impacto de nuestras actividades en el clima y así mejorar nuestra relación con el ambiente.

Por otro lado, dentro del crecimiento verde el elemento número uno hace sinergia con el elemento cuatro, que es la huella de carbono, utilizado de forma global para resumir de manera integral el impacto total sobre el clima provocado por una actividad, un bien, un servicio, un estilo de vida, un alimento, una dieta, una persona, una empresa, o incluso un país (Wackernagel, 2001).

El crecimiento verde toma los elementos uno y seis para combatir el cambio climático, el cual es causado por el humano (OMM, 1979), provocado por la liberación de ciertos tipos de gases en la atmósfera, etiquetados como gases de efecto invernadero (GEI) y que son llamados así debido a que acumulan el calor en la atmósfera por largos períodos (ver tabla 9.2). El gas de efecto invernadero dominante, por la gran cantidad que liberamos, es el dióxido de carbono ( $CO_2$ ) (ver figura 9.1), que es emitido a la atmósfera cada vez que quemamos combustibles fósiles en hogares o transporte, fábricas o centrales eléctricas, deforestamos o producimos alimentos, entre otros; asimismo, el dióxido de carbono es tomado como la moneda de equivalencia para comparar con los distintos tipos de GEI. También el metano ( $CH_4$ ) es un gas GEI. Es emitido principalmente por el sector agropecuario (alimentos) y es 25 veces más potente para absorber calor que el  $CO_2$ . El óxido nitroso ( $N_2O$ ) es aproximadamente 230 veces más potente que el dióxido de carbono y se libera principalmente de los procesos industriales y la agricultura; y los gases refrigerantes, que son típicamente varios miles de veces más potentes que el  $CO_2$ , son aún más potentes pero emitidos en cantidades más pequeñas, por ello todos estos gases son tomados en cuenta para la medición de la huella de carbono para la producción de bienes y servicios.



**Figura 9.1.** Gráficas de repercusiones sobre el modelo de crecimiento actual: incremento de la temperatura promedio mundial; concentración promedio de CO<sub>2</sub> en la atmósfera; distribución de la riqueza mundial; distribución de la población mundial en las ciudades y crecimiento poblacional mundial.

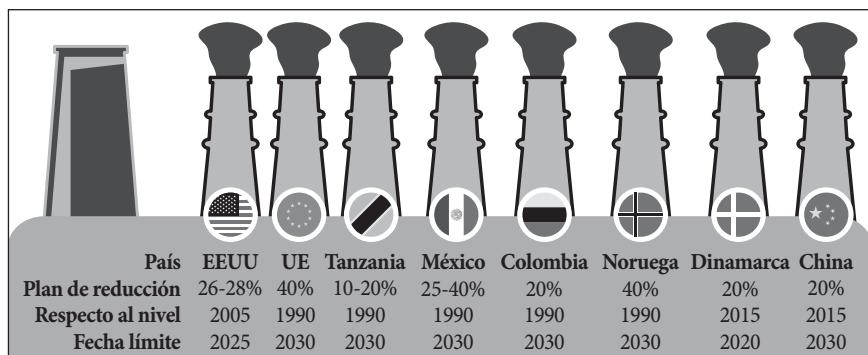
Fuente: elaboración propia.

De esta manera es posible medir el impacto de una actividad en el clima con la huella de carbono, y por lo tanto su estimación; es el primer

paso para poder trazar un plan de reducción medible cuantitativamente mediante el elemento cinco del crecimiento verde: la innovación.

Asimismo, el consumo de productos amigables con el clima favorece la salud (elemento cuatro) debido a que se toman decisiones que impiden o disminuyen la producción de GEI que tienen incidencia directa en la salud. La Organización Mundial de la Salud reconoció con certeza varios de los efectos del cambio climático en la salud humana. Por ejemplo, efectos sobre la disminución de alimentos y la malnutrición y sus devastadores efectos en la salud infantil; las inundaciones, sequías y tormentas empeorarán causando más muertos y heridos; las olas de calor también causarán más muertes, especialmente entre los ancianos; el cambio climático podría alterar la distribución geográfica (elemento seis) de los vectores de enfermedades, como los mosquitos que transmiten el paludismo o el dengue; entre otros (OMS, 2009). Por ello, es urgente incorporar los elementos del crecimiento verde en el sistema, disminuir el carbono en la atmósfera y aumentar el cuidado de los ecosistemas.

Es clara la urgencia de actuar de forma integral y multidisciplinaria (elemento cinco) para incidir en el balance final del cambio climático y nuestra salud ya que está en riesgo nuestra calidad de vida. En la Asamblea de la Salud (2010) los ministros de salud de 192 países consensuaron reforzar las medidas para proteger la salud humana contra el cambio climático (ver figura 9.2), tales como las actividades de sensibilización (ONU, 2010).



**Figura 9.2.** Esquema y metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) ratificadas ante las Naciones Unidas.

Fuente: Laboratorio de Sustentabilidad y Ecología Aplicada, 2017.

En este sentido, los consumidores pueden contribuir a la reducción de las emisiones con la compra de productos saludables para el clima, e incidir en el mercado para la producción de productos con huella de carbono disminuida o neutra, generando un ciclo de salud en el clima. Una manera de disminuir el impacto al clima es hacer un adecuado uso de los residuos (elemento dos) generados en una cadena de producción, creando empleos (elementos tres y cinco) y subproductos con valor agregado, estimulando la economía circular y el crecimiento verde del sector.

El crecimiento verde incide en acciones responsables con el clima y por lo tanto en la toma de decisiones que, de manera no convencional, tengan efectos directos y tendientes a favorecer ambientes saludables desde el punto de vista ecológico y económico, toda vez que se apoya con el consumo informado y saludable por el clima y la disminución de generación de gases de efecto invernadero.

Tabla 9.2. Características de los principales gases de invernadero, unidades partes por billón (ppb)

Gas de efecto invernadero (GEI)	Fuentes de emisiones	Concentración preindustrial en la atmósfera (ppb)	Concentración actual en la atmósfera (ppb)	Unidades de calor equivalentes a la unidad de co2	Tiempo de residencia en la atmósfera (años)
Dióxido de carbono (co2)	Uso de combustibles fósiles y leña, deforestación, generación de alimentos	275,000	400,000	1	100-200
Metano (ch4)	Cultivos, ganado, tiraderos de basura, uso de combustibles fósiles	700	800	25	10
Óxidos nitrosos (nox)	Fertilizantes químicos, deforestación, uso de leña	285	310	230	150-180

Tabla 9.2. Características de los principales gases de invernadero, unidades partes por billón (ppb)					
Gas de efecto invernadero (GEI)	Fuentes de emisiones	Concentración preindustrial en la atmósfera (ppb)	Concentración actual en la atmósfera (ppb)	Unidades de calor equivalentes a la unidad de CO <sub>2</sub>	Tiempo de residencia en la atmósfera (años)
Clorofluorocarbonos (CFCs)	Aerosoles, refrigerantes, aislantes	0	3	15,000	65-130
Hexafloruro de azufre (SFX)	Aislante eléctrico y estabilizante, transformadores, extintores de incendios	0	3	23,900	3,200
Hidrofluorocarbonos (HFCS)	Refrigeración, industria petroquímica, aire acondicionado, disolventes industriales, minería, aerosoles	0	2	11,700	270
Perfluorocarbono (PFC)	Sistemas de refrigeración, industria calorífica	0	0.3	7,000	2,600

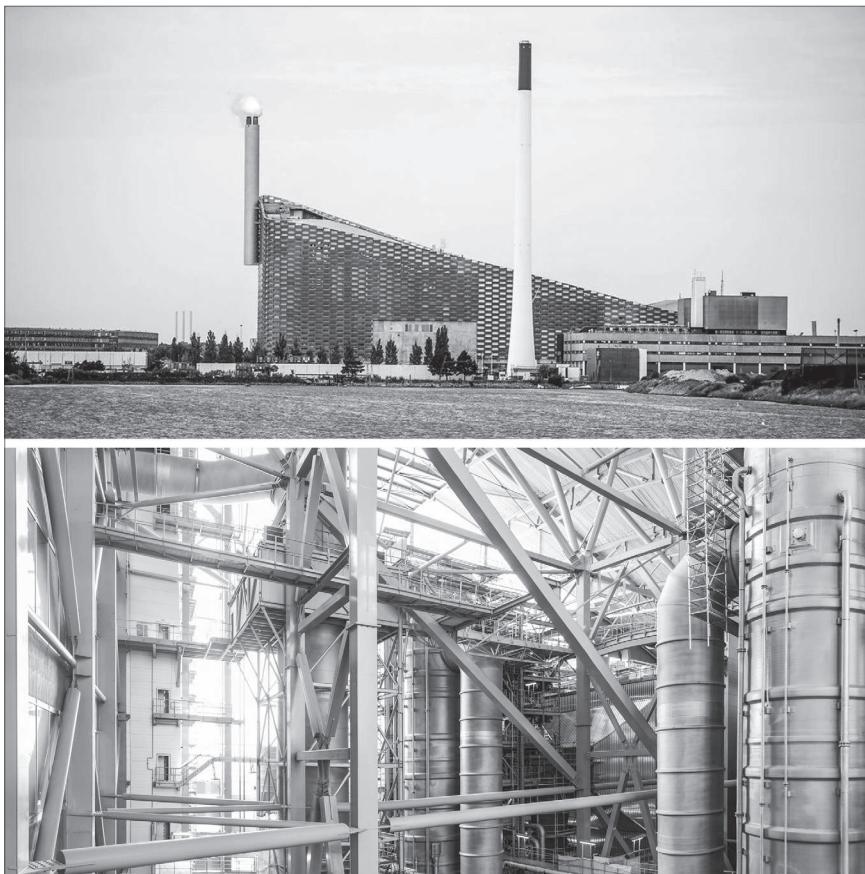
Fuente: elaboración propia.

La resiliencia y la salud son entendidas en el crecimiento verde (elemento cuatro) a partir de las nuevas tendencias mundiales como la salud holística, según la cual se considera un fenómeno y un proceso global, que no se puede desmembrar sin que la persona o sistema pierda sus cualidades sistémicas: físicas, psíquicas, sociales, espirituales y ecosistémicas. En el término *salud* se incluyen todos los procesos y vivencias humanas que apuntan hacia el desarrollo integral del individuo, desde la conciencia de su cuerpo hasta la toma de conciencia de sus relaciones personales y trascendentales (Rozo de Arévalo, 2002). A continuación, en la tabla 9.3, se presentan las principales repercusiones en la salud por el cambio climático.

Tabla 9.3. Repercusiones en la salud por el cambio climático según la OMS	
Repercusiones en la salud por el cambio climático	Descripción
Propagación de enfermedades	Las repercusiones del cambio climático inciden en el aumento de brotes propagados por mosquitos, ya que México está situado en una región donde las enfermedades transmitidas por vectores tienen un gran impacto en la salud pública. La mayoría de los casos de enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue, se observan durante los períodos más cálidos del año.
Isla de calor urbano	Las áreas urbanas tienden a ser más cálidas debido al cambio climático, debido a la sustitución de la cubierta natural de la tierra por edificios y otras infraestructuras que retienen o producen calor. Temperaturas anuales más altas también pueden conducir al estrés por calor, así como un mayor uso del aire acondicionado, aumentando la demanda de energía en México. Esto resulta en mayores emisiones de carbono domésticas. Un clima más cálido crea calor, estrés y malestar, así como mayores riesgos entre los ancianos y enfermos.
Seguridad alimentaria	Los efectos del cambio climático, como tormentas intensas, inundaciones y sequías prolongadas, son una de las tendencias que amenazan la seguridad alimentaria mundial. En México somos particularmente vulnerables a las fluctuaciones en el suministro y los precios globales de alimentos, ya que importamos más del 50% de nuestros consumos.

Fuente: OMS, 2009.

Los estudios que se han realizado con respecto a la relación que existe entre la salud y el cambio climático han sido escasos, particularmente en México. Muchos de los esfuerzos a nivel internacional se han dirigido a la población a través de políticas públicas y programas (elemento tres) que conducen a una concientización; el incinerador de residuos de Copenhague (ver figura 9.3) es un claro ejemplo de una sinergia de la economía verde entre manejo de residuos y actividades lúdicas (elementos tres y siete). Algunos autores señalan que la mitigación del cambio climático se refiere a la intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (Burstein, 2016).



**Figura 9.3.** Amager Bakke, incineradora de residuos. Copenhague convierte residuos en energía. Es un gran ejemplo de crecimiento verde, debido a que implica la innovación de nuevos enfoques y tecnologías, además es incluyente, genera confianza en la comunidad, crea nuevos empleos y protege la biodiversidad y los ecosistemas.

Fuente: elaboración propia.

## Caso del aguacate en Jalisco: de lo local a lo global

Actualmente, la producción convencional del aguacate (*Persea americana* variedad hass) en el mundo toma únicamente en cuenta los factores organolépticos-económicos del producto, como son la calidad física, el color, la madurez, la inocuidad y el tamaño del fruto; principalmente dirigida por disciplinas agronómicas y económico-administrativas sin

interés en las áreas naturales, dejando a un lado el impacto que generó al ambiente el sistema de producción; como el cambio de uso de suelo, la huella hídrica, la huella de carbono, la salud del suelo, el uso de agroquímicos y pesticidas, la generación de residuos, el consumo de energía, el impacto al clima-salud, el trabajo multidisciplinario, el transporte del producto y la confianza en la población.



**Figura 9.4.** La producción del aguacate, sector que representa el ingreso de más 30 mil millones de pesos anuales en México.

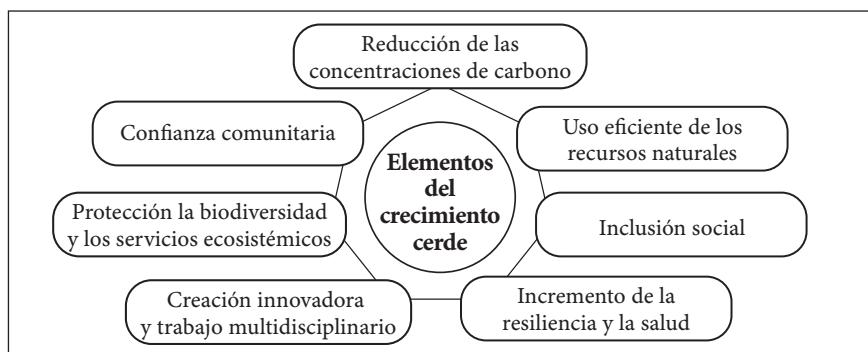
Fuente: elaboración propia.

Un claro ejemplo de la urgencia de incluir el crecimiento verde en el modelo de desarrollo de México es la falta de conocimiento sobre las emisiones de gases de efecto invernadero generadas durante la producción de alimentos en nuestro país; en particular, los datos que se puedan manejar son producto de las mediciones en otros sistemas que no tienen relación con la realidad nacional y desconocen el proceso de producción en las condiciones locales. El sistema de producción de aguacate es un *hit* en la agricultura mexicana que tiene mercados internacionales y una perspectiva de crecimiento verde bajo un esquema de producción local, pero con proyección global.

El caso del aguacate en Jalisco es un ejemplo del co-beneficio económico-climático-alimentario-en salud en donde por vez primera un sistema de medición de huella de carbono (elemento uno) permite establecer medidas eficientes de reducción y mitigación en el sistema agroalimentario. Con este modelo se pueden establecer esquemas del sistema de producción de aguacate para cumplir con la normatividad vigente en la Ley General de Cambio Climático de México, que desde 2012 pugna por reducir los gases de efecto invernadero y cumplir los

compromisos adquiridos ante la comunidad internacional. Lo anterior se ve reflejado en la implementación de acciones de mitigación que tengan como resultado la reducción de GEI al año 2030 (Semarnat, 2015), aunado al compromiso asumido por México en el convenio ratificado sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, que en el inciso 12 y 13 señalan la producción y consumo responsables y acciones para el mejoramiento del clima (ONU, 2015).

Por otro lado, los mercados actuales son cada vez más exigentes respecto a la sustentabilidad de los productos que se consumen. Conscientes de ello, los gobiernos e instituciones académicas realizan esfuerzos (elementos tres y siete) para demostrar que sus productos tienen un reducido impacto en el clima y la salud del ambiente. Ya existe un creciente número de países, en especial los que tienen vocación exportadora, que diferencian sus productos en el mercado nacional e internacional con una huella de carbono (sello verde) de producción menor que la de sus competidores. Por ejemplo, en una encuesta (elemento cinco) realizada por la Unión Europea (Pugliese y Ray, 2009) a más de 26 mil 500 ciudadanos europeos, el 80% de ellos consideró el impacto ambiental de los productos como el tercer criterio en nivel de importancia en sus decisiones de compra (tras la calidad y el precio), la huella de carbono fue señalada como uno de los indicadores ambientales más reconocidos, lo que requiere que los productores realicen acciones que incluyan el manejo sustentable de los recursos naturales (elemento dos) involucrando proyectos de crecimiento verde (ver figura 9.5).



**Figura 9.5.** Factores a incluir en un proyecto de crecimiento verde.

Fuente: elaboración propia.

Los elementos uno y cinco del crecimiento verde permiten determinar el impacto de una estrategia innovadora de educación (desarrollo de conocimientos, actitudes y prácticas) de carácter constructivista orientada a sensibilizar y favorecer la producción, para este caso el aguacate en Jalisco, mediante la estimación de la huella de carbono durante el proceso de producción, incluyendo estudios de percepción (ver figura 9.6), de consumo y producción de aguacate para aplicar un modelo saludable y sustentable.



**Figura 9.6.** Cambio de percepción y manejo de un recurso natural.

Fuente: elaboración propia.

El modelo de producción del aguacate en Jalisco es un claro ejemplo de cómo podemos aplicar el paradigma del crecimiento verde, obteniendo sinergias entre los siete elementos que lo conforman y de ese modo ir más allá de lo local, pensar lo global y viceversa, pensar el estado actual de la globalización y las crisis que enfrentamos, repensar lo universal, atender las contradicciones de la globalización, distinguir sus bondades y sus perversidades; serían algunos de los requerimientos intelectuales y filosóficos que la sociedad contemporánea debe incluir en su agenda para asumir con responsabilidad los desafíos que hoy se nos plantean en diversos frentes. Las ciencias sociales están llamadas a atender este tema y son ellas las que tienen las herramientas y las luces para alumbrar este camino ineludible de lo global. Para ello, seguramente se deben abandonar certezas previas y actualizar rutas.

## Conclusión

Es claro que el crecimiento verde radica en sus sinergias y trascendencias de lo local a lo global; las sinergias articulan nuevos enfoques y el trabajo multidisciplinario, así como las tecnologías y herramientas que protegen la biodiversidad y concientizan sobre la valorización de los servicios ecosistémicos a las comunidades, ya que actualmente es imposible pensar en la economía global sin repercusiones en la ecología local y viceversa. Debemos repensar nuestros modelos de crecimiento y desarrollo frente a las crisis de todo tipo: alimentarias, ambientales y económicas actuales; y la ausencia de resultados claros para aumentar la calidad de vida del 80% de la población del planeta.

El crecimiento verde puede ocupar un papel nucleador para evolucionar hacia un nuevo sistema de relación con el territorio, en el cual no se subordine el campo ecológico al económico como sucede actualmente, materializado en un discurso dominante: “Sin economía no hay ecología”. Esta es una visión reduccionista, fragmentada, parcelada, que pretende alienar al ecosistema como un producto más de supermercado, degradándolo a una condición mercantilista que responde sólo a intereses económicos de monopolios globales, con beneficios particulares pero consecuencias globales. Por ello, es urgente cambiar el discurso hegemónico sobre nuestra relación socioambiental y sus consecuencias sobre el planeta; es necesario evolucionarlo hacia uno nuevo, como el crecimiento verde. Un ejemplo es la forma como plantea este nuevo paradigma la producción de alimentos: con participación multidisciplinaria, bidireccional local-global y global-local; como sinergia entre la producción de alimentos, la conservación del suelo, producción limpia, cultura, biodiversidad, seguridad social, salud, confianza en los productores, huella de carbono; la preservación el ciclo del agua, la reducción de los gases de efecto invernadero, la reducción de residuos, el control biológico, la innovación sustentable, etcétera.

Finalmente, la incorporación de estos siete elementos del crecimiento verde son una oportunidad para combatir las crisis actuales de los modelos anteriores, y prevenir así el reduccionismo genocida, aniquilador de la innovación integral y el trabajo multidiscipli-

nar; y abordar las problemáticas con soluciones más profundas, más equitativas y que trasciendan en el tiempo con claros beneficios socioambientales. En la visión reduccionista no podremos obtener la abundancia global, es necesario el abordaje holístico que plantea el crecimiento verde para transformar nuestra relación socioambiental sin desconocer lo local y multidisciplinar. Hoy más que nunca es necesario un cambio de paradigma, uno que no sólo beneficie al 20% de la población, necesitamos un cambio impulsado por la conciencia global del 80% restante de los habitantes y que retumbe entre los tomadores de decisiones a nivel mundial.

## Referencias

BARTON, J. R. (2009). Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, 5-30.

BURSTEIN RODA, T. (2016). Rol del sector salud ante el cambio climático. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 33 (1), 139-142.

PUGLIESE, A. y J. Ray (2009). *Awareness of Climate Change and Threat Vary by Region*. Recuperado de <http://news.gallup.com/poll/124652/awareness-climate-change-threat-vary-region.aspx>

Laboratorio de Sustentabilidad y Ecología Aplicada (2017). *Metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero*: Universidad de Guadalajara.

MORIN, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Madrid: Gedisa.

NIRAS (2017). *Green Growth*. Recuperado de <https://www.niras.com/development-consulting/international-training-programmes/green-growth-climate-change-and-environmental-sustainability/>

Organización Meteorológica Mundial (OMM) (1979). *Primera Conferencia Mundial sobre el Clima*, Ginebra.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003). *Cambio climático y salud humana. Riesgos y respuestas*. Recuperado de <https://www.who.int/globalchange/publications/en/Spanishsummary.pdf?ua=1>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2009). *Reducción de las emisiones de carbono y mejora de la salud*. Recuperado de [http://who.int/dg/climate\\_20091205/es/](http://who.int/dg/climate_20091205/es/)

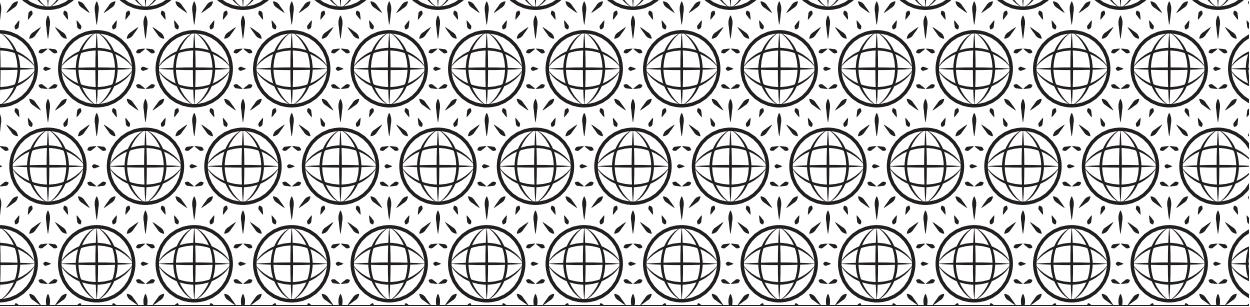
Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). *Convención marco sobre el cambio climático*. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07aois.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

ROZO DE ARÉVALO, C. (2002). Fundamentos pedagógicos que sustentan el proceso de la educación en la salud. *Aquichan*, 2, 27-35.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (noviembre 26, 2015). *México en la COP21, listo y decidido a enfrentar el cambio climático*. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-en-la-cop21-listo-y-decidido-a-enfrentar-el-cambio-climatico>

WACKERNAGEL, M. y W. Rees (2001). *Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto humano sobre la Tierra*. Santiago: IEP/Lom Ediciones.



## CAPÍTULO 10

# Paradiplomacia identitaria en Quebec

STÉPHANE PAQUIN

---

Por más de medio siglo, el gobierno de Quebec ha seguido su propia política internacional paralela a la del gobierno federal canadiense, una práctica a veces conocida como paradiplomacia. Hoy en día Quebec es parte de un pequeño grupo de estados federados no soberanos muy activos en el escenario internacional (Crieckemans, 2010: 37-64). En 2016 y 2017, el Ministère des Relations Internationales et de la Francophonie (MRIF) tuvo un presupuesto de cerca de 100 millones de dólares canadienses y empleó a 427 funcionarios, con alrededor de 183 enviados al exterior (MRIF, 2017: 1 y 51). Esta es la cifra más alta de cualquier estado federado en el mundo (Crieckemans, 2010; Fry, 2013). En 2018, Quebec tenía 29 oficinas en otros países, incluyendo una oficina en París cuyo estatus es cercano al de una embajada.<sup>1</sup> En 2016 y 2017, el gobierno de Quebec organizó 1,575 reuniones con *personas influyentes*; más de 1,350 actividades de promoción y comunicación relacionadas con la política internacional de Quebec; más de 120 proyectos de solidaridad en 19 países; y 273 proyectos de cooperación bilateral en 18 países y regiones.

<sup>1</sup> <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/representation-etranger>

Desde 1965 Quebec ha firmado 759 acuerdos internacionales con estados federados o soberanos en cerca de 80 países diferentes. Más de 385 de estos acuerdos siguen vigentes. La mayoría incluyen países soberanos como Francia o Estados Unidos (MRIF, 2017: 1). Los más importantes son sobre movilidad laboral, educación, seguridad social, telecomunicaciones y medio ambiente. Quebec también es parte de la delegación canadiense en muchas negociaciones internacionales. El caso más reciente es su participación en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y la Unión Europea (Paquin, 2013).

La pregunta es: ¿por qué el gobierno de Quebec es tan activo internacionalmente? Algunos dirán que es porque Quebec está buscando apoyo en el exterior para su independencia (protodiplomacia). El nacionalismo identitario y minoritario son ciertamente una gran parte de la ecuación, pero esa hipótesis sólo explicaría las relaciones internacionales de Quebec cuando el gobierno del Partí Québécois (PQ) tiene el poder y cuando hay un referéndum como en 1980 y 1995. No explicaría por qué los más grandes recortes financieros a las relaciones internacionales de la provincia fueron hechos, no sólo una sino dos veces, por el gobierno del Parti Québécois, primero en 1996-1997 y la segunda vez en 2012-2013. Y no explicaría por qué el Partido Liberal de Quebec (PLQ) y el Parti Québécois están a favor de una fuerte presencia internacional para el gobierno de Quebec.

No explicaría por qué Jean Charest, Robert Bourassa y Jean Lesage, todos ex primeros ministros liberales y federalistas, fueron contribuyentes a las actividades internacionales de Quebec. El legado de Jean Charest y Jean Lesage es enorme respecto a la presencia internacional de Quebec, incluso más que la de Lucien Bouchard o Pauline Marois, ambos ex líderes del PQ y primeros ministros. Jean Charest es, hasta la fecha, incomparable en cuanto a sus esfuerzos internacionales (Paquin y Jeyabalaratnam, 2016). Él dijo en 2006: “En defensa de nuestra identidad, nosotros los federalistas somos tan agresivos como los soberanistas pueden ser” (citado en Nossal, Roussel y Paquin, 2010: 159).

Nuestra tesis es que hoy en día hay un consenso entre los partidos políticos en Quebec que favorece la *paradiplomacia identitaria* de alta intensidad. El objetivo fundamental de la paradiplomacia identitaria

es construir y reforzar la identidad nacional emprendiendo acciones internacionales en el exterior. La paradiplomacia identitaria difiere de la protodiplomacia en que no tiene como objetivo la independencia política (Paquin, 2005; 2002). El doble propósito de la estrategia internacional de Quebec es estimular el desarrollo y lograr el reconocimiento internacional como nación.

La distinción entre paradiplomacia, paradiplomacia identitaria y protodiplomacia es importante. Ayuda a dar sentido a las actividades al exterior de Quebec y a explicar la continuidad relativa de acción entre el PLQ y el PQ. También ayuda a comprender por qué las actividades internacionales de Quebec están tan institucionalizadas, la provincia busca imitar el grado de institucionalización de los estados soberanos, pero en una escala mucho más pequeña.

Panavotis Soldatos, quien acuñó el término, define la paradiplomacia como “involucramiento directo y, en varios casos, autónomo en actividades de relaciones exteriores” de estados federados (1990: 37). Podemos hablar de paradiplomacia cuando un gobierno subnacional o gobierno no central, como el gobierno de Quebec, designa a un actor, con frecuencia a un ministro, a negociar o entrar en relaciones y defender los intereses de este actor directamente ante otros actores en el exterior. Estos actores pueden ser Estados soberanos, estados federados, organizaciones no gubernamentales, o actores del sector privado. La paradiplomacia es entonces similar a la diplomacia normal, con la gran diferencia de que los gobiernos no centrales no son actores reconocidos en el derecho internacional. No pueden convertirse en miembros plenos de organizaciones internacionales o ser parte de algún tratado internacional (con algunas excepciones, como en el caso de Bélgica). Pero frecuentemente participan en negociaciones internacionales y en las labores de organizaciones internacionales, pero dentro de la delegación nacional —en el caso de Quebec, dentro de la delegación Canadiense—. Protodiplomacia es cuando un gobierno no central busca activamente el reconocimiento internacional para volverse independiente, como Cataluña antes del referéndum de 2017.

Entre los principales problemas abordados en la paradiplomacia están la política económica y comercial, inversión extranjera, esfuerzos para atraer centros de toma de decisiones, promoción de exportaciones,

ciencia y tecnología, energía, medioambiente, educación, inmigración, movilidad laboral, relaciones multilaterales, desarrollo internacional, e incluso derechos humanos. La paradiplomacia también está crecientemente interesada en asuntos de seguridad, especialmente seguridad fronteriza. Aunque el fenómeno no es nuevo está creciendo en importancia desde 1960-1970 (Aldecoa y Keating, 1999). En reacción a la globalización, los gobiernos no centrales han estado expandiendo su presencia en el exterior (Nossal, Roussel y Paquin, 2011; Criekmans, 2010).

