

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. CASOS DE ÉXITO

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. CASOS DE ÉXITO

Ray Freddy Lara Pacheco

Daniel Añorve Añorve

Guillermo Zamora y Martínez

(coordinadores)



Ediciones
Universitarias



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

Dra. Gloria Angélica Hernández Obledo
Rectora del Centro Universitario de los Lagos

Dra. Karla Noemí Padilla Martínez
Secretaria Académica

Dr. Camilo Patiño García
Jefe del Laboratorio Editorial

Primera edición, 2022

© Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Añorve Añorve
Guillermo Zamora y Martínez

ISBN (CULagos) 978-607-571-767-8
ISBN (UG) 978-607-441-952-8

D. R. © Universidad de Guadalajara

CENTRO UNIVERSITARIO DE LOS LAGOS
Av. Enrique Díaz de León 1144, Col. Paseos de la Montaña, C.P. 47460
Lagos de Moreno, Jalisco, México
Teléfono: +52 (474) 742 4314, 742 3678 Fax Ext. 66527
<http://www.lagos.udg.mx/>

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
Lascuráin de Retana No. 5, Col. Centro C.P. 36000
Guanajuato, Gto., México
Tel: +52 (473) 732 00 06
<http://www.ugto.mx/>

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, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Editado en México / Edited in Mexico



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 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 consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Prólogo

Décadas han pasado desde que se analizaba cómo la globalización alteró los ámbitos político, económico, social y cultural, y cambió los esquemas de relaciones en nuestras sociedades. En este contexto, el tema de la territorialidad se constituyó como una primicia de análisis en el estudio de las relaciones internacionales, en el que el sistema de Estado-Nación perdió dominio al exterior y al interior de su territorio en todos los ámbitos, ante la expansión de relaciones entre actores locales, regionales, nacionales y transnacionales que se convirtieron en tomadores de decisiones en el sistema. Esta nueva estructura, que se percibía en muchos casos como una informalidad de prianza, pronto se instauró en la institucionalidad de las relaciones inter-territoriales.

El estudio de los procesos en el entorno global se enriqueció con un panorama de casos sobre dinámicas entre actores con distintos objetivos y niveles de vinculación, acuerdos de asociaciones civiles con colectivos, gobiernos, empresas transnacionales u organismos internacionales con temas que impulsan cambios globales. A nivel de territorios subnacionales, en especial las ciudades, su actividad como sujetos presentó diferentes vertientes, entre ellas la revaloración de su identidad y la descentralización de los gobiernos nacionales respecto a sus planes de desarrollo político, económico y comercial; se formaron esquemas de cooperación y promoción, así como una reconfiguración hacia la competencia por lograr su proyección, y la atracción de inversión e ingresos.

El uso de las capacidades territoriales y su vinculación al exterior para el logro de objetivos económicos, sociales y políticos se ha transformado en el eje del desarrollo. La elaboración de planes por medio de políticas económicas para crear condiciones productivas locales ha dado paso a la construcción de clústeres entre territorios, pero también a la pugna por la distribución de la inversión, mientras que la creación de productos intelectuales, culturales e innovadores ha dado paso al uso de estrategias de marcas para su proyección.

Lo anterior concede al análisis de los territorios, en sus procesos como actores en el ámbito global, la característica de estudio multidisciplinar, desde la economía, ciencia política, cultura, comunicación, axiología, entre otras. El separar las áreas dificulta entender el proceso en conjunto, más cuando se involucra la identidad integral de un territorio en su proyecto de vinculación y desarrollo.

Los textos en este libro dan cuenta de la diversidad de objetivos y formas de relaciones territoriales. Encontramos los hermanamientos que fungieron como el instrumento que permitió a los territorios en México abrir las puertas de la paradiplomacia en un tiempo cuando el Estado-Nación aun concentraba la facultad de formar acuerdos, y cuya construcción y funcionamiento están ligados a factores más que sólo gubernamentales como son los culturales, la participación social, la correlación de instituciones y redes. Por su parte, la cooperación y la cooperación descentralizada ligada a programas de desarrollo en la búsqueda por mejorar la vida, si bien es parte de la política pública de los gobiernos locales, también implica la relación con los ciudadanos en asociación con instituciones internacionales. Por último, encontramos la atraktividad territorial, con la que se plantean distintas formas de vinculación como las marcas, que van desde aquellas que buscan construir, fortalecer o proyectar su identidad, hasta aquellas que plantean una forma de mercadotecnia en la búsqueda de atracción de ingresos.

Estos estudios de casos sobre los diversos actores en las nuevas relaciones inter-territoriales nos abre las puertas a la construcción de conocimiento que nos permita implementar nuestras propias políticas territoriales exitosas.

Rectora del Centro Universitario de los Lagos

La paradiplomacia en México observada desde los hermanamientos, la cooperación descentralizada, las redes transnacionales y la atraktividad territorial. A manera de introducción

Ray Freddy Lara Pacheco
Daniel Añorve Añorve
Guillermo Zamora y Martínez

Es común en los diversos campos del conocimiento científico comenzar los textos bajo el supuesto de que lo que el lector tiene en sus manos se trata, por lo menos, de un tema innovador, una disciplina poco estudiada, cuando no de un tema de “frontera”. Aunque el tema de la paradiplomacia, entendida de manera amplia como las relaciones y acciones internacionales de los gobiernos subnacionales, no tiene el mismo alcance, el mismo número de especialistas, ni la cantidad de publicaciones académicas que tienen otras áreas de especialización dentro de las subdisciplinas de las relaciones internacionales (RR. II.) o los estudios internacionales; sería una exageración y caeríamos en una deshonestidad académica al presentarlo como una “novedad” o un tema “emergente”, al menos en el caso mexicano.

Los estudios sobre la paradiplomacia a lo largo del mundo se remontan a los años tardíos de la Guerra Fría y a los albores del orden Postguerra Fría, reconociéndose a Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, Earl Fry, Hans Michelmann, como una especie de padres fundadores del área específica de estudios, sin olvidar a los precursores en otras partes del orbe *Francisco Aldecoa*, *Miryam Colacrai*, *Noé Cornago*, *Caterina García Segura*, *Brian Hocking*, *Michael Keating*, *Mónica Salomón*, *Alexander Ugalde*, *Tulio Vigevani* o *Graciela Zubelzú*. En México el estudio temático ciertamente tardó más en surgir, académicamente hablando los estudios son más bien un fenómeno claramente identificable a principios del siglo XXI (Zapata, 2000, 2007; Díaz, 2001, 2008; Ramos, 2002; Martínez, 2004; Monroy, 2004; Schiavon, 2006, 2008; Velázquez, 2006, 2007, 2008; Rodríguez, 2006; Ponce, 2007; Zeraoui, 2009).

En este sentido, Rafael Velázquez (2006, 2007) identifica cuatro detonantes que generaron la participación internacional de gobiernos locales en México, un par de ellos de carácter nacional (la apertura democrática y la alternancia en el estado de Baja California en 1989, además del proceso de descentralización de políticas públicas del Gobierno federal) y otro par de carácter internacional (la creciente globalización a partir de la década de los 80, aunado al incremento de flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, sobre todo hacia Estados Unidos de América, EE.UU.), a los que se puede y debe añadir la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992. Por lo tanto, y como lo señala Lara (2016, 151), las motivaciones históricas, el marco jurídico e institucionalidad de la internacionalización territorial del país, así como la influencia de la academia mexicana de RR. II. serán factores determinantes en la difusión de la temática.

Entonces, si como realidad de la vida cotidiana para los actores subnacionales la paradiplomacia se remonta unas cuatro o cinco décadas y como estudio científico tiene al menos veinte años de existencia, ¿cuál sería la forma más honesta de describir el desarrollo y estado actual de los estudios de la paradiplomacia en México? Lo correcto sería hablar de un área temática que busca su consolidación (pues definitivamente el nicho ya lo ocupa y no parece que esto pueda revertirse) en el marco de esta realidad, no innovadora, no emergente, pero sí de la búsqueda y la necesidad de fortalecer los estudios en la materia.

Por lo tanto, coordinamos la presente obra considerando que existe ya un nutrido grupo de académicos especializados en el tema, que se han generado números especiales dentro de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (el número 104 publicado en el año 2015 es un claro ejemplo),¹ que existe una publicación especializada (*Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* que en 2020 dedicó un dossier temático a México),² que se ha creado el comité académico llamado “Internacionalización de los Gobiernos y Actores Locales”, el primero de los nueve comités académicos temáticos al interior de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI),³ que se ha consolidado la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos

Internacionales de los Estados (AMAIE), la cual para el 2022 ya contaba con la participación de 28 de los 32 estados de la República mexicana, y además se cuenta con la primera Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales (MRIGyAL) en América Latina ofertada por la Universidad de Guadalajara (UdeG).⁴

Producto de la propia actividad vigorosa, el intercambio de ideas y fuertes vínculos académicos al interior de la AMEI, el Comité Académico sobre Internacionalización de los Gobiernos y Actores Locales durante el XXXIII Congreso Anual de dicha asociación, celebrado en octubre de 2019 en Monterrey, Nuevo León, se sentaron las bases para este libro. Desde inicios de 2021, todavía con las limitantes que vino a plantear la pandemia del covid-19 a la comunidad académica mexicana, se firmaron dos instrumentos de colaboración: 1) una carta de colaboración entre la MRIGyAL de la UdeG y el Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH) de la Universidad de Guanajuato (UGTO); y 2), una carta de colaboración entre el Cuerpo Académico “Relaciones Internacionales y las Nuevas Diplomacias” (UDG-CA-951) de la UdeG y el Cuerpo Académico “Gobierno, Instituciones y Organizaciones en el Contexto de la Globalización” (UGTO-CA-170) de la UGTO.