El objetivo de este artículo es explicar por qué Quebec es uno de los gobiernos subnacionales más activos a nivel internacional. Cuatro variables principales —cuatro fuerzas subyacentes— explican el desarrollo de la actividad paradiplomática en el mundo (Paquin, 2002; 2004). El primero (la variable independiente) se relaciona con el sistema global o internacional. Este fenómeno es conocido al día de hoy como globalización y no necesita mucha discusión. El segundo factor es la personalidad de los tomadores de decisiones, especialmente en su rol como creadores de políticas. El surgimiento de la política exterior al nivel estatal se debe en gran parte a la personalidad de ciertos políticos, como por ejemplo Jean Lesange y Jean Charest. Las relaciones internacionales tienden a estar distribuidas desigualmente entre regiones de un país. A diferencia de Ontario, por ejemplo, la historia de las relaciones internacionales de Quebec estuvo marcada por actores internacionales que fueron grandes innovadores y emprendedores políticos como Jean Lesage, Paul Gérin-Lajoie, Daniel Johnson, Claude Morin, Louise Beaudoin y Jean Charest. El proceso en Quebec ha sido generalmente acumulativo, con algunas excepciones (Paquin, 2012). Y en el caso de Ontario ha sido lo opuesto (Dyment, 2001; Paquin, 2013).

Los otros dos factores domésticos que afectan a los gobiernos subnacionales son: el tipo de Estado; y el nacionalismo identitario y minoritario.

Estas variables fundamentales no pueden explicar todo, pero representan las fuerzas subyacentes que explican el fenómeno mundial de la paradiplomacia. En la primera variable, Quebec y otros gobiernos no centrales enfrentan similares presiones de la globalización, pero con mayor o menor intensidad, y dependiendo del *tipo de Estado* tienen mayor o menor razón para promover sus esferas de jurisdic-

ción doméstica internacionalmente. La diferencia fundamental entre los gobiernos de Quebec y otros no centrales es explicada por la segunda variable, relacionada al nacionalismo identitario y minoritario.

A diferencia de Quebec, la mayoría de las relaciones internacionales de los estados federados no son parte de una nación minoritaria que desarrolló su paradiplomacia en reacción al nacionalismo mayoritario del país dominante (Paquin, 2004; 2006). El nacionalismo es un rasgo compartido por los tres principales gobiernos de estados federados más activos en las relaciones internacionales: Quebec, Flandes y Cataluña, lo que sugiere que esta *variable identitaria* es fundamental (Paquin, 2005; Lecours y Moreno, 2001). En Quebec, Cataluña y Flandes, el nacionalismo explica parcialmente la intensidad de las actividades internacionales de estas naciones no soberanas. Este factor, además, ha sido gravemente subestimado en la literatura sobre este fenómeno. Dividiremos este artículo en dos secciones representando las dos variables presentadas anteriormente.

## **Tipo de Estado**

La primera variable dependiente toma en cuenta tanto el sistema de gobierno de un Estado (democrático o de otro tipo), como su estructura institucional (unitaria, descentralizada o federal). Por ejemplo, la paradiplomacia es menos común o más difícil de conducir en los regímenes autoritarios que en los sistemas democráticos. La democratización hizo posible la paradiplomacia para varios estados mexicanos (Schiavon, 2010). La variable del tipo de Estado también influye en el grado de descentralización. Mientras más descentralizado sea un sistema político, más campos de jurisdicción tendrán los estados federados para defender y promover sus intereses. Los estados federados con un alto número de jurisdicciones tienden a tener mayores recursos y burocracias más grandes. Esta variable explica por qué la paradiplomacia surgió por primera vez dentro de los sistemas federales (Soldatos, 1990).

Dentro del sistema federal de Canadá, la provincia de Quebec tiene muchas jurisdicciones constitucionales (economía, recursos naturales, trabajo, salud, educación y cultura), grandes servicios civiles

y recursos financieros importantes. La división del poder en relación con las relaciones exteriores es objeto de debate en Canadá. Algunos autores como Grace Skogstad hablan de una “jurisdicción compartida *de facto*” (Skogstad, 2012: 202). Dos razones principales explican esta situación. La primera, aunque el gobierno canadiense puede negociar tratados internacionales en el campo de jurisdicción de las provincias canadienses, no tiene el poder de obligar a las mismas provincias a implementar los tratados (Skogstad, 2012: 204; VanDuzer, 2013; Kukucha, 2013; 2009; Paquin, 2013; 2006). Los tratados internacionales tienen que ser implementados en el nivel apropiado de gobierno a través de una ley de incorporación. En Canadá, los tratados internacionales deben ser implementados por el gobierno federal pero también por las provincias e incluso por los municipios. Debido a esa situación, las provincias canadienses se han convertido, en los últimos cincuenta años, en actores importantes en negociaciones internacionales. Este tema es muy importante ya que, de acuerdo con de Mestral y Fox-Decent, “aproximadamente el 40% de los estatutos federales implementan reglas internacionales en todo o en parte” (2008: 578).

La segunda razón es que una gran cantidad de tratados internacionales abordan actualmente cuestiones tanto internacionales como nacionales, y cada vez es más difícil determinar el límite entre ambas. Hoy en día, prácticamente todas las actividades del gobierno entran en el campo de competencia de al menos una organización intergubernamental, y con frecuencia de muchas más. De esta manera, en el contexto de organizaciones y conferencias internacionales, se abordan temas relacionados con educación, salud pública, diversidad cultural, medioambiente, subvenciones a empresas, el trato otorgado a los inversionistas y la eliminación de las barreras no arancelarias, barreras a la agricultura, a los servicios, etcétera. La ampliación de lo que está en juego en la escena internacional significa que, al tomar decisiones sobre política exterior, todos los ministerios, desde el más pequeño hasta el más importante, tienen al menos parte de sus actividades internacionalizadas. Esto implica que los ministerios de asuntos exteriores ya no tienen la capacidad de centralizar la toma de decisiones y representación y controlar las funciones relacionadas con los asuntos exteriores.

Los Estados soberanos generalmente buscan ejercer plenamente su jurisdicción constitucional. Lo mismo aplica para los estados federados, que son, al menos en teoría, soberanos dentro de sus jurisdicciones. A los gobiernos provinciales les interesa proteger sus campos de jurisdicción contra la interferencia federal y, a veces, incluso buscar una mayor independencia o autonomía del poder central. Por consiguiente, las provincias no están dispuestas a ceder asuntos de jurisdicción provincial al gobierno federal cuando se extiendan a la arena internacional. Generalmente sienten que estos asuntos son su responsabilidad. Existe, por supuesto, una asimetría sustancial entre las provincias: cuanto mayores son los recursos de una provincia, mayores son sus medios para proteger sus intereses constitucionalmente consagrados. El resto es una cuestión de voluntad política.

En las décadas posteriores a la Confederación, los intereses internacionales de las provincias, como los del Dominio de Canadá, se limitaron esencialmente a atraer inmigrantes y forjar lazos comerciales (Beaudoin, 1977). Desde entonces, el alcance de los intereses de las provincias se ha ampliado hasta el punto de que hoy los gobiernos provinciales estén tan preocupados por el libre comercio y las cuestiones ambientales como su contraparte federal. Las provincias mantienen una presencia internacional para proteger sus intereses en una serie de campos. Para explicar este punto, abordaremos algunos temas importantes como intereses comerciales, relaciones transfronterizas, problemas ambientales y seguridad (Michaud y Ramet, 2004).

## Intereses económicos

Los intereses económicos se refieren especialmente a las estrategias de Quebec para promover las exportaciones, atraer inversión extranjera y eventos internacionales, y construir una imagen positiva para atraer la inversión en la provincia. Proteger y promover las cuentas de intereses comerciales da cuenta de la mayoría de las actividades del gobierno provincial canadiense en el extranjero. Cuando Quebec mantiene delegaciones en el exterior, organiza misiones comerciales y establece relaciones diplomáticas, lo hace principalmente con la visión de estimular el crecimiento económico a través de negocios, inver-

siones o turismo. Quebec busca expandirse a mercados extranjeros, especialmente en manufactura y extracción de recursos naturales, desarrollar sectores secundarios y recaudar nuevo capital. También trabaja para proteger sus intereses comerciales contra las maniobras comerciales de los competidores.

Esto está lejos de ser un fenómeno nuevo. El historiador Jean Hamelin señala que entre 1867 y finales del siglo XIX Quebec ya estaba buscando capital extranjero. En 1881, el primer ministro Adolphe Chapleau pasó casi seis meses en Francia, principalmente para asegurar préstamos para la provincia. Regresó con la intención de desarrollar aún más las relaciones entre Quebec y Francia. El año siguiente designó a un agente general para Quebec en París, el senador Héctor Fabre, quien ocupó el cargo hasta 1910. Su mandato era atraer a inmigrantes franceses y promover intercambios culturales y comercio. Fabre también fue una fuerza impulsora detrás del establecimiento de la Cámara de Comercio francesa de Montreal. Honoré Mercier fue otro primer ministro que pasó un tiempo en París para obtener préstamos (Hamelin, 1969: 16-26).

Esta situación cambiaría a principios del siglo XX cuando el capital estadounidense entró en escena. En lugar de inversión, Quebec comenzó a buscar nuevos mercados para las exportaciones. Se abrieron nuevas oficinas exteriores para este propósito. En 1908 el gobierno promulgó una ley que establecía una oficina extranjera en el Reino Unido, que se abrió en 1911. En 1914, Quebec envió un agente general a Bruselas (Hamelín, 1969); el gobierno federal ya lo había hecho en 1907. Quebec no era la única provincia que lo hacía; la oficina exterior de Ontario en el Reino Unido se abrió en 1908. Quebec cerró toda su representación después de la Gran Depresión; y durante la Segunda Guerra Mundial se abrió una representación en la ciudad de Nueva York, que todavía existe hasta el día de hoy.

Desde los años sesenta y setenta, la aceleración de la globalización económica y financiera ha tenido un papel económico importante para las provincias. Las políticas para atraer inversión extranjera y promover las exportaciones fueron fundamentales (Lisée, 2006). La expansión de la presencia internacional de Quebec en el mundo comienza en aquellas décadas con la apertura de una delegación en París

en 1961, Londres en 1962, Roma y Milán en 1965, y Chicago en 1969. Boston, Lafayette, Dallas y Los Ángeles en 1970, Múnich y Berlín en 1971, Bruselas en 1972, Atlanta en 1977, Washington en 1978; Ciudad de México y Tokio en 1980; Beijing y Santiago en 1998, Shanghái y Barcelona en 1999; Mumbai en 2007, São Paulo en 2008, y Moscú en 2012. Varias representaciones en el extranjero cerrarían (Lafayette, Dallas, Chicago) y, a veces, se reabrirían posteriormente (Chicago).

En la actualidad, las cuestiones económicas siguen siendo las prioridades del gobierno. No sorprende que Estados Unidos, que es el mayor socio comercial de Canadá, sea el foco principal de la para-diplomacia de Quebec (Paquin, 2014). Desde mediados de la década de 1990, cada provincia canadiense comerciaba más con los estados fronterizos de Estados Unidos que con las provincias vecinas (Courchene, 2000: 159-180; Courchene, 2003: 263-285). Quebec también buscó proteger sus intereses económicos en el exterior. Desde principios de la década de 1980, el gobierno ha protegido vigorosamente sus intereses contra los productores estadounidenses de madera blanda, quienes cabildearon para imponer aranceles elevados a las importaciones canadienses. Quebec y otros primeros ministros provinciales también visitan con frecuencia los principales centros financieros de Estados Unidos, como Nueva York, Chicago, Atlanta y Los Ángeles, en busca de nuevos mercados y capital.

## Intereses transfronterizos

La posición geográfica de Quebec hace necesario que coordine políticas y estrategias con sus vecinos estadounidenses y proporciona un incentivo para tomar parte en las relaciones internacionales. La globalización, los mercados integrados de América del Norte y la interdependencia han ayudado a intensificar las relaciones entre Quebec, otras provincias canadienses y estados de México y Estados Unidos. Los estados federados dentro de cada uno de los tres países miembros del TLCAN —10 provincias canadienses, 50 estados de EUA y 32 entidades federativas mexicanas— han respondido a los desafíos compartidos al concluir numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales e implementar asociaciones transnacionales de subesta-

dos. El crecimiento dramático del comercio con los estados de EUA, especialmente los estados fronterizos, han obligado a las provincias a iniciar consultas interprovinciales y coordinar acciones con sus contrapartes estadounidenses para abordar cuestiones de jurisdicción provincial.

Actualmente, existen más de 400 acuerdos vigentes entre los estados de EUA y las provincias canadienses; de estos acuerdos, más de cien son en relación con cuestiones ambientales y recursos naturales solamente. Dos tercios de estos acuerdos se han firmado en los últimos 20 años e involucran al menos a 46 estados de EUA y a cada provincia canadiense (Paquin, 2008). Los gobiernos canadiense y estadounidense no son signatarios de aproximadamente la mitad de estos acuerdos (Fry, 2013). También hay más de veinte corredores comerciales que unen las provincias canadienses y los estados de EUA, creados después de que el comercio entre EUA y Canadá creció a raíz del Tratado de Libre Comercio. Quebec y varias provincias canadienses también participan en las cumbres de NASCO que reúnen a los estados de Estados Unidos y México (Chaloux, 2014; Paquin, 2014; Parent, 2001).

Los altos mandos electos y funcionarios de Quebec llevan a cabo cientos de misiones a los Estados Unidos y México cada año. Cuando las provincias sugirieron crear un grupo de cabildio para representarlos en Washington, Canadá respondió estableciendo una Sección de Asuntos Provinciales, Territoriales y Parlamentarios de la Secretaría de Defensa en la Embajada de Canadá; esto también le permite a Ottawa vigilar las actividades provinciales en Washington. El gobierno de Alberta ha estado representado en esta embajada desde marzo de 2005. Ontario, que ya está representada en el Consulado de Canadá en Nueva York, tiene previsto hacer lo mismo. Quebec rechazó la invitación del gobierno federal ya que tenía su propia oficina gubernamental en Washington, agregándose a las de Nueva York, Atlanta, Boston, Chicago y Los Ángeles. En México, Quebec tiene una oficina gubernamental, mientras que Ontario está representada dentro de la Embajada de Canadá en la Ciudad de México. En comparación, una docena de estados de EUA están representados en Canadá, mientras que otros 18 están representados en México.

La intensificación de las relaciones trasnacionales también ha dado lugar a organizaciones trasnacionales subestatales altamente especializadas, con Quebec a menudo desempeñando un papel clave (Paquin, 2014; Chaloux, 2009; Gobierno de Canadá, 2005). Estas organizaciones actúan en una amplia variedad de campos como salud, cambio climático, gestión compartida de recursos hídricos (por ejemplo, en los Grandes Lagos), aguas navegables, cumplimiento de la ley, energía, lucha contra incendios forestales, protección ambiental, seguridad fronteriza, gestión de redes eléctricas, y administración de puentes y carreteras.

La mayoría de las organizaciones trasnacionales subestatales se crearon en los últimos años, muchas a raíz del TLCAN. Por lo general, una o más provincias canadienses se unen a organizaciones estadounidenses existentes, algunas de las cuales reúnen a miembros del Parlamento y el Congreso, mientras que otras incluyen primeros ministros y gobernadores. Por ejemplo, desde 1995 Quebec ha sido miembro internacional del Consejo de Gobiernos Estatales, que ha estado activo desde 1933. Quebec también es miembro de la Conferencia de Política Regional del Este desde 1990. La Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, creada en 1975 para promover la comunicación entre las legislaturas estatales de los Estados Unidos y darles una voz unificada en Washington, ha incluido a la Asamblea Nacional de Quebec como miembro asociado desde abril del año 2000 (Chaloux, 2009).

El mecanismo de coordinación más importante es, sin duda, proporcionado por *mini-cumbres* como la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y Primeros Ministros del Este de Canadá, fundada en 1973. La Conferencia reúne a seis estados de los Estados Unidos: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island y Vermont; y cinco provincias canadienses: Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island y Newfoundland (Chaloux, 2009; Lubin, 1993). La primera cumbre se celebró en el verano de 1973. Se convirtió en un evento anual tras la crisis del petróleo que se produjo ese mismo año en octubre, impulsada en parte por el interés en las grandes reservas hidroeléctricas canadienses de los estados de EUA que buscaban fuentes de energía alternativas. Hoy la conferencia se enfoca principalmente en asuntos económicos, pero temas como

energía, agricultura, transporte, turismo, medio ambiente y (especialmente después del 11 de Septiembre) seguridad fronteriza, también están en discusión. Desde el año 2000, también han participado actores del sector privado. El Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos, creado en 1983, tiene ocho estados miembros de Estados Unidos; Ontario y Quebec firmaron como miembros asociados en 1997 (Chaloux, 2009; Dymant, 2001).

## Cuestiones ambientales

El gobierno de Quebec se ve cada vez más obligado a tomar medidas para proteger sus intereses a nivel internacional, especialmente en respuesta a las preocupaciones sobre cuestiones ambientales. No cabe duda de que es uno de los principales gobiernos no centrales en las negociaciones sobre el cambio climático, por ejemplo. Ya en 1992, Quebec estuvo representada en Río para la Cumbre de la Tierra (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), que dio origen a la famosa Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Chaloux, Paquin y Séguin, 2015).

Sobre el tema del cambio climático, la estrategia del gobierno es doble. Quebec es muy activo con otros gobiernos no centrales como los estados de EUA en la promoción de acciones concertadas para reducir el cambio climático. En 2013, Quebec y California crearon un mercado de carbono que era en ese momento el segundo más grande del mundo (Chaloux, Paquin y Séguin, 2015). Desde 2007, el gobierno de Quebec es un participante muy activo en The Climate Group, por ejemplo. Se trata de una asociación de múltiples actores, como los gobiernos no centrales, pero también organizaciones empresariales de todo el mundo. Promueve el desarrollo de tecnología verde o *revolución limpia*. El ex primer ministro Charest incluso co-presidió algunas veces uno de los eventos más importantes de la asociación, la Cumbre de Líderes Climáticos, que se lleva a cabo durante una conferencia de partes de las negociaciones de la ONU sobre el cambio climático.

Quebec también se unió recientemente a una organización conocida como NRG4SD (Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo

llo Sostenible). Esta organización fue creada durante la Cumbre de la Tierra de 2002 y su objetivo es impulsar un reconocimiento más amplio en el derecho internacional, y del papel clave de los gobiernos subnacionales para promover el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático.

En América del Norte, además de participar activamente en la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y Primeros Ministros del Este de Canadá sobre cuestiones ambientales, Quebec es un jugador clave junto con California en una asociación llamada Iniciativa del Clima Occidental (wci). El wci fue creado en 2007 y es una asociación que une gobiernos no centrales o *jurisdicciones independientes* de Quebec, Ontario, Columbia Británica y Manitoba, pero también California. El objetivo de esta organización es desarrollar un objetivo regional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y participar en un registro multiestatal para rastrear y gestionar las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas acciones hicieron posible la creación de un programa basado en el mercado para alcanzar un objetivo común (Chaloux, Paquin y Séguin, 2015).

El gobierno de Quebec también intenta tener un impacto en las negociaciones internacionales sobre cambio climático a través del canal diplomático canadiense. Si bien los gobiernos no centrales o gobiernos subnacionales no pueden convertirse en miembros plenos de una conferencia o una organización internacional, pueden tener cierta influencia sobre qué posición defenderá el gobierno nacional en estas negociaciones. Quebec y también otras provincias han tenido influencia sobre el gobierno canadiense en el pasado. Por ejemplo, Quebec puede delegar un representante dentro de la delegación diplomática canadiense. Como miembro de la delegación canadiense, el gobierno provincial puede tener acceso a los representantes de otros países, al foro de negociación, a los eventos paralelos y también a la conferencia de prensa.

Esta situación se ha vuelto muy común en los últimos años. Desde 1995 los representantes gubernamentales de Quebec siempre han estado presentes en la Conferencia de las Partes de la negociación de la ONU sobre el cambio climático. Los ministros del gobierno de Quebec estuvieron allí 11 veces de un total de 17 y el primer ministro

estuvo presente en la negociación dos veces. Todos los representantes, incluidos los funcionarios de Quebec, fueron incluidos en la delegación canadiense. Algunos representantes del gobierno se llaman *superdelegados* y se les permite participar directamente en algunas reuniones de diplomáticos canadienses, especialmente durante la sesión informativa diaria sobre la negociación en curso. El gobierno de Quebec también es muy activo en lo que se conoce como *eventos paralelos* a la negociación sobre cambio climático. Estos eventos incluyen múltiples reuniones, pero también conferencias, sobre varios aspectos de las políticas relacionadas con el cambio climático. Los representantes del gobierno de Quebec también celebran múltiples reuniones bilaterales con líderes de diversas partes del mundo, así como con miembros de la sociedad civil (Chaloux y Séguin, 2011).

## Intereses de seguridad

En Canadá, los asuntos de *seguridad internacional* y *defensa territorial* generalmente están asociados exclusivamente con el gobierno federal. Esta asociación se justifica en la medida en que estas actividades se encuentran bajo la defensa nacional y la protección fronteriza, dos campos de jurisdicción federal.

Pero las provincias también están involucradas en la seguridad, que puede estar bajo su jurisdicción de dos maneras. En primer lugar, en virtud del artículo 92 de la Constitución de Canadá, las provincias (y los municipios, que se encuentran bajo jurisdicción provincial) desempeñan un papel central en la protección de la población civil y el cumplimiento de las leyes a través de la vigilancia. Hasta hace muy poco, una línea clara parecía separar las actividades dirigidas a proteger el territorio de amenazas externas, un asunto federal; y las relacionadas con la seguridad nacional, un asunto provincial.

Varios fenómenos han cuestionado esta separación, llevando a las provincias a interesarse más por la seguridad y la defensa. En palabras del Ministère des Relations Internationales de Quebec, “al cambio del siglo, varias de las amenazas a la estabilidad internacional derivadas de factores no militares, como el terrorismo, la delincuencia trasnacional, las pandemias y la degradación ambiental, están entre

las responsabilidades directas que Quebec tiene única o conjuntamente con el gobierno federal” (MRI, 2006: 67). Podemos agregar el cibercrimen a estos problemas.

La creciente amenaza del terrorismo, en particular, ha pasado a primer plano, especialmente después del 11 de Septiembre. La lucha contra el terrorismo exige recursos provinciales (policía, bomberos, proveedores de servicios de salud) tanto como, si no más que, recursos federales (fuerzas armadas, servicios de información, Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, etcétera). El Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec habla sobre este tema:

Canadá y Quebec no están a salvo de un ataque terrorista. Es por esto que el gobierno de Quebec ha tomado medidas especiales para aumentar la seguridad. Ha realizado cambios legislativos para garantizar la emisión de actos de estado civil y actuar de manera más efectiva en caso de incumplimiento de la Ley de inmigración. La *Sûreté du Québec* y el Departamento de Policía de la Ciudad de Montreal, en colaboración con la Real Policía Montada de Canadá, participan en un equipo de seguridad nacional y en la lucha contra el terrorismo. El Departamento de Seguridad Pública ha creado un grupo de trabajo sobre amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares. Existe un plan de preparación para emergencias para gestionar las consecuencias de los desastres de diversos tipos, incluidos los de un ataque terrorista. (MRI, 2006: 68)

Dado el crecimiento fenomenal del comercio con Estados Unidos, la prosperidad de las provincias ha llegado a depender del acceso al mercado estadounidense. Esto las ha llevado a adoptar iniciativas para desalentar a las autoridades estadounidenses de implementar estándares cuya rigurosidad pueda impedir el comercio u obstaculizar la libre circulación de personas. El gobierno de Quebec apoyó la cooperación con estados fronterizos de EUA al concluir memorandos de entendimiento sobre intercambio de información con Vermont y New Hampshire, así como un acuerdo de cooperación sobre la lucha contra el terrorismo con el estado de Nueva York. Los gobiernos de Quebec y Ontario forman parte del Consorcio Regional de Directores de Seguridad Nacional del Noreste que une a 10 estados de EUA y tres

provincias canadienses (MRI, 2006: 68). Ambos también ayudaron a implementar una serie de medidas para aumentar la seguridad y la eficiencia en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. El 12 de diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos decidieron construir una *frontera inteligente*. Varios programas relacionados requieren cooperación provincial: NEXUS, que acelera los procedimientos de despacho de fronteras para ciudadanos estadounidenses y canadienses; FAST/EXPRESS, que fomenta los envíos rápidos y seguros; y C-TPAT (Asociación de Comercio Aduanero contra el Terrorismo), cuyo objetivo es acelerar el tránsito de productos pre-inspeccionados a través de la aduana. La delincuencia organizada transfronteriza también ha impulsado a las provincias a asumir un mayor control de la política de seguridad. La delincuencia transfronteriza incluye el contrabando de drogas y tabaco, el contrabando de armas, la trata de personas y el lavado de dinero. Estas no son preocupaciones a pequeña escala: en 2004, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó el número de usuarios de drogas en 200 millones, y el valor total del tráfico de drogas en 320 trillones de dólares (MRI, 2006: 68).

## Nacionalismo identitario y minoritario

La siguiente variable abarca el nacionalismo minoritario e identidad. Cuando una provincia o un gobierno no central posee una identidad propia, que va desde un mero regionalismo hasta un nacionalismo altamente institucionalizado como el de Quebec, fomenta el desarrollo y aumenta la intensidad de las actividades internacionales de los estados federados. Tales condiciones también engendran *paradiplomacia identitaria*. El desajuste identitario entre el poder central y el estado federado moviliza a *empresarios de identidad* y estimula la paradiplomacia de mayor intensidad.

Los constructores de identidad de las naciones minoritarias juegan un papel activo en las relaciones internacionales porque el no hacerlo dejaría el campo abierto al gobierno central para promover su concepción de la identidad nacional. En palabras de Renaud Dehoussse:

Aceptar el control exclusivo del gobierno central sobre las relaciones internacionales equivale a que las autoridades regionales le permitan intervenir de esta manera en áreas tradicionalmente reservadas para la autoridad regional. La reacción de los líderes nacionalistas regionales ante lo que perciben como una amenaza para su existencia nacional es universalmente negativa. (1989: 284)

La identidad es, pues, uno de los principales impulsores de las actividades internacionales de Quebec, mientras que no es un factor en otras provincias canadienses o estados de EUA.

Incluso si el nacionalismo en Quebec data de hace mucho tiempo, algo cambió en la década de 1960. En Quebec, durante la Revolución Tranquila, surgió un discurso nacionalista para justificar la intensificación de las relaciones internacionales. El primer ministro Jean Lesage, en su discurso de inauguración de la Maison du Québec en París, destacó que Quebec es más que otra provincia canadiense. Presentó el “estado” de Quebec —no la provincia— como una palanca contra la amenaza de asimilación en América del Norte. Para Lesage, la Maison du Québec en París “es una extensión del trabajo que hemos realizado en Quebec”. (citado en Bernier, 1996: 30).

Esto no quiere decir que Lesage intentara trabajar clandestinamente para lograr la independencia. Las inclinaciones federalistas del Partido Liberal de Quebec están fuera de toda duda. Lesage fue un ex ministro liberal en Ottawa debajo de Louis St-Laurent. Para Claude Morin, un viceministro en el gobierno de Quebec bajo Lesage, las acciones internacionales de Quebec no fueron obra de políticos o funcionarios que sentaron discretamente las bases para la independencia. Más bien, el deseo de desempeñar un papel activo en el escenario internacional sirvió a fines domésticos: las decisiones de política internacional estaban “relacionadas con problemas concretos o necesidades sentidas en ese momento” (Morin, 1987: 35). Un factor importante, para Morin, fue el fuerte deseo sentido por políticos y funcionarios para que Quebec tenga presencia internacional. Al hacerlo, la nueva ola del nacionalismo quebequés de los años sesenta intentó romper con el nacionalismo tradicional, particularmente con las políticas de la Union Nationale y el periodo de Grande Noirceur.

Incluso antes de este periodo, muchos intelectuales de Quebec deseaban sinceramente lazos más fuertes con países extranjeros. El gobierno canadiense, que se descubrió discriminaba a los francófonos, por la Comisión Real de Bilingüismo y Biculturalismo, no era una opción convincente. Los quebequenses, por lo tanto, fijaron sus esperanzas en el “estado” de Quebec. Naturalmente, Quebec recurrió a Francia, donde algunos miembros de la élite (generalmente francófona) ya habían cursado estudios universitarios. Los quebequenses, la gran mayoría de los cuales eran francófonos, habrían encontrado difícil apoyar un interés en otro país como Estados Unidos o el Reino Unido. Tampoco estos países habrían sido tan receptivos a los esfuerzos de Quebec como lo fue Francia.

En 1960, cuando Quebec estaba construyendo su aparato estatal, el acercamiento entre Francia y Quebec era visto como una herramienta importante de construcción nacional. Además, enfrentó dificultades que podrían resolverse más fácilmente con la ayuda de un país como Francia. Esto condujo a los primeros acuerdos internacionales sobre cooperación y educación. El sistema educativo había sido revisado desde la llegada de los liberales de Jean Lesage, quien creó el primer departamento de educación. Desde luego, las necesidades de Quebec fueron considerables en esta área, particularmente en términos de experiencia laboral y técnica (Mesli, 2014). Las políticas que fomentan la cooperación con Francia permitirían a Quebec ponerse al día más rápidamente, respondiendo a las deficiencias que se consideraban acumuladas. Francia tenía los recursos financieros y humanos para prestar a Quebec los especialistas que necesitaba para desarrollar su propio sistema (Morin, 1987: 37). Desde principios de la década de 1960, Quebec establecería un conjunto de políticas de cooperación con Francia y otros países francófonos para fortalecer el estatus del idioma francés e impulsar el desarrollo de Quebec como nación (Bélanger, 1994: 425). En 1965, Paul Gérin-Lajoie, viceprimer ministro y ministro de Educación de Quebec, también utilizaría argumentos nacionalistas para justificar el desarrollo de una política internacional. En su opinión, Quebec estaba inadecuadamente representado por el gobierno federal y los servicios extranjeros canadienses ignoraron al mundo de habla francesa. Gérin-Lajoie sintió que era necesario que

la provincia forjara vínculos más estrechos con países francófonos porque la diplomacia federal no estaba haciendo ese trabajo.

A menudo se ha afirmado que la diplomacia de Quebec surgió para compensar la subrepresentación de los francófonos en el servicio diplomático de Canadá. Los estudios presentados durante la Real Comisión de Bilingüismo y Biculturalismo apoyaron este punto de vista. El Departamento de Asuntos Exteriores incluso intentó obstaculizar el trabajo de dos académicos de Quebec oficialmente ordenados por la Comisión para estudiar si el biculturalismo de Canadá se mantenía en el Departamento de Asuntos Exteriores. En su informe sobre el asunto, Gilles Lalonde escribió: “Es sorprendente que la ley de números no haya permitido que un solo funcionario de carrera de habla francesa sea el jefe de misión en la gran mayoría de los países donde los intereses canadienses se consideran los más importantes”. (citado en Patry, 1980: 79). La Comisión Glassco llegó a la misma conclusión en 1962, y encontró que “el número de canadienses franceses que ocupan puestos clave en la administración gubernamental es insignificante” (citado en Hicks, 2006). Si Quebec no actuó en las relaciones internacionales, le correspondería al gobierno federal negociar acuerdos internacionales en los campos de jurisdicción de Quebec. En el contexto de la Revolución Tranquila de los años sesenta, simplemente no era una opción.

Otros factores también llevaron a Quebec a trazar su propio curso internacional. Las relaciones internacionales son, en teoría al menos, un asunto de naciones soberanas. Convertirse en un actor internacional capaz de reunirse con los jefes de Estado fue un gran salto simbólico para Quebec y una perspectiva muy atractiva para los creadores de identidad (Lecours y Moreno 2001: 4). La ramificación en la escena internacional también puede ser una estrategia para fortalecer la identidad a nivel nacional. Aparecer en un escenario internacional aumenta el prestigio y el perfil del primer ministro de Quebec en casa. Desarrollar relaciones bilaterales fuertes con Estados soberanos como Francia también es crítico. Quebec, una entidad subestatal, ha logrado cultivar vínculos más estrechos con Francia que los que Canadá, una nación soberana, ha forjado con Reino Unido. Cuando el general Charles de Gaulle reconoció a Quebec en su discurso en 1967 (*Vive*

*le Quebec libre)* y Quebec tomando lugar junto a naciones soberanas en conferencias internacionales, la psicología de la nación en Quebec fue transformada en los años sesenta.

Emergiendo en la década de 1960, el deseo de Quebec de ocupar un lugar en el mundo también se vio reforzado por la globalización: el nacionalismo de Quebec ahora favorecía el desarrollo de estrategias internacionales (Paquin, 2001; Keating, 1997). El nacionalismo quebequés, alguna vez protecciónista y autárquico, hoy defiende el libre comercio y el crecimiento internacional. Para Alain Dieckhoff (2000), el nacionalismo quebequense no puede reducirse a un simple cambio en el estado de ánimo o al despertar de una fuerza tribal primitiva, sino que es más bien una manifestación fundamental de la modernidad. Los líderes de Quebec usaron el nacionalismo para justificar el apoyo a la integración regional y el libre comercio con los Estados Unidos. Pierre Martin explica que “Quebec no ha respaldado el libre comercio (con los Estados Unidos) a pesar de su nacionalismo, Quebec eligió el libre comercio debido a su nacionalismo”. (1995: 2)

En Quebec, el gran temor era el resurgimiento del protecciónismo en Estados Unidos, y dado que el mercado estadounidense ya era muy importante para las exportaciones, rápidamente surgió un consenso sobre el tema del libre comercio entre los partidos políticos. Para el Partido Liberal de Quebec bajo Robert Bourassa, el libre comercio con los Estados Unidos proporcionaría la ventaja, se creía, de reducir la capacidad de intervención del Gobierno de Canadá y sus políticas económicas nacionales (que se consideraban perjudiciales para los intereses de Quebec). Para el Parti Québécois, el libre comercio promovería el comercio norte-sur en vez de este-oeste, lo que haría que Quebec dependa menos del mercado doméstico canadiense, además de reducir sustancialmente los costos de la independencia si se trata de eso (Paquin, 2001).

## Conclusión

Se pueden extraer una serie de conclusiones de lo anterior. La paradiplomacia no es un fenómeno nuevo y el caso de Quebec ciertamente no es único. Pero lo que es realmente interesante si se compara con todos los demás gobiernos no centrales activos internacionales, es que Quebec es el más consistente, el más profesional y el más adecuado a la naturaleza del sistema internacional (Crielkemans, 2010). La razón por la que Quebec es el gobierno no central más activo en el extranjero está relacionada con el nacionalismo y la identidad. Ningún otro gobierno no central comparte las mismas características. Los únicos gobiernos no centrales que se acercan a Quebec son Flandes y Cataluña. Todavía no han alcanzado el estatus de Quebec, esencialmente porque han estado activos internacionalmente durante un periodo de tiempo menor. Y en ambos casos ven a Quebec como el modelo para emular.

Tampoco deberíamos llevar el caso de Quebec fuera de proporción. La presencia internacional de Quebec sigue siendo muy pequeña en comparación con Canadá. Solo en el nivel de recursos presupuestarios las diferencias entre Quebec y Canadá son enormes. A pesar de que el presupuesto de Quebec para las relaciones internacionales es considerable, los recursos destinados a las relaciones internacionales por parte de Canadá eclipsan el presupuesto local. El presupuesto general de la MRIFCE es de alrededor de 150 millones de dólares, mientras que el presupuesto de su contraparte federal, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT), se acerca a los mil millones de dólares. Además, si incluimos el presupuesto de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y el Departamento de Defensa Nacional, entonces estamos hablando de un presupuesto total para asuntos extranjeros de alrededor de 25 mil millones de dólares.

## Referencias

ALDECOA, F. y M. Keating (eds.) (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass Publishers.

BEAUDOIN, L. (1977). Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec. En P. Painchaud (ed.) *Le Canada sur la scène internationale*. Montreal y Quebec: Centre Québécois de Relations Internationales et Presses de l'Université du Québec.

BÉLANGER, L. (1994). La diplomatie culturelle des provinces canadiennes. *Études internationales*, 25 (3), 421-452.

BERNIER, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*. Sainte-Foy: Presse de l'Université du Québec.

CHALOUX, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques: le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada* (tesis de maestría). Université de Sherbrooke, Sherbrooke.

CHALOUX, A. y S. Paquin (2011). Green Paradiplomacy in North America: Climate Change Regulation at Subnational Level: Successes and Limits of the NEG-ECP. En H. Bruyninckx, S. Happaerts y K. Van den Brande (eds.) *Taking Action for Sustainable Development. Subnational Policies and Multi-Level Interactions*. Londres: Palgrave.

CHALOUX, A., S. Paquin y H. Séguin (2015). Federalism and climate change negotiations: the role of Québec. *International Negotiations*, 19 (1).

COURCHENE, T. J. (2000). NAFTA, the Information Revolution, and Canada-U.S. Relations: An Ontario Perspective. *The American Review of Canadian Studies*, 30 (2), 159-180.

COURCHENE, T. J. (2003). FTA at 15, NAFTA at 10: A Canadian Perspective on North American Integration. *North American Journal of Economics and Finance*, 14, 263-285.

CRIEKEMANS, D. (2010). Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1-2), 37-64.

DE MESTRAL, A. y E. Fox-Decent (2008). Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law. *McGill, Law Journal*, 53 (4).

DEHOUSSE, R. (1989). Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral. *Études internationales*, 20 (2), 283-309.

DIECKHOFF, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Paris: Flammarion.

DYMENT, D. M. (2001). The Ontario Government as An International Actor. *Regional & Federal Studies*, 11 (1), 55-79.

FRY, E. (2013). [The Development of Sub-State Cross-Border interactions in North America, 1994-2012: the impact of NAFTA and the POST-9/11 security policies]. Manuscrito no publicado.

Gouvernement du Canada (2005). *L'émergence de régions transfrontalières. Rapport provisoire*. Projet de recherche sur les politiques.

HAMELIN, J. (1969). Québec et le monde extérieur. *Annuaire statistique du Québec*, 1968-69, 19-26.

HICKS, B. M. (febrero 22, 2006). Is 'French fact' still relevant to Liberal party? *Toronto Star*, pp. A17.

HOCKING, B. (1995). Regionalism: An International Relations Perspective. En M. Keating y J. Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass.

KEATING, M. (1997). *Les défis du nationalisme moderne*. Québec, Catalogne, Écosse. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal.

LECOURS, A. y L. Moreno (2001). *Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to the Basque Country* (Working Paper 01-06). Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (csci).

LISÉE, J. F. (2006). Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine. En S. Paquin (ed.) *Histoire des relations internationales du Québec*. Montreal: VLB éditeur.

LUBIN, M. (1993). The Routinization of Cross-Border Interactions: an Overview of the NEG/ECP Structures and Activities. En D. M. Brown y E. H. Fry (eds.) *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Government Studies Press.

MARTIN, P. (1995). When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Quebec. *Regional & Federal Studies*, 5 (1), 1-27.

MICHAUD, N. y R. Ian (2004). Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité? *International Journal*, 59 (2), 303-324.

MICHELMANN, H. J. y P. Soldatos (1990). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.

Ministère de la Santé et des Services Sociaux (2006). *Pandémie d'influenza. Plan québécois de lutte à une pandémie d'influenza-mission santé*. Recuperado de <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2005/05-235-05f.pdf>

Ministère des Relations internationales du Québec (2006). *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*. Recuperado de [https://www.mrif.gouv.qc.ca/document/spdi/fonddoc/FDOC\\_doc\\_1383\\_Plan\\_action\\_2006-2009.pdf](https://www.mrif.gouv.qc.ca/document/spdi/fonddoc/FDOC_doc_1383_Plan_action_2006-2009.pdf)

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie (2017). *Rapport annuel de gestion, 2016–2017*.

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie (2017). *Le Québec dans le monde: s'investir, agir, prospérer*. Recuperado de [https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/PIQ\\_DocumentLong\\_FR-NUM.pdf](https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/PIQ_DocumentLong_FR-NUM.pdf)

MESLI, S. (2014). *La coopération franco-québécoise dans le domaine de l'éducation. De 1965 à nos jours*. Québec: Septentrion.

MORIN, C. (1987). *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*. Montreal: Boréal.

PAQUIN, S. (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montreal: VLB éditeur.

PAQUIN, S. (2002). *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*. (Ph.D. Dissertation) Institut d'études politiques de Paris.

PAQUIN, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.

PAQUIN, S. (2005). Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille. En S. Paquin (ed.) *Histoire des relations internationales du Québec*. Montreal: VLB éditeur.

PAQUIN, S. (2013). Quebec and Ontario's International Relations: Explaining the Differences: En J. F. Savard, A. Brassard y L. Côté (dir.) *Quebec-Ontario Relations: A Shared Destiny?* (pp. 229-258). Québec: Presses de l'Université du Québec.

PAQUIN, S. (2008). La paradiplomatie des États américains et la cohérence de la politique étrangère des États-Unis. En F. Massart-Piérard (ed.) *L'action*

*extérieure des entités subétatiques. Approche comparée. Europe – Amérique du Nord.* Lovaina: Les Presses de l’Université Louvain-La-Neuve.

PAQUIN, S. (2010). Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1-2), 173-197.

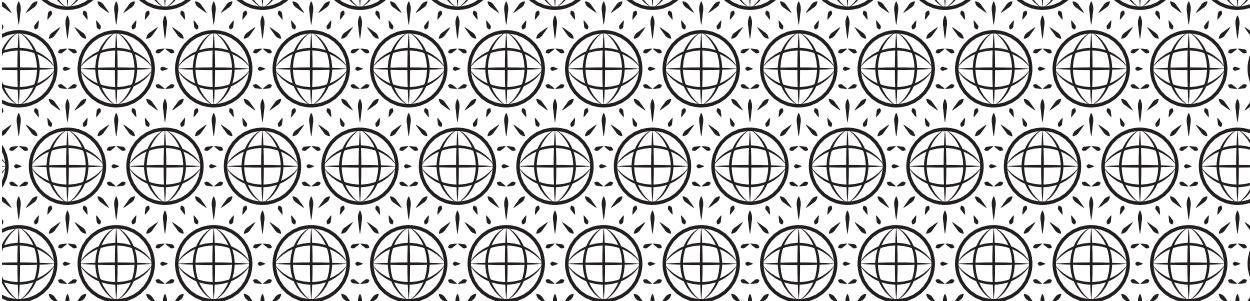
PAQUIN, S. (2013). Federalism and the Governance of international trade negotiations in Canada: comparing CUSFTA with CETA. *International Journal*, 28 (4), 545-552.

PAQUIN, S. y G. Jeyalalaratnam (2016). La politique internationale du Québec sous Jean Charest: l'influence d'un premier ministre. *Revue québécoise de droit international*, 165-183.

PARENT, R. (diciembre 5, 2001). Entente conclue entre le Québec et l’État de New York. *Le Nouvelliste*.

SCHIAVON, J. A. (2010). Sub-State Diplomacy in Mexico. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1-2), 65-97.

SOLDATOS, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press-Oxford University Press.



## CAPÍTULO 11

# Relaciones públicas globales y nuevas tecnologías en el siglo XXI

JORGE TUÑÓN

---

## Estado de la cuestión y contexto

Las relaciones públicas internacionales suponen una tentativa de reflejar una visión compleja del mundo, que convierte a cada ciudadano en partícipe de los acontecimientos globales.

La aceleración imparable de la interdependencia universal en materias como la política, la cultura o la economía pero también las catástrofes o el terrorismo, se refleja en esta especialidad periodística con la ayuda de las nuevas tecnologías tanto para la recogida de datos como para el enfoque y la difusión de la noticia resultante (Sanmartí, 2014: 77).

Si bien hasta fechas relativamente recientes los Estados nación, en el marco del ejercicio de su soberanía, constituyan generalmente ámbitos muy útiles para delimitar la línea divisoria entre lo nacional y lo internacional, en poco tiempo las fronteras se han hecho tan permeables que resultan incapaces de contener los flujos políticos, informativos, comerciales, migratorios, financieros, culturales, o deportivos, entre otros. Por ello resulta obsoleto, en materia de comunicación internacional, distinguir entre lo interno y lo externo, ahora se apuesta por

una simbiosis equilibrada y *ad hoc*, en función tanto de los momentos como de las audiencias. De esta manera, los sucesos acaecidos en lugares recónditos del planeta pronto trascienden de las esferas locales, regionales o nacionales, para implicar a una gran parte de la sociedad internacional. En particular, existen apartados sectoriales informativos dotados en sí mismos de un elevado componente de globalidad, a saber: migraciones, pandemias, crisis humanitarias, desastres naturales, tráfico de drogas, guerras, o ciberdelitos, entre otros.

Cabe reseñar que, ya hablemos de relaciones públicas o incluso de periodismo, la dimensión internacional supone una de las formas más prestigiosas a la vez que exigentes en relación con el oficio de la información. Por ello que las guerras, los conflictos internacionales, las catástrofes naturales, los accidentes, las elecciones, los escándalos de corrupción, o los mismos resultados deportivos desplazan muy frecuentemente de la actualidad a aquellos acontecimientos que nos resultan más próximos. No en vano ciertas imágenes forman ya parte de la iconografía mundial: los campos de exterminio nazis; el desembarco de Normandía (1944); los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki (1945); la llegada del hombre a la Luna (1969); la niña vietnamita huyendo del napalm (1972); la caída del muro de Berlín (1989), la matanza de Tiannanmen (1989); Nelson Mandela utilizando el mundial de rugby para unificar Sudáfrica (1995); los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York (2001); los tsunamis de Tailandia e Indonesia (2004) y Japón (2011); la ejecución de Sadam Hussein (2006); el asesinato de Bin Laden (2011); o el gol de Iniesta en la final del mundial de fútbol de Sudáfrica (2010).

Asimismo, tanto los especialistas en relaciones públicas globales como los corresponsales en información internacional han adquirido una relevancia y tal vez un *glamour* que no tiene parangón en el campo de la comunicación. Ryszard Kapucinski, Seymour Hersh o George Orwell, por nombrar una exigua muestra, se han convertido en auténticas celebridades internacionales. Incluso, los propios decisores políticos de los diferentes países, representados en muchas ocasiones por embajadores y diplomáticos, han reconocido la trascendencia que tiene mantener una exquisita reputación con respecto a aquellos especialistas de la comunicación internacional. No en vano los pos-

tulados de la Nueva Diplomacia Pública apuestan por la capacidad de seducción fundamentada en la imagen proyectada por un país a través de los medios de comunicación internacionales. Es decir, priorizan convencer sobre vencer, o lo que es lo mismo, el poder blando sobre el poder duro. Al fortalecimiento de esas imágenes o marcas, también denominadas como marcas territorio, se dedican los gabinetes de comunicación de los diferentes Estados, aunque también los de sus regiones o ciudades (Lara: 2015), desarrollando las denominadas técnicas de *spin doctor*, que buscan mejorar la imagen proyectada en el marco de la comunicación internacional.

Las relaciones públicas internacionales deben abordar indefectiblemente la cuestión fronteriza así como la de la distancia. En efecto, lo que distingue a la comunicación internacional sobre otros tipos de comunicación especializada y consecuencia de su transversalidad, radica en esa dimensión extranjera, foránea o exótica. Durante mucho tiempo dicha dimensión fue determinada por interminables distancias, fronteras claramente definidas e incluso la utilización de otras lenguas, a menudo desconocidas. Sin embargo, el desarrollo de la tecnología vinculada al campo de la comunicación, junto a la continua evaporación de las fronteras en un mundo cada vez más global, complica hoy la evidente distinción de la comunicación local/regional e internacional. La decisión sobre las cuotas pesqueras tomada en Bruselas tiene mucha más trascendencia sobre un armador gallego que cualquier bando municipal de su propia localidad. Por lo tanto, lo internacional ya no se puede reducir a lo incluido en aquellas secciones de los diarios o de los programas radiofónicos o de televisión, sino que la mayor parte de las informaciones comunicadas gozan de tal distinción: la victoria alemana en la final del Campeonato Mundial de Fútbol de Brasil 2014, las últimas reuniones del G20 o de los países BRICS, la proclamación del papa Francisco, la asunción de la presidenta chilena Michelle Bachelet, el controvertido *impeachment* de su homóloga brasileña Dilma Rousseff, los problemas para conformar gobierno en España entre 2015 y 2016, las elecciones norteamericanas de 2016 o los contemporáneos Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, forman (o formarán a corto plazo) ya parte de ese gran angular en el que se ha convertido la comunicación internacional (Tuñón, 2017: 20-21).

Al contrario de lo que pudiera parecer, la globalización y la progresiva desaparición de las fronteras no viene acompañada de una homogeneización del mundo en el que vivimos. Podremos vivir interconectados pero seguimos manteniendo nuestras líneas de fractura, las cuales pueden incluso profundizarse en el marco de la crisis financiera y económica actual, que asola todavía a algunos continentes. Precisamente Europa viene afrontando, una parte, su posible fragmentación (en curso) con motivo de salida del Reino Unido de la UE en el marco del conocido Brexit; por otra parte el desarrollo de dos diferentes episodios de fragmentación dentro de los propios Estados miembros de la UE, que podrían en su caso, dar lugar a la formación de dos nuevos estados europeos: Escocia en el marco del Reino Unido y Cataluña dentro de España.

A pesar de todo lo expuesto, el espacio relativo destinado por los medios de comunicación de masas a información internacional tiende progresivamente a reducirse. La comunicación internacional resulta siempre más complicada y costosa, además de requerir un valor agregado en formación personal y lingüística, que probablemente (en la actualidad) sea más complicado de costear. No en vano, al igual que las elecciones al Parlamento Europeo son consideradas como unos comicios de segundo orden, las relaciones públicas internacionales tampoco son decisivas para ganar elecciones locales, regionales o nacionales. La escasa altura de miras de muchos de los políticos de nuestro tiempo y las conexiones de los mismos con los medios de comunicación provocan que, a pesar de su trascendencia, el cortoplacismo le niegue el tiempo y la atención necesarios. Es por ello que se debe analizar y poner en valor el alcance y la trascendencia de la comunicación internacional, de manera que pueda servir a periodistas, analistas, sociólogos, polítólogos y decisores políticos, además del gran público, para ubicar la dimensión internacional de manera que devenga próxima, ajustada y pertinente para las audiencias internacionales y quede situada en el lugar que le corresponde.

En este orden de cosas, no podemos sino retrotraernos a las aproximaciones más comprehensivas que han tratado de abarcar durante los últimos años el compendio de las relaciones públicas internacionales, de las que indefectiblemente bebe el presente trabajo. En ese sentido, resulta imprescindible acudir a la literatura anglosajona

(Williams, 2011; Obijiofor y Hanusch, 2011; Rosenblum, 2010; Owen y Purdey, 2009) o a la francófona (Marthoz, 2012). Mientras que en castellano, debemos humildemente citar la única pero muy reciente aproximación comprehensiva publicada hasta la fecha (Tuñón, 2017). Más allá de la ineludible referencia de la traducción al español de la obra cumbre de Furio Colombo (1997) *Últimas noticias sobre el periodismo: manual de periodismo internacional*, y aparte del auge en periodismo especializado, no se habían podido constatar (hasta el citado) antecedentes comprehensivos en Iberoamérica, sobre ensayos en comunicación internacional o relaciones públicas globales.

No goza el presente trabajo de ánimo de exhaustividad, por cuanto sería inviable en el marco de un breve ensayo, dada la amplitud temática que implican las relaciones públicas internacionales, motivo por el que sólo se proponen debates y desafíos, pero sin agotarlos. Se pretende que el propio lector, tras ser dotado de un conjunto de habilidades, sea capaz de complementar la información provista, analizarla, diseccionarla, e incluso investigar científicamente acerca de los temas propuestos, por medio de las herramientas metodológicas apropiadas, todo ello adaptándose y beneficiándose de las nuevas tecnologías en general, y en particular de las posibilidades ofrecidas por internet.

No cabe duda de que uno de los principales cometidos del presente estado del arte consiste en estimular el debate, la retórica y la oratoria en torno a los asuntos internacionales. En cierta medida, pretende elevar el nivel del discurso de algunas de las tertulias que llenan muchos de los medios de comunicación en la actualidad. Se trata de contribuir a sustituir a aquellos tertulianos u *opinadores*, que pretenden saber y que se toman la licencia de opinar de cualquier materia, como si de eruditos sabios se tratase, por profesionales de las relaciones públicas internacionales, que puedan dominar las técnicas indicadas para obtener la información necesaria en cada caso, de cuyo posterior análisis podrá desglosarse una opinión reflexionada y argumentada, sostenida en datos sólidos, investigaciones y reflexiones académicas. En definitiva, como sostiene el ensayista y académico Carlos Elías, “el verdadero debate implica una gran preparación previa. Una práctica habitual en el periodismo anglosajón, pero de la que carecemos en muchos países latinos” (Elías, 2008: 12).

El conjunto de las relaciones públicas internacionales bien puede agruparse en seis unidades temáticas diferenciadas, siguiendo la novísima propuesta de Jorge Tuñón (2017), a saber:

- a) Teoría de la comunicación global: los dilemas presentados por la comunicación y la incomunicación globales, además de por la problemática de la localización y la nueva noción de la *glocalización*, sin obviar cuestiones recurrentes sobre libertad de prensa y ética de la información a escala internacional.
- b) Práctica del periodismo internacional: la evolución de la producción de la información internacional con motivo de las potencialidades ofrecidas por las TIC y distinguiéndose de los recursos y las fuentes obtenidos sobre el terreno por el corresponsal u otro tipo de comunicadores en destino.
- c) Empresa y sistema de medios internacional: la trascendencia de los conglomerados mediáticos a la hora de configurar los medios de referencia mundiales, insistiendo en los posibles déficits democráticos que dicho modelo puede comportar.
- d) Actores, diplomacia y relaciones públicas: los distintos actores que participan de las relaciones públicas internacionales, incluso los que lo hacen desde la perspectiva, bien de la propaganda, bien de la nueva diplomacia pública.
- e) Cobertura de crisis y conflictos bélicos: las relaciones públicas globales en el marco tanto de los desastres y las crisis humanitarias, como de los conflictos internacionales, haciendo una especial mención a los grupos terroristas como novísimos actores relevantes de las relaciones públicas internacionales.
- f) Modelos mediáticos y áreas geopolíticas: la evolución y los peculiares rasgos distintivos de los diferentes modelos de sistemas de medios en función de sus respectivas áreas geopolíticas de influencia.

## Relaciones públicas globales y nuevas tecnologías

El impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el marco de las relaciones públicas globales posee sus particularidades en función de las distintas áreas geopolíticas, así como de las

culturas mediáticas. Si bien no cabe duda de que la irrupción y la convergencia de las tecnologías ha transformado no sólo la producción de la información a escala internacional sino también el consumo de la misma, un análisis fino de la situación debe permitir puntualizar en función de determinadas variables: el desarrollo de múltiples plataformas, tanto para la provisión como para el consumo informativo; la emergencia de nuevas fórmulas y agentes de la producción informativa como los integrantes del *periodismo ciudadano*; las novedosas y multidisciplinares tareas ahora encomendadas a los profesionales de las relaciones públicas; las cuestiones éticas derivadas de los avances tecnológicos; o la creciente interacción entre los consumidores (audiencias) y los productores (comunicadores) de información.

Tal y como sucede en todas las organizaciones, los cambios derivados de la implementación de las TIC pueden verse con ciertos recelos también por los profesionales de las relaciones públicas, sobre todo cuando vienen acompañados de la necesidad de producir más con menos plantilla, recursos, presupuesto y salarios. Más allá de esa situación común al resto de los sectores profesionales, los informadores aceptan con normalidad las TIC introducidas dentro de sus prácticas laborales, en tanto pueden percibir que dichas tecnologías mejoran la eficiencia de sus rutinas, alivian sus cargas y minimizan los errores de trabajo.

Dando por aceptado que las TIC han pasado a determinar los flujos de comunicación política internacionales, quedaría por verificar si han generado unas mejores prácticas informativas. No se trata de una cuestión pacífica o de respuesta unívoca por parte de los académicos. En lo que concuerdan es en que las prácticas en materia de relaciones públicas, tal y como eran conocidas antes de la irrupción de las TIC, han sido radicalmente transformadas, incluyendo la relación entre los productores y los consumidores. Efectivamente: las fronteras entre la práctica periodística y otras fórmulas relacionadas con la comunicación pública se han difuminado; internet ha dejado prácticamente obsoletos otros formatos comunicativos; los intereses comerciales de los conglomerados propietarios de los medios de comunicación de masas han difuminado las diferentes identidades laborales relacionadas con la producción comunicativa; la globalización ha hecho

también a los profesionales de las relaciones públicas alejarse de las lógicas nacionales, para dar prioridad a las locales y globales.

Asimismo, se ha argumentado respecto a la democratización de la esfera pública acarreada por la utilización de las TIC en la producción informativa. Una democratización que probablemente haya supuesto también la pérdida de la hegemonía, que los profesionales de la información tuvieron en calidad de *gatekeepers* o guardianes de la misma. Dicha promoción de la esfera pública deriva de las bondades de internet, por cuanto ha generado un modelo sin estructura jerárquica, de mínimos costes de transacción, de alcance global, instantaneidad y fácil elusión de la censura. En la práctica, todo ello ha permitido la profundización en la democratización de la información disponible en la web, convirtiéndola en un inagotable foro de discusión y encuentro para los grupos y la sociedad civil, cuya voz puede hacerse oír y sirve para retar y vigilar a las instituciones establecidas, tanto de modelos democráticos como no democráticos, supervisando y publicitando (internacionalmente) sus prácticas.

Igualmente, la aplicación de las TIC ha tenido como consecuencia un incremento tanto del volumen de noticias, como de la rapidez en la diseminación de las mismas; el citado empoderamiento de las audiencias que ya no sólo son tales, sino que bien pueden pasar de consumidoras a productoras de noticias; o la creciente interacción entre productores y consumidores. No debe obviarse que la explosión de la denominada *comunicación participativa*; el aumento de la investigación sobre las audiencias para determinar sus patrones de consumo informativo; la proliferación de contenidos informativos personalizados; la reorganización de las redacciones según los intereses de las audiencias; el desarrollo de nuevas formas de narrativa y relato según canales y audiencias; o la posibilidad de la valoración multimedia de las informaciones; suponen todos ellos cambios concretos en las prácticas informativas, derivados de la irrupción y la aplicación de las TIC en conjunción con la eclosión de internet.

Se ha querido también discernir acerca de cómo la producción informativa en línea a través de internet ha modificado la cobertura y la producción de información, si bien no debe obviarse que los cambios no han sido idénticos para todas y cada una de las nuevas

plataformas disponibles. Específicamente, la producción informativa en línea se diferencia de la *tradicional*, por cuanto respecta a variables como la velocidad o instantaneidad; la nula restricción espacial; la multiplicidad y la policentralidad de emisores del mensaje; o la interactividad entre emisores y audiencias; así como el incremento en la participación de estas últimas.

Tal y como se esgrimía con anterioridad, se ha venido discutiendo si todos los cambios en las relaciones públicas originados por la implementación de las TIC son plausibles o si por el contrario han sido susceptibles de provocar algún tipo de disfuncionalidades. Cabe analizar si aquella multiplicidad y policentralidad de emisores del mensaje derivada de la apertura de la producción informativa en línea supone algún tipo de riesgo para su objetividad, precisión e imparcialidad. En otras palabras, si la pérdida de la hegemonía de los profesionales de la información acerca de la vigilancia sobre la misma supone un riesgo. Asimismo, cabe reflexionar sobre cómo la inmediatez acerca de la diseminación de los contenidos informativos puede erosionar los tradicionales valores de la práctica informativa en relación a su veracidad, equilibrio, precisión o imparcialidad. De hecho, las TIC permiten coberturas en tiempo real, lo que socava y dificulta su precisión, imparcialidad y equilibrio. No es posible ser el primero en dar las noticias a la vez que hacerlo de manera completa y precisa. Además, el incremento de la utilización de internet y de los servicios de correo electrónico por parte de los informadores a la hora de acceder a las fuentes informativas, también puede suscitar dilemas éticos o promover ciertas complacencias entre aquellos. En la actualidad es más fácil, cómodo y económico utilizar fuentes derivadas de intercambios electrónicos cuya identificación no resulta viable o segura, así como utilizar información en línea sin verificar; prácticas que en ambos casos quiebran los principios éticos de las relaciones públicas internacionales y que antes de la irrupción de las TIC eran (sencillamente) inviables.