Después de varias reuniones de trabajo preparatorias de este libro, los coordinadores de la obra identificaron que, en gran parte, la literatura existente en materia paradiplomática hacía evaluaciones generales (Schia-von, 2006, 2015, 2020, 2021) o se concentraba en una entidad federativa o en alguna geografía muy concreta (Añorve y Díaz, 2018; Villarruel, 2010, 2016). Se concluyó que hacía falta un trabajo que conjuntara esfuerzos nacionales en las diversas modalidades que adoptan las relaciones y acciones internacionales de los gobiernos subnacionales y actores locales. Si bien es cierto que existen otras modalidades, se llegó a la conclusión de que, a grandes rasgos, imperan cuatro grandes modalidades: las actividades paradiplomáticas, como son los hermanamientos (ya sea de ciudades, municipios y/o estados), la cooperación descentralizada (en sus diversos tipos), la pertenencia a redes, alianzas y/o asociaciones internacionales,

1 El número se puede acceder en esta liga: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/issue/view/22>

2 El número se puede acceder en esta liga: <https://paradiplomacia.org/revista/16112020145256>

3 Comité académico: “Internacionalización de los Gobiernos y Actores Locales” <https://amei.mx/comites-academicos/internacionalizacion-de-los-gobiernos-y-actores-locales/#tab-156831>

4 Existen más actividades y acciones que han ido consolidando la institucionalización, la profesionalización, así como el estudio de la paradiplomacia en México; se recomienda revisar: Lara, R. (2020). Nota del editor. “Paradiplomacia mexicana: de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos”. *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, (6), 10-16.

y finalmente el posicionamiento del territorio en el medio internacional a través de la atractividad territorial.

Respecto a la primera modalidad que adopta la actividad paradiplomática (i.e., los *Acuerdos de Hermanamiento*), podría calificarse como compleja y hasta contradictoria. Por un lado, como se desprende de estudios de autores nacionales (Luna y Ballesteros, 2005; Barba, 2009, 2019; Ávila y Ramírez, 2019), como extranjeros (Fisas, 1987, 1988; Zelinsky, 1991; Ugalde, 1993, 1995; Ramasamy & Cremer, 1998; Sister Cities International, 2006; Santonja, 2009; Cross, 2010; Kaltenbrunner, Aragón, Laniado y Volkovich, 2013; Calvento, Carcedo, Defelippe y Mutti, 2014; Hu, Natarajan y Delios, 2016), no existe otra modalidad que supere numéricamente a la actividad paradiplomática a través de este instrumento; sin embargo, paradójicamente, puede que no exista otra modalidad tan desacreditada, cuestionada e incluso ridiculizada por su falta de resultados y por su carácter más bien inocuo e inútil, que los hermanamientos desde la práctica política y la reflexión académica.⁵

Podría entonces decirse, sin exageración, y basándonos en los 363 hermanamientos que documenta Schiavon (2020), que tan sólo son la punta del iceberg de lo que revisando el MVCH de la UGTO (lanzado en octubre de 2020)⁶ es potencialmente un número significativamente mayor de hermanamientos que simple y sencillamente, por desconocimiento, desidia y/u otras prioridades institucionales, municipios y estados no han registrado ante el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Tan sólo para Guanajuato, por dar un ejemplo, como demuestran Añorve y Díaz (2018, 45), Schiavon (2015) reportaba once hermanamientos entre los veinte acuerdos interinstitucionales de los municipios y de la entidad. Añorve y Díaz documentan tan sólo en Guanajuato capital 33 hermanamientos, de los cuales 21 serían con ciudades en el extranjero, al tiempo que sólo dos de los hermanamientos gozaban del registro ante el RAI de la SRE.⁷

Resulta evidente que los hermanamientos, por la facilidad con la que se concretan, pero también por la falta de seguimiento que han mostrado,

son como una vasta mina desaprovechada; para ser claros, una mina abandonada y en muchos casos ignorada por parte de las autoridades municipales y estatales. Por lo anterior, lo que se propone en este trabajo es recuperar algunas experiencias exitosas y así devolver tres cosas que tanta falta le hacen a los casi 400 hermanamientos firmados por ciudades, municipios y entidades federativas de la República mexicana (que según cálculos del MVCH podrían ser miles de hermanamientos): la visibilidad, la funcionalidad y la racionalidad (Añorve, Díaz y Muñoz, 2022). Lo que queda claro es que no hay nada que condene a los hermanamientos a la irrelevancia, a limitarse y contentarse con la foto, el abrazo o el apretón de manos pasajero entre dos alcaldes. Es por esta razón que este libro sobre experiencias exitosas concretas en materia de actividad paradiplomática en México incluye una sección para los hermanamientos, sección que a su vez la conforman un par de capítulos que dan cuenta de un hermanamiento entre Guanajuato capital y Ashland, Oregón en EE. UU. (acuerdo que tiene 53 años de existencia) y un hermanamiento, mucho más reciente, entre Mérida, Yucatán, con Chengdú de la República Popular China.

La segunda modalidad, la cual cuenta con su propio apartado en este libro, es aquella dedicada a la *Cooperación Internacional Descentralizada*. Esta modalidad, mucho menos numerosa que la de los hermanamientos, resulta muy interesante y hasta cierto punto la más eficaz, precisamente porque tiende a ser una modalidad en la cual se da la concreción de proyectos específicos entre actores no estatales y subnacionales en temas específicos y acotados. En México, producto no sólo de la alternancia democrática que permitió romper con el monopolio en el Gobierno federal, sino también en los estados, municipios y en la capital del país desde finales del siglo XX, hoy se cuenta con un mapa estatal y municipal teñido de muy diversos colores, lo cual implica no sólo una enorme diversidad de siglas de partidos políticos gobernantes, sino que implica la existencia de agenda e intereses que no siempre coinciden con los intereses del gobierno central y/o con el Plan Nacional de Desarrollo en turno.

Ya en 2015 Schiavon advertía al menos dos grandes tendencias: 1) racionalidad geográfica de la cooperación descentralizada (CD); y 2) temáticas dominantes dentro de dicha cooperación. Con respecto a la primera tendencia de análisis, la geográfica, destaca que la mayoría de los acuerdos interinstitucionales (AII) (casi 70%) firmados por los gobiernos estatales

⁵ Cfr. Padilla, 2019; Villarruel, Rúa y Morales, 2019.

⁶ Este es su sitio web: <https://www.museovirtualug.org/>

⁷ Sobre el estudio revisar: Añorve, D., Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca/Universidad de Guanajuato.

y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (con 197, que representan el 29.67%), América Latina y el Caribe (con 190 equivalentes a 28.61%), seguido de Europa (125, es decir, el 18.83%), Asia (con 73, 10.99%), África y Oceanía (solamente con 5, lo que representa el 0.75%). Incluso podemos ver en Schiavon (2015) que, quizá derivado de la fuerte tradición multilateral mexicana, los AII firmados con organismos internacionales o de alcance global (79 o un 11.90%) eran superiores a aquellos firmados con ciudades, municipios o países de regiones no prioritarias para México. La segunda línea de análisis que se desprende es que la cooperación descentralizada no se da aleatoriamente, en cualquier temática. Se evidencia la primacía que tienen la educación (59.79%), la cultura (56.63%), el turismo (38.55%), el comercio (33.28%), la ciencia y tecnología (29.82%), el desarrollo y la capacitación de recursos humanos (23.04%), la inversión (22.89%) y de forma creciente el medioambiente (20.03%), temáticas prioritarias para las agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales y ciertas unidades subnacionales extranjeras.

Según el “Mapeo de Proyectos y Acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México”,⁸ promovido por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y desarrollado por Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID) en 2017, México juega una faceta dual en el marco de su cooperación, principalmente como receptor y oferente. En el primer caso, ha fortalecido e innovado sus lazos de cooperación bilateral con donantes tradicionales como Alemania, EE. UU., Francia, España y Japón. Dicha cooperación se ha traducido en proyectos y acciones puntuales en estados y municipios del país. En su papel de oferente y en su participación en esquemas horizontales de cooperación, México ha buscado afianzarse como un promotor sustancial de la Cooperación Sur-Sur (CSS). En este transitar ha desempeñado un papel activo y protagónico en el ámbito de la CSS a nivel regional y ha generado mecanismos innovadores de actuación como el Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile (FCCMC), además

⁸ Los resultados fueron 153 proyectos, 181 acciones puntuales de cooperación instrumentados en el periodo de 2011 a 2016, por las entidades federativas y municipios mapeados (CGCID, 2017, 32). Sobre el mapeo se puede revisar: <https://cgcid.org/mapeo-proyectos-de-cooperacion-de-gobiernos-subnacionales/>

que se han realizado acciones hacia terceros países bajo el esquema de la Cooperación Triangular (CTr) (26).

Recientemente, Ponce y Gutiérrez (2021) analizan la CD de ciudades y gobiernos locales durante la segunda década del siglo XXI. Las autoras consideran que para cumplir primero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en la actualidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, es necesario que las ciudades y otros actores locales puedan fungir, de facto, como agentes centrales que coadyuven a dichos objetivos, todos planteados en el siglo XXI. Estas autoras evidencian la necesaria CD, destacando el mencionado FCCMC, en cuyas convocatorias se han aprobado proyectos de Cooperación Descentralizada Sur-Sur (CDSS) entre regiones y municipalidades chilenas, y estados y municipios mexicanos, por ejemplo, se impulsaron acciones para la mejora de movilidad o el uso eficiente del agua en la Ciudad de México y en la Región Metropolitana de Santiago.

Se puede ver, a diferencia de la generalidad de los hermanamientos, que la CD destaca por la puntualidad de sus objetivos e intereses. Incluso se puede apreciar en Ponce y Gutiérrez (2021, 4) la posibilidad de coexistencia y complementariedad entre los hermanamientos y la cooperación, entendida ésta como una colaboración temática y muy puntual. El caso que usan para demostrar lo anterior es el hermanamiento firmado por la ciudad de Seocho, Corea del Sur, y la Alcaldía Cuauhtémoc para realizar cooperación técnica en materia de transparencia, movilidad y desarrollo sustentable. También señalan que incluso la CD puede ser binacional, pero no entre gobiernos federales, sino entre regiones, como lo ilustran al analizar el fortalecimiento de mecanismos formales y funcionales de la cooperación transfronteriza en la Mega región Sonora-Arizona (2021, 5).

En el presente libro se incluyen cuatro capítulos de esta modalidad. El primero aborda la cooperación entre San Luis Potosí y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para administrar la realidad de flujos crecientes de migrantes provenientes sobre todo de tres países centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador). Un segundo capítulo plantea una aproximación a la cooperación entre la ciudad de Guadalajara, Jalisco, y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos es una agencia de las Naciones Unidas (ONU-Habitat). Un tercer capítulo presenta el caso del estado de Oaxaca a través de la

premisa “Más Oaxaca en el mundo y más Mundo en Oaxaca”, que reseña las muy diversas acciones de CD y una miríada de actores, regiones y países, entre los que destacan la Unión Europea, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), así como iniciativas con los gobiernos de Chile, Colombia y Perú. Posteriormente, en el siguiente capítulo se puede apreciar la participación de la iniciativa privada (difícilmente en estos casos se puede hablar de un éxito concreto, pero se identifica el potencial para vincular a los actores locales en el medio internacional), por un lado, un proyecto medioambiental en Colima y una potencial colaboración entre cervecerías chilenas y mexicanas.

Con respecto a la tercera modalidad sobre la pertenencia a *Redes, Alianzas y Asociaciones Internacionales*, si bien no se recibieron colaboraciones para esta obra, es importante señalar que la práctica política y los estudios en México no son ajenos a la realidad de la colaboración en red, no hay que olvidar que “las actividades de las redes transnacionales dirigidas por los propios gobiernos locales se han destacado en repetidas ocasiones como elementos esenciales de la gobernanza global y, en menor medida, en la sociedad civil global” (Salomón, 2008, 1). En lo que respecta a las dos formas de redes transnacionales (Salomón, 2008; Kissack, 2013; Lara, 2015) se observan estudios por especialistas mexicanos o radicados en él, desde las: 1) redes constituidas formalmente (Zapata, 2007; los cuadernos de aprendizaje de la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, ALLAs, del 2014 al 2022 son un claro ejemplo de dicha dinámica), y 2) redes globales (Parnreiter, 2000, 2002, 2010; Pérez, 2002, 2008; Alfie, Azuara, Bueno, Pérez Negrete y Tamayo, 2010; Lara y Cerqueira, 2017; Lara, 2019; Martínez y Velázquez, 2021).

La importancia de este tipo de redes es variada, por un lado, como instituciones cooperativas que actúan como colectivos híbridos (Acuto, 2013) mediante la promoción de normativas a nivel internacional (Lara, 2019), y la formulación de buenas prácticas, ya que en un sentido tradicional no crea jurídicamente obligaciones vinculantes, pero contribuye a la modificación del comportamiento (Aust, 2015, 272) de otros actores. Por otro lado, “constituyen una oportunidad para la internacionalización y cooperación, pues promueven la creación de conocimiento colectivo al servicio de los integrantes y facilitan la generación de acuerdos y consensos, dan una voz más articulada y coherente a las necesidades locales en espacios globales” (CGAAI, 2022, par. 1).

La intención de la obra era recoger alguna experiencia entre ciudades mexicanas con el Grupo de Liderazgo Climático mejor conocido como C40, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis; o la acción exterior de las asociaciones de municipios en México, por ejemplo, la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial, la Asociación de Municipios Mexicanos y Ciudades Inteligentes (AMMECI) o la Red Mexicana de Ciudades Educadoras (REMCE), Asociación de Ciudades Capitales de México (ACCM), Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC) más las cuatro asociaciones nacionales:⁹ 1) la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), vinculada al PRI; 2) Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC), originaria del Partido de la Revolución Democrática —y actualmente al Movimiento Regeneración Nacional, MORENA—; 3) la Asociación Nacional de Alcaldes A.C. (ANAC), relacionada al Partido Acción Nacional; donde las tres últimas se encuentran asociadas en una plataforma más amplia a nivel nacional llamada Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) (Lara, 2016, 151).

Es de vital importancia que las entidades federativas, metrópolis, ciudades, municipios y localidades que conforman la República mexicana y demás unidades subnacionales de habla hispana, tengan acceso a este tipo de información para la generación de políticas públicas que ayuden a consolidar la inserción en el medio internacional de sus gobiernos y actores locales, ya que ante esta nueva realidad tan vertiginosa cada vez es más importante buscar nuevos mecanismos tanto de vinculación, hermanamientos, memorandos de entendimiento, CD, pertenencia a redes y asociaciones que permitan generar alianzas estratégicas principalmente en los ámbitos de la cultura, el turismo y el desarrollo económico que juntos y de la mano con la agenda 2030 concedan detonar ese anhelado crecimiento, desarrollo y bienestar en cada uno de los territorios que así decidan conseguirlo.

⁹ Es importante mencionar, como hace quince años lo señalaba Díaz Abraham, México es uno de los pocos países en el mundo que no cuenta con una asociación nacional de municipios realmente representativa y sin tintes políticos. Ésta es quizás una de las principales razones por las que los programas internacionales de apoyo a la CD no han encontrado interlocutores locales en México, más allá de los actores aislados o de que el gobierno federal siga fungiendo como tutor de estos procesos (2007, 287).

Por último, la cuarta modalidad se centró en la *Atractividad Territorial* entendida, como lo señala Carrillo (2022), como la práctica política y subdisciplina académica que juega un papel importante en los territorios de todo tipo (países, regiones, áreas metropolitanas, ciudades, localidades, entre otras). Funciona como un instrumento que tiene como propósito posicionar y configurar los territorios por medio de políticas públicas centradas en las técnicas, herramientas, estrategias, acciones, actividades observadas desde la mercadotecnia de lugares, la cooperación-competitiva,¹⁰ el desarrollo endógeno, la organización de eventos, la producción de productos locales y denominaciones de origen, gestión de destinos, entre otros.

Actualmente nos relacionamos con personas muy diferentes a nosotros en una superficie que llamamos territorio, donde se desarrollan los procesos naturales y los fenómenos sociales, entre ellos, la puesta en valor de lo local a través de la promoción de atractivos, concepción de ideas creativas y desarrollo de políticas públicas específicas para su posicionamiento a través de marcas, hospedaje de eventos, creación de productos locales y rutas de diversa índole mediante la diversificación de la infraestructura, arquitectura y naturaleza con la que se cuenta; lo que permite que sus habitantes se adapten a su sitio pero también se conviertan en dispositivos para atraer turismo, estudiantes, talento, inversiones, empresas, entre otros.

Un territorio posee elementos de identidad (vocación), personalidad (espíritu del lugar) y diferenciación (ethos competitivo), tradiciones y valores (cultura) que cambian incluso de un territorio a otro, aun cuando sean de la misma región y país. Estos elementos en las últimas cuatro décadas han dado lugar a la aplicación de conceptos como valor de marca, notoriedad, lealtad de marca, posicionamiento, crecimiento, prosperidad humana y cooperación-competitiva. Por lo tanto, su principal objetivo es ser un motor de desarrollo, un detonador de la economía y del bienestar social gracias al incremento en los flujos de comercio, turismo, negocios, cultura, talento, capital humano y eventos internacionales (Lara, Zapata y Meléndez, 2015, 19).

Para lograr esto último, la difusión de la identidad de un territorio hacia afuera y “la construcción de una imagen (*image building*) es importante

hacia el exterior, ya que favorece la ‘internacionalidad’ y el arraigo de empresas y organizaciones internacionales, entre otras” (Fry, Radebaugh y Soldatos, 1989; Salomón, 1993, 133-134), así como turistas, capital humano y público en general; de ahí, y volviendo a la definición de Carrillo (2022) se desprenden otros hitos de carácter económico o social, como el mejoramiento de su infraestructura y servicios públicos, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes permanentes y temporales, atracción de turismo, captación de talento y capital humano, localización de empresas e inversiones, construcción de una identidad y cultura ciudadana participativa, entre otros y que al alcanzarlos convierte a los territorios en referentes mundiales.

En México, al igual que en las otras modalidades la práctica se identificó primero que sus estudios¹¹, en su momento se hacía referencia en Lara (2020, 13), el posicionamiento internacional de balnearios turísticos gracias a su difusión mediante largometrajes: Acapulco con *Fun in Acapulco* (1963), Puerto Vallarta con *The Night of the Iguana* (1964), Cancún con *Against all Odds —Take a look at me now—* (1984); así como el posicionamiento de destinos educativos, por ejemplo, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) con *Guadalajara en verano* (1964), o Guanajuato capital con *El Estudiante* (2009).

O la implementación de marcas territoriales como la que se tuvo en Cancún en 1973 que escaló a ser el símbolo del municipio Benito Juárez en Quintana Roo, así como en 1996 con la primera marca ciudad de México, y ser registrada en 1998 como “Cancún, la palabra mágica”, en su momento fue la primera marca turística en haber obtenido su registro en la Unión Europea y EE. UU., lo que permitió desarrollar bienes o capitales intangibles que hoy en día se perciben, aunque dicho registro venció en 2018. Hay que aclarar, y como bien lo indica Patiño (2020), la marca de un territorio sea marca destino, lugar, ciudad u otro, constituye un medio de posicionamiento territorial, por medio de una imagen de identificación y reconocimiento del lugar, que genera valor asociado a sus recursos materiales o inmateriales (81). O la misma creación de la marca Riviera Maya

¹⁰ Sobre el concepto revisar: Lara. R. (2022). “La cooperación competitiva como contexto de inserción en el medio internacional de las ciudades”. *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, (Núm. Especial), 82-91.

¹¹ Es hasta el 2018 con el Programa en Atractividad Territorial y Marca Ciudad (PATyMC) de la UdeG, que surgiría en el país como el primer grupo de investigación aplicada para el estudio del fenómeno del posicionamiento local, estatal, nacional e internacional de los territorios mediante la implementación y evaluación de estrategias de atractividad territorial, diseño de marcas territoriales y el mapeo en el caso mexicano.