Por último, es necesario recordar que, como no todos los territorios del planeta tienen idéntico desarrollo socio-económico, tampoco han asistido a una idéntica introducción de las TIC en las prácticas informativas. De hecho, algunas sociedades tienen todavía notables

dificultades respecto al acceso a ellas, lo cual tiene una evidente incidencia tanto en el desempeño de los profesionales de las relaciones públicas en calidad de emisores, como en la reacción y la participación e interacción de sus audiencias. Por ello en la actualidad el diferente nivel de acceso a las TIC por parte de las distintas sociedades del planeta ha abierto una brecha respecto a la producción de información en general y de comunicación internacional en particular, que en primer lugar debe tenerse muy presente, y en segundo lugar sólo la progresiva profundización en el citado acceso podrá subsanar.

## Desafíos de las relaciones públicas en el siglo XXI

Tal y como se sostenía al inicio del presente trabajo y más allá de las líneas precedentes que resumen el impacto de las TIC en las relaciones públicas globales del siglo XXI, las mismas pueden ser agrupadas en seis unidades temáticas, bloques o partes claramente diferenciados, a saber: a) teoría de la comunicación global; b) práctica del periodismo internacional; c) empresa y sistema de medios internacional; d) actores, diplomacia y relaciones públicas; e) cobertura de crisis y conflictos bélicos; y f) modelos mediáticos y áreas geopolíticas (tuñón, 2017).

Los desafíos derivados del primero de esos bloques temáticos (*teoría de la comunicación global*) tienen que ver con cuestiones como la comunicación y la incomunicación global; la comunicación global y la comunicación local; o la libertad de prensa, junto a los códigos y la ética profesional dentro de un mundo globalizado. De esta manera puede incidirse en el hecho de que las TIC, en conexión con el fenómeno globalizador, vienen provocando una sobreexposición de las audiencias a noticias y mensajes en diferentes formatos. Si bien ello podría entenderse como un paso inexorable dentro del proceso de democratización, en diferentes países del globo aquellas celebradas TIC son utilizadas en aras de la represión de los pueblos. Asimismo, el (des)equilibrio entre el Norte y el Sur tiene su reflejo en los medios de comunicación de masas, que no pueden abstraerse ni de los imperativos económicos ni de la mercantilización de las propias relaciones públicas. El desarrollo de las TIC ha puesto a disposición de los con-

sumidores privados un caudal de información, no sólo impensable hace pocos años, sino también difícil de gestionar al día de hoy, que incluso puede producir una sensación de ahogo y asfixia, es decir de aislamiento e incomunicación.

Uno de los nuevos desafíos que las relaciones públicas deben afrontar tiene relación con la creciente complejidad del mundo y de las relaciones internacionales, así como con la necesaria simplificación de las mismas en su presentación a las audiencias. Por ello, las cuestiones de la proximidad y la localización están en debate. Los sucesos que acaecen lejos de nuestras fronteras bien pueden tener consecuencias irreversibles para quienes habitamos a miles de kilómetros, incluso mucho más trascendentales que las decisiones de los propios gobiernos estatales o subestatales. La *glocalización*, que entremezcla lo local/regional/nacional en la esfera de lo internacional/global y viceversa, resulta hoy imprescindible en el marco de la comunicación y las relaciones públicas internacionales. Los procesos de integración interestatales, las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea o los flujos migratorios, entre otros, ya sólo pueden ser comprendidos por medio de una aproximación multinivel, que vaya de lo particular a lo general y en sentido inverso. El ejemplo norteamericano, la dualización de sus audiencias y el dilema sobre la necesidad y la conveniencia de profundizar en la dimensión internacional de sus relaciones públicas suponen un desafío por cuanto aquel país condiciona todavía el conjunto de la comunicación mundial.

Una de las consecuencias inevitables de la globalización deriva de la vinculación y la confusión entre leyes y valores. Al calor de las TIC, los comunicadores políticos internacionales no sólo se ven expuestos a las leyes de sus propios países, sino también a las de aquellos en los que tienen difusión sus escritos, en una suerte de *aldea global* como pregonaba Marshall McLuhan (1962 y 1964). Pero también existen divergencias en cuanto a los valores, generándose fricciones entre los diferentes modelos civilizacionales por imponer los propios, revisiéndolos como los más indicados para el desarrollo humano. Es ahí donde se confronta el relativismo moral. ¿Son todos los valores igual de válidos o existen algunos valores universales que deben preponderar sobre los particulares de las civilizaciones y las religiones? Todo

ello entraña con la capacidad que tienen los expertos en relaciones públicas para cubrir los asuntos globales, misma que depende de la libertad y la seguridad de movimientos que encuentran fuera de sus fronteras. No es posible obviar, llegados a este punto, que una cantidad de profesionales de la información internacional muere cada año, víctimas en el desempeño de su profesión y en relación a las censuras impuestas, no sólo por los gobiernos sino también por grupos armados o mafias, entre otros. Por ello los profesionales de la comunicación internacional llevan algunos años tejiendo redes solidarias en favor de la libertad de prensa y de su propia seguridad.

Por cuanto respecta a la *práctica del periodismo internacional*, no deben obviarse trascendentales cuestiones como la evolución de la producción de información internacional o las fuentes de las relaciones públicas globales. Para la comunicación política internacional, como proceso por el cual se disemina información a escala mundial, resulta imprescindible la actividad de los especialistas sobre el terreno y la diseminación de noticias desde fuera de las fronteras, dentro de las cuales se ubica el medio que las difunde. La correspondencia política internacional ha colaborado en la creación de figuras como el corresponsal internacional, que cuenta con un *glamour* y un prestigio que, aunque en descenso debido a la aparición de las TIC y a su propia precarización por restricciones económicas, todavía goza de un cierto reconocimiento entre los diferentes decisores públicos. Actualmente la información internacional resulta extremadamente diversa y se ejerce a través de funciones y perfiles novedosos, que dependen de criterios jerárquicos, geográficos, funcionales, entre otros.

Cabe también reflexionar sobre el futuro de las relaciones públicas en un marco de actuación en el que la tradicional separación entre lo nacional y lo internacional resulta más que difusa, como consecuencia de la transversalidad y la globalización a la que se vienen sometiendo los diferentes procesos políticos, sociales, culturales, económicos y hasta deportivos, poco atentos ya a las cuestiones fronterizas.

Como en el caso de los profesionales de la información y la comunicación, el trabajo del profesional de las relaciones públicas se distingue por la fiabilidad y la calidad de unas fuentes, que sirven para consultar, constatar, probar y verificar la información ofrecida.

De esa manera, las fuentes establecen la veracidad de un hecho, que por sus características resulta noticioso y reseñable.

Al llegar al territorio desde el que debe desempeñar su tarea informativa, el profesional tiene ante sí la labor de construir una agenda de fuentes informativas lo suficientemente relevantes y fiables. En el propio territorio, el informador internacional puede acudir a todo un rango de fuentes que generalmente podrán aportarle valiosos testimonios para sus coberturas: ciudadanos, sociedad civil local, expatriados, medios locales para expatriados en lengua materna del informador, embajadas, agencias de prensa internacionales, universidades, centros de estudios y *think tanks*; ONG o grupos y personalidades religiosas, entre otras. Asimismo, y desde el propio país de origen, el informador internacional, a través de internet, también tiene la posibilidad de acceder a todo un conjunto de fuentes relevantes para la cobertura internacional: buscadores, portales de noticias, páginas web institucionales o corporativas, medios de comunicación internacionales, fuentes tradicionales de referencia en línea como diccionarios, traductores, enciclopedias, atlas geográficos, económicos o políticos, bases de datos o mapas, entre otras herramientas; además de las mismas redes sociales.

Por su parte, el tercero de los bloques temáticos de las relaciones públicas propuestos (*empresa y sistema de medios internacional*), diríme retos de la talla de la relación entre empresas y relaciones públicas al calor de la globalización y los propios medios de comunicación de referencia mundial. De hecho, al igual que sucede en otros sectores, las relaciones públicas internacionales están muy condicionadas por los vínculos entre los medios de comunicación y las empresas o los accionariados de los que dependen. La progresiva concentración en modelos quasi oligopólicos de los medios de comunicación de mayor relevancia a escala internacional, así como el acceso de importantes grupos financieros y económicos en el sector, determina la gestión comercial de las empresas dedicadas a la prensa, así como las prioridades de las redacciones. Dicha situación afecta sobremanera a las relaciones públicas globales, por cuanto en ocasiones puede parecer más alejada de las inquietudes inmediatas de una gran parte de las opiniones públicas nacionales; o necesita de mayores inversiones tanto de

recursos humanos como económicos. Contemporáneamente, pueden surgir conflictos de intereses entre las prioridades de las relaciones públicas y los vínculos, las relaciones o los contratos suscritos por las empresas que cobijan los propios medios de comunicación, lo que influye tanto en la tarea de los informadores políticos internacionales como en el resultado final del mensaje de la comunicación global.

Igualmente, la comunicación política internacional está muy sesgada por la influencia de jerarquías, élites o aristocracias de medios de referencia a escala global, que no solo convienen los temas tratados (*agenda setting*), sino que también acuerdan la forma de tratarlos. Más allá de la evidente diversidad de la prensa global, sus jerarquías reflejan fidedignamente los dilemas y las líneas de fractura (*cleavages*) en torno a la actualidad mundial de manera todavía muy desequilibrada (en función de la fractura Norte-Sur), en beneficio de los medios de comunicación del Norte, y concretamente de los grandes medios de referencia anglosajones. Precisamente éstos retienen una trascendencia e influencia a escala global, que no solo determina sus propias agendas, sino también las de una gran parte de los medios de comunicación a escala mundial. Sin una pretensión de exhaustividad, se debe hacer referencia a las agencias internacionales, las radios internacionales, las cadenas globales de televisión y algunas de las nuevas fórmulas y plataformas ofrecidas por internet, como referentes comunicativos a escala global.

Por lo que respecta a la cuarta de las áreas temáticas de las relaciones públicas globales propuestas por Tuñón (2017) (*actores, diplomacia y relaciones públicas*) no deben obviarse los desafíos inherentes a debates básicos, derivados de los actores de las relaciones y de la comunicación internacional; el transcurso de la propaganda a la nueva diplomacia pública pasando por las relaciones públicas; la nueva diplomacia pública y su relación con las marcas territorio; o la misma política de comunicación y la cobertura mediática internacional de las organizaciones supranacionales.

Por ello debe abordarse la cuestión de los actores de las relaciones y de la comunicación internacional, explicitando cómo aquellos, esenciales y decisivos a los Estados nación y las organizaciones internacionales, generan u ocultan la mayor parte de la información

que compone la comunicación internacional. A pesar de ello no se trata de los únicos actores involucrados en el proceso. Las empresas multinacionales o trasnacionales, las ONG, los sindicatos, incluso los grupos religiosos, los terroristas o los centros de estudios (*think tanks*) también se constituyen en fuentes reconocidas y trascendentas en el marco de la información internacional. Es precisamente dentro de todo ese entramado en el que cada uno de los actores pretenderá diseminar informaciones no siempre inocentes y transparentes, sino sesgadas en función de sus intereses particulares, donde el comunicador internacional debe ser capaz de navegar hábilmente, evitando actuar como un mero altavoz (propagandístico) de los mensajes oficiales emitidos por los gabinetes de prensa de las diferentes instituciones.

En definitiva, el fenómeno de la comunicación internacional debe lidiar con la actitud de los diferentes actores de la sociedad internacional, quienes procuran determinar los flujos de información. Ya se trate de Estados, organizaciones internacionales, ONG, las mismas empresas privadas, entre otros; se procuran servicios de prensa, propaganda y relaciones públicas al objeto de modelar y moldear la información internacional. Ante tales prácticas, los comunicadores internacionales deberían estar en condiciones de tomar una distancia prudente y efectuar una reflexión oportuna para evitar convertirse en meros instrumentos en favor de la manipulación de la opinión pública internacional, en lugar de jugar el papel analítico y crítico que precisamente les demanda la sociedad internacional. La última evolución del fenómeno es la representada por la nueva diplomacia pública, por la cual los actores de la sociedad internacional se valen de las TIC para influir positivamente a escala internacional en la percepción que tiene el conjunto de la opinión pública acerca del actor en cuestión.

Son varios los casos de estudio acerca de la plasmación de las teorías de la nueva diplomacia pública, concretamente bajo la modalidad de las marcas territorio, realizando concretamente un escrupuloso análisis acerca de las nuevas estrategias de comunicación política implementadas por gobiernos locales, regionales, estatales o incluso supraestatales. Estos estudios vienen analizando las virtudes y los defectos hallados al inicio de la andadura de aquellas estrategias de comunicación y relaciones públicas de ámbito internacional, pro-

poniendo ciertas iniciativas, algunas de ellas relativas a la utilización de las TIC, que forman parte de repensadas estrategias de relaciones públicas en materia de marca territorio.

Tal como se sugería, las políticas de comunicación y las coberturas mediáticas de las organizaciones internacionales también vienen siendo objeto de estudio. No en vano, no solo los Estados sino que también las organizaciones supranacionales se han convertido en actores informativos relevantes y prolíficos de la comunicación internacional. Al estar formadas generalmente por diversos países, el entramado informativo y comunicativo resulta muy relevante con motivo de la confluencia de distintas lógicas comunicacionales: la supranacional o la meramente estatal, e incluso la regional o local.

Tomando como ejemplo de análisis de la Unión Europea, se viene arguyendo que, según reflejan diversas encuestas, la UE tiene un marcado problema de imagen (al menos interno) de cara a la opinión pública europea. Se ha movido históricamente desde una falta de visibilidad inicial, a convertirse, desde mitad de la década pasada, en una imagen en ocasiones negativa ante la atribución de la supuesta responsabilidad de los males económicos que vienen asolando al Viejo Continente. No cabe duda de que la política de comunicación diseñada por la UE no ha sido todo lo exitosa que debiera y que ha errado a la hora de explicar la UE a su ciudadanía. Una opinión pública europea que, en una proporción alarmantemente elevada, bien desconoce la UE, bien tiene una imagen vaga y difusa de la misma. Todo ello a pesar de que Bruselas, con base en la existencia de la UE, de la OTAN y de todo un entramado de empresas y ONG internacionales, se ha convertido en una auténtica capital mundial de la información. No obstante, la cobertura de la UE viene siendo realizada de una manera peculiar, entremezclándose también diferentes lógicas de interés que van de lo local a lo supranacional, pero penalizando a la última.

Por lo que respecta a la quinta de las prioridades en el ámbito internacional de las relaciones públicas (*cobertura de crisis y conflictos bélicos*) deben ser agotados los desafíos derivados de la cobertura sobre desastres y crisis humanitarias, y las relaciones públicas en tiempos de conflicto. Un desastre o una crisis humanitaria suponen un evento crítico de consecuencias que alteran el orden regular de

las cosas, por lo que acarrean acontecimientos de primera magnitud en el marco de las relaciones públicas internacionales. Aunque una buena parte de los accidentes, los desastres y las crisis no puedan ser predichos con fecha exacta, sí que puede preverse su acontecimiento, por lo que los profesionales también tienen la opción de prepararse para proveer la mejor cobertura mediática posible. A pesar de la posibilidad de previsión, algunas crisis son permanentemente hipermediatizadas, como viene sucediendo paradigmáticamente hace décadas con el conflicto israelí-palestino, mientras que otras, bien no alcanzan visibilidad, bien aparecen en un momento álgido en los medios de comunicación para pasar enseguida a un olvido relativo, dentro de un fenómeno bien conocido como fatiga mediática. Cabe preguntarse si los medios de comunicación internacionales se preocupan lo suficiente, por cuanto supone una disposición de presupuestos y recursos, de historias en las que los protagonistas no siempre son los adinerados ciudadanos occidentales desplazados de vacaciones en los más exóticos lugares del planeta, sino que por el contrario, pueden reflejar las crisis humanitarias más desesperantes originadas por accidentes naturales o por los más diversos conflictos étnicos o políticos. Resulta evidente la complejidad que plantea a los informadores este tipo de eventos. Es precisamente en esas situaciones de extrema dificultad cuando el buen trabajo del informador internacional marca la diferencia y supone un valor añadido, cuando no se queda en la reiteración hasta la saciedad del drama de la devastación, sino que profundiza más allá, busca historias colaterales que ayuden a explicar (política y socialmente) las causas y las consecuencias de las crisis humanitarias.

Asimismo, otras de las imágenes tradicionalmente vinculadas con la información y el periodismo político internacional es la del reportero de guerra cubriendo conflictos bélicos en cualquier parte del mundo. Pasa por ser una de las tareas más vocacionales de la profesión, si bien requiere de una preparación, primero intelectual y después física y psicológica, para la que no todos los profesionales están lo suficientemente preparados, con motivo del riesgo implícito en materia de seguridad personal. La libertad informativa, en el marco de la cobertura de los conflictos bélicos es inversamente proporcional a las restricciones o censuras, a las que muchos informado-

res se enfrentan al ser constreñidos por su condición de ciudadanos patriotas o testigos de los acontecimientos. Cabe aquí introducir la dimensión de la propaganda y de la contrapropaganda políticas, a las que la información sobre conflictos internacionales se ve sometida por los contendientes, que no solo dirimen una batalla bélica sino también informativa, por la que tratan de condicionar o determinar la agenda mediática de los conflictos por medio de la utilización de las conocidas técnicas de *spin doctor*.<sup>1</sup> Como parece evidente y con motivo de la naturaleza de los hechos objeto de información, la tarea del informador sobre el terreno dista de ser tan cómoda y confortable como la del editor o la del jefe de mesa en la redacción, padeciendo toda una serie de limitaciones logísticas que dependen sobremanera tanto de la naturaleza como de los propios contendientes del conflicto. Últimamente, los informadores se han convertido también en uno de los primeros objetivos de algunos grupos terroristas, como ha sucedido desde 2014 con aquellos ligados al Estado Islámico, por lo que cada vez existe una mayor conciencia dentro de las organizaciones profesionales sobre la formación previa de los informadores, preferentemente en materia de seguridad personal. Igualmente debe esbozarse el debate acerca de aquellas corrientes que abogan por un modelo de información al servicio de la prevención y la reconciliación, el denominado periodismo de paz.

Por último, el sexto de los bloques temáticos que componen las relaciones públicas globales (*Modelos mediáticos y áreas geopolíticas*) versa esencialmente sobre la evolución de los modelos mediáticos y de la información en las diferentes áreas geopolíticas. Los modelos mediáticos y de relaciones públicas no son uniformes en la actualidad en el conjunto del planeta. Las diferentes áreas geopolíticas responden a modelos mediáticos que en ocasiones comparten elementos característicos comunes y que vienen a determinar, explicar o influir en las prácticas de las relaciones públicas, así como en el papel que juegan

<sup>1</sup> Hargreaves (2005: 98-101) define las técnicas de *spin doctor* como las utilizadas por los departamentos de prensa o relaciones públicas, tanto de gobiernos como de empresas, para canalizar, alterar y modificar, en función de sus propios intereses, la información filtrada a los medios de comunicación, con el objeto no solo de determinar la agenda (*agenda setting*), sino también el sentido de los mensajes de los mismos.

los medios de comunicación en las diferentes culturas. Partiendo de los tradicionales modelos occidentales, se ilustran los trazos esenciales de otros modelos de organización mediática pertenecientes a sociedades no occidentales, también determinados por factores económicos, políticos o culturales. Resulta asimismo necesario discernir si los modelos europeo, norteamericano, latinoamericano, chino, africanos, o los del mundo árabe y de Oriente Medio constituyen una adecuada representación de los sistemas globales de prensa o mediáticos del siglo xxi; es decir, si en el marco del mundo globalizado actual resulta posible establecer científicamente un esquema universal para la clasificación de los sistemas de medios y las teorías de las relaciones públicas, o si dichos intentos resultan ya baldíos.

## Referencias

COLOMBO, F. (1997). *Últimas noticias sobre el periodismo. Manual de periodismo internacional*. Barcelona: Anagrama.

ELÍAS, C. (2008). *Fundamentos del periodismo científico y divulgación mediática*. Madrid: Alianza Editorial.

HEARGREAVES, I. (2005). *Journalism: A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press.

IZQUIERDO LABELLA, L. (2010). *Manual de periodismo local*. Madrid: Fragua.

IZQUIERDO LABELLA, L. (2012). *Comunicación glocal: el periodismo local abre una ventana al mundo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

KAPUSCINSKI, R. (2004). *Retrato de un reportero*. Barcelona: Anagrama.

LARA, R. F. (2015). *La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional. Los casos de Ciudad de México, Singapur y Bilbao* (tesis doctoral). Bilbao: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

LARA, R. F. y M. F. Flores (primavera-verano, 2012). Marca país y diplomacia pública. El caso de “Imagine: Education in/au Canada” y la atracción de estudiantes de intercambio. *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, 23, 69-87.

MARTHOZ, J. P. (2012). *Journalisme International*. 2<sup>a</sup> ed. Bruselas: De Boeck.

MCLUHAN, M. (1962). *The Gutenberg Galaxy: The making of typographic man*. Toronto: University of Toronto Press.

MCLUHAN, M. (1964). *Understanding Media: The extensions of man*. Nueva York: McGraw Hill.

MORENO, L. (2014). *Europa sin Estados: unión política en el (Des)orden global*. Madrid: Catarata.

OBIJIOFOR, L. y F. Hanusch (2011). *Journalism across cultures: An introduction*. Londres: Palgrave Macmillan.

OWEN, J. y H. Purdey (2009). *International News Reporting: Frontlines and Deadlines*. Oxford: Wiley-Blackwell.

PRIETO ARELLANO, F. (2013). *Propaganda, información y conflicto en el periodismo internacional*. Madrid: Copy Red.

ROSENBLUM, M. (2010). *Elements of Global Reporting*. Nueva York: de.Mo Design Limited.

SANMARTÍ, J. M. (2014). El periodismo internacional, una vision global del mundo en el marco del EEEES. RIESED. *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Estudios Educativos/International Journal of Studies in Educational Systems*, 2 (3), 75-98.

STEPAN, P. (2000). *Photos that changed the World*. Londres: Prestel.

TUÑÓN, J. (2009). *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/8715/>

TUÑÓN, J. (2010). *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. Sevilla: Fundación del Centro de Estudios Andaluces.

TUÑÓN, J. (2011). Crónica de la acción exterior de la Unión Europea 2011. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 22.

TUÑÓN, J. (ed.) (2011b). *Multilevel governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Sevilla: Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Fundación del Centro de Estudios Andaluces.

TUÑÓN, J. (2012). Crónica de la Unión Europea 2012. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 24.

TUÑÓN, J. (2013). Crónica de la Unión Europea 2013. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 26.

TUÑÓN, J. (mayo-agosto, 2013b). La imagen de España en el mundo. *Revista Internacional de Sociología*, 71 (2).

TUÑÓN, J. (2013c). *Marca España: the New Public Diplomacy challenge to catch up an ill country?* (artículo no publicado, presentado a la Conferencia Internacional *Communication in Times of Crisis*) Granada, España.

TUÑÓN, J. (2014). Crónica de la Unión Europea 2014. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 28.

TUÑÓN, J. (2015). Crónica de la Unión Europea 2016. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 30.

TUÑÓN, J. (2016). Crónica de la Unión Europea 2016. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 32.

TUÑÓN, J. (2016b). Empresas, instituciones y grupos de Interés en la definición de la Marca España. En: J. Molins; L. Muñoz e I. Medina (eds.) *Los grupos de interés en España*. Madrid: Tecnos.

TUÑÓN, J. (2016c). *La ética de la corrupción en España* (informe científico). Barcelona: OBS Business School.

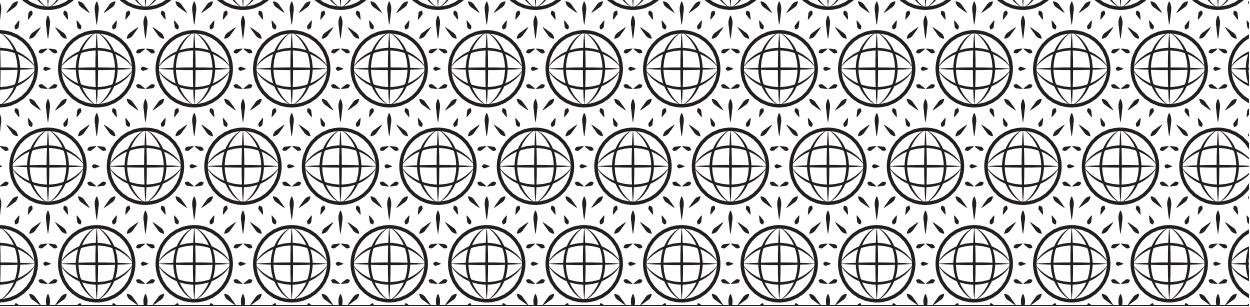
TUÑÓN, J. (2017). *Comunicación Internacional. Información y desinformación global en siglo xxi*. Madrid: Fragua.

TUÑÓN, J. y E. Brey (2010). El fútbol como vehículo de afirmación de las identidades periféricas en España. En E. Mata, P. Burillo y A. Dorado (eds.) *¿Cómo hacer del deporte una herramienta para el desarrollo?* Madrid: Asociación Española de Investigación Social Aplicada al Deporte. Recuperado de <http://www.aeisad.org/subpage/publicaciones-asociacion-espanola-investigacion-social-aplicada-deporte.php>

TUÑÓN, J. y E. Brey (2012). Sports and politics in Spain. Football and nationalist attitudes within the Basque Country and Catalonia. *European Journal for Sport and Society*, 9 (1+2), 7-32.

TUÑÓN, J. y M. J. Marzá (2012). La Marca Canarias en Europa. La ultraperiferia como distintivo de una exitosa estrategia política de comunicación. *Revista Latina de Comunicación Social*.

WILLIAMS, K. (2011). *International Journalism*. Londres: Sage.



## CAPÍTULO 12

# Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice

ANDRÉS BARBA VARGAS

---

## Introducción

A lo largo de las últimas décadas y en el contexto de una economía cada vez más interdependiente y articulada, localidades en distintas partes del mundo han impulsado una serie de políticas y construido discursos tendientes a encaminar o consolidar a su respectiva región en un espacio favorable para el desarrollo de la innovación y el emprendimiento. Cada vez con mayor intensidad, las regiones al interior de los propios países compiten, ya sea entre sí o bien con regiones de otros países, por atraer mayores flujos de inversión, buscando con ello mejorar sus propios niveles de desarrollo, incrementar su competitividad y generar o evidenciar sus ventajas diferenciadoras con respecto de otras zonas geográficas.

El debate ha cobrado fuerza especialmente desde los noventa, cuando desde el ámbito académico, Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff dieran forma al concepto *triple hélice*, que *grosso modo* sostiene

que en el marco de una nueva era económica, en la que el conocimiento y la capacidad de inventiva constituyen la materia prima de mayor valor, la triple hélice puede surgir en un espacio geográfico determinado si logran consolidarse una serie de interacciones entre tres importantes agentes, necesarios todos para propiciar un entorno favorable para la innovación: el gobierno, la empresa y la universidad.

En el caso mexicano, la década de 1990 representó la consolidación del modelo de apertura económica impulsado por el gobierno federal, gracias en buena medida al inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con lo que se inaugura una etapa sostenida a lo largo de varias administraciones, en la que el gobierno central busca afianzar una política económica basada en el desarrollo de capacidades exportadoras a gran escala y el impulso de ventajas regionales al interior del país para hacer más factible la atracción de inversiones.<sup>1</sup>

Paralelamente y en el escenario regional de Jalisco, los años noventa marcarían no sólo el despegue de un fuerte activismo internacional de los sectores gubernamental, empresarial y universitario en el estado, sino que además pareciera ser el momento en que el gobierno jalisciense asumió el papel de *ente articulador* de los otros agentes involucrados en la tesis de Etzkowitz, logrando sentar las bases para alentar las interacciones a las que se refiere la teoría de la triple hélice, comenzando así una fase gradual de consolidación. De esta forma, el proceso que desde hace más de veinte años ha vivido la internacionalización en Jalisco —en buena medida, orquestada e impulsada por el sector gubernamental local—, ha servido no sólo para detonar el crecimiento de los indicadores de internacionalización en sí mismos, sino también para asentar las condiciones de un nuevo modelo de desarrollo que, como sostiene el discurso del gobierno estatal, pretende posicionar a Jalisco en la llamada *economía del conocimiento*.

<sup>1</sup> Si bien la mayor parte de los estudios en la materia sostienen que la etapa de apertura y liberalización económica y comercial de México tiene como punto de partida el ingreso del país al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, se considera al TLCAN como la apuesta más importante y robusta impulsada por el gobierno mexicano para encausar la economía nacional hacia el exterior.

## El modelo de la triple hélice

En el inicio del siglo actual, diversos estudiosos de la innovación han destacado que ésta no surgirá de manera exclusiva del interior de una empresa, aún cuando es en el sector empresarial donde mayor apremio existe por incursionar en estrategias que detonen la capacidad de inventiva para, con ella, alentar la generación de riqueza. Bajo los modelos actuales y a diferencia de los planteamientos teóricos y de caso surgidos principalmente en las décadas de 1980 y 1990, ahora se sostiene la necesidad de que la firma interactúe con agentes externos, que no siempre responden a sus intereses y que se sitúan en un entorno más amplio al de la lógica y dinámica empresarial. De acuerdo con estas tesis, las colaboraciones de la compañía con otros actores permiten el surgimiento de un ambiente propicio para la innovación y el emprendimiento, lo que a su vez facilita el desarrollo de nuevos productos, servicios o esquemas de organización, potenciando así el rendimiento y éxito de la empresa en un entorno de gran competencia global.

El trabajo que particularmente ha desarrollado Henry Etzkowitz, concerniente a la innovación y a la relación entre la investigación científica y la industria, data de la década de 1980, sin embargo, fue aparentemente en los años noventa cuando acuña el concepto *triple hélice* y, en conjunto con Leyersdorf y otros autores, comienza a publicar diversos trabajos acerca de este modelo de articulación tripartita. El primer texto en el que se menciona literalmente el concepto saldría a la luz en 1995, en un artículo publicado en la revista de la Asociación Europea para el Estudio de la Ciencia y la Tecnología (EASST), y para 1997, de forma conjunta con Leyersdorf, publicaría un libro dedicado al análisis del papel de las universidades en la economía del conocimiento. A partir de entonces, sus tesis respecto de la triple hélice habrían de multiplicarse y enfocarse en contextos o espacios diversos: desde Europa y Estados Unidos hasta América Latina y China.

Al plantear que la innovación no proviene en exclusiva de una compañía, Etzkowitz sitúa a la universidad y al gobierno en la misma escala de importancia que la empresa, teniendo todos el objetivo común de lograr la adaptación más conveniente al modelo de desarrollo propuesto, enfocado en generar un espacio propicio para la

innovación, lo que permite a una región en particular adaptarse y beneficiarse con mayor facilidad a las dinámicas inherentes a la economía del conocimiento. En un artículo publicado en 2002, Etzkowitz precisaba con mayor claridad el argumento expuesto anteriormente:

The National Systems of Innovation (NSI) approach is especially well suited to analysis of bounded phenomena, within nations or individual firms. Although other sources are taken into account, incremental innovation is viewed as primary occurring within the firm, through various forms of learning [...] A different model of the sources of innovation is required to account for discontinuous as opposed to incremental innovation. Innovation is likely to come from outside of the individual firm or even from another institutional sphere such as the university, where the focus of attention is on original path breaking developments, whether in science or technology. [...] As innovation moves outside of a single organization, lateral relationships across boundaries, rather than hierarchical bureaucratic structures, become more important. (Etzkowitz, 2002: 1)

Derivado de esta premisa de relaciones horizontales e innovación pluricéntrica, Etzkowitz plantea un nuevo modelo para alentar la construcción de espacios propicios para la nueva economía basada en el conocimiento: la triple hélice, definida por el autor de la siguiente forma:

[La triple hélice] is a spiral model of innovation that captures multiple reciprocal relationships at different points in the process of knowledge capitalization. The first dimension of the triple helix model is internal transformation in each of the helices, such as the development of lateral ties among companies through strategic alliances or an assumption of an economic development mission by universities. The second is the influence of one helix upon another... [...] The third dimension is the creation of a new overlay of trilateral networks and organizations from the interaction among the three helices, formed for the purpose of coming up with new ideas and formats for high-tech development. The triple helix denotes the university-industry-government relationship as one of relatively equal, yet interdependent, institutional spheres which overlap and take the role of the other. (Etzkowitz, 2002: 1)

Etzkowitz añade además una escala geográfica al concepto, precisando que una triple hélice puede conformarse en un espacio multinacional, nacional o regional, en el que intervienen variables relacionadas con el cambio de valores y la consideración de nuevos actores en la fórmula:

[...] these spaces are created as a consequence of a change in values among promoters of regional economic development from a sole focus on 'business climate' and subsidies to firms, to creating the conditions for knowledge-based economic development. One indicator of this shift is the increased involvement of universities and other knowledge producing and disseminating institutions. (Etzkowitz, 2002: 1)

El autor señala además que existen tres etapas distintas y escalables, que requieren intervenciones diferenciadas para una plena implementación de un modelo de desarrollo triple hélice. En primer lugar, se encuentran los *espacios de conocimiento*, concepto que de acuerdo con el sociólogo e historiador fue creado por la académica de la Universidad Nacional Autónoma de México Rosalba Casas, para referirse a la desconcentración de los centros de investigación de la Universidad Nacional desde la Ciudad de México hacia otras partes del país, con lo que se detonan proyectos, tecnologías y negocios en zonas geográficas donde previamente no existía ese potencial. A la segunda etapa Etzkowitz la llama *espacios de consenso*, en la que se busca reunir a personas con formación en diversas disciplinas con el objetivo de alentar el surgimiento de nuevas ideas y estrategias de desarrollo. La mejor ventaja en esta segunda fase, sostiene el autor, surge si en la región existe una o varias universidades, pues no sólo son fuente de conocimiento, sino también de emprendimiento. Finalmente, se encuentra el *espacio de innovación*, la etapa más elevada de la escala, en el que se generarán los mecanismos necesarios para que puedan concretarse las metas que se plantearon en el espacio de consenso.

Por su naturaleza incluyente y de interacción con agentes de gran vitalidad en el espacio local, la ecuación tripartita planteada por Etzkowitz convierte a la triple hélice en un modelo de gran interés

para aquellas demarcaciones territoriales que al interior de un país cuentan con los elementos necesarios para potenciar dicho esquema en el marco de la economía del conocimiento.

Debe destacarse además que de acuerdo con los estudios efectuados por el propio Etzkowitz, suele ser el sector privado el que motiva el diseño de políticas de innovación por parte de los gobiernos. Esta necesidad empresarial por adentrarse a las dinámicas de innovación estaría fundamentada en una fuerte apertura globalizadora de los flujos de capital, vivida con particular intensidad desde la década de los ochenta, así como de la liberalización del comercio, el *outsourcing* y, en general, de los negocios internacionales, y por tanto de una muy intensa competencia a escala global.

En ese contexto y siguiendo la tesis de Etzkowitz, la empresa estaría buscando la participación de la universidad en esta dinámica, en virtud de la fortaleza que a esta última le es inherente en lo que hace a la investigación y la inventiva. Sin embargo, caben aquí algunas interrogantes respecto del interés de las universidades en la dinámica propuesta por Etzkowitz: ¿tiene la universidad el mismo nivel de necesidad o urgencia de participar? O en todo caso, ¿está la universidad lo suficientemente convencida y preparada para adentrarse a esta dinámica? Y si no lo está, ¿cómo convencerla o prepararla, desde su interior o desde el exterior? Adicionalmente, ¿qué papel debe jugar el gobierno —particularmente el local, que es, en general, el más cercano a la empresa y a la universidad— para alentar las interacciones entre la universidad y el empresariado, en el ánimo de dar forma a un modelo de desarrollo triple hélice?

En México, y en el caso particular de Jalisco, parece haber sido el gobierno estatal el que impulsó una estrategia de articulación y de *tendido de puentes* con los otros dos sectores (y entre éstos), detonando primeramente una muy activa dinámica de internacionalización.

## **Jalisco y la triple hélice**

Con una población cercana a los ocho millones de habitantes, el estado de Jalisco tiene un producto interno bruto (PIB) que en 2016

rondaba los 62 mil millones de dólares,<sup>2</sup> lo que convierte a esta entidad en la tercera economía de México, si consideramos en primer sitio a la capital del país y su zona metropolitana (binomio Ciudad/Estado de México).

El estado tiene como capital a la ciudad de Guadalajara, la segunda concentración urbana de la nación, que integra actualmente a nueve municipios y a poco más de cinco millones de habitantes. Su posición económica permitió que en 2007 la capital jalisciense fuera posicionada en el quinto lugar de entre las diez ciudades del futuro y la segunda con mayor potencial económico en América del Norte, según la publicación británica *FDI*, del grupo Financial Times Ltd (Seijal, 2007).

Jalisco también es sede del clúster más consolidado e importante de México en lo que hace a las industrias dedicadas a la tecnología, mismo que según la agencia de promoción internacional del gobierno federal, Proméxico (2016: 22) “reúne a más de 600 empresas de alta tecnología, 78 mil profesionistas, 35 centros de diseño, 4 centros de investigación y más de 40 años de experiencia en la industria electrónica y de telecomunicaciones”. Por otra parte, más del 53% de las exportaciones del estado en 2017, equivalentes a más de 25 mil 800 millones de dólares, constituyeron productos y servicios generados por empresas de alta tecnología, de acuerdo con datos del Instituto de Información y Geografía (IIEG, 2018) del gobierno jalisciense, lo que muestra la capacidad productiva (y de aglomeración —o *clustering*— industrial) y la orientación exportadora existente.

En lo que hace al ámbito educativo, Jalisco es sede de aproximadamente 140 instituciones de educación superior, de las cuales alrededor de 30 son de alta calidad académica (Barba, 2012). Por otra parte, las principales universidades y centros de investigación en la entidad daban cuenta en el año 2017 de más de 1,460 de sus docentes como miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), con lo que Jalisco se sitúa en tercer lugar nacional en este rubro, sólo superado por la Ciu-

<sup>2</sup> Datos del año 2016. La cifra en pesos es de \$1,161,406,000,000; por lo que el dato en dólares se obtiene de la conversión con un tipo de cambio promedio cotizado de \$18.75 (por Banamex) al 16 de julio de 2018. Véase IIEG (2016).

dad de México y el Estado de México (Gobierno de México, 2017);<sup>3</sup> adicionalmente, las instituciones de educación superior ofertan en conjunto más de 900 programas académicos, algunos de los cuales son impartidos en idiomas extranjeros y en colaboración con instituciones de otras naciones (SEJ, 2011).

De acuerdo con cifras del gobierno jalisciense, las seis principales instituciones universitarias (una pública y cinco privadas) tienen en conjunto más de 1,200 instrumentos de cooperación internacional, lo que convierte al sistema universitario jalisciense en uno de los más internacionalizados del país. De hecho, según el gobierno estatal, Jalisco es el segundo destino de educación superior de la población extranjera que elige a México para desarrollar un posgrado, un intercambio o una estancia académica o de investigación.<sup>4</sup>

Adicionalmente, la Agenda de Innovación de Jalisco, documento elaborado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt, 2014), en colaboración con más de 50 instituciones nacionales y locales, enlista varios elementos que destacan las características favorables con que cuenta Jalisco para adentrarse en una economía del conocimiento, de entre los cuales sobresalen los siguientes:

- En 2013, la Agenda de Innovación daba cuenta de 534 agentes inscritos en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt), de los cuales el 83% eran empresas; los agentes inscritos, sin embargo, se elevarían a 904 al mes de junio<sup>5</sup> de 2018, lo que evidencia la fortaleza industrial de la entidad;
- En 2012, Jalisco destinó el 0.27% de su producto interno bruto a ciencia, tecnología e innovación, ocupando el cuarto lugar a nivel nacional;

<sup>3</sup> Véase en particular el apartado “México con educación de calidad” y las tablas “Recursos humanos de posgrado y miembros del Sistema Nacional de Investigadores” (pp. 284) y “Sistema Nacional de Investigadores por área de la ciencia y entidad federativa” (pp. 320-326)

<sup>4</sup> Los datos que ofrece la Secretaría de Educación estatal en el Portal de Internacionalización Educativa de Jalisco (<http://estudiaen.jalisco.gob.mx>) corresponden al año 2012, por lo que una estimación más actual, elaborada por el autor en 2018, da cuenta de al menos 1,878 acuerdos internacionales formalizados directamente por las seis principales universidades de Jalisco: UdeG (1,048), ITESM (450), ITESO (129), UP-GDL (92), Univa (80) y UAG (79).

<sup>5</sup> Véase el buscador del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas del Conacyt en <http://148.207.1.115/siicyt/reniecyt/inicio.do>

- En la cuenta acumulada de 2001 a 2014, Jalisco ocupó el sexto lugar nacional como receptor de Fondos Mixtos (Fomix) del Conacyt;
- En lo que hace al Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), Jalisco registró una predominancia en la asignación de recursos a proyectos en red orientados a la innovación (Proinnova);
- El estado da cuenta de un total de 47 parques industriales, cuatro parques tecnológicos y nueve instituciones que operan clústeres, una de las aglomeraciones industriales más amplias entre los estados del país.
- Instituciones de formación e investigación de amplio reconocimiento nacional.

Todos estos factores parecen evidenciar la fortaleza que tiene Jalisco para conformar un *espacio de innovación* basado en tres elementos esenciales: la presencia de sólidas capacidades de formación y de investigación a través de una amplia red de instituciones públicas y privadas que cuentan con una buena infraestructura y la capacidad necesaria para generar conocimiento; un sector empresarial dinámico y competitivo; además de un gobierno local con poder de convocatoria y recursos humanos y financieros suficientes para incentivar proyectos de desarrollo de gran envergadura.

De igual forma, y teniendo presente la tesis de Etzkowitz y Leyersdorf analizadas previamente, en México, Jalisco pareciera representar una entidad con un entorno regional propicio para la generación de lo que los autores llaman un *espacio de innovación*. Por tanto, entendiendo que la entidad se constituye en una región altamente industrializada y con fuertes capacidades de formación, el entorno propio de Jalisco y los antecedentes históricos que influyeron en el surgimiento de una notable capacidad institucional en educación superior, tanto pública como privada, explica cómo es que el gobierno estatal decidiera, en el año 2013, crear la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), encargada de coordinar las políticas oficiales en materia de educación superior y emprendimiento científico y tecnológico, así como de consolidar al estado como un espacio propicio para el desarrollo de la innovación.

El secretario Jaime Reyes (2016), primer titular de la SICyT, narra las condiciones y el contexto en que surgió la dependencia en el año 2013, de lo cual debe destacarse la influencia ejercida por el sector empresarial sobre el gubernamental para la adopción de una decisión de esta naturaleza, tal y como se mencionaba previamente, en la concepción teórica de la triple hélice:

Desde 1970 [Jalisco] ha tenido un impulso en el desarrollo de la industria electrónica [...] que luego evolucionó a un sector de alta tecnología y también desarrollo de *software*. Jalisco iba creciendo rápidamente hacia eso. Existía [además] el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coecytjal); entonces, la visión fue que se necesitaba una representación de tecnología, pero a nivel de secretario, no a nivel de consejo [...] ¿Cómo se desarrolló esto? Ya me lo han dicho anteriormente: fue el empresariado de Jalisco el que le dijo al gobernador, “oye, Jalisco ya está preparado para ir a un nivel más allá de un consejo, [se requiere] de una Secretaría que impulse el desarrollo tecnológico del estado a través de la innovación”. Entonces yo creo que fue muy acertado también que, para ponerle dientes [...] educación superior pública la pasan a la Secretaría de Innovación [...] Tanto Coecytjal como educación superior pública pasan a ser órganos sectorizados de la Secretaría de Innovación.

El hecho de que la autoridad estatal hubiese decidido no sólo crear la SICyT, sino adjudicarle la responsabilidad de ser rectora de la educación superior (habiendo escindido dicha función de la Secretaría de Educación Jalisco), así como de elegir como titular a una figura relacionada tanto al ámbito académico como al empresarial,<sup>6</sup> devela una intención del estado por generar política pública enfocada a articular al sector universitario jalisciense con el empresariado para lograr una meta más ambiciosa: alentar una participación más activa y pertinente del sector universitario en el modelo de desarrollo triple

<sup>6</sup> El propio secretario Reyes comentaría, durante la entrevista concedida al autor, que él mismo ha tenido experiencia profesional en cada una de las dimensiones de la triple hélice: como académico (en el ITESM y la Universidad de Guadalajara); como empresario (al ser emprendedor, inversionista y colaborador durante 19 años en HP y por 15 años en Kodak); y finalmente, como funcionario público desde su nombramiento como titular de la SICyT.

hélice,<sup>7</sup> misma que se enfoca primordialmente en generar una agenda colaborativa por y para la innovación y la economía del conocimiento.

Estos elementos permiten observar un esfuerzo relativamente meditado por construir un discurso oficial favorable a la inserción del estado en la economía del conocimiento, en el que, como lo refiriera el propio secretario Reyes Robles en la entrevista concedida al autor, el gobierno se sitúa en el centro de los esfuerzos de articulación de la universidad y el empresariado.

Debe destacarse, sin embargo, que la creación de la SICyT es el resultado de un amplio periodo evolutivo en el estado de Jalisco, en el que diversos ingredientes, surgidos en el transcurso de por lo menos los últimos 50 años, fueron enriqueciendo la consolidación de un potencial *espacio del conocimiento* en la entidad. En este aspecto, la atracción en la década de 1960 de las primeras empresas de tecnología asentadas particularmente en la ciudad de Guadalajara, junto con un sólido crecimiento demográfico e industrial vivido en el estado desde la etapa del desarrollo estabilizador, convirtieron gradualmente a la capital jalisciense en un polo de atracción de inversiones, talento y desarrollo, lo que termina consolidándose en la etapa de apertura económica, que se vive con particular intensidad desde la década de 1990.<sup>8</sup>

Posiblemente, uno de los ingredientes más relevantes a los que nos referimos en el párrafo anterior, lo constituye el surgimiento y acelerado desarrollo de un proceso de internacionalización gubernamental (especialmente en la esfera estatal), derivado de la evolución del sector de la alta tecnología en la entidad y de un notable incremento de la presencia en el estado de compañías dedicadas a este rubro; y como ya se ha mencionado, de la apertura económica de México (coronada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que inicia

<sup>7</sup> Se pone el acento en el interés de articular espacialmente al sector universitario, dado que como lo ha admitido el secretario Reyes, fue el empresariado de Jalisco el que le propuso al gobernador la creación de la SICyT, con el objetivo de encaminar a la entidad hacia un modelo triple hélice, apuntando además que la visión del empresariado acerca de la universidad jalisciense (en términos generales) suele ser “que no están al ritmo; que no están a la velocidad que se necesita”.

<sup>8</sup> La Agenda de Innovación de Jalisco del Conacyt menciona que los primeros antecedentes del desarrollo tecnológico de Jalisco datan de 1960, con el inicio de operaciones en Guadalajara de las compañías Kodak y Motorola en sus vertientes de manufactura electrónica.

en 1994), del incremento en los procesos de internacionalización y vinculación externa vividos por las principales universidades en el estado, y además, de la alternancia política vivida en Jalisco desde 1995. En este aspecto, debe destacarse que en ese año Jalisco registró la primera alternancia política en el gobierno estatal, lo que desde la perspectiva de algunos estudiosos del fenómeno paradiplomático de México, explica posiblemente el activismo internacional registrado en Jalisco desde fines de la década de los noventa:

Otra de las posibles variables para explicar la participación de las entidades federativas en el ámbito internacional es la filiación partidaria del ejecutivo estatal. [...] aquellos ejecutivos estatales con diferente filiación partidaria que el Ejecutivo federal (gobierno yuxtapuesto), al tener intereses diferentes o complementarios a los reflejados en la política exterior de la federación, tendrán mayores incentivos a participar internacionalmente, por lo que debiera observarse un mayor nivel de participación internacional en entidades federativas con gobierno yuxtapuesto. (Schiavon, 2006: 115)

## La internacionalización en Jalisco

Con la llegada de los gobiernos de alternancia en Jalisco se detonó un cambio de visión acerca del diseño de políticas públicas locales. De pronto, decisiones que anteriormente se efectuaban en coordinación, bajo supervisión o por decisión del gobierno federal, comenzaron a descentralizarse para ser diseñadas e implementadas desde la esfera local.

En este supuesto se inscribe la internacionalización gubernamental, o bien, el desarrollo de acciones de vinculación en el extranjero encabezadas por el gobierno estatal, que provocaron la multiplicación de vínculos internacionales de diversos agentes en la entidad, y también, la articulación entre los mismos actores locales que en ocasiones perseguían los mismos fines.<sup>9</sup> Daniel Villarruel (2010: 52-53) sostiene que

<sup>9</sup> Para mayor referencia acerca del papel relevante jugado por Jalisco en los primeros años de la llamada paradiplomacia o la acción internacional de los estados y municipios de México, véase Barba (2009).

con el arribo de Alberto Cárdenas Jiménez como gobernador de Jalisco en 1995, las relaciones internacionales del gobierno del estado se incrementan sustancialmente. De hecho es en los seis años de gobierno de este periodo que se establece el grueso de hermanamientos del estado. Es en el periodo del gobernador Alberto Cárdenas (1996-2001) que se crea la Dirección de Asuntos Internacionales como dependencia encargada de establecer y coordinar las relaciones internacionales del estado y donde se firma el 67 por ciento de los acuerdos de hermanamiento.

Villarruel (2010) afirma además, en concordancia con Schiavon (2006), que el arribo a Jalisco de un gobernante de un partido político distinto al del presidente de la república marcó un detonante para el impulso internacional en el estado.

En el mismo sentido, Schiavon diseñaría en 2006 un primer instrumento para medir y categorizar la acción internacional de las entidades federativas de México, concluyendo que Jalisco —junto con Baja California y Chiapas— era uno de los únicos tres estados del país que desarrollaban *relaciones internacionales*, la escala más alta de dicha clasificación:

En cuanto a Jalisco, se encontró que esta entidad reúne las características necesarias, de acuerdo con los parámetros de este trabajo, para ser considerada como una entidad que lleva a cabo relaciones internacionales. Esto es, cuenta dentro de su estructura de gobierno con una dependencia especialmente encargada de coordinar y dirigir las actividades en el exterior, maneja un abanico de temas que van más allá del aspecto económico, y forma parte de organizaciones que manejan temas de alcance global (2006: 138).

Paralelamente al activismo internacional mostrado por el gobierno estatal, desde fines de la década de 1990 las seis principales universidades en la entidad,<sup>10</sup> que eventualmente se haría llamar, colectivamente, Grupo Educación Jalisco (GEJ), comenzarían a coincidir

<sup>10</sup> Las seis instituciones son: Universidad de Guadalajara (UdeG), Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), Universidad del Valle de Atemajac (Univa), Universidad Jesuita de Guadalajara (ITESO), Universidad Panamericana de Guadalajara (UP) y el Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara (ITESM-GDL). Todas ellas, fundadoras del entonces

en actividades de promoción internacional y en eventos académicos realizados tanto en el extranjero como en el interior del país; pero también, en aquellas actividades de vinculación internacional que organizaba y, en ocasiones, financiaba el gobierno estatal, especialmente a través de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) y su recién creada Dirección de Relaciones Internacionales (DRI), que vivió momentos de gran intensidad en sus primeros años (Lancaster, 2015). Gerardo Acosta, quien fungiera como coordinador de Vinculación Internacional en la SEJ entre 2000 y 2007, habla de la dinámica de los primeros años en la existencia de la DRI:

con [el gobernador] Francisco Ramírez Acuña pues viene una gran cantidad de giras y lleva a la oficina a crecer exponencialmente en temas... algo importante fue el tema de los congresos internacionales que también se fueron perfilando poco a poco con algunos consorcios de universidades, sobre todo extranjeros, y con los cuales se fueron sumando actores estatales como las universidades. [...] Cada vez teníamos más delegaciones extranjeras que llegaban a Jalisco y que nos pedían atenderlas y la oficina recurría de manera natural a las universidades para hacerles partícipes de estos contactos que se estaban generando en el estado [...] Digamos que en esos *ires y venires* de todos esos contactos y actividades que se iban gestando, fue haciendo más cotidiana la relación del gobierno del estado con las universidades, particularmente en el tema de la internacionalización. Y fue cuando finalmente, después de ver estos ejercicios, estos consorcios externos, creo que fue en alguna gira justamente cuando hablaron de esta dimensión económica de las ciudades universitarias y empezaron a explorar un poco la idea de Jalisco como una ciudad [sic] universitaria que tiene muchas universidades. [...] También las universidades, con este *boom* de giras que organizó el gobernador Francisco Ramírez Acuña, varias autoridades de varias universidades se fueron sumando a las giras y pues ya no solamente era la comitiva empresarial, sino también la comitiva educativa. [...] Entonces, yo creo que el Grupo Educación Jalisco en ese momento, fue como el resultado de todo eso que se fue gestando. (Acosta, 2017)

---

Grupo Educación Jalisco, conocido hoy como el Consorcio Jalisco para la Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior (Consorcio Jalisco).

De esta forma, la confluencia de intereses y la continua presencia de las seis principales instituciones de educación superior en el estado en eventos dedicados a la educación internacional, corrieron a la par de la creación y los primeros años de vida de la Dirección de Relaciones Internacionales en la SEJ, cuyo nacimiento data de 1999. Al cabo de algunos años, ambas circunstancias derivaron en que en el año 2003 dicha instancia gubernamental y las seis universidades suscribieran el primer y único convenio que en su momento existía en México, para crear un grupo de trabajo dedicado en exclusiva a la internacionalización de la educación superior. La propia DRI (SEJ, 2004: 3-4) destacaba algunas características de dicho grupo:

El Grupo Educación Jalisco es la figura institucional creada mediante el Convenio Marco de Colaboración para Actividades Internacionales celebrado entre el Gobierno del Estado de Jalisco por conducto de la Secretaría de Educación y las universidades pública y privadas de la Zona Metropolitana de Guadalajara. El Grupo Educación Jalisco se ha coordinado en materia de educación internacional de manera informal desde 1999, estableciendo programas de movilidad y cooperación educativa alrededor del mundo. El Grupo Educación Jalisco es una red gobierno-universidad que busca el posicionamiento del estado como un destino educativo competitivo de primer nivel en el plano nacional y a nivel internacional.

Por otro lado, y en lo que se refiere a la gobernanza del grupo, Acosta (2017) reconoce que la firma de un convenio de colaboración entre el gobierno y las universidades para crear formalmente al GEJ, tenía “la intención de hacerlo más sistemático”, siendo además —apunta el entrevistado— una iniciativa surgida de la propia Dirección de Relaciones Internacionales de la SEJ, lo que refleja el papel de *ente articulador* que el gobierno estatal ha tenido desde la creación del grupo en la definición de su agenda y especialmente en el diseño del marco normativo con que opera.

La visión del excoordinador de Vinculación Internacional de la Secretaría de Educación Jalisco acerca del GEJ data especialmente de los años en que tuvo lugar su función en la Dirección de Relaciones Internacionales, entre los años 2000 y 2007, por lo que no recoge

algunos de los avances registrados en los años posteriores a su salida de dicha unidad administrativa, y que se dan especialmente en lo que hace al interés —en particular del gobierno estatal— de alentar un mayor diálogo e interacciones con el sector empresarial en el estado.

En ese sentido, la participación de las universidades en la cada vez más intensa dinámica de internacionalización que vivía Jalisco, en particular desde fines de los años noventa, es relevante porque aun cuando no hay certeza de que la SEJ promoviera estas interacciones con las instituciones bajo la lógica de asentar un modelo de desarrollo triple hélice en el estado, sus acciones sí facilitaron la creación de un esquema seminstitucionalizado de diálogo, consenso e interacciones, trayendo consigo además el surgimiento de un espíritu de confianza y colaboración entre las seis instituciones, y entre éstas y el gobierno del estado, necesario todo aquello para afianzar las condiciones de la triple hélice. Además, la participación universitaria en la política de internacionalización gubernamental de Jalisco hacia de ésta una más incluyente y amplia en la cobertura de temáticas y proyectos, tal y como lo reconociera Schiavon (2006).

A propósito del segundo aspecto, vale la pena rescatar lo que en el año 2014 señalara la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (proyecto AL-LAS), acerca de la relevancia de las universidades en la conformación de una estrategia de internacionalización de una entidad subnacional, como es el caso de Jalisco:

Dada la naturaleza de su labor, las universidades cuentan con una amplia red de pares y socios internacionales con quienes mantienen estrechos vínculos... [lo que] convierte a la academia en uno de los principales motores de la internacionalización de las ciudades. Sin embargo, la comunidad académica no sólo participa de la acción internacional desde sus propias actividades, sino que en la práctica constituye uno de los principales socios del gobierno local para la discusión y el debate sobre las relaciones internacionales contemporáneas. (2014: 27)

A lo largo de diversos estudios, la iniciativa AL-LAS ha destacado en particular dos elementos importantes en nuestro análisis: el primero, el papel del gobierno local como ente articulador de una agenda consensuada de acción internacional, que proyecte al territorio en

una posición de ventaja y visibilidad a fin de detonar un desarrollo social y económico inclusivo y sustentable; y el segundo, la relevancia del *diálogo multiactor* al diseñar y emprender una estrategia de internacionalización de la ciudad o región. En cuanto al primer aspecto, AL-LAS sostiene que

la visión del líder político y de su aparato completo de gobierno es clave en el lanzamiento de una estrategia de promoción y visibilidad internacional para la ciudad. Aunque como se ha explicado, la atractividad de un territorio no depende sólo del gobierno, éste debe jugar un papel de articulador. Es decir, se estaría en presencia de un 'liderazgo creativo' donde el alcalde, gobernador o autoridad encabecen la estrategia. Así, el gobierno local estará en posibilidades de recoger, unir y compartir las visiones, objetivos y aspiraciones de su ciudad, dando cuerpo a una visión de conjunto. (2015: 95)

Es evidente el papel que se concede al aparato gubernamental local en el diseño, coordinación y puesta en marcha de la estrategia de internacionalización, en el que según se indica, deben ser involucrados los diversos agentes que integran la entidad territorial, como es el caso de las universidades y el empresariado.

Si acaso debe ser el gobierno el ente articulador, como se afirma, entonces se da por entendido que el gobierno debe centrarse en encontrar o diseñar fórmulas que convoquen, integren y comprometan a dichos agentes, que en nuestro caso hablamos de la empresa y de la universidad, para trabajar colaborativamente. Desde luego, para lograr dicho fin el gobierno debe gozar o ganar cierta confianza, para luego alentar la generación de la misma entre los otros dos agentes.

En ese marco, la conformación de un sector universitario como tal requiere, en una primera etapa, de la existencia de cierto nivel de confianza entre las instituciones, y luego, en una segunda fase, entre éstas y los sectores gubernamental y empresarial. Por ello, el surgimiento en el año 2003 del entonces llamado Grupo Educación Jalisco llevó a una gradual articulación de intereses, decisiones y acciones emprendidas entre el sector educativo gubernamental y el universitario público-privado del estado. La creación del GEJ representó al final de cuentas el surgimiento de un mecanismo formal de colaboración

para la organización conjunta de congresos académicos o de vinculación empresarial, eventos de internacionalización, ejercicios para recopilar estadística conjunta de internacionalización, elaboración de campañas de posicionamiento de Jalisco como destino educativo en el extranjero, giras de trabajo fuera del país, y en fin, la creación y consolidación de un grupo de trabajo colaborativo entre el gobierno y las principales universidades en la entidad para atender intereses comunes, particularmente pero no de forma exclusiva, en el ámbito de la internacionalización.<sup>11</sup>

Por otra parte, no debe perderse de vista la lógica que en su momento se planteó para que desde el sector público estatal —y en específico desde la SICyT—, se alentara el cambio en la denominación del GEJ. En este aspecto, en los años 2013 y 2014, en el escenario de una nueva administración estatal emanada de un partido político distinto a aquel en cuyo mandato se gestó el GEJ, la recién creada SICyT presentó iniciativas tendientes a la transformación del mecanismo. En primera instancia, se planteó la redenominación del grupo, para llamarle ahora Consorcio Jalisco para la Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior (o Consorcio Jalisco), en la visión de identificarlo con iniciativas similares de asociatividad universitaria emprendidas en otras partes del mundo y a un trabajo en red, propio de la economía del conocimiento.<sup>12</sup> De igual forma, se planteó la importancia de dotar al nuevo consorcio de la posibilidad de participación y presencia en su seno del sector empresarial, con el objetivo de acercar la iniciativa al modelo triple hélice, en el que confluyen los intereses y visiones gubernamental, educativa y empresarial.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Para mayor referencia acerca de las actividades desarrolladas en este aspecto, véase SEJ (2006).