“el paraíso es para siempre” y sus destinos en 2004 que permiten “crear un valor agregado a las submarcas territoriales y a las marcas comerciales en dicho territorio, por medio de la transmisión de sus características y propiedades a las expectativas de los usuario o consumidores” (Patiño, 2020, 81).

En esta obra se recibieron cuatro capítulos en los que, por un lado, se señala la importancia de la valorización patrimonial como un elemento central para la internacionalización de la ciudad de Puebla, y la consolidación de la atraktividad hacia el turismo. Otro de los capítulos realiza un recuento de la colaboración entre una universidad privada y el municipio de San Andrés Cholula —igual en Puebla— para crear su oficina de relaciones internacionales para vincular a dicho municipio con las ciudades donde existe una fuerte presencia de poblados en los EE. UU., como Nueva York, Los Ángeles y Chicago.

Por otro lado, para la construcción de estrategias desde la atraktividad territorial, como es la realización de eventos internacionales para posicionar un lugar, es fundamental un diálogo multiactor, ejemplo de esta dinámica son los casos del Festival de las Naciones del municipio de León, Guanajuato, y la Feria Internacional del Libro (FIL) de Guadalajara, donde hacen foco en la importancia del involucramiento de otros actores locales más allá del gobierno en turno, en el caso de León a través de las comunidades migrantes asentadas en la ciudad, mientras en el caso de la FIL el actor fundamental es la universidad pública (UdeG) que en sí misma desarrolla su propia diplomacia pública y cultural.

La internacionalización de los gobiernos y actores locales en México es una realidad tangible en el siglo XXI. En esta obra se hace la compilación de diez casos concretos de paradiplomacia en el país. Sirva la presente obra como una hoja de ruta de casos de éxito o con potencial a lograrlo, que incentiven y motiven a las demás entidades federativas, gobiernos y actores locales a que trasciendan sus límites, territorios y fronteras con la intención de posicionarse y se den a conocer a nivel internacional para que otros actores no estatales y territorializados logren traer consigo beneficios para sus ciudadanos.

Por último, los coordinadores de la obra agradecen a la AMEI, AMAIE, MRIGyAL, MVCH, PATyMC por la difusión de la convocatoria para la recepción de propuestas de capítulo, a los integrantes de UDG-CA-951 que

realizaron la primera evaluación de cada uno de los capítulos recibidos, a los doctores Stella Juste (Universidad Nacional de Jujuy, Argentina) y Cristian Ovando (Universidad de Tarapacá, Chile), ambos integrantes de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT) que realizaron la dictaminación del manuscrito final, así como al Centro Universitario de los Lagos (CULagos) de la UdeG por el diseño editorial de la obra en su versión digital, y a los integrantes de UGTO-CA-170 por el financiamiento de la obra en su versión en papel.

REFERENCIAS

- Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy, The Urban Link*. Routledge.
- Alfie, M., Azuara, I., Bueno, C.; Pérez, M., Tamayo, S. (coords.) (2010). *Sistema Mundial y nuevas geografías*. Universidad Iberoamericana y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Añorve, D., Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca - Universidad de Guanajuato.
- Añorve, D., Díaz, F., Muñoz, E. (2022). Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*. (114).
- Aust, P. (2015). Shining Cities on the Hill? The Global City, Climate Change, and International Law. *European Journal of International Law*, 26, (1), 255-278.
- Avila, V., Ramírez, R. (2019). La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales. En D. Villarruel, et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (321-338). UdeG - ANUIES.
- Barba, A. (2009) *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. SRE-DGCP.
- Barba, A. (2019). Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice. En D. Villarruel, et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (280-302). UdeG - ANUIES.
- Bilsky, E., Diaz, L. (2001). *Programa de Cooperación Descentralizada Europa - América Central*. FMCU - Comisión Europea.
- Calvento, M., Carcedo, J.F., Defelippe, F., y Mutti, A. (2014). La gestión internacional de los actores subnacionales en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en *el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI)*, Argentina.
- Carrillo, E. (2022). *La Marca Guadalajara, Guadalajara un análisis institucional* (anteproyecto de

- investigación doctoral). Mimeo.
- CGAAI (2022). Redes internacionales de ciudades. Recuperado 20 de julio del 2022 de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/ciudad-de-mexico-ciudad-global/redes-internacionales-de-ciudades>
- CGCID (2017). *Mapeo de Proyectos y Acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*. AMEXCID y PNUD.
- Cross, B. (2010). Sister Cities and economic development: a New Zealand perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (30), 104-117.
- Dávila, C., Schiavon, J. y Velázquez, R. (2008). *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. UNAM.
- Díaz, L. (2007). La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. En J. P. Malé (ed.), *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2006* (274-299). Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Díaz, L. (2008). *La Cooperación Oficial Descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. La Catarata.
- Fisas, V. (1987). Los hermanamientos escolares. *Cuadernos de pedagogía*, (154), 54-56.
- Fisas, V. (1988). *Los municipios y la paz. Los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz*. CIDOB/Biblioteca de la Pau.
- Fry, E., Radebaugh, L., Soldatos, P. (eds.) (1989). *The new international cities era (NICE): The global activities of North American municipal governments*. Brigham Young University.
- Hu, T., Natarajan, S., Delios, A. (2016). Sister-city ties and location choice: multinationals' strategies to reduce political uncertainty. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016(1), 898-903.
- Kaltenbrunner, A., Aragón, P., Laniado, D., Volkovich, Y. (2014). Not All Paths Lead to Rome: Analysing the Network of Sister Cities. In: W. Elmenreich, F. Dressler, V. Loreto (eds) *Self-Organizing Systems. IWSOS 2013. Lecture Notes in Computer Science*, Vol 8221. Springer.
- Kissack, R. (2013). Ciudades y relaciones internacionales" *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (104), 7-18.
- Lara, R. (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.
- Lara, R. (2016). Recuento de la naturaleza de la acción paradiplomática en México en S., González, N., Cornago, C., Ovando (Eds.) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos* (111-160). RILEditores.
- Lara, R. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. CUCEA - UdeG.
- Lara, R. (2020). Nota del editor. Paradiplomacia mexicana: de dónde venimos, dónde estamos

- y hacia dónde vamos. *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, (6), 10-16.
- Lara, R., Meléndez, J., Zapata, E. (2015). *Acción internacional para una ciudad atractiva. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, 5. Proyecto AL-LAs.
- Lara, R., Cerqueira, O. (2017). Las ciudades en la gobernanza multinivel: una aproximación teórica. *Sí Somos Americanos*, 17(2), 43-75.
- Luna, J., Ballesteros, H. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (74), 11-38.
- Martínez, M. (2004). *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, estado de México, México*. Monografía.
- Monroy, R. (2004). *Las relaciones internacionales de las entidades federativas. El caso de México* (tesis de licenciatura). COLMEX.
- Padilla, K. (2019). Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón. En D. Villarruel, et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (176-216). UdeG - ANUIES.
- Parnreiter, C. (2000, March). Mexico City in the Network of Global Cities. Paper prepared for delivery at the meeting of the *Latin American Studies Association*, Miami.
- Parnreiter, C. (2002). Mexico City: The Making of a Global City? In S. Sassen (ed.) *Global Networks, Linked Cities* (145-182). Routledge.
- Parnreiter, C. (2010). Global Cities in Global Commodity Chains: Exploring the Role of Mexico City in the Geography of Global Economic Governance. *Global Networks*, 10(1), 35-53.
- Patiño, C. (2020). La Marca Producto como elemento de competitividad de las marcas territoriales de Chiapas y Guanajuato. En V. Rodríguez y G. Scartascini (coord.). *México en el mundo: Identidad, Inclusión, Interculturalidad* (81-102). CUC-UdeG.
- Pérez, M. (2002). Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ¿megaciudades o ciudades globales? *Revista Memoria*, (156), <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/ampep.html>
- Pérez, M. (2008). *La Ciudad de México en la Red Mundial. Articulación al sistema y procesos de diferenciación socio espacial*. IBERO.
- Ponce, E. (2007). *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*. UIM.
- Ponce, E. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, 1(1), 10-43.
- Ponce, E., Gutiérrez, G. (2021). La cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a la luz de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: diez años de dinamismo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (47), 123-132.
- Ramasamy, B., Cremer, R. (1998). Cities, commerce, and culture: The economic role of interna-

- tional sister-city relationships between New Zealand and Asia. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 3(3), 446-461.
- Ramos, J. (2002). Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*, IX (25), 107-140.
- Rodríguez, S. (coord.). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Gobierno del Estado de Chiapas, MAP.
- Salomón, M. (1993). Las ciudades y el desarrollo en su papel internacional. *Papers*, (41), 127-141.
- Salomón, M. (2008, March). Local Governments as Foreign Policy Actors and Global Cities Network-Makers: The Cases of Barcelona and Porto Alegre, Paper presented at the 49th annual Convention of the International Studies Association, San Francisco.
- Santonja, P. (2009). Hermanamientos entre ciudades hispanoárabes: un modelo de cooperación y codesarrollo vinculado al ciudadano. *Boletín de economía y negocios de Casa Árabe*, (15), 1-3.
- Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. IMR – SRE.
- Schiavon, J. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 103-127.
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020). TIP (*Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*), (6), 22-35.
- Schiavon, J. (2021). *La internacionalización de los gobiernos locales en México*. CIDE - KAS.
- Sister Cities International (2006). *Explore 50 Years of the Sister Cities Movement*. Butler Books.
- Ugalde, A. (1993). La acción exterior de los municipios vascos: Posicionamientos, hermanamientos, cooperación al desarrollo, cooperación transfronteriza y presencia en organismos internacionales. En F., González (coord.) *I Jornadas Municipales sobre la Cooperación Norte-Sur: La Dimensión Local de la Solidaridad* (65-105). Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Ugalde, A. (1995). Municipios y cooperación internacional (II). Los hermanamientos con municipios de otros países: un fenómeno creciente y con perspectivas de futuro. *Udala*, (35), 9-11.
- Velázquez, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*, (96), 123-149.
- Velázquez, R. (2007). La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Documentos de trabajo del CIDE*, (151), 1-27.
- Villarruel, D. (2010). *Paradiplomacia. La actividad internacional del Gobierno del Estado de Jalisco*. CUNorte – UdeG.
- Villarruel, D. (2016). *El interés local internacional de los gobiernos no centrales Análisis comparativo de la paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso*. Editoriales e Industrias Creativas de México.
- Villarruel, D., Rúa, B., Morales, A. (2019). Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. En D. Villarruel, et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (14-33). UdeG - ANUIES.
- Zapata, E. (2000). *Antología de Asociaciones Municipales*. Centro de Servicios Municipales (CESEM).
- Zapata, 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. Volumen 1*. Diputación de Barcelona.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister Cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31.
- Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. ITESM - Montiel y Soriana Editores.