<sup>12</sup> El propio Gerardo Acosta, en una referencia anterior, hace alusión a que el GEJ surgió como resultado de una interacción del gobierno y las universidades de Jalisco con consorcios universitarios, principalmente del extranjero.

<sup>13</sup> De ello da cuenta la Adenda al Convenio Marco, aparentemente suscrita por las seis instituciones de educación y la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del gobierno estatal, en enero de 2015, en el que se incluye al sector empresarial como miembro observador del Consorcio Jalisco. No existe, sin embargo, certeza de que dicha adenda haya sido finalmente suscrita por todas las partes, por lo que de ser el caso, el único convenio activo en el que el Consorcio Jalisco basa su existencia, al menos hasta 2018, seguiría siendo el de 2012.

Por lo tanto, la nueva denominación (cambiada de *grupo* a *consorcio*) trajo consigo implicaciones en dos categorías: en la pretensión de mostrar una mayor formalización en la operación y coordinación del grupo; así como en el objetivo —promovido desde el gobierno del estado— para alentar una visión sustentada en la relevancia que representaba para el Consorcio Jalisco el desarrollo de una mayor interacción con el sector productivo.

## Conclusiones

En el desarrollo de la concepción teórica de la triple hélice, Henry Etzkowitz (2002: 1) señala que “la primera dimensión del modelo [...] es la transformación interna en cada una de las hélices [...] la segunda es la influencia de una hélice sobre otra”, y finaliza señalando que

la tercera dimensión es la creación de una nueva superposición de redes trilaterales y organización de la interacción entre las tres hélices, conformadas para el propósito de llegar a nuevas ideas y formatos para el desarrollo de la alta tecnología. La triple hélice denota la relación universidad-industria-gobierno como una de relativa igualdad, pero interdependientes, que se superponen y toman el papel de la otra. (2002: 1)

En ese sentido, la tesis del proponente del modelo triple hélice supondría que una vez que ocurre una *transformación interna* dentro de cada una de las hélices, así como el desarrollo de un escenario en el que una hélice influencia a la otra, debiera posteriormente surgir un entramado de relaciones y colaboraciones entre las tres.

Pareciera por tanto que, con lo que respecta a las *hélices* del gobierno y del empresariado en Jalisco, existe ya una *transformación interna* y una capacidad de *influencia* de una sobre la otra, como lo demuestra la propia creación de la SICyT, impulsada por el empresariado ante la llegada de un nuevo gobernante en el estado, quien terminó aceptando y haciendo suya la visión y propuesta del sector privado; o bien, en el ejemplo visto previamente, respecto de la influencia que desde la SEJ se tuvo para la creación del GEJ; y luego, desde la SICyT, para

alentar a que dicho grupo de instituciones universitarias interactuaran colectivamente con el sector productivo.

De esta forma, podría entonces suponerse que la hélice gubernamental en Jalisco, al fungir como la *hélice articuladora*, goza de redes e interacciones mejor superpuestas con la empresarial y la universitaria. El reto, por tanto, parece encontrarse en las interacciones y relaciones que debieran establecerse o consolidarse entre las hélices correspondientes al sector productivo y a las instituciones de educación superior. Sin embargo, queda claro que a partir de la dinámica de internacionalización, vivida en Jalisco con gran intensidad especialmente desde los años noventa, y en particular bajo el liderazgo del gobierno estatal, se fue descubriendo la conveniencia de tejer relaciones activas entre el empresariado y el sector universitario local. El sector productivo veía ya de por sí la relevancia de generar vínculos colaborativos con el ámbito académico, en la lógica de un contexto económico cada vez más globalizado y competitivo, en el que el poder de la inventiva representaba un valor agregado de gran importancia, lo que con los años deviene en su decisión de influir en el gobierno estatal no sólo para crear la SICyT, sino para que dicha dependencia absorbiera la competencia sobre la educación superior en la entidad.

Por otra parte, la internacionalización en las seis principales universidades en el estado, cuyo crecimiento se detonaría especialmente desde la década de los noventa, derivaría en el surgimiento de la noción entre dichas instituciones de la relevancia de trabajar en equipo para proyectar a Jalisco a nivel global como un sitio atractivo y dinámico en lo económico, lo educativo y lo cultural. Posteriormente, y a la par de la intensa dinámica de internacionalización educativa que ya se vivía en el gobierno, sería el propio aparato público —desde la SEJ— el que ejercería su influencia sobre las universidades para crear el Grupo Educación Jalisco, que luego se transformaría —por influencia de la SICyT— en el Consorcio Jalisco.

Una vez creados, a lo largo de más de dos décadas, los lazos e interacciones con el empresariado y el sector universitario, el gobierno estatal parece enfocar ahora sus esfuerzos por alentar relaciones y superposiciones directas entre las otras dos *hélices*, en la lógica de consolidar a Jalisco como un *espacio de innovación*.

De esta manera se observa cómo la internacionalización del gobierno de Jalisco, más allá de sólo detonar la creación de unidades administrativas para la gestión de la misma, o bien de establecer convenios con actores externos, o efectuar giras al extranjero para atraer inversiones y promover exportaciones, ha sido capaz de constituirse en una plataforma útil para implementar una estrategia de desarrollo de largo plazo y gran ambición: convertir a Jalisco en un polo atractivo para la innovación y el emprendimiento, buscando con ello posicionar al estado como líder en México en el contexto de la economía del conocimiento.

## Referencias

ACOSTA PAZOS, G. (mayo 24, 2017). Entrevista concedida al autor.

BARBA VARGAS, A. (2009). *La diplomacia federativa en acción. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

BARBA VARGAS, A. (febrero 26, 2012). *Primer informe de actividades de la Comisión Técnica de Cooperación Educativa Internacional de Jalisco* (Documento informativo). Guadalajara: Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Jalisco.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt). (2014). *Agenda de innovación de Jalisco* (resumen ejecutivo). Recuperado de <http://www.agendasinnovacion.mx/wp-content/uploads/2015/07/Agenda-de-Jalisco.pdf>

ETZKOWITZ, H. (2002). *The Triple Helix of University–Industry–Government. Implications for Policy and Evaluation*. Estocolmo: Instituto de Estudios en Educación e Investigación (SISTER). Recuperado de [www.sister.nu/pdf/wp\\_11.pdf](http://www.sister.nu/pdf/wp_11.pdf)

Gobierno de Jalisco (enero 22, 2015). La SICyT impulsa a Jalisco como destino educativo internacional. Recuperado de <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/19138>

Gobierno de México (2017). *5º informe de gobierno*. Recuperado de [http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG\\_ANEXO\\_FINAL\\_TGM\\_250818.pdf](http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf)

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) (2016). *Producto Interno Bruto Comparativo por Entidad Federativa, 2003-2016*. Recuperado de <http://iieg.gob.mx/general.php?id=2&idg=184>

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) (febrero 21, 2018). Crecen 2.2% las exportaciones de Jalisco en 2017. *Revista Digital Strategos*. Recuperado de <http://iieg.gob.mx/strategos/crecen-2-2-las-exportaciones-de-jalisco-en-2017/>

LANCASTER JONES, F. (enero 22, 2015). Declaraciones del director de Programas Internacionales de la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) en el marco de la ceremonia de bienvenida a Guadalajara de las Universidades del Consorcio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC). Guadalajara, Jalisco.

LARA, R., J. Meléndez y E. Zapata (2015). *Acción internacional para una ciudad atractiva. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 5. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Cuaderno-AL-LAS-5.pdf>

PARRA, L., J. Gutiérrez y S. Longhurst (2014). *Estrategias participativas para internacionalizar el territorio. Miradas desde América Latina y Europa. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 3. Proyecto AL-LAS. Recuperado de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/11/Cuaderno-AL-LAS-3.pdf>

Proméxico (2016). *Diagnóstico sectorial. Tecnologías de la información y comunicación* (documento informativo). Recuperado de [http://mim.promexico.gob.mx/work/models/mim/Resource/120/1/images/TIC\\_esp.pdf](http://mim.promexico.gob.mx/work/models/mim/Resource/120/1/images/TIC_esp.pdf)

REYES ROBLES, J. (agosto 10, 2016). Entrevista concedida al autor.

SCHIAVON, J. A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. Ciudad de México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL) (2007). Guadalajara, una metrópoli con futuro. *Revista Strategos*, 0, 12-14. Recuperado de [http://iieg.gob.mx/strategos/wp-content/uploads/2013/10/strategos\\_00.pdf](http://iieg.gob.mx/strategos/wp-content/uploads/2013/10/strategos_00.pdf)

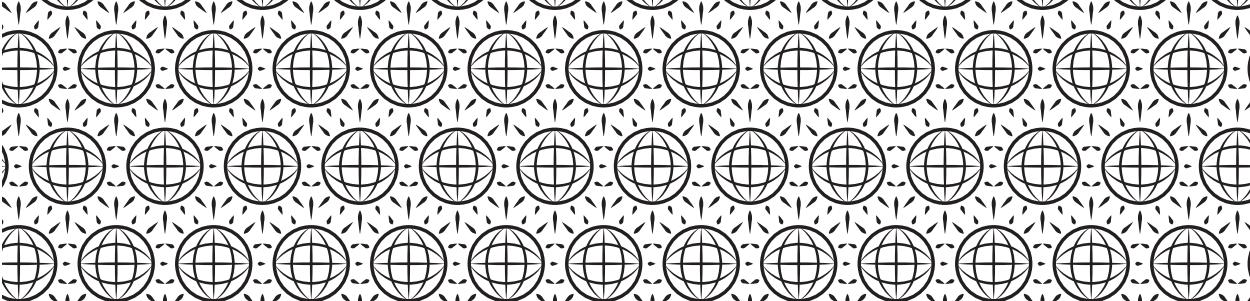
Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) (2004). *Grupo Educación Jalisco*. (documento informativo). Guadalajara: Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Jalisco.

Secretaría de Educación Jalisco (SEJ). (2006). *Gobierno que cumple. Educación, prioridad para Jalisco* (informe sexenal de actividades). Guadalajara:

Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Jalisco.

Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) (2011). *Jalisco, tu destino educativo. Red Universitaria de Jalisco* (material promocional). Guadalajara: Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Jalisco.

VILLARRUEL, D. (2010). *Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del estado de Jalisco (Méjico) 1996-2006*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



## CAPÍTULO 13

# Las universidades como actores paradiplomáticos y de poder suave

CARLOS IVÁN MORENO

MIGUEL SIGALA

---

## Introducción

La globalización ha motivado a las universidades a ser más activas en sus relaciones internacionales. La llamada *internacionalización de la educación superior* es una dimensión tan extendida que resulta difícil encontrar una institución que no la ponga en práctica o que cuestione su pertinencia. Incluso, las universidades han llegado a ser consideradas como *actores relevantes* de la arena internacional (Lane, 2015). Lo anterior se debe a varias razones, por ejemplo, a través de la ejecución de los programas Fulbright, las universidades estadounidenses han fungido como vehículos de *poder suave* (*soft power*) de la política exterior de su país; las universidades españolas, por su parte, son catalogadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional como “un socio esencial” de su labor (AECID, s. f.); algo similar sucede en Canadá, donde la Universidad de Calgary, en sus proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, se propone apoyar las convenciones internacionales de Canadá en materia de desarrollo (University of Calgary, s. f.)

El trabajo internacional de las instituciones de educación superior (IES) se encuentra relacionado con la política exterior y por lo tanto

contribuye, desde su trinchera, a lograr los objetivos de sus Estados. Las IES son actores clave para que las naciones logren propósitos en materias como innovación, ciencia, tecnología, formación de capital humano y poder suave en las relaciones internacionales. No es una extraña casualidad que los países más poderosos también son los que mayor desarrollo han logrado en las áreas mencionadas. Hay por lo tanto una relación entre el poder del Estado y la calidad de sus instituciones universitarias. Si la política mundial constituye la *lucha por el poder*, como bien fundamentan los realistas, las universidades son clave en esta lucha (Morgenthau, 1948).

No intentamos decir, desde luego, que las universidades suplantan al Estado en la ejecución de la actividad diplomática, es claro que la consecución de los intereses nacionales es responsabilidad primordial de los gobiernos centrales. Para ello diseñan políticas públicas con base en factores tales como el proyecto de nación, el marco normativo, los recursos disponibles, los actores involucrados (las IES entre ellos) y el contexto internacional —solo por mencionar los más relevantes—. Las IES son un elemento más de un complejo entramado.

Es aquí donde cobra relevancia el concepto de *paradiplomacia*, en razón de que las universidades no hacen, *stricto sensu*, política exterior. Más bien, se dice que las universidades realizan actividades de *diplomacia pública* contribuyendo con su labor a alcanzar los objetivos de interés nacional, precisamente, haciendo lo que el gobierno central no tiene alcances. En otras palabras, las IES operan en una dimensión diplomática distinta, aunque relacionada con ella, a la de la diplomacia tradicional realizada por los Estados nación.

Para tratar de ilustrar lo anterior, este artículo se desarrollará de la siguiente manera: a) se explican las características del contexto internacional en el que actúan las universidades; b) se propone una discusión sobre las universidades como entes paradiplomáticos de la diplomacia pública; y c) se aportarán ejemplos sobre en qué consisten las actividades de internacionalización de las universidades y cómo influyen en el logro de los objetivos de política exterior de los Estados; en este artículo nos centraremos exclusivamente en el aspecto del poder suave.

## El contexto internacional de las universidades

Como bien lo apuntan Altbach, Reisberg y Rumbley (2016) las universidades prácticamente siempre han estado internacionalizadas. En su naturaleza institucional y desde sus orígenes, la movilidad de estudiantes y profesores, al igual que el tránsito de ideas y conocimientos, han sido actividades académicas que han trascendido fronteras y contextos culturales. Así pues, las universidades están habituadas a la interacción internacional, y aún más, quizás es válido afirmar que han ayudado de una manera significativa a la globalización y a lograr una mayor interconexión mundial (Taylor, 2010).

La globalización es uno de los principales fenómenos que determina la conducta internacional de las IES. Incluso ha sido considerada como el “mayor reto enfrentado por las universidades en su larga historia” (Taylor, 2010: 84). El concepto de globalización implica nociones como la reducción del espacio y tiempo, la intensificación de los flujos mundiales, el debilitamiento de las fronteras nacionales y, desde luego, la masificación de problemas y retos comunes.

David Held *et al.* (1999: 483) aportan una definición académica de la globalización, refiriendo que esta representa

un conjunto de procesos que encarnan una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales —en términos de extensividad, intensidad, velocidad e impacto— generando flujos transcontinentales e interregionales así como redes de actividad, interacción y ejercicio de poder.

En este contexto, Taylor (2010) señala que la fuerte conexión que existe entre la globalización de las ideas y la economía del conocimiento ha promovido una mayor competencia entre universidades en ámbitos como el reclutamiento de estudiantes, la contratación de académicos y *staff* de alto nivel, y desde luego la generación de investigación de punta e innovación tecnológica. Por lo anterior, no debe sorprender que en las últimas décadas se hayan acuñado términos como los de *capitalismo académico*, *universidad emprendedora* y *universidad empresarial* (Slaughter y Leslie, 2009), con los cuales se hace

referencia al contexto actual, altamente competitivo y desafiante, ante el cual las universidades deben enfrentarse para sobrevivir.

Reconocidos autores como Van Damme (2001) o Altbach y De Wit (2016) han señalado que la globalización ha impuesto diversas condicionantes a las universidades, por ejemplo: mayor exigencia para convertirse en centros de conocimiento; una mayor demanda mundial por acceder a la educación superior; erosión de los marcos regulatorios y de política pública nacionales; y el surgimiento de un mercado de educación superior sin fronteras.

Para Van Damme (2001) la internacionalización es la respuesta de las instituciones para enfrentar estos retos. Sin embargo, las estrategias de internacionalización que cada universidad puede formular e implementar para hacer frente a los retos de la globalización están determinadas por la posición y capacidades que su país guarda en el sistema internacional de Estados. Los enfoques más utilizados para analizar la internacionalización de la educación superior son aquellos basados en los conceptos de *centro-periferia*.

Como bien apunta Altbach (2016) el contexto de la educación es uno altamente desigual. Dentro de la teoría de las relaciones internacionales varios enfoques abordan las interacciones desiguales, sobre todo aquellos que parten de un punto de vista económico. Entre estos se encuentran el imperialismo de Lenin, pasando por los planteamientos de Johan Galtung, la teoría de la dependencia y la teoría de los sistemas mundiales de Immanuel Wallerstein. En estos enfoques, categorías dicotómicas como imperio-colonia, Norte-Sur, desarrollo-subdesarrollo y centro-periferia son fundamentales para explicar el mundo (Sorinel, 2010; Wallerstein, 1999).

Tratemos con mayor detenimiento los conceptos de *centro, periferia y semiperiferia*. En la teoría de las relaciones internacionales, el *centro* —o los *centros*— representan nodos de poder económico y político mundial, generalmente relacionados con los países desarrollados. Dominan el capitalismo, el comercio, poseen el poder político y militar, generan tecnología y establecen relaciones desiguales con las periferias y semiperiferias para mantener el *statu quo* a través del ejercicio del poder.

Las *periferias* están asociadas con los países en desarrollo más pobres. Representan áreas que no pueden competir con los centros,

son débiles económica, política y militarmente, e incluso son sujetas de explotación; no generan tecnología y transfieren a los centros sus recursos naturales, financieros y humanos.

Ahora bien, la teoría de los sistemas mundiales aporta el concepto de *semiperiferia*, que resulta de utilidad para estudiar la internacionalización de la educación superior. Las semiperiferias no son actores dominantes en las relaciones internacionales y tienen la característica de ser explotados al tiempo que son explotadores. No obstante, poseen cierto poder económico, político, militar y pueden llegar a generar tecnología. Las semiperiferias se asocian en general a países emergentes que buscan mejorar su posición en el sistema internacional, tales como China, Brasil y México. El caso más relevante es Corea del Sur, que ha pasado de la periferia a ser prácticamente un país de centro. Otros casos interesantes los representan las universidades de Tsinghua y Pekín que ahora se encuentran entre las mejores 30 universidades del mundo, sin que todavía China sea un país de centro en educación superior; este es el claro ejemplo de que las semiperiferias combinan elementos de los países desarrollados y en subdesarrollo.

Como lo señala la teoría, los países de centro y sus universidades son los que están en condiciones de mayor ventaja en el mercado mundial de la educación superior. Cobijadas por la fortaleza de sus países, las universidades de centro cuentan con una oferta educativa de mayor calidad, pueden atraer y concentrar al talento científico, además de generar y captar mayores recursos financieros; las universidades de centro son los mayores productores de conocimiento, ciencia y tecnología. Por todo lo anterior, dominan los *rankings* mundiales que, de manera interesante, al posicionarlas ayudan a mantener su *statu quo*.

Toda universidad actuará conforme su posición en el sistema internacional se lo permita. Por ejemplo, resulta claro que las universidades de la Ivy League, la Universidad de Oxford, la Universidad de Cambridge y otras posicionadas en los primeros sitios de *rankings* internacionales como Times Higher Education o QS, actuarán como entes de centro; mientras que en la categoría de semiperiferia pueden anotarse universidades latinoamericanas como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chile o la Universidad de São Paulo. Es interesante notar que, como lo señala Altbach (2016),

estas instituciones pueden también ser centros en sus contextos nacionales y regionales, por lo que habrá IES periféricas en torno suyo.

Por lo dicho, para comprender las estrategias de internacionalización de las IES resulta sumamente útil tener en cuenta su ubicación en relación con las categorías de centro, periferia y semiperiferia. Pero aún más, una explicación del comportamiento internacional de las universidades no estaría completa sin el concepto de paradiplomacia, el cual abordaremos enseguida.

## Paradiplomacia e internacionalización de las universidades

Las responsabilidades de la política exterior han dejado de ser asuntos exclusivos de los gobiernos nacionales, y con ello, una amplia diversidad de actores ajenos a la esfera gubernamental ha ido adquiriendo un rol cada vez más importante en el ámbito de las relaciones internacionales. En el pasado, las prácticas diplomáticas se ejercían únicamente a través de los canales oficiales propios del Estado, pero ciertamente, como lo hace notar Cornago (1999), una de las principales características del mundo globalizado ha sido la transformación de las prácticas diplomáticas tradicionales para dar paso al surgimiento de nuevos actores en la arena internacional.

Ahora nuevos actores ajenos a los gobiernos centrales participan activamente en ámbitos de las relaciones internacionales, estableciendo vínculos de cooperación transnacional. Las acciones de estos actores, con el fin de internacionalizarse, han sido denominadas de distintas formas: *microdiplomacia*, *protodiplomacia*, *diplomacia paralela*, *diplomacia pública*, entre otras. En el caso particular de las universidades, sus actividades internacionales pueden ser conceptualizadas igualmente con varios términos.

Algunos autores, como Hernández (2016), denominan las acciones internacionales de las universidades como *diplomacia pública* y *diplomacia cultural*; otros como Zeraoui (2016) no las reconocen como paradiplomacia; Cornago (2001) hace énfasis en el papel de actores subnacionales gubernamentales; sin embargo no existe un consenso

académico sobre el término, pero la definición de una diplomacia paralela que complementa o compite con la política exterior constituye un asidero valioso para el análisis como lo señala Kuznetsov (2015).<sup>1</sup> El término de *paradiplomacia* es el que se utilizará aquí dado su extenso uso en la literatura como un término “paraguas” que integra a las demás acepciones, y además provee un soporte teórico ideal para analizar e interpretar la actividad internacional de los organismos e instituciones autónomas que no forman parte del aparato gubernamental del Estado.

*Paradiplomacia* es un término relativamente nuevo que se utiliza para conceptualizar la participación de organizaciones ajenas al aparato burocrático del Estado en las relaciones internacionales a través de los vínculos permanentes que establecen con entidades extranjeras públicas y privadas (Cornago, 1999; Zeraoui, 2016).

A diferencia de la diplomacia tradicional, la cual se encuentra institucionalizada en la figura de las secretarías gubernamentales de relaciones exteriores o los ministerios de asuntos internacionales, la paradiplomacia nace de las acciones de organismos ajenos a estas secretarías que indirectamente contribuyen a lograr objetivos de política exterior en los ámbitos socioeconómico, político, cultural o educativo.

En la actualidad pueden encontrarse numerosos ejemplos de actores que, ajenos al ámbito de control de los gobiernos nacionales, cuentan con la capacidad de influir en el ámbito internacional a partir de la paradiplomacia que realizan. Los ejemplos más visibles incluyen a corporaciones multinacionales y ONG, organizaciones deportivas, agrupaciones religiosas e, incluso, ciudades y regiones geográficas, además de otras instituciones que realizan actividades internacionales, como las universidades.

Para este amplio cúmulo de organizaciones, la paradiplomacia representa un medio para ganar legitimidad, mayor influencia y recursos en el ámbito internacional, mediante la creación de vínculos con gobiernos y entidades extranjeras (Cornago, 2001). De esta manera, la paradiplomacia se ha tornado en una de las herramientas más útiles para la cooperación internacional actual, siendo un fenómeno que cobra hoy

<sup>1</sup> Kuznetsov (2016).

en día una relevancia cada vez mayor debido a un contexto institucional caracterizado por la intensificación de la competencia y en donde la búsqueda de legitimidad institucional pasa —casi obligadamente— por la internacionalización de las organizaciones (Santos Neves, 2010).

En el caso de las universidades, la internacionalización constituye la manera de realizar paradiplomacia. De acuerdo con Altbach (2016), el término *internacionalización* hace referencia a las políticas y programas que pueden emprender gobiernos e instituciones educativas para facilitar el intercambio del profesorado y de estudiantes, así como para fomentar la investigación colaborativa con el exterior, para contar con oferta educativa en idioma inglés, entre otras acciones. Como se comentó previamente, el *internacionalismo* no es un fenómeno nuevo e incluso ha sido parte del trabajo de muchas universidades y sistemas académicos por siglos.

La internacionalización siempre debe ser vista como un medio para alcanzar otros objetivos (Knight 2008). Estos objetivos pueden ser los fines últimos de las instituciones, como son la misión y la visión organizacionales, e incluso contribuyen a lograr los proyectos de nación. Las estrategias de internacionalización se formulan, por ejemplo, para mejorar la calidad de la docencia y la investigación, aumentar el prestigio de las IES y mejorar su posicionamiento, para obtener mayores y más diversas fuentes de financiamiento, para fomentar el aprendizaje de idiomas entre la comunidad estudiantil, etcétera. Todavía más, las estrategias de internacionalización también se han construido para, por ejemplo, ganar batallas ideológicas, para ayudar a cambiar y consolidar la identidad de un Estado y para generar programas de cooperación para el desarrollo. La internacionalización de la educación superior es pues, un factor de suma importancia para el *soft power* (poder suave) de las naciones.

## **Educación superior y poder suave**

Resulta difícil refutar la idea de que hoy en día las universidades han demostrado ser algunos de los actores con mayor peso en el ámbito de las actividades diplomáticas internacionales (Lane y Kisner, 2012). Son particularmente relevantes como instrumento de *soft power* de

las naciones. Este concepto, acuñado por Joseph Nye (2005), hace referencia a la capacidad de un actor para obtener resultados mediante la atracción y persuasión en lugar de la coerción o la fuerza. La paradiplomacia ha sido eficaz no solamente en aspectos de legitimidad y cooperación interuniversitaria, sino que de igual manera es significativa para consolidar el *soft power* de varios gobiernos (Knight, 2014).

Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones de Nye (2005), el gobierno norteamericano invierte alrededor de mil millones de dólares anuales en *soft power* a través de la educación superior, y aunque para algunos la creación de este poder a través de la educación puede representar un dilema ético —puesto que se persiguen propósitos que no necesariamente están explícitos—, sería ingenuo pensar que las políticas educativas internacionales se encuentran exentas de politización. Como lo señala Kirkland (2016), cada uno de los gobiernos que apoyan programas educativos internacionales tiene entre sus objetivos el influir positivamente en la percepción que se tiene de ellos entre aquellos que directa o indirectamente participan en dichos programas. McGill Peterson (2014) señala que las universidades ejercen poder suave a través de su influencia en la formación de estudiantes internacionales.

Knight (2014) hace notar que el *soft power*, a través del uso de las redes de universidades y programas de educación superior, se puede observar al analizar algunos de los programas internacionales más reconocidos, como el programa Fulbright o el programa Erasmus Mundus, además de las actividades realizadas por organizaciones como el British Council o el servicio alemán de intercambio académico. En cada uno de estos casos, si bien es indudable que llevan en su raíz el intercambio de ideas, la promoción cultural y la formación de talento, indiscutiblemente conllevan también a la promoción de los ideales de cada uno de los países que fondea esos programas (Kirkland, 2016). Así pues, las universidades han sido actores fundamentales para apoyar a los Estados en sus estrategias de *soft power*. Para ilustrar lo anterior, veamos tres ejemplos: China, Japón y Estados Unidos.

La influencia de China en la escena mundial ha crecido en las últimas décadas y con ello el interés de proyectar su poder suave. En 2004, el gobierno de ese país comenzó con el establecimiento de

institutos Confucio alrededor del mundo. Para lograr este fin el papel de las universidades es imprescindible. Para que un instituto Confucio tenga lugar, es necesario que se concrete una asociación entre una universidad china y otra extranjera. Los institutos Confucio se hospedan en la institución extranjera y en colaboración con la contraparte china se dedica a la promoción cultural del país asiático, el intercambio cultural y la enseñanza del idioma mandarín para la academia y los negocios.

En 2018 el número de centros Confucio alcanzaba la cifra de 525 en 155 países. Universidades como las de Liverpool, Libre de Berlín, California en Los Ángeles o Los Andes, en Colombia, hospedan institutos Confucio (Confucius Institute, s. f.) Si bien es cierto que existe un debate en torno a si estos institutos encubren objetivos políticos de otra índole, distintos a los de su propósito académico y cultural, lo que es clave anotar es el rol fundamental que cumplen las universidades en el tema toral de la promoción de la cultura china en las relaciones internacionales, sobre todo en un contexto de ascenso económico, político y militar de esta gran potencia asiática.

Por su parte, Japón también ha utilizado a las universidades dentro de sus estrategias de *soft power* con el objetivo de apuntalar su identidad de potencia económica y cultural. Gracias a ello ha contribuido a combatir su imagen de potencia militar amenazante ante países como Estados Unidos y sus vecinos asiáticos (Akiyoshi, 2008). En los años ochenta, el primer ministro Nakasone Yasuhiro impulsó la política llamada Healthy Internationalism cuyo propósito consistía en atraer a cien mil estudiantes extranjeros a Japón para el año 2000. De acuerdo con Akiyoshi, en esos años comenzaron a observarse incrementos en los intercambios de profesores y estudiantes de Japón hacia el exterior y viceversa.

Ejemplos concretos que contribuyeron a esta internacionalización se observan al menos en tres instituciones. La Kansai Gaidai University, que es ampliamente reconocida a nivel mundial por su vinculación internacional, tanto por la recepción de estudiantes internacionales como por asegurarse de que sus estudiantes japoneses tengan éxito al solicitar ingreso en instituciones extranjeras. La Ritsumeikan Asia Pacific University, fundada en 1999 con *vocación hacia el mundo*, que

tiene una de las matrículas más grandes de estudiantes internacionales en Japón; por ejemplo, en 2018 el porcentaje de estudiantes internacionales era de prácticamente el 50%. Otro caso es el del programa de MBA de la Graduate School of International Corporate Strategy, cuya matrícula internacional es del 60% (Akiyoshi, 2008).

Este tipo de acciones han buscado cambiar la imagen de Japón de un país militar a uno con influencia internacional basada en economía y conocimiento. A través de esto, Japón busca ganar prestigio global y para ello la internacionalización de su educación superior ha sido clave, ya que como lo comenta Akiyoshi (2008: 65) el alto número de estudiantes internacionales en Japón “está directamente relacionado con el mercado de trabajo y la economía del conocimiento”.

El caso que por antonomasia conjuga al *soft power* con la educación superior es el de Estados Unidos. Las actividades de internacionalización de sus universidades le ha permitido cimentar y expandir su poder suave al resto del mundo y ha sido clave para consolidar su hegemonía después de la Segunda Guerra Mundial. El caso más representativo es, desde luego, el programa Fulbright.

Creado en 1945 por el senador William Fulbright, el programa nació para dedicar los excedentes de guerra en la “promoción de la buena voluntad internacional a través del intercambio de estudiantes en los campos de la educación, la cultura y la ciencia” (Fulbright Student Program, s. f.) El historiador Arnold Toynbee lo equiparó con el Plan Marshall al decir que ambos son algunas de las cosas más generosas e imaginativas hechas en el mundo en la posguerra (Vogel, 1987). Sin duda, ha sido el proyecto más grande que ha tenido Estados Unidos para la cooperación académica. Envuelve actividades tales como becas para la obtención de grados, la investigación avanzada, la docencia universitaria, así como de nivel primaria y secundaria. Por medio de comisiones binacionales, Estados Unidos y los países socios determinan las necesidades y prioridades que habrán de ser atendidas en el programa.

Las cifras del programa son impresionantes: a lo largo de su historia ha tenido más de 380 mil becarios en más de 160 países, y se calcula que anualmente se otorgan más de ocho mil apoyos anuales (Fulbright Student Program, s. f.) Al igual que en los casos de otros

países, los beneficiarios del programa Fulbright se ven influidos por la experiencia de internacionalización educativa que viven; como apunta Altbach (2016), las personas ven moldeadas sus perspectivas de trabajo académico para toda la vida, en ámbitos como el currículo, las metodologías, la investigación y las publicaciones. Altbach y McGill (2008) señalan también que aquellos que estudiaron en universidades estadounidenses retornan a sus países de origen con el propósito de aplicar estándares académicos que hagan a sus instituciones parecerse al modelo académico americano.

Más allá de los resultados académicos, programas como Fulbright también han sido clave para la política exterior norteamericana, y por ende, para contribuir con el *soft power* de Estados Unidos. Como se establece en la Estrategia de Seguridad Nacional de ese país, un mundo más seguro y próspero se dará si apoya los intereses estadounidenses y refleja sus valores (White House, 2017). Desde luego, la educación es clave para lograr esto, como se mostró durante la guerra fría, cuando la educación superior jugó un rol fundamental en la batalla ideológica que se libró en contra de la Unión Soviética. Conviene recordar que fue en esa etapa cuando sus universidades se posicionaron como las dominantes a nivel mundial, haciendo de Estados Unidos el mayor país receptor de estudiantes internacionales y el más atractivo para la educación y la ciencia (Altbach y MacGill, 2008).

## **El *soft power* de las universidades mexicanas: una reflexión**

El poder suave mexicano se encuentra asociado a la fortaleza e importancia de su cultura. La imagen de un país con un valioso pasado prehispánico, con momentos históricos de gran trascendencia —como la Revolución mexicana, que generó íconos y manifestaciones artísticas únicas en el mundo—, así como con una influyente tradición literaria y cinematográfica, han contribuido con el prestigio e importancia de México en el concierto de las naciones.

Otros factores, desde luego, contribuyen con el *soft power* mexicano. Algunos autores incluyen atinadamente dentro de estos factores aspectos como la tradición diplomática principista, pacifista y multilateralista (Villanueva, 2017) y la cooperación internacional para el desarrollo (Villanueva, 2017; García López, 2017). Sin embargo, la educación superior no es un elemento presente en esta dimensión de la diplomacia de Tlatelolco. Es sintomático y al mismo tiempo revelador que la *Revista Mexicana de Política Exterior* (2017) en el número dedicado al tema del poder suave no considere un artículo que trate especialmente el tema de la educación superior.

Desde el ámbito universitario, la reflexión y el llamado que conviene hacer es comenzar a conjugar de manera más estratégica y eficaz el poder suave con la educación superior en nuestro país. Quizá en el corto plazo, el poder suave mexicano no se verá beneficiado con esta asociación. Aunque México pueda ser un referente en el tema para algunos países latinoamericanos, el contexto universitario global altamente competitivo y jerarquizado nos relega a ser jugadores de periferias y semiperiferias en el ámbito de la calidad educativa y la ciencia. Si la educación universitaria no es una fortaleza internacional difícilmente abonará a aumentar el poder suave.

No obstante, las universidades requieren urgentemente de una mejora en la imagen de México que fortalezca sus estrategias de internacionalización. Aunque de acuerdo con las cifras de la Encuesta Patlani (Maldonado, 2017) la movilidad estudiantil se ha incrementado, la inseguridad en México provocada por el crimen organizado y la corrupción desalienta la llegada de más estudiantes internacionales y de profesores de alto nivel.

Desde luego, contar con un país más seguro y menos corrupto es una tarea titánica, pero debemos trazarnos ese objetivo por el bien del trabajo paradiplomático de las universidades. Si México resulta más atractivo para los talentos estudiantiles y profesionales, se fortalece lo que se conoce como *internacionalización en casa* de la educación superior, que no es más que propiciar experiencias internacionales de tipo docente, de investigación, de aprendizaje de idiomas y generación de competencias globales e interculturales entre los estudiantes en su propia universidad. La internacionalización en casa y sus impactos

coadyuvan a elevar la calidad de la educación y por lo tanto de estudiantes y egresados.

Asimismo, el país y sus universidades pueden generar estrategias para aumentar la matrícula de extranjeros estudiando grados completos. En las mejores universidades este indicador es de suma importancia (y rara vez consideran la movilidad semestral). En México, la proporción de estudiantes entrantes que estudian cursos con valor curricular (generalmente semestres) y la de estudiantes registrados en grados completos es prácticamente de 50-50 (Maldonado, 2017). Contar con estudiantes internacionales, particularmente en programas de posgrado, contribuye a atraer talento, a profundizar el conocimiento sobre México y su sistema educativo, así como a generar investigación colaborativa con socios internacionales. También es relevante considerar que los egresados de universidades mexicanas se convierten, por decirlo de una manera figurada, en embajadores de México en sus países e instituciones de origen.

Otra medida que pueden impulsar las universidades mexicanas para contribuir a mejorar la imagen de México es propiciar la movilidad de estudiantes y profesores internacionales en estancias cortas. Para este propósito se pueden implementar veranos de investigación, cursos de español o programas de contenido de corta duración. Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en el Verano Global que cada año organiza la Universidad del Valle de Atemajac (Univa); el Guadalajara Study Abroad Program de la Universidad de Guadalajara que, en colaboración con la Asociación de Universidades Land-Grant de Estados Unidos, ha traído a más de 60 estudiantes estadounidenses para aprender español; y la Escuela Complutense Latinoamericana que organiza la Universidad Complutense de Madrid con socios latinoamericanos.

Estas acciones de internacionalización universitaria, que pueden repercutir positivamente en la imagen del país, en su poder suave y en el desarrollo educativo y científico, deben estar enmarcadas y dirigidas por una política de Estado. La ruta a seguir debería estar trazada desde el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de las secretarías de Estado involucradas, como la de Educación Pública, Relaciones Exteriores, Cultura, entre otras. Los objetivos y estrategias deben marcar la pauta estratégica para que la labor internacional de

las IES mexicanas, especialmente las públicas, impacten de manera encauzada en el proyecto de nación mexicano referente al poder suave. Las IES son un activo con un importante potencial en este rubro.

Sin duda existe trabajo relevante, pero es necesario darle ese cauce estratégico. Por ejemplo, las cumbres de rectores México-Japón que organiza la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) con socios nipones, constituyen una oportunidad inigualable para la cooperación universitaria con este país asiático, uno de los de mayor desarrollo tecnológico en el mundo. Sin embargo, puede mejorarse la inversión en los proyectos, el seguimiento y el impacto con una visión de Estado presente en todo el proceso de esta iniciativa. De igual manera, el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), creado por las administraciones de Enrique Peña Nieto y Barack Obama, representa un programa sin precedentes para fortalecer la cooperación educativa y científica entre México y Estados Unidos; sin embargo, a pesar de algunos resultados importantes, esta iniciativa parece diluirse con los cambios de gobierno en ambos países.

En la medida en que el poder suave mexicano fortalezca a las universidades, éstas fortalecerán al poder suave, generando un círculo virtuoso y de constitución mutua. Si esa situación llega a darse, estaremos hablando de un país con calidad educativa de prestigio mundial, que forma recursos humanos e investigación científica de alto nivel para enfrentar los retos nacionales y globales. No es descabellado aspirar a salir de la semiperiferia en el ámbito de la educación superior internacional para integrarnos como jugadores de los centros desarrollados. Es una aspiración idealista para lograr objetivos realistas: aumentar el poder y el bienestar de México.

## Referencias

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (s. f.) *Universidades*. Recuperado de <http://www.aecid.es/es/la-aecid/nuestros-socios/universidades>

AKIYOSHI, Y. (2008). Facing Crisis: Soft Power and Japanese Education in a Global Context. En Y. Watanabe y D. McConell (eds.) *Soft Power Superpowers, Cultural and National Assets of Japan and the United States*. Nueva York: M. E. Sharpe.

ALTBACH, P. G. (2016). The Emergence and Reality of Contemporary Internationalization. En *Global Perspectives on Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ALTBACH, P. G. y P. McGill Peterson (2008). Higher Education as a Projection of America's Soft Power. En Y. Watanabe y D. McConell (eds.) *Soft Power Superpowers, Cultural and National Assets of Japan and the United States*. Nueva York: M. E. Sharpe.

ALTBACH, P. G., L. Reisberg y L. Rumbley (2016). Tracking a Global Academic Revolution. En P. G. Altbach. *Global Perspectives on Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ALTBACH, P. G. y H. De Wit (2016). Internationalization and Global Tension: Lessons from History. En P. G. Altbach. *Global Perspectives on Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Confucius Institute (s. f.) Recuperado de <http://english.hanban.org/>

CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and cooperation. *Regional & Federal Studies*, 9 (1), 40-57. doi.org/10.1080/13597569908421070

CORNAGO, N. (2001). *Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs*. (Ponencia en el Forum of Federations/Forum des Fédérations) Ottawa, Canadá. Recuperado de <http://www.forumfed.org/library/exploring-the-global-dimensions-of-paradiplomacy/>

FULBRIGHT STUDENT PROGRAM (s. f.) *History*. Recuperado de <https://us.fulbrightonline.org/about>

GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA, A. (septiembre-diciembre, 2017). La cooperación mexicana para el desarrollo: el poder suave en la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 111.

HELD, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton (octubre-diciembre, 1999). Globalization. *Global Governance*, 5 (4), 483-496. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27800244>

HERNÁNDEZ OBLEDO, G. A. (2016). *La acción internacional en materia cultural y educativa de la Universidad de Guadalajara y su relación con la paradiplomacia del estado de Jalisco*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/37767/>

KIRKLAND, J. (2016). *Soft power in higher education: friend or foe?* Recuperado de <https://www.acu.ac.uk/about-us/blog/soft-power-higher-education>

KNIGHT, J. (2008). *Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalization*. Róterdam: Sense Publishers.

KNIGHT, J. (2014). *The limits of soft power in higher education*. Recuperado de <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20140129134636725>

KUZNETSOV, A. S. (2016). *Theory and Practice of Paradiplomacy, Subnational governments in international relations*. Nueva York: Routledge.

LANE, J. (2015). Higher Education Internationalization: Why Goverments Care. En E. Ullber (ed.) *New Perspectives on Internationalization and Competitiveness, Integrating Economics, Innovation and Higher Education*. Arlington: Springer.

LANE, J., y K. Kisner (2012). *What Is Higher Education's Role in International Relations?* Recuperado de <http://chronicle.com/blogs/worldwise/what-is-higher-educations-role-in-international-relations/29208>

MALDONADO, A. (2017). *Patlani, Encuesta mexicana de movilidad internacional estudiantil 2014-2015 y 2015-2016*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Recuperado de [http://patlani.anuies.mx/archivos/documentos/PATLANI2017\\_web\\_optimizado.pdf](http://patlani.anuies.mx/archivos/documentos/PATLANI2017_web_optimizado.pdf)

MCGILL PETERSON, P. (primavera, 2014). Diplomacy and Education: A Changing Global Landscape. *International Higher Education*, 75, 2-3.

MORGENTHAU, H. (1948). *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knoff.

NYE, J. S. (2005). *Soft Power and Higher Education*. Recuperado de <https://library.educause.edu/~media/files/library/2005/1/ffpo502s-pdf.pdf>

NYE, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals*, AAPSS, 616, 94-109. doi.org/10.1177/0002716207311699

SANTOS NEVES, M. (2010). Paradiplomacy, Knowledge Regions and The Consolidation of Soft Power. *E-Journal of International Relations*, 1 (1), 1647-7251. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4135/413536166002.pdf>

SLAUGHTER S. y L. Leslie (2009). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

SORINEL, C. (2010). Immanuel Wallerstein World System Theory. *Annals of The University of Oradea, Economic Science Series*, 19 (2), 220-224.

TAYLOR, J. (2010). The Response of Goverments and Universities to Globalization and Internationalization on Higher Education. En F. Maringe y N. Foskett (Eds.) *Globalization and Internationalization in Higher Education, Theoretical, Strategic and Management Perspectives*. Nueva York: Continuum International Publishing Group.

VAN DAMME, D. (septiembre 10-11, 2001). *Higher education in the age of globalisation: The need for a new regulatory framework for recognition, quality assurance and accreditation*. (Introductory paper) UNESCO Expert Meeting. París.

University of Calgary (s. f.) *International development projects*. Recuperado de <https://www.ucalgary.ca/uci/international-projects>

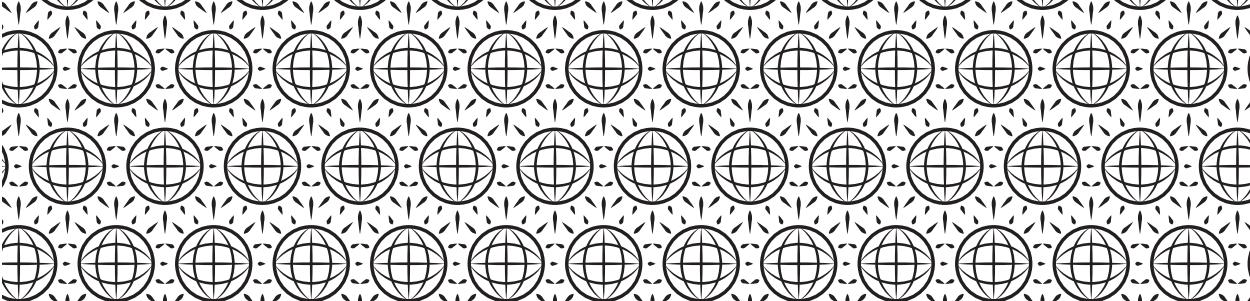
VILLANUEVA RIVAS, C. (septiembre-diciembre, 2017). Construyendo el poder suave de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 111.

VOGEL, R. H. (1987). The Making of the Fulbright Program. *The Annals of the American Academy of Political Science, The Fulbright Experience and Academic Exchanges*, 491, 11-21.

WALLERSTEIN, I. (1999). *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI Editores.

White House (2017). *The National Security Strategy*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/nss-Final-12-18-2017-0905.pdf>

ZERAOUI, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28 (1), 15-34. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359643444001.pdf>



## CAPÍTULO 14

# La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales

VIVIANA ÁVILA GÓMEZ

ROBERTO CARLOS RAMÍREZ

---

## Introducción

Uno de los cambios más importantes que se ha dado en el sistema internacional desde hace varias décadas ha sido el creciente protagonismo de nuevos actores, como los gobiernos locales (estatales y municipales), organismos no gubernamentales, grupos de interés (empresas, sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación) de la sociedad civil, entre otros. Dicho cambio ha trastocado el enfoque clásico de las relaciones internacionales, que consideraba al Estado como el actor único del sistema internacional. Aun cuando el diseño de la política exterior continúa siendo propio del Estado nación, las relaciones internacionales abren el campo de acción y de análisis a una gran diversidad de actores, fenómeno que se conoce como *paradiplomacia* y que ha cobrado un considerable interés en los ámbitos político y académico.

En México, el aumento de la globalización económica y de la creciente interdependencia —cuyas manifestaciones han tenido alcances sin precedentes desde finales del siglo xx—, al cual se agregan los

procesos de democratización, descentralización y reforma estructural, han propiciado una gran actividad internacional de nuevos actores, fenómeno que ha sido objeto de estudio por parte de académicos de diversas instituciones.

El Gobierno del Estado de Jalisco, por ejemplo, es pionero en México en cuanto a la institucionalización de sus vínculos con el exterior. Luego de la alternancia política vivida en 1995 se creó una oficina de asuntos internacionales para coordinar las distintas acciones llevadas a cabo a través de una estrategia de proyección internacional, con miras a insertarse en el contexto global. Esta iniciativa abrió camino en el nivel nacional y ha servido de guía para que otras entidades federativas diseñen y desarrollen su actividad internacional; además ha sensibilizado al gobierno federal, en especial a la Secretaría de Relaciones Exteriores, acerca de la necesidad de abrir espacios para atender las demandas de los gobiernos subnacionales y otros actores de la sociedad civil.

La Universidad de Guadalajara, atenta al desarrollo de nuevos retos, asume también el de abordar el estudio del fenómeno de la paradiplomacia. Prueba de ello es el Diplomado en Relaciones Internacionales de los Gobiernos Locales impartido en el Departamento de Estudios Internacionales (DEI). De esta manera, el análisis de estos actores ha demostrado ser de importancia para el departamento, pues se les ha incluido en la agenda académica, ya sea como asignaturas, cursos de actualización disciplinar, entre otros; con lo que se busca ir a la vanguardia en el estudio de los mismos, con el apoyo de profesores investigadores que estudian estos temas desde diversos enfoques y experiencias a nivel mundial. Esto da cuenta del potencial que hay en el DEI para abordar el estudio de la paradiplomacia.

No obstante el importante avance en la creación de oficinas de asuntos internacionales, tanto a nivel estatal como municipal, anteriormente no existía un posgrado que cubriera la necesidad de formar especialistas en política exterior de México desde el enfoque subnacional, y que a su vez obtengan las herramientas prácticas acerca de los motivos, las estrategias, las diferentes formas de actuación, los niveles de participación e involucramiento, así como la obtención y utilización de recursos humanos, financieros y tecnológicos; por parte de los distintos actores subnacionales que confluyen en su participa-

ción en el escenario internacional. Por esto, la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales (MRIGyAL) es un programa pionero en el estudio institucional del tema de la internacionalización de los actores locales.

Por lo anterior, este capítulo tiene como objetivo presentar la importancia de la formación y profesionalización de estudios de la internacionalización de actores locales centrado en el caso de la Universidad de Guadalajara y la creación de la MRIGyAL.

## **La intensificación de la participación internacional de actores locales**

El Estado, principal actor internacional, ha visto a lo largo de varias décadas cómo otros actores se han ido incorporando en el espacio de las relaciones internacionales, rompiendo el pensamiento tradicional del Estado como el único participante en la arena internacional. Así, tenemos a los gobiernos regionales, locales e instituciones no gubernamentales y sociales estatales construyendo lazos jurídicos, de cooperación y de amistad con otras entidades similares del exterior, que forman parte de regímenes y organismos internacionales que regulan actividades de los estados y establecen lineamientos para conducirse en este ámbito, sin recurrir a los ministerios de relaciones exteriores de sus respectivos países. Apoyando este pensamiento, se puede afirmar que el Estado ha perdido el monopolio de la acción al exterior (Badia i Dalmases, 2009).

Las ciudades, aunque han ocupado un lugar periférico en el estudio de las relaciones internacionales, se han vuelto cada vez más importantes en la política global (Curtis, 2014). Esto se debe en parte a que la naturaleza del Estado ha ido cambiando a lo largo del tiempo, y la reaparición de la ciudad en la escena internacional da fe de este cambio. Lo anterior ha sido reconocido por los estudiosos de las relaciones internacionales, por lo que se ha incluido con mayor frecuencia dentro de la disciplina el estudio de los actores no centrales.

Este fenómeno, que parece generalizarse en el mundo, además le debe su evolución, principalmente, al hermanamiento de ciudades

transfronterizas, al desarrollo de la cooperación descentralizada, y a los procesos de descentralización que se han desarrollado en diversos países. De este modo se viene gestando una dimensión local-global de las relaciones internacionales, cuya complejidad requiere de un tratamiento especial para evitar el conflicto entre los diferentes niveles de gobierno sobre su conducción exterior.

Así, surgen nuevas dinámicas y actores internacionales que requieren herramientas teórico-conceptuales y habilidades profesionales para cumplir sus tareas; entre estos sujetos se cuentan estados, provincias, organismos internacionales regionales y globales especializados, organismos no gubernamentales, empresas trasnacionales, organizaciones sociales y sindicales, y hasta los individuos en el ámbito de los derechos humanos. Específicamente, como se ha discutido anteriormente, debido a procesos como la descentralización, los hermanamientos de ciudades y el desarrollo de la cooperación internacional cada vez más focalizada, las entidades subnacionales están posicionándose en la escena exterior. Sin dejar de lado las directrices de política exterior que determina el Estado del que forman parte, actúan de manera más fluida y en algunos casos más independientes, sin el requisito obligatorio de utilizar los canales formales de la diplomacia para tal efecto.

El surgimiento de nuevos actores también obedece al replanteamiento de los objetivos de los Estados. Si bien lo que se busca es preservar la integridad y unidad de los Estados, hoy el desarrollo de los sectores comercial y económico ha tomado mayor relevancia, mientras que lo militar (considerado único medio para alcanzar los objetivos iniciales) ha pasado a segundo plano.

Asimismo, el aspecto económico ha permitido que algunos Estados, a pesar de pertenecer a organismos multilaterales importantes, con voz y voto, tengan menos poder de decisión en el ámbito económico internacional que el que actualmente tienen, por ejemplo, las empresas trasnacionales, ya que estas duplican y hasta triplican los ingresos respecto al ingreso de otros actores, lo cual les otorga mayores alcances. Las grandes corporaciones constituyen en algunos países un poder detrás del poder.

Por otro lado, desde hace ya más de cuatro décadas se ha dado una mayor organización de la sociedad civil en el ámbito internacional.

Organizaciones sindicales y sociales se están fusionando con sus pares en el exterior para ejercer mayor presión en sus países de origen, y sobre todo para obtener financiamiento para la realización de sus actividades y su fortalecimiento. Son diversas las organizaciones indígenas que han conformado entidades que les permiten participar de foros internacionales para que sus propuestas sean escuchadas y adoptadas por organismos de alcance global que ejerzan presión en los Estados para que las cumplan o ejecuten.

En los últimos años, la paradiplomacia se ha convertido en un instrumento complementario para impulsar el desarrollo económico y social de las comunidades locales de México. Es además un mecanismo que han desarrollado los gobiernos municipales y estatales para proyectar cierto grado de autonomía frente al gobierno federal mexicano. Ahora los gobiernos locales han aumentado significativamente sus actividades en el marco de la cooperación internacional descentralizada. Dos factores generales que explican el interés de estos gobiernos por participar y desarrollar una mayor presencia en asuntos mundiales son, por un lado, el sistema internacional ha estimulado a estos actores a tener una participación más activa; y por otro lado, cambios en el contexto interno mexicano de los últimos años han incentivado a los gobiernos locales a desarrollar un mayor número de actividades de este tipo.

Los elementos de carácter externo han sido la creciente interdependencia y la profundización del proceso de globalización económica. Estos factores han obligado a los gobiernos no centralizados a competir por los recursos disponibles y a buscar beneficiarse de sus impactos. En un mundo globalizado, el aislamiento puede ser muy costoso en términos de desarrollo económico y social. Además, la institucionalización de la cooperación internacional en los últimos años, a través de organismos y agencias, ha coadyuvado a intensificar estas actividades. Inclusive, el fin de la Guerra Fría ha facilitado que los gobiernos locales puedan tener una mayor incidencia en el sistema internacional. La necesidad de cooperar en los nuevos temas de la agenda internacional ha generado los incentivos necesarios para que los gobiernos locales busquen participar más activamente en materia de relaciones internacionales.

La acción internacional de las entidades locales también surge ante los propios retos derivados de la globalización:

Un gobierno local difícilmente puede ejercer sus competencias, prestar los servicios que la población le demanda, promocionar su capacidad productiva, tener una vinculación con su diáspora de migrantes o desarrollar el modelo de ciudad que desea, sin mantener una dinámica de relaciones internacionales (Suárez Licona y Zapata Garesché, 2015: 11).

La creciente participación de los estados en la escena internacional se explica, de acuerdo con Schiavon (2014), por variables tanto nacionales como internacionales, que dotan de una mayor autonomía a las entidades locales. No obstante, se reconoce que las facultades del poder central para conducir la política exterior siguen siendo preponderantes.

## **En la búsqueda de la profesionalización de la actividad internacional de actores locales**

En los últimos años, anota Schiavon (2009: 76-77), el incremento en esta actividad internacional de los estados se hizo en cuando menos seis áreas:

- a) Establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países;
- b) Organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países;
- c) Envío de misiones de funcionarios locales al exterior;
- d) Organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo;
- e) Profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en estados fronterizos) y participación de funcionarios locales en trabajos de reuniones u organismos internacionales; y
- f) La apertura de oficinas de atención a migrantes en el exterior.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), dependiente del Ejecutivo federal, regula las actividades al exterior, haciendo las veces de ministerio del exterior o de relaciones internacionales. Dentro de esta secretaría, en 2001 se creó la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE), que pasaría en 2002 a integrar sus funciones dentro de la Dirección General de Enlace Político (DGEP), y finalmente, desde 2004 se consolidaba como la Dirección General de Coordinación Política (DGCP).

La DGCP integra una Dirección de Gobiernos Locales que, de acuerdo con la SRE, sirve de enlace entre la secretaría, las oficinas de asuntos internacionales de las entidades federativas y municipios, y las asociaciones de gobiernos estatales y municipales. Asimismo, se atienden las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer vínculos con los gobiernos subnacionales y locales. Además, fomenta la suscripción de acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento, difunde el contenido de los mecanismos de cooperación internacional descentralizada, y participa en la creación de programas de cooperación internacional con las entidades y municipios.

También organiza foros, seminarios, talleres y cursos de capacitación para funcionarios locales en materia de relaciones internacionales y acuerdos interinstitucionales sobre formalización de ciudades hermanas, cooperación internacional descentralizada, formalización de acuerdos interinstitucionales, etcétera. La consultoría jurídica de la propia secretaría elaboró una guía muy precisa para la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales que, sin embargo, carece de vinculación jurídica y de un control eficaz sobre esta clase de acuerdos.

Además, podemos encontrar que diversas asociaciones se han sumado a la tarea de profesionalizar los procesos de internacionalización de los gobiernos y actores locales. Dentro de los esfuerzos nacionales, la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAI) reúne a gran parte de oficinas de asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales y suscribe acuerdos como una red con varias instituciones.

Dentro de los esfuerzos regionales, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales

(FLACMA) es una asociación internacional que cubre a más de 14 mil ciudades y gobiernos municipales de 22 países, con el objetivo de prestar apoyo a las agendas de las ciudades y asociaciones de los gobiernos locales. Por otra parte, dentro del bloque del Mercado Común del Sur (Mercosur), se fundó Mercociudades, una red de gobiernos locales que surge con el objetivo de potenciar la integración regional.

Otro caso ejemplar es la Alianza Euro Latinoamericana de Ciudades (AL-LAS), que desde 2013 promueve el fortalecimiento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de América Latina y Europa. La alianza actualmente colabora con docenas de instituciones de la sociedad civil, académicas y gubernamentales.

## Jalisco, entidad pionera en el accionar internacional

La intensa proyección internacional de Jalisco es digna de reconocimiento ya que ha marcado un importante precedente en el desarrollo de la actividad internacional de la diplomacia federativa en México. Diversos autores (citados en Lara, *et al.*, 2011) como Luna y Ballesteros (2005), Schiavon (2006), Moreno (2008) y Villarruel (2010) plantean que la internacionalización de Jalisco, desde la década de 1990, es la más destacada de los 31 estados —y la Ciudad de México— al asumir diversas estrategias.

Tabla 14.1. Nivel de relaciones internacionales de entidades federativas mexicanas (2004-2009)

Entidad federativa	Total 2004	Total 2009	% cambio 2004-2009	% cambio 2004-2009
Jalisco	2.6	3	0.4	15.38 %
Chiapas	2	3	1	50.00 %
Estado de México	1.9	3	1.1	57.89 %
Distrito Federal	0.9	3	2.1	233.33 %
Nuevo León	1.9	2.8	0.9	47.37 %

Fuente: Schiavon, 2014.

La tabla 14.1 muestra los principales estados mexicanos de acuerdo a su nivel de relaciones al exterior en dos momentos: 2004 y 2009. Se puede observar que, desde el primer periodo, Jalisco es el mayor actor en la escena internacional con una ventaja aceptable, y aunque en el segundo periodo, en 2009, Jalisco también lidera las relaciones internacionales de las entidades federativas en México, los estados de Chiapas, Estado de México y la Ciudad de México cuentan con el mismo nivel de relaciones internacionales que Jalisco de acuerdo a la clasificación de Schiavon. Según el experto, Jalisco cumple con las condiciones que se especifican para considerarlo como una entidad subnacional que lleva a cabo relaciones internacionales (Schiavon, 2006). Entre las más importantes están:

- El gobierno de Jalisco tiene altos ingresos fiscales y posee una importante población emigrante.
- Cuenta con una oficina, que depende directamente del Ejecutivo estatal, que se encarga de coordinar la actividad del gobierno en el extranjero, claro propósito de centralizar la acción en este terreno y seguir una línea más o menos homogénea.
- La presencia en el exterior no se ha reducido a la búsqueda de nuevos mercados o de inversiones, sino que ha logrado expandir su interés hacia otro tipo de temas con un contenido más político.
- La entidad forma parte de organismos a nivel internacional cuya razón de ser trasciende las problemáticas que se presentan a nivel local o regional (problemas de carácter global).