Parte I. Hermanamientos

El hermanamiento Guanajuato-Ashland: medio siglo de éxitos a través del enfoque *people-to-people*

Daniel Añorve Añorve

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo se limita a analizar uno de los 33 hermanamientos en los que toma parte el municipio de Guanajuato capital en el estado homónimo (Añorve y Díaz, 2018). Se trata del Acuerdo de Hermanamiento (en lo subsecuente referido simplemente como hermanamiento o AH para simplificar la lectura) con la ciudad de Ashland, Oregón, en los EE. UU. El AH se remonta a 1969, aunque sus fundamentos tienen lugar desde 1967 (Exalumnos, 2019).

Dentro de la lógica temática del libro, el instrumento paradiplomático analizado es el hermanamiento (AH). Ashland es una pequeña ciudad universitaria en Estados Unidos, con una población que apenas excede los veinte mil habitantes y cuya economía se basa en la Southern Oregon University (SOU), el turismo y el Oregon Shakespeare Festival (OSF). Guanajuato capital es una ciudad de cerca de 200 mil habitantes y su economía también gira en gran medida en torno al turismo y a la Universidad de Guanajuato (UGTO), además de contar con el Festival Internacional Cervantino (FIC). Como puede verse, hay ciertas analogías con esta ciudad.

Las preguntas que orientan este trabajo son: ¿cuáles son los factores centrales, además de las múltiples donaciones, que han permitido que este AH, no sólo sobreviva, sino que siga generando resultados concretos a más de medio siglo de su formalización? ¿Por qué se puede considerar como un AH icónico? ¿Cuál es el rol (y centralidad) que han jugado los gobiernos municipales y las universidades en el desarrollo del AH? Entre los objetivos destacan tres: 1) evaluar, entre los múltiples factores y actores presentes en el AH, cuáles han sido, jerárquicamente, los que más han abonado a la supervivencia, éxito y resultados del AH; 2) identificar en

qué área(s) existen resultados concretos y/o beneficios para sectores de la población en Guanajuato y Ashland; y 3) analizar el seguimiento que dan los gobiernos municipales al AH. El capítulo representa un estudio de caso con una metodología mixta que incluye: una extensa revisión documental, entrevistas a actores clave (municipales y de la sociedad civil) en Ashland y en Guanajuato, acceso a información municipal, incluyendo solicitudes por transparencia.

El trabajo consta de cinco apartados. En el primero se hace una breve revisión de la literatura en torno a la evolución de los acuerdos de hermanamiento, desde su concepción como instrumento de posguerra hasta su carácter y lógica contemporánea; el segundo revisa el enfoque *People-to-People* para la firma de acuerdos de hermanamiento, el tercero la normatividad paradiplomática en Estados Unidos y México, así como analiza a los actores (no sólo gubernamentales) involucrados en la gestión de los AA. HH. El cuarto documenta resultados concretos del hermanamiento. Finalmente, en el quinto apartado, que sirve además como conclusión, se hace una propuesta para la mejora e institucionalización del AH Ashland-Guanajuato.

LOS HERMANAMIENTOS DENTRO DE LA LITERATURA EN MATERIA PARADIPLOMÁTICA

Aunque no es el objetivo de este trabajo abordar el estudio de la paradiplomacia de forma genérica, es importante proporcionar algunas definiciones, reflexiones y precisiones en torno a este concepto paraguas. La paradiplomacia versa sobre “aquellas acciones internacionales que se enmarcan en una política de inserción internacional de los gobiernos locales” (Rodríguez, 2006, 5). Vemos pues que se hace referencia a autoridades gubernamentales, ciertamente constitucionales, por lo cual podemos hablar de autoridades estatales, sin hacer referencia a las autoridades gubernamentales centrales (federales).

Rodrigo Tavares (2016, 7-9) reconoce lo difícil que es llegar a un concepto unívoco, libre de críticas. Nos recuerda que lo que llamamos (y aceptamos como) paradiplomacia¹² es referido de múltiples formas: nuevo federalismo, diplomacia federativa, cooperación internacional descentra-

lizada, asuntos exteriores subnacionales, política exterior subnacional, diplomacia subestatal, diplomacia multicapas, diplomacia constituyente, acción externa de los gobiernos locales, política exterior local, diplomacia regional, diplomacia plurinacional, postdiplomacia, micro diplomacia, entre otras, Zeraoui (2016) advierte sobre las limitantes e imprecisiones que tiene el concepto; sin embargo, reconoce su valor y relevancia en ausencia de un término más adecuado.

Dentro de la vasta y compleja tipología que adopta la actividad paradiplomática, el análisis de 32 de los 33 AA. HH. (Cfr. Añorve y Díaz, 2018) que tiene Guanajuato parece obedecer principalmente al fenómeno de la paradiplomacia ceremonial, misma que parece más dirigida a la proyección de una imagen que a un contenido, más orientada hacia la cordialidad que hacia el pragmatismo (Tavares, 2016, 29).¹ Esto no debería de sorprendernos, ya que como señala el propio autor, la forma más ilustrativa de los contactos ceremoniales son precisamente las ciudades gemelas y/o los hermanamientos, mismos que no son vinculantes, y que tienden a privilegiar vínculos culturales y comerciales.

Tavares observa que con frecuencia en lugar de usar dichos hermanamientos y/o ciudades gemelas para el intercambio de ideas, tecnología, servicios y recursos humanos, se les da una dimensión ceremonial y ornamental, mediante las cuales los contenidos son “vínculos de amistad”. Derivado de esta inocuidad ceremonial es que Tavares explica la decisión de la ciudad de Nueva York en 2006 de no firmar AA. HH. adicionales. Algo similar ha sucedido en ciudades mexicanas, las cuales parecen optar por la modalidad de participar en redes (Santana, 2019). No obstante, la decisión de algunas ciudades de no firmar más hermanamientos, este trabajo considera que no hay nada automático ni condenatorio en la estructura misma de los hermanamientos.

Según Bontenbal y Van Lindert (2012), hace una década cerca del 70% de las ciudades del mundo participan en una red municipal transnacional y los AA. HH. son un instrumento central de su actividad internacional. Bontenbal y Van Lindert (2012) identifican cinco condiciones críticas que impactan en la calidad e intensidad de las relaciones de Cooperación Internacional Municipal (CIM): 1) la disponibilidad y calidad de la capacidad institucional; 2) la política y los intereses particulares; 3) la medida en que los objetivos de la CIM estén insertados en las estrategias nacionales; 4)

¹² Tavares destaca cuatro tipos de paradiplomacia: la ceremonial, la de un tema puntual, la global y la soberana.

la disponibilidad de recursos financieros, y 5) el proceso de intercambio de conocimientos y los flujos translocales. Salvo la tercera condición, el resto puede analizarse en nuestro estudio de caso.

Bontenbal y Van Lindert (2012, 194) advierten que sus resultados encuentran amplia evidencia de que la CIM solamente puede ser exitosa si los AA. HH. están consolidada institucionalmente en las ciudades participantes, es decir, como parte del aparato político-administrativo municipal. Por lo tanto, es importante contar con la presencia de departamentos municipales de cooperación internacional. Esta institucionalidad es muy importante para evitar que los AA. HH. se vuelvan demasiado dependientes de una sola persona o un líder político. Para superar este riesgo recomiendan una estructura descentralizada consultiva dentro de los municipios. Ambos autores (2012, 196) recomiendan no perder de vista que los gobiernos locales “por definición son instituciones políticas de una naturaleza cíclica”.

Adicional a los problemas identificados por Bontenbal y Van Lindert (2012), Jiménez (2015) observa el problema de la escasez de capital humano cualificado, además de las insuficientes capacidades de gestión y relación con los demás actores territoriales. Jiménez parece concluir que otras modalidades de paradiplomacia suelen ser más convenientes/eficientes que los AA. HH., lo cual lleva a pensar que no habría la necesidad de estudiar y mantener esta modalidad; sin embargo, entre las modalidades para la conducción de la paradiplomacia, el elevado número de hermanamientos con los que cuentan municipios y estados mexicanos sugiere que ninguna es tan paradójica como la de los AA. HH.; por un lado, cuantitativamente es la forma más común que adopta la actividad paradiplomática en México (Cfr. Schiavon, 2015; 2020); por otro lado, podría ser la modalidad paradiplomática menos eficaz por lo que toca a resultados concretos.

México contaba para 2020 con 363 hermanamientos, lo que representaba el 33.18% de los acuerdos interinstitucionales firmados por gobiernos locales (Schiavon, 2020).¹³ Según Schiavon (2015, 118), de los 20 Acuerdos Interinstitucionales (AII) celebrados por los gobiernos estatales y municipales en Guanajuato, los AA. HH. dan cuenta del 55% de los AII

totales en la entidad y el resto del 45%. Más aún, de los 12 AII iniciados por los municipios, 11 correspondían a AH. Aquí vale la pena aclarar algo: en realidad, la Tabla de Schiavon fue realizada con base en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la SRE. Añorve y Díaz (2018) observan que sólo dos, entre 33 AA. HH. de los que es parte el municipio de Guanajuato, estaban registrados ante el RAI de la SRE (desde mayo de 2019 también se cuenta con el registro de AH con Ashland). Así, es claro que, si tan sólo Guanajuato capital cuenta con más AA. HH. que el total de los AII registrados en el estado, y reportados en el estudio de Schiavon (2015), el problema no es la veracidad de la información proporcionada por el autor, sino la falta de cumplimiento de parte de los municipios con lo que mandata la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT) (Añorve y Díaz, 2018, 31).

EL ENFOQUE *PEOPLE-TO-PEOPLE* PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ACUERDOS DE HERMANAMIENTO

En 1956 el programa *People-to-People* (promovido por Dwight Eisenhower) creó *Sister Cities International* (SCI), para representar a las ciudades extranjeras hermanadas con comunidades en Estados Unidos. SCI recomendaba sólo hermanarse con una sola ciudad, equiparable en tamaño y compatible en alguno de los siguientes rubros: economía, cultura, ideología, historia, recreación, nombres de ciudades homónimas, etc. La finalidad era evitar una decisión azarosa (Zelinsky, 1991). En el caso mexicano, los primeros AA. HH. aparecen en la en los años 50 con ciudades estadounidenses, bajo el auspicio del programa *People-To-People*, impulsado por Eisenhower, que el 11 de septiembre de 1959 propuso un programa de “diplomacia de ciudadanos”, mediante una intensa comunicación entre los estadounidenses y resto de los habitantes del hemisferio.

Cabe destacar que el espíritu del enfoque *People-to-People*, como afirma Schnabel (2016), era en realidad uno de reunir a personas ordinarias, por lo cual también se le conoce como “diplomacia ciudadana” o “diplomacia personal”. El enfoque sugiere que la influencia recíproca entre pueblos se da de mejor forma entre personas ordinarias que entre diplomáticos estatales, *ergo* profesionales (Schnabel, 2016). Una de las bases filosóficas (quizá la gran apuesta) era la de generar vínculos afectivos y efectivos entre poblaciones hermanadas, dado que la gente actúa con mayor rapidez,

¹³ Schiavon, en su trabajo de 2020, no actualizó el número de AH que reportaba un lustro antes (Schiavon, 2015); sin embargo, nos ha facilitado el dato vía correo electrónico.

sinceridad y transparencia que los gobiernos (Schnabel, 2016). En 1961 se integró el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México. Como instrumentos de intercambio y cooperación los AA. HH. han pasado por una evolución que no ha estado exenta de diversas influencias, así como de los cambios y reajustes en el ámbito internacional. El primer reconocimiento de un organismo internacional a los AA. HH. fue en 1964 en la Conferencia de Cooperación Mundial Intercomunal, donde se les llamó “instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada”. En 1965 la ONU, en su resolución 2058, reconoce “que se debían fomentar los hermanamientos entre ciudades de forma permanente como medios de cooperación” (Cfr. Ruiz, 2009, 260).

El AH, como observan Añorve y Díaz (2018: 39), se ha visto influido por los diferentes referentes internacionales, transitando desde el modelo europeo que suele priorizar la vinculación entre sociedades a través de proyectos culturales, relaciones de amistad, clubes de amigos, espacios de encuentro entre las sociedades. Está también el modelo estadounidense, el cual intenta crear vínculos para fomentar la prosperidad, lo que generalmente se ha traducido en donaciones Norte-Sur, más que en la vinculación efectiva de las sociedades. En años recientes (ya en siglo XXI), a iniciativa del Gobierno federal, se ha generado un modelo híbrido entre ambas formas de acuerdo con lo cual se llega a tener elementos de los Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo. La forma en la que tradicionalmente los municipios y las ciudades mexicanas han impulsado los AA. HH. ha limitado su potencial como instrumento de desarrollo.

Las razones por las que los municipios se hermanan unos con otros, nacionales e internacionales, son variadas; sin embargo, resaltan hechos como, por ejemplo, compartir el mismo nombre, el fundador de la ciudad (mexicana) vino de otra ciudad (europea), la anécdota de un personaje histórico o cultural que pasó por la ciudad, mantener vínculos con la población migrante asentada en la ciudad de otro país, la llegada de la inversión extranjera, la diplomacia universitaria, etc. En cuanto a la forma, los AA. HH. han sido actos protocolarios en los que las autoridades aprueban el hermanamiento en cabildo, firman el acta de hermanamiento, se intercambian regalos, si acaso se hace un pequeño monumento o una placa que recuerde el hecho y posteriormente se olvida la gestión. Buena parte de los AA. HH. son vigentes mientras gobiernan sus impulsores,

una vez que estos han dejado el gobierno, el AH queda en el olvido. Estas situaciones son reseñadas por diversos autores (Velázquez, 2007; Ruiz, 2009; Arana, 2015; Ponce, 2008).

Diversos autores (Ruiz, 2009; Arana, 2015; Lara y Hernández, 2019; Padilla, 2019) han señalado que la multiplicación de AH durante los últimos veinte años responde a diversos factores: la globalización, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los programas de descentralización administrativa del Gobierno federal, la alternancia democrática, la creciente población migrante que rompió con la verticalidad con que funcionaban los gobiernos locales frente a las entidades federativas, y estos frente al Gobierno federal; la ida y retorno de forma creciente de población migrante e incluso el trabajo de diversas ONG de promoción al desarrollo, que en coordinación con los gobiernos locales trabajaban proyectos de cooperación internacional.

Los hermanamientos pueden darse exclusivamente entre municipios (caso del estado de Guanajuato); o bien, pueden ser firmados por estados y municipios (caso de Jalisco) (Padilla, 2019). Los acuerdos son importantes especialmente cuando las relaciones entre Estados-Nación se tornan hostiles, como sucede con acuerdos entre ciudades rusas y estadounidenses; o bien, entre ciudades chinas y estadounidenses (Leffel y Amiri, 2018). Hogan (1994) da cuenta de dos experiencias divergentes en los AA. HH. de una misma ciudad (Chillicothe, Ohio); por un lado, el acuerdo Córdoba, México-Shiyan, China se ha limitado a “apretones de mano” y limitados intercambios estudiantiles y de arte; por otro lado, destaca los claros dividendos del AH con Asoy, Rusia, que tiene la computación como detonante de un acuerdo exitoso y concreto.

Estos, no obstante, su carácter protocolario, pueden generar dividendos para las partes. Pueden ser asistenciales, en una lógica Norte-Sur: donativos de ambulancias, camiones de bomberos y/o escolares, algo típico entre Estados Unidos y ciudades de América Latina (Añorve y Díaz, 2018); pueden detonar vuelos directos entre ciudades (Boyer, 2002) o colaboración en asuntos concretos: moda, industrial creativas o seguridad alimentaria (Lara y Hernández, 2019). En algunos casos, e.g., el AH Tegucigalpa-Nueva Orleans, el acuerdo obedece casi exclusivamente a razones de mercado (Boyer, 2002).

Ciertamente no son estáticos, coevolucionan con el resto de la sociedad. Cremer, De Bruin y Dupuis (2001) identifican tres etapas de los AA. HH.: 1) en la posguerra, el desarrollo de amistades y vínculos culturales, basadas en similitudes de nombres; 2) en función de los fundamentos económicos de estos, y 3) un enfoque simultáneo en una sociedad emprendedora multinivel, como algo necesario para mantener relaciones de hermanamiento activas.

Han tenido no sólo continuidad, sino un enorme crecimiento después del fin de la Guerra Fría y en lo que va del siglo XXI. En Jalisco, Barba (2019, 292) destaca que en el sexenio de Alberto Cárdenas, las relaciones internacionales del estado se incrementaron sustancialmente, y que de 1996 a 2001 se firmó el 67% de los AA. HH. Entonces, más que ser un instrumento caduco, lo anacrónico es la lógica con la que éstos operan; de hecho, para Ávila y Ramírez (2019) el fenómeno de internacionalización de las ciudades en gran parte se debe a los AA. HH., sobre todo a los fronterizos (Cfr. Nava y Córdova, 2018).

Estos se actualizan con el tiempo. Temáticas no abordadas (posiblemente por ser inexistentes) en la posguerra, hoy son medulares. Leffel y Amiri (2018) destacan cómo Boulder, Colorado, asiste al Tíbet para la reducción de emisiones vehiculares; Albuquerque, Nuevo México y Lanzhou, Gansu trabajan conjuntamente en intercambios en materia de energía solar y eólica. Han evolucionado desde el simple entendimiento cultural hasta alcanzar colaboraciones económicas. Para estos mismos autores al estudiar los acuerdos EE. UU.-China (incluido Taiwán), advierten que la mayoría de los 37 acuerdos analizados incluyen acciones comerciales. Una vez en marcha suelen detonar acciones de cooperación internacional descentralizada en servicios sociales, administración pública, servicios de emergencia o gestión de desechos.

Los AA. HH. son un instrumento paradiplomático de doble filo. Por un lado, al ser instrumentos generales, permiten explorar oportunidades de colaboración en diversos rubros (Hu, Natarjan y Delios, 2016); por otro, su falta de especificidad hace que la generalidad con frecuencia reduzca la efectividad en los vínculos al no existir líneas prioritarias de acción. Por su generalidad y falta de especificidad, suelen generar incipientes resultados (Padilla, 2019) y son considerados como una presencia internacional intermitente (Villarruel, Rúa y Morales, 2019).

No son ajenos a consideraciones y análisis de índole geopolítico. Mesa y González (2016) identifican en los AA. HH. chinos “una suerte de copia o formato, replicable a todas las ciudades, lo cual sugiere una estrategia estructurada y direccionada, que sustenta la tesis de que la paradiplomacia, cuando es incentivada por el Gobierno central, es una herramienta para las estrategias de poder blando dentro de la política exterior”. En América Latina, Calvento, Carcedo, Defelippe y Mutti advierten: “Aproximadamente dos tercios de los hermanamientos de las ciudades latinoamericanas son con ciudades de países desarrollados de Europa, EE. UU., Canadá, Australia y Japón” (2014, 7).

Cremer, *et al.* (2001) proponen una aproximación integral a ellos. Su propuesta es evitar un enfoque reduccionista (economicista), pero tampoco caer en la trampa de dejarlos en simples intercambios de aspectos culturales. La idea es un AH integrado en el cual exista el suficiente componente cultural, económico, pero cuyos resultados o beneficios sean gozados por individuos y por la comunidad en su conjunto. Para Cremer, *et al.*, (2001, 384), la idea es evitar que sean un “romanticismo costoso”. Surge entonces la pregunta, dada su escasa utilidad y múltiples problemas en su gestión e implementación, ¿deberíamos deshacernos de ellos?

Un estudio de Tovar, Vázquez y Jauregui (2017) permite darnos cuenta de que los AA. HH. registrados ante la SRE no son sino la punta del iceberg, sugiriendo que para 2005 la SRE estimaba unos 900, aunque reconocía que sólo 120 ciudades estaban debidamente hermanadas. En contraparte, el estudio de Ciudad de México (CDMX) (Hernández, 2020) y Jalisco (Aguirre y Vega, 2020), ilustra cómo las alcaldías en CDMX, además de Guadalajara y Zapopán, en Jalisco, parecen concluir que no todo esfuerzo de internacionalización parte o se limita a los AA. HH. Aun cuando podamos asumir que estos pierdan relevancia relativa versus otros instrumentos de colaboración (Aguirre y Vega, 2020), sería erróneo y exagerado pensar que han entrado en desuso.

En pleno siglo XXI, Calvento, *et al.* (2014, 12), para el caso argentino, concluyen que “mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los hermanamientos”. Así, en lugar de plantear su desaparición, algo que difícilmente sucederá, lo que procede es plantear una estrategia para vocacionar los AA. HH. orientados

a potenciar las ventajas competitivas de cada actor involucrado y categorizarlos en relaciones prioritarias, importantes y potenciales, como sucede en Jalisco, en donde cinco de los seis de bajo potencial están en América Latina y la totalidad de los AA. HH. con Europa y Asia son considerados como importantes o prioritarios (Lara y Hernández, 2019, 103). Padilla (2019) ejemplifica el peso de China, Corea del Sur y Japón para Jalisco, ya sea que hablemos de AH o de consulados.

Los AA. HH., pese a sus problemas, tienen una lógica y racionalidad económica. Según Hu, *et al.* (2016), en 2014 a EE. UU. llegaron 14 153 visitantes, producto de 1123 hermanamientos; mientras 9899 residentes estadounidenses se dirigieron a 944 ciudades en hermanas en el extranjero. Estas actividades derivadas de los AA. HH. dejaron una derrama económica en el país de \$525.7 millones de dólares. En su conjunto, las actividades de AH alrededor del mundo en 2014 fueron de \$18.5 mil millones de dólares (Hu, *et al.*, 2016), más aún, la racionalidad no siempre pasa por la derrama económica. Hu, *et al.* (2016) concluían que las firmas multinacionales japonesas suelen invertir en locaciones que cuentan con AH locales con ciudades japonesas. Baycan-Levent, Gülümser y Kundak (2010, 1204-1205) también concluyen que existe evidencia que sugiere que la existencia de cualquier forma de relación con las ciudades hermanas impacta positivamente el éxito de la relación *per se*, además de facilitar y volver más ágil relaciones futuras entre ellas las sociedades económicas. Zelinsky (1991) documenta cómo los AA. HH. detonan el turismo internacional, las actividades deportivas y culturales.

Bontenbal y Van Lindert (2012, 201) destacan algo que en el mundo post-COVID-19 será fundamental: ninguna municipalidad en el Norte asigna más del 0.1% de su presupuesto anual a la CIM. Quizá sea el momento de renunciar a los AA. HH. asistencialistas y ver la CIM “como un dispositivo o “corredor” translocal que facilita flujos de conocimientos, recursos y capital con el fin de mejorar el desempeño institucional del gobierno local y la prestación de servicios”, generando con esto la posibilidad de un “co-desarrollo”. Bontenbal y Van Lindert (2012, 205) destacan que la CIM funciona mejor cuando hay “algo que enseñar y algo que aprender”, cuando los flujos son de ida y vuelta y no Norte-Sur. Arostegi (2004, 123) reflexionando en torno a la filosofía japonesa en torno a la cooperación internacional, destaca que es posible que el donador también reciba algo de

su *partner*, sucediendo así lo que un alto dirigente de un grupo empresarial vasco pronunció: “el que se da, nunca se vacía”.

NORMATIVIDAD Y GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PARADIPLOMÁTICA EN MÉXICO Y EE. UU.: ACTORES Y GESTIÓN DE LOS HERMANAMIENTOS EN GUANAJUATO CAPITAL

Antes de entrar de lleno al análisis del AH icónico de Guanajuato capital con Ashland, es preciso revisar brevemente los fundamentos legales, tanto para Guanajuato, como para Ashland. Esto obliga a hacer precisiones sobre la política exterior y el sistema federal. En México el sistema federal de competencias es muy complejo. Destaca el contenido de algunos artículos constitucionales, los cuales tienden a reforzar el control de la federación sobre los temas y procesos internacionales que podrían tener las entidades federativas:

- El artículo 117, el cual prohíbe “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras”, (Artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- El artículo 118, el cual prohíbe hacer la guerra a una potencia extranjera.
- El artículo 119, que versa sobre la obligación de la federación de proteger a los estados en caso de una invasión extranjera.

La institucionalización de la acción y cooperación internacional de los gobiernos locales parte del Programa Nacional de Ciudades Hermanas en el año de 2005, posteriormente Programa de Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (2006). A través de estos programas, la SRE ha desarrollado e impulsado dos instrumentos; por un lado, el Acuerdo de Hermanamiento de Alcance Amplio (AHAA), que puede considerarse como un híbrido entre el AH, digamos convencional y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo; y por otro, el Acuerdo de Cooperación Específica que puede abarcar ámbitos en materia cultural, económica, educativa, deportiva, etc., sólo que de manera muy puntual. El AHAA es parte del esfuerzo institucional para dar orden y racionalidad a los instrumentos utilizados por los gobiernos locales y subnacionales por parte de la SRE. El AHAA diseñado por la SRE como instrumento

de cooperación internacional se ha homologado a los llamados acuerdos interinstitucionales (AII)¹⁴ dentro de la Ley de Celebración de Tratados.¹⁵

Según un estudio de paradiplomacia comparativa (Schiavon, 2019) tanto México como EE. UU. cuentan con un tipo de paradiplomacia complementaria, lo cual significa que si bien por un lado se da un control central (federal) en la elaboración e implementación de la política exterior, existen poderes constitucionales que permiten la existencia de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. En el caso estadounidense, en gran medida la lógica y racionalidad de la conducción de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales (la paradiplomacia) obedece a una lógica similar a la de México. Schiavon (2019) destaca algunos artículos y/o enmiendas centrales en la constitución de los EE. UU.:

- El artículo primero, sección diez prohíbe (al igual que en México) celebrar tratados, alianzas, acuñar moneda, establecer aduanas e impuestos.
- La décima enmienda constitucional establece la cláusula residual, en la cual todos los poderes no delegados al Gobierno federal y/o no prohibidos a los estados son reservados para los estados.

Schiavon (2019, 78) considera que toda vez que los poderes sobre los asuntos exteriores no se establecen en la Constitución estadounidense, no es fácil identificar prohibiciones expresas para la actividad paradiplomática. En una lógica similar a lo que ocurre en la cancillería mexicana, Schiavon (2019, 78) advierte que dada la creciente actividad paradiplomática *de facto*, el Departamento de Estado ha creado una instancia encargada de coordinar dichas actividades, i.e., *The Office of Intergovernmental Affairs*. Schiavon asegura que dicha oficina fue creada con el propósito de coordinar la actividad paradiplomática con las metas de política exterior nacionales. Respecto a la racionalidad de la actividad paradiplomática en EE. UU., ésta no ocurre de forma aleatoria o desordenada. Schiavon (2019, 79) permite

¹⁴ Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado". Ley de Celebración de Tratados, artículo 2, fracción II.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero de 1992.

observar que existe una racionalidad. La actividad paradiplomática suele ser muy activa en materia turística, atracción de inversión extranjera; o bien, para abrir nuevos mercados. Así, la paradiplomacia estadounidense pone por delante los asuntos económicos; en seguida, se encuentran los asuntos transfronterizos en los estados limítrofes con ambos vecinos México y Canadá (Schiavon, 2019, 81).

En Oregón los esfuerzos estatales de desarrollo económico son llevados por *the Oregon Economic and Community Development Department* (OECD). Dentro de la OECD se encuentra la División Internacional que apoya el comercio internacional, provee financiamiento y apoyo para las compañías estatales que busquen nuevos mercados de exportación, pero también a las que busquen la atracción de inversiones extranjeras (Sherlock, 2004, 2). Más allá de la economía y el comercio, la renuencia federal a ratificar convenciones internacionales medioambientales, como lo es el Protocolo de Kioto, ha orillado a estados, sobre todo demócratas, a emprender una serie de acciones paradiplomáticas, entre las cuales destacan: *The Western Climate Initiative* (WCI), adoptada también por Arizona, California, Nuevo México, y Washington (eventualmente firmada por Utah y Montana). Las provincias canadienses participantes son British Columbia, Manitoba, Ontario y Quebec (Eatmon, 2009, 160). Portland, debido a diferendos con el Gobierno federal, ha fungido como un santuario para inmigrantes ilegales (Hubbert, 2020, 5). Aunque, en línea con Schiavon (2019), se puede ver que Oregón enfoca en gran medida su actividad paradiplomática en razones económicas, también se agrega el área de la sustentabilidad (Hubbert, 2020, 7).

Ante la colaboración y acceso intermitente a información por parte de la Comisión de Juventud, Deporte y Relaciones Internacionales durante la administración 2018-2021, podemos darnos una idea del seguimiento que se ha dado a los AA. HH. dentro de Guanajuato capital, a través de actas de Cabildo entre 1996 y 2018. Las siguientes viñetas atestiguan que la preocupación por la racionalidad de los AA. HH. no es nueva:

- Según un acta de cabildo de 1996, había cuestionamientos sobre la existencia de criterios para AA. HH. actuales y potenciales. No había claridad sobre la instancia que estaba encargada de los AA. HH. (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 1996).

- Los prejuicios geográficos son notorios; por ejemplo, un regidor manifestaba su renuencia a hermanarse con ciudades estadounidenses, aunque hacía una excepción para Santa Fe de Nuevo México (Añorve y Díaz, 2018, 46) y esto debido a la similitud en el nombre de las ciudades.
- Otra sesión trascendente se dio en febrero de 2007 (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2007), sesión en la que se desahogaron numerosas inquietudes en relación con los AA. HH.: un regidor hablaba de la necesidad de dar seguimiento a la gran cantidad: “creo que han caído mucho esos lazos y si bien esta invitación del alcalde de Cuenca, y como Presidente de la Comisión de Conservación del Patrimonio, deberíamos de darle seguimiento también a las anteriores y para esto yo considero que es importante que tengamos ya a la mano la información de todas las ciudades hermanas”.

El presidente municipal, Eduardo Romero Hicks, manifestaba su interés en dar seguimiento a los AA. HH., “porque tenemos ahí hermanamientos desde hace más de 50 años que se dieron y que inclusive ya está perdida la documentación”. La falta de claridad y conocimiento sobre estos fue puesta de manifiesto cuando un regidor observaba una serie de oportunidades de hermanamientos con ciudades estadounidenses (sin tener claridad de cuáles eran), e.g., al suponer (que) una de ellas “al parecer es Springfield, Ohio” (AH que no existe). De dicha sesión se refuerza la idea de que el único AH efectivo era el que se tenía con Ashland (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2007).

- En 2007, en el marco del envío del cuestionario proporcionado por la SRE para el registro de los AA. HH. ante el Programa Nacional de Ciudades Hermanas, el municipio de Guanajuato declaraba no contar con un Comité de Ciudades Hermanas. En ese mismo cuestionario se advertía que el municipio no contaba con Programa Operativo Anual (POA) para programar actividades derivadas de los AA. HH.
- Del Acta de una sesión de abril de 2010 se desprende la creación de una Carpeta Oficial de Ciudades Hermanas, así como los Pasaportes de Hermandad que habrían de incentivar el turismo hacia Guanajuato (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2010).

- En abril de 2012 se creó un Reglamento de Ciudades Hermanas para el municipio (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012: 4). Dicho reglamento mandataba la creación de un comité ciudadano, integrado por diez ciudadanos además del presidente municipal y el presidente de la Comisión de Ciudades Hermanas (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012, 4). La respuesta a una solicitud de información dirigida a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Guanajuato del 19 de junio de 2017 (UAIP-0771/2017) confirma la inexistencia del comité ciudadano.
- El acta de la sesión de abril de 2012 (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012) también recuerda el valor que tiene el trabajo de la Comisión de Ciudades Hermanas desde 2011, comisión que no existía en el Ayuntamiento previamente.

Pese a las respuestas dadas a las múltiples preocupaciones, desde abril de 2012, desafortunadamente, de existir una comisión municipal *ad hoc* (2011-2018), se ha involucionado hasta tener una comisión en la cual el tema de los hermanamientos se diluye en un comité de temáticas residuales, i.e., la Comisión de Cultura, Educación, Juventud, Deporte y Relaciones Internacionales. Pese a las múltiples deficiencias en la gestión y seguimiento de los AA. HH., se desprende algo positivo: el hermanamiento con Alcázar de San Juan, España, es el primer AH que sigue una metodología concreta y racional. Éste es uno de los tres AH que el municipio de Guanajuato tiene registrado ante la SRE.

Una vez revisada la normatividad que permite en México y Estados Unidos a los gobiernos locales emprender actividad paradiplomática, es momento de abordar el AH que funge como estudio de caso, el AH Ashland-Guanajuato. Para conocer los resultados (dividendos) del AH, además de fuentes hemerográficas, de archivo municipal y museográficas, se entrevistó a cinco personajes en Ashland.

Tabla 1.
Personajes entrevistados en Ashland y en Guanajuato.

Persona entrevistada	Ciudad	Cargo/ocupación	Fecha de entrevista
Grace Magdalena García de Tapp (Sra. Chela).	Ashland	Fundadora del AH Ashland-Guanajuato	27 de febrero de 2022
Betzabe "Mina" Turner	Ashland	Representante del Club Amigo	26 de febrero de 2022
Kernan Turner	Ashland	Representante del Club Amigo	26 de febrero de 2022
Dana Preston	Ashland	Ashland Chamber of Commerce (ACC)	7 de marzo de 2022
Sandra Slaterry	Ashland	Ashland Chamber of Commerce (ACC)	7 de marzo de 2022
Martín Pantoja	Guanajuato	Ex alumno del Programa Amistad	10 de marzo de 2022
Rodrigo Enrique Martínez Nieto	Guanajuato	Síndico del Ayuntamiento de Guanajuato (2021-2024)	22 de marzo de 2022

Nota: Elaboración propia.

La pregunta inicial hecha tanto a la Sra. Chela como a Betzabé "Mina" Turner y a Kernan Turner (en lo sucesivo referido como el matrimonio Turner) fue: ¿por qué se decidió hermanar a dos ciudades, no fronterizas, tan distantes y en apariencia con tan pocas similitudes? Mientras que el matrimonio Turner sugirió que existen una serie de similitudes, i.e., El Festival Internacional Cervantino, celebrado anualmente desde 1972; y el Oregón Shakespeare Festival (anualmente, desde 1935) (Exalumnos, 2019, 31), además de tratarse de dos ciudades universitarias, la Sra. Chela, artífice del AH, permite ver cómo en realidad el detonante tuvo poco que ver con las similitudes demográficas y culturales.

La Sra. Chela menciona que a raíz de lo que hoy conocemos como *bullying*, experimentado por uno de sus hijos, lo mismo en la escuela que en el vecindario (Exalumnos, 2019: 26), en lugar de entablar demandas judiciales o recurrir al activismo, ella consideró que la mejor forma de transformar a las sociedades era a través del enfoque *people-to-people*, con la esperanza de que éste ayudara a reducir el racismo y el *bullying*. La Sra. Chela explica que llevó el caso ante los entonces alcaldes de ambas ciudades y lo trató como un área de oportunidad, y que los alcaldes dieron luz verde. El AH fue firmado en 1969 durante la administración municipal del Ing.

Tiburcio Álvarez. La Sra. Chela, el matrimonio Turner, Sandra Slaterry y Dana Preston, así como Martín Pantoja, coinciden en la centralidad que ha tenido la gente y el enfoque *people-to-people*.¹⁶

La totalidad de los entrevistados en ambas ciudades coinciden en que el AH no funciona gracias los gobiernos municipales, sino gracias a los individuos y grupos creados por los ciudadanos. Mina Turner va más allá, explicando que si se hubiese dejado el AH en manos de los gobiernos, éste existiría tan sólo en papel y probablemente estaría olvidado. El AH desde luego ha tenido que adaptarse a los vaivenes de las relaciones bilaterales entre México y EE. UU.; por ejemplo, el matrimonio Turner observa que previo al endurecimiento de la frontera, la Sra. Chela solía llevar grupos de 30-35 estudiantes a México y que 5 asientos eran reservados para miembros de la comunidad (Ashland). Los estudiantes de Ashland solían llevar regalos para la gente en México, sobre todo en pueblos pequeños. A cambio, los estudiantes podían experimentar de primera mano lo que era una posada y hospedarse con familias locales. Sobre los intercambios estudiantiles, el matrimonio Turner destaca el hecho de que la mayor parte de los intercambios eran significativos, es decir que los estudiantes pasaban uno, incluso dos años, en Ashland o Guanajuato para verdaderamente adquirir el idioma y aprender la cultura de la ciudad hermana. Más allá de la racionalidad atípica del AH Ashland-Guanajuato (pues inicia por una cuestión de *bullying* experimentada por un individuo), es innegable que se trata de un caso de éxito sostenido a lo largo de 53 años, razón por la cual es incluido en esta obra colectiva.

Salvo el síndico Rodrigo Martínez, la totalidad de entrevistados en Ashland y en Guanajuato coinciden en que hay un par de instituciones que han fungido de cierta forma como columna vertebral del AH, sin menospreciar el liderazgo de la Sra. Chela: la Universidad de Guanajuato (UGTO) y la *Southern Oregon University* (SOU). Los intercambios académicos son vastos y van desde el nivel preparatoria (Exalumnos, 2019, 45), escalando a programas de maestría. Ciertamente los intercambios han evolucionado, pero se mantienen vigentes; por ejemplo, dentro de la lógica original, los

¹⁶ De hecho, en el libro sobre las memorias de la amistad (Exalumnos, 2019, 25), los alumnos afirman que la Sra. Chela ha inculcado la experiencia *people-to-people*.

estudiantes vivían con familias anfitrionas locales. Hoy es común que se hospeden en dormitorios estudiantiles.

El AH se ha mantenido, no sólo gracias a la relación institucionalizada entre la UGTO y SOU, sino también gracias a actores grupales de la sociedad civil. La Sra. Chela explica el importante papel desempeñado por el Amigo Club/Club Amigo en Ashland y Guanajuato respectivamente, y la importancia (ciertamente menguante) de Leones y Rotario.

ASHLAND-GUANAJUATO HERMANAMIENTO ICÓNICO A LO LARGO DE 53 AÑOS

Un par de programas clave permite comprender la viabilidad del AH a lo largo de más de cinco décadas. Ambos son un puente, un intermediario entre el componente universitario y el de la sociedad civil: el programa académico —Programa Amistad (que se remonta a 1971) y el Amigo Club (que se remonta a 1969) (Exalumnos, 2019, 10)—. Más allá de la relación interuniversitaria, de las organizaciones de la sociedad civil, las entrevistas también revelan el importante papel que han jugado los liderazgos personales en una y otra ciudad. De acuerdo con la Sra. Chela existen una serie de actores clave para entender el desarrollo y evolución del AH. Por el lado mexicano menciona a Juan Carlos Romero Hicks, a Karen Burstein, a Martín Pantoja y reconoce