Las relaciones internacionales del gobierno del estado de Jalisco son responsabilidad de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI), cuya creación data de 1997, órgano perteneciente al Despacho del Gobernador cuya función básica es establecer, en conjunto con las secretarías estatales, la agenda del gobernador en sus giras internacionales y promover puentes de acercamiento con organismos internacionales, estados y regiones del mundo en busca de construir alianzas de colaboración y asistencia en distintos temas.

Paralelamente a la DAI, el resto de las secretarías del gobierno llevan a cabo acciones internacionales relacionadas con su ámbito de acción. Algunas de estas tienen un gran dinamismo en cuanto a sus oficinas

de asuntos internacionales se refiere, pues han encontrado en un espacio paralelo a las fronteras del estado una extensión de su quehacer. El hecho de que sean las propias secretarías las que ponen en marcha proyectos de vinculación mundial ofrece una visión internacional de gobierno que no es monodimensional, es decir, abarca no sólo una dimensión económica, sino que también aborda las dimensiones cultural, social, turística, de seguridad, de salud, educativa, rural, medioambiental, pues están involucradas todas estas en el quehacer internacional. La participación de todas las secretarías ofrece un escenario que atiende y diversifica las distintas áreas para el crecimiento.

La intensidad de las relaciones del estado de Jalisco se manifiesta institucionalmente a través de sus 12 hermanamientos.<sup>1</sup> Cada uno de estos acuerdos, al ser de amplio alcance, contiene en sí distintos temas de interés para las partes, pero son el comercial y el cultural los más importantes. Hay que resaltar que la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) en su conjunto, con dependencias, órganos y escuelas, entre 2000 y 2009 tuvo vigentes 76 acuerdos internacionales con instituciones educativas en 19 países de tres continentes, demostrando así un gran liderazgo dentro del gabinete de gobierno al tomar una posición proactiva en sus relaciones con el exterior.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Coordinación Política tiene registrados, para el caso de Jalisco, 11 hermanamientos y 63 acuerdos sectoriales, sumando 74 acuerdos registrados ante ese organismo.

Jalisco es una de las entidades federativas más dinámicas en cuanto a sus relaciones con el exterior. Este éxito relativo viene dado por el involucramiento de distintas carteras de gobierno, lo que le dota de una flexibilidad multitemática. En este sentido, el quehacer internacional de Jalisco se encuentra atomizado y es, quizá, una de sus principales fortalezas (Villarruel, 2013).

Es, por tanto, un requerimiento social la conformación de un programa de posgrado que respalde con conocimiento teórico-práctico especializado a quienes formulan, proponen y ejecutan las estrategias

<sup>1</sup> Idaho, Missouri, Maryland, Washington y Wisconsin en Estados Unidos; Alberta y Manitoba en Canadá; Baviera en Alemania; la Región del Maule en Chile; Andalucía en España; Shanghái en China; y Gyeongsangnam-Do en Corea del Sur.

de internacionalización a través de las diversas instancias en la entidad. Así también a nivel nacional, en donde la acción exterior de los actores subnacionales se ha convertido en una dinámica utilizada en la búsqueda del desarrollo de estas entidades, que es parte de un fenómeno global.

## **La Universidad de Guadalajara en la formación de profesionales expertos en la internacionalización de los gobiernos locales**

Es importante resaltar una serie de factores institucionales que son de especial relevancia en la justificación de la creación del programa de posgrado en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales que propone el Departamento de Estudios Internacionales. Todo esto a partir del contexto en el que surge la dinamización de las relaciones internacionales de actores subnacionales y la necesidad de especializar recursos humanos con conocimientos teórico-prácticos que les ayuden en el ámbito laboral en que se desempeñan o en el que pretenden insertarse.

El Plan de Desarrollo Institucional 2014-2030 establece, en el eje temático de Investigación y posgrado, objetivo 6, la “ampliación y diversificación del posgrado con altos estándares de calidad y relevancia nacional e internacional” (UdeG, 2014: 63); lo que confirma que la consolidación de los posgrados es uno de los bastiones para que la Universidad de Guadalajara pueda ser líder en las transformaciones sociales, a través de la innovación en la producción y socialización del conocimiento por medio de la profesionalización de recursos humanos.

De la misma manera, el Plan de Desarrollo Institucional Visión 2030, en su apartado de Formación y Docencia, objetivo 2.7, establece la importancia de “Acreditar los programas educativos de la Red Universitaria, nacional e internacionalmente” (UdeG, 2010: 28). Este objetivo implica que es prioritario consolidar la oferta educativa de posgrados dentro de la Red y lograr su acreditación a través de organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Lo referido anteriormente muestra la coyuntura institucional para constituir un programa de posgrado enfocado al estudio de las relaciones internacionales a través de la dinámica de las entidades subnacionales, como parte de la tarea de innovación que se plantea nuestra universidad, debido a la necesidad del estudio de esta dinámica y la inexistencia de una maestría de calidad a nivel nacional con potencial para insertarse en los programas del Padrón de Excelencia del Conacyt.

De manera particular, el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) CUCSH Visión 2030 establece en su misión la tarea de “formar recursos humanos de alto nivel, impulsar y realizar investigación científica para generar y aplicar conocimientos de vanguardia en las ciencias sociales y las humanidades” (UdeG, 2011).

En consonancia con el PDI CUCSH 2030, la creación de la MRIGyAL se justifica porque con su apertura se pretende formar recursos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales, enfatizando el papel de la acción al exterior de otros actores además del Estado nacional, que a su vez promuevan la aplicación de conocimientos innovadores en el área de las ciencias sociales. Asimismo, en la visión del PDI CUCSH 2030, se formula que este centro universitario:

Mantiene la importancia de las ciencias sociales y las humanidades dentro de la Red Universitaria y el contexto nacional como disciplinas pertinentes y necesarias para el desarrollo integral de la sociedad [...] Mantiene y amplía una oferta educativa de licenciatura y posgrado competitiva y reconocida por su calidad [...] Consolida sus líneas de generación y aplicación del conocimiento que se traducen en proyectos de investigación vinculados con la docencia y con el sector social (UdeG, 2011).

La MRIGyAL responde a esta visión institucional puesto que se valora la necesidad y pertinencia de las relaciones internacionales como parte constitutiva del desarrollo de la sociedad. Esto significa que la sociedad misma se ve necesitada de profesionales especialistas que reflexionen en torno al sentido de la toma de decisiones, en el marco de la realidad nacional e internacional, de impacto en el desarrollo local.

También, el Departamento de Estudios Internacionales, que desde hace 25 años se ha distinguido por su particular énfasis en el perfil de sus internacionalistas,<sup>2</sup> ha formado un grupo de expertos vinculados con la orientación en la que se pretende desarrollar el posgrado.

El primer acercamiento al estudio de la temática fue la experiencia en la impartición, en dos ediciones, del Diplomado en Política Exterior de México y las Relaciones Internacionales de los Gobiernos Estatales y Municipales, que fue aprobado en 2010 e inició cursos en enero de 2011; y tuvo una segunda cohorte en el año 2012; con la participación de gran cantidad de funcionarios, egresados del Departamento de Estudios Internacionales e interesados en el tema. Se aprovechó la amplia gama de especialistas que pudieron orientar a los inscritos. Estos diplomados permitieron al DEI identificar un potencial mercado —nacional— de interesados en especializarse en programas de internacionalización de entidades que tradicionalmente no tenían facultades para ejercer políticas internacionales. Además, la realidad y evolución de las Relaciones Internacionales nos muestra lo importante que es, para el desarrollo de estas entidades, la búsqueda de proyectos en el exterior; por tanto, ello se convierte en un argumento importante para que el Departamento de Estudios Internacionales busque formalizar la especialización de profesionales en el área, inexistente en cualquier programa de posgrado a nivel nacional.

En términos generales, la tendencia de los programas de posgrado con enfoque internacional va direccionándolos a formar egresados orientados en estudios diplomáticos, políticos y comerciales; ya sea para engrosar las filas de los académicos especialistas o, en menor grado, para la formación del personal que conformará el Servicio Exterior o que se involucrará directamente en entidades gubernamentales de proyección internacional a nivel federal. También existe una inclinación de los programas en relaciones internacionales hacia la investigación.

<sup>2</sup> Es importante distinguir que el Departamento de Estudios Internacionales considera, como parte del perfil, la formación de internacionalistas orientados como negociador, consultor, promotor y gestor, e investigador; lo que identifica diversos ámbitos de competencia, además de la naturaleza de participación en la diplomacia estatal.

El universo relacionado con la formación de recursos humanos que ya se encuentran insertos en el mercado laboral, y que se desempeñan en la construcción de estrategias y toma de decisiones en los diversos actores internacionales, no se encuentra explícitamente vinculado con estos programas; por el contrario, en la mayoría de los casos son posgrados de tiempo completo, por lo que los interesados deben salir del mercado laboral si desean fortalecer sus conocimientos y obtener habilidades a través de un programa de posgrado.

La Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales pretende enfocarse en gran medida en este universo, el que se ha profesionalizado y que está inserto en la realidad cotidiana de internacionalizar las entidades en las que se desempeña, y que se enfrenta a las realidades económicas, políticas, sociales y culturales como factores que inciden en el proceso de internacionalización de los actores de los que laboralmente forman parte (entidades locales, municipales, asociaciones civiles, empresas, entre otros).

En cuanto al mercado potencial, este es el sector que está quedando descubierto por los programas de posgrado antes mencionados, y es el núcleo donde pretende insertarse el programa que propone el DEI, a partir de lo observado en el estudio de factibilidad y en el análisis empírico de los internacionalistas egresados de esta casa de estudios, quienes se involucran en procesos globales, pero en mayor medida en actores que tradicionalmente no eran considerados como internacionales. Después del análisis es importante establecer la necesidad de la creación de un programa de maestría como la MRIGyAL.

## **La Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales**

La MRIGyAL se crea en 2017 como parte de la oferta de posgrados de la Universidad de Guadalajara y figura en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt.

Los constantes cambios y la necesidad de profundizar en el estudio de estos temas propicia la generación de un posgrado profesionalizante que tiene la misión de buscar estrategias y dinámicas

en la construcción y ejecución de la agenda internacional de actores locales. Por ello el programa, más que buscar el análisis del fenómeno, pretende ser parte de él, a través de la vinculación con los agentes que colaboran con los actores locales en su proyección. Esto lo convierte en pionero en América Latina, no solo por la ausencia de otro programa de su tipo, sino por la inercia que pretende ejercer en el trabajo conjunto de las entidades que buscan en la proyección internacional una lógica de desarrollo. El programa tiene los siguientes objetivos:

1. Formar recursos humanos de alto nivel que contribuyan a la toma de decisiones sobre las estrategias de internacionalización de los actores locales y propiciar la investigación aplicada en este campo de la disciplina científica de las relaciones internacionales.
2. Desarrollar habilidades para analizar casos específicos de paradiplomacia, acción internacional y de cooperación internacional descentralizada, sobre las entidades de interés.
3. Ser un centro de reflexión y estudio de los casos paradigmáticos de la diplomacia que realizan los gobiernos locales, entre las que se cuentan las estructuras autonómicas de gobierno (regiones y ciudades), así como de otros actores de la sociedad civil, tanto de México como del extranjero.

Por tanto, la consolidación del posgrado está respaldada por la calidad que otorgan al programa los expertos en el tema, profesores e investigadores que además de estudiar el fenómeno de internacionalización, cuentan con sus propios proyectos de consultorías en la construcción de estrategias, de agentes tanto públicos como privados, en esta nueva dinámica internacional.

Al papel que desempeñan los especialistas, el posgrado ha sumado una figura adicional: los colaboradores externos, profesores, consultores, ejecutores de las políticas públicas y expertos en la praxis de la internacionalización de agentes locales de toda América Latina e Iberoamérica.

Lo anterior convierte a la MRIGyAL en una instancia institucional que busca consolidar a la comunidad epistémica estudiosa del fenómeno. Hasta el momento, en sus dos años de funcionamiento, el programa ha logrado reunir aproximadamente a treinta expertos que han colaborado en la impartición de seminarios, cursos especializa-

dos, conferencias magistrales y talleres de trabajo tanto en el marco de la universidad como en las instancias de las que ellos forman parte.

Esta red de colaboración ha llevado al posgrado a sumar un aspecto más en su trayecto hacia la consolidación: la conformación de acuerdos y convenios con espacios especializados como las oficinas de asuntos internacionales de algunas entidades federativas, municipios, entre otros, en tanto instancias de ejecución de la política pública.

El último elemento, pero no por ello menos importante, que se suma al trípode de la consolidación del programa, son los maestrandos, ya que el proyecto de la maestría decide, desde su conformación, reunir a interesados en estos temas en pequeños grupos con la finalidad de ser más que un programa de enseñanza tradicional: un proceso de *coaching* a través de equipos de trabajo conformados por el maestrando, el profesor especialista y el colaborador externo.

Si bien es una dinámica intensa, esta lógica de trabajo del programa busca garantizar el fortalecimiento y la consolidación no solo del posgrado, sino de la figura institucional que respalde el estudio de las estrategias de internacionalización en América Latina.

## Reflexiones finales

Después del análisis, y para establecer por qué la necesidad de la creación de un programa de posgrado como el de Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales, es posible identificar tres conclusiones centrales del capítulo. La primera: frente al intenso accionar hacia el exterior de las entidades locales en nuestro país, y a pesar de ser Jalisco una entidad pionera en el proceso de internacionalización en México, se verifica la inexistencia de un programa especializante en el estudio de las relaciones internacionales de los nuevos actores en la arena internacional; fruto de la inercia en América Latina de buscar nuevas estrategias y dinámicas de desarrollo.

En segundo lugar, ante esta realidad, la Universidad de Guadalajara como institución educativa líder y actor de proyección internacional, identifica la formación de recursos humanos insertos en el mercado laboral, sean de formación internacionalista o no, para enfrentar la

tarea de generar estrategias hacia el exterior por parte de los nuevos actores en el orden mundial. Además de fortalecer la propia directriz de la universidad de proyectarse como un actor internacional.

Por último, la relevancia de consolidar un posgrado innovador y de calidad que vaya a la vanguardia en el estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales en la Universidad de Guadalajara, que muestre la madurez de un grupo de expertos que después de un cuarto de siglo de formación de internacionalistas con vocacionamiento de proyección internacional desde lo local, buscan incidir en la generación de estrategias y políticas públicas de los nuevos actores en el área mundial.

## Referencias

BADIA I DALMASES, F. (2009). *Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña*. Barcelona: Fundación CIDOB.

CURTIS, S. (2014). *The power of the cities in international relations*. Abingdon: Routledge.

LARA, R. F., A. de la Torre Garmán, C. Echave Bastidas y J. Fierro Ruelas (2011, diciembre). Veinte años de proyección internacional en Jalisco. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1 (1), 133-154. Recuperado de [http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B31no1.pdf](http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B31no1.pdf)

RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, S. (2006). Presentación. En S. Rodríguez Gelfenstein (coord.) *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales* (pp. 6). Ciudad de México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura; Gobierno de Chiapas; M.A. Porrúa.

SCHIAVON, J. A. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

SCHIAVON, J. A. (2014). The International Relations of Sub-State Governments in Federal Systems: The Mexican Case. *SSRN Electronic Journal*. doi.org/10.2139/ssrn.2440394

SCHIAVON J. A. y R. Velázquez (2009). *Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México*.

*Cuadernos de Trabajo CIDE*, 187. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1115/96614.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (s. f.) *Acción Internacional de los Gobiernos Locales*. Dirección General de Coordinación Política. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional>

SUÁREZ LICONA, E. y E. Zapata Garesché (mayo-agosto, 2015). Gobiernos locales: actores internacionales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 11-18. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/intro104.pdf>

Universidad de Guadalajara (UdeG). (2010). *Plan de Desarrollo Institucional Visión 2030*. Recuperado de <http://www.udg.mx/sites/default/files/Universidad%20de%20Guadalajara%20-%20Plan%20de%20Desarrollo%20Institucional%20-%20Visi%C3%B3n%202030-1.pdf>

Universidad de Guadalajara (UdeG). (2011). *Plan de Desarrollo. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Visión 2030*. Recuperado de <http://www.cucsh.udg.mx/sites/default/files/plandesarrollo.pdf>

Universidad de Guadalajara (UdeG). (2014). *Plan de Desarrollo Institucional 2014-2030*. Recuperado de [http://www.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/pdi-udg-2014-2030\\_v4.pdf](http://www.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/pdi-udg-2014-2030_v4.pdf)

VILLARRUEL, D. (2013). Salir al mundo ¿para qué? El interés local internacional (ILI) como estrategia de posicionamiento global. El caso de Jalisco: una paradoja. *Trabajos y Ensayos*, 16. Recuperado de <http://www.diprriihd.ehu.es/revistadoctorado/n16/Villarruel16.pdf>

# Autores

## Stéphanie Allard-Gomez

Economista egresada de la Universidad de Montreal. Especialista en desarrollo de negocios internacionales, ejecutiva multilingüe, con 20 años de experiencia en planeación estratégica, promoción y alianza de negocios, financiamiento para organizaciones y asociaciones, planeación y organización de eventos internacionales, y diseñadora de programas. Con experiencia como embajadora de Canadá en El Salvador, vicepresidenta de Organizaciones Internacionales, así como coordinadora de la participación de Canadá en el G8 en San Petersburgo, Rusia, cónsul y comisionada de Comercio Senior en el Consulado General de Canadá en Milán, Italia, y directora de Relaciones Comerciales, América Latina y el Caribe. Delegada general de Quebec en México.

## Mariano Álvarez

Doctor por la Universidad de Leiden, Países Bajos, magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile y licenciado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Consultor de la Asociación Latinoamericana de Integración, profesor visitante de la Universidad de Chile e investigador asociado de la Universidad Arturo Prat. Coeditor del libro *América Latina Global: estudios regionales sobre paradiplomacia* y autor de publicaciones como *En búsqueda de institucionalizar la paradiplomacia: la experiencia argentino-chilena* (2019) y *El rol de la paradiplomacia en las entidades binacionales: los casos de EBITAN y EBIFETRA* (2018).

## Viviana Ávila Gómez

Internacionalista, maestra en Ciencias Sociales y doctorante en Gestión de la Educación Superior por la Universidad de Guadalajara. Coordinadora desde 2017 de la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la misma universidad, primer programa de posgrado especializado en temas de la participación internacional de actores locales en América Latina. Profesora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG y miembro del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias.

### **Andrés Barba Vargas**

Internacionalista *magna cum laude* por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) y maestro en Política y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), con cursos en ciencia política en la Universidad de Montreal y McGill University de Canadá; Liderazgo para la Comunidad Mexicana en Estados Unidos en la Universidad de la Ciudad de Nueva York; Cooperación Internacional Descentralizada en la Universidad Abierta de Cataluña, España; Coaching Directivo en el ICAMI, Centro de Formación y Perfeccionamiento Directivo; y Liderazgo Directivo en Universidades por el Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) de la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Jefe de la Oficina de Internacionalización de la Universidad del Valle de Atemajac.

### **Leonardo Díaz Abraham**

Profesor e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-c) y doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Autor de investigaciones y publicaciones se refieren a temas ligados a la cooperación internacional para el desarrollo, la internacionalización de los gobiernos locales, la política exterior mexicana, la gobernanza multinivel, los derechos humanos, la defensa del medio ambiente y la migración internacional. Miembro desde su fundación del Consejo Consultivo de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados así como del SIN (nivel I).

### **Javier Eugenio García de Alba Verduzco**

Maestro en Ciencias Ambientales y Manejo de Recursos Naturales por el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica. Acreedor de distintas distinciones por el Colegio de Biólogos y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) por desarrollar y coordinar el primer diplomado en manejo integral y residuos; ganador del Premio Internacional del Medio Ambiente Grupo Danone-Bonafont (Francia) y del Premio Internacional para Jóvenes Científicos otorgado por Chapter México of Ecological Society of America (Estados Unidos). Profesor y director de la División de Ciencias Agropecuarias e Ingenierías del Centro Universitario de los Altos de la Universidad de Guadalajara.

**María Dolores Hernández Montoya**

Licenciada en Estudios Internacionales por la UdeG y maestra en Gobernanza y Desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Con estudios en Gobernabilidad y Gerencia Política por la Corporación Andina de Fomento en colaboración con la Universidad George Washington. Socia fundadora de Uno Integra Consultores; con experiencia en el desarrollo de proyectos estratégicos y de planeación, la gestión de agendas de trabajo al interior y en el exterior de México, la elaboración de manuales de organización y procedimientos, el manejo de grupos de trabajo, control documental e investigación, así como en la coordinación de eventos institucionales e internacionales. Directora de Relaciones Internacionales y Atención al Migrante en la oficina de la Presidencia de Guadalajara.

**Gloria Angélica Hernández Obledo**

Doctora en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora investigadora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales de la UdeG. Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales y del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias, en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG); miembro fundador de la Asociación Interdisciplinaria de Estudios Internacionales. Con experiencia en diversos cargos directivos como funcionaria de la UdeG y autora de publicaciones en temas como diplomacia cultural, nueva diplomacia pública, paradiplomacia y economía cultural, entre otros.

**Ray Freddy Lara**

Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco. Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales y Estudios de la Cuenca del Pacífico y licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Candidato del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Consultor, talleres y ponente en más de treinta congresos académicos y eventos para profesionales. Miembro del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias. Director del Programa en Atractividad Territorial y Marca Ciudad de la UdeG, y autor de una gran cantidad de artículos y libros

editados por distintas instituciones académicas. Profesor en la UdeG desde 2007 y miembro de la Junta Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la misma institución.

### **Martha Guadalupe Loza Vázquez**

Socióloga y maestra en Estudios Latinoamericanos por la UdeG. Doctora en Sociología por la Universidade Estadual Paulista, Brasil. Profesora Investigadora en el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la UdeG. Docente en la Licenciatura en Relaciones Internacionales y en las maestrías de Ciencias Sociales, Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación y la de Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales en la UdeG.

### **Ana Paula Morales Pérez**

Estudiante de noveno semestre de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UdeG. Asistente de investigación en la misma institución en temas de paradiplomacia. Con experiencia como voluntaria en eventos de interés del Cuerpo Consular Jalisco, como participante de congresos internacionales y como organizadora en logística y protocolo del Modelo de Naciones Unidas ONUDG en 2017.

### **Carlos Iván Moreno**

Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Illinois-Chicago, maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México y licenciado en Finanzas por la UdeG. Profesor e investigador en el Departamento de Políticas Públicas y miembro del SNI del Conacyt. Coordinador general académico de la Universidad de Guadalajara, exvicerrector ejecutivo y ex-coordinador general de Cooperación. Con experiencia como coordinador de Asesores de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (LX Legislatura), como asesor del subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública y como consultor en el IIPE-UNESCO.

### **Nahuel Oddone**

Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco, con experiencia como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Centroamérica, de la Organización de las Naciones Unidas para el Desa-

rrollo Industrial (ONUDI) en Mozambique y como coordinador de Cadenas de Valor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-Naciones Unidas, sede subregional en México). Coautor del *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor de CEPAL-FIDA* publicado en español, inglés y francés y responsable de la implementación de la metodología de la CEPAL para el fortalecimiento de cadenas de valor en México, Centroamérica y República Dominicana. Jefe del Departamento de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del Instituto Social del Mercosur.

### **Karla Noemí Padilla Martínez**

Licenciada en Estudios Internacionales y maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones internacionales y Estudios del Pacífico por la UdeG. Con cursos de especialización y posgrado en CLACSO sede Académica Argentina, UdeG y la Universidad Nacional de Seúl, Corea del Sur. Doctorante en Relaciones Transpacíficas por la Universidad de Colima. Con experiencia como coordinadora de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara de 2008 a 2019. Representante institucional de la Universidad de Guadalajara ante el Consejo Técnico del EGEL-RI del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior desde 2016. Profesora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Internacionales de la UdeG y miembro tanto del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias como de la Junta Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la misma universidad.

### **Stéphane Paquin**

Profesor de la Escuela Nacional de Administración Pública, director del Grupo de Investigación y Estudio sobre Internacional y Quebec, director científico del Centro de Estudios sobre Integración y Globalización, codirector de la colección Política global en la editorial de la Universidad de Montreal. Con experiencia como profesor asociado en la Universidad de Sherbrooke, Visit Predoctoral Fellow, profesor en la Universidad Northwestern en Chicago, profesor titular en Sciences Po Paris, profesor visitante en la Universidad de Montreal, profesor asociado en la Universidad de Quebec en Montreal y director general interino de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas. Acreedor de numerosas numerosas becas de prestigio en Canadá y Estados Unidos. Autor, coautor y editor de numerosos libros y artículos científicos.

### **Alicia Paola Partida Hernández**

Doctora en Estudios sobre Desarrollo por la Universidad del País Vasco, maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación en énfasis Unión Europea-América Latina por la UdeG y licenciada en Estudios Internacionales por la misma institución. Con experiencia en el sector público y privado, y como consultora para diversas organizaciones civiles. Docente e investigadora en la UdeG de temas de economía creativa, industrias culturales y creativas, ciudades creativas, cooperación internacional, políticas culturales, así como innovación y desarrollo. Con experiencia como participante en distintos programas y eventos sobre economía cultural en Europa y América, y como autora de diversas publicaciones sobre políticas culturales y economía cultural.

### **Camilo Patiño García**

Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Internacionales en Asia-Pacífico y licenciado en Estudios Internacionales por la UdeG. Profesor titular del Centro Universitario de la Costa de la misma universidad y colaborador de Puntos Cardinales, espacio de divulgación de buenas prácticas para la proyección internacional de los gobiernos locales en México. Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales y colaborador en el Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG.

### **Roberto Carlos Ramírez**

Internacionalista por la UdeG, con investigaciones sobre el análisis macroeconómico de economías avanzadas y emergentes, análisis comparativo de modelos económicos entre México y Alemania y el impacto de la economía compartida en Seúl y análisis de los conglomerados empresariales Chaebol en Corea del Sur, este último trabajo en coautoría premiado por la Korea Foundation. Asesor de la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización de la Universidad de Guadalajara.

### **Betsy Karenina Rua Rodríguez**

Licenciada en Estudios Internacionales y maestrante en Ciencia Política en la UdeG. Con experiencia como asistente de docencia y de investigación desde 2013 en el Departamento de Estudios Internacionales en la misma institución. Consultora independiente.

**Francisco Javier Santana Villegas**

Licenciado en Administración de Empresas Turísticas por la Universidad del Valle de Atemajac y maestro en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. Con experiencia como miembro activo de la International Studies Association (ISA) y la Society for Intercultural Education, Training and Research (SIETAR); forma parte del equipo de asesores de las empresas de consultoría Richardson Global (Estados Unidos) y Managing Worldwide (Francia). Miembro de la mesa directiva de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses y analista para diversos medios de comunicación sobre temas de política internacional contemporánea. Socio director de Inteligencia Global Consulting, consultor y asesor para la internacionalización de ejecutivos, empresas y gobiernos locales.

**Miguel Sigala**

Maestro en Ciencias Sociales y licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Profesor e investigador en el Centro de Estudios sobre América del Norte de la misma institución. Líneas de investigación: la identidad y la política exterior en América del Norte, así como a la política comparada entre Canadá, Estados Unidos y México. Autor de varios artículos y capítulos sobre la identidad de Canadá como potencia media y el sistema político estadounidense. Con experiencia como investigador invitado en la Universidad de Texas en Austin y en la Universidad de Ottawa, como coordinador general de Cooperación e Internacionalización y como coordinador de Programas Internacionales en la UdeG.

**Jorge Tuñón**

Experto científico externo de la Comisión y del Parlamento Europeo, evaluador de proyectos europeos, además de colaborador del Colegio de Europa, del Instituto Nacional de Administración Pública de España y de la OBS Business School. Doctor europeo (premio extraordinario) por la Universidad Complutense en Unión Europea y Relaciones Internacionales, tras licenciarse en Derecho, Periodismo y Ciencias Políticas. Con experiencia como profesor e investigador invitado en distintas universidades europeas y americanas. Integrante de diferentes grupos de investigación internacionales y autor de numerosas publicaciones en inglés, castellano, francés e italiano;

abogado, traductor, consultor para diferentes administraciones regionales y periodista en diversos medios de comunicación. Líder del proyecto europeo Jean Monnet EUCOPOL “Comunicación Europea: desafío o milagro” y profesor de la Universidad Carlos III de Madrid.

### **Daniel Villaruel Reynoso**

Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco, con estudios en la misma disciplina en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile y en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara. Fue profesor invitado en la Universidad Metropolitana de Santiago, la Universidad Diego Portales y la Alberto Hurtado en Santiago de Chile en temas sobre política mundial y comercio internacional. Forma parte del Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias. Coordina el Proyecto Puntos Cardinales para la divulgación de buenas prácticas para el quehacer internacional de los gobiernos locales. Profesor de tiempo completo con perfil PRODEP, director de Educación Técnica del Sistema de Educación Media Superior de la UdeG y miembro de la Junta Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la misma institución.



**Coordinación editorial**  
Iliana Ávalos González

**Cuidado de la edición**  
Editorial Universitaria

**Diseño de portada**  
Pablo Ontiveros

**Digramación**  
J. Daniel Zamorano Hernández

*Actores locales, impactos globales:  
aportes académicos en paradiplomacia*  
se terminó de editar en las oficinas de la Editorial  
Universidad de Guadalajara, José Bonifacio Andrada  
2679, Col. Lomas de Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.

En la formación de este libro se utilizaron las familias  
tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach,  
y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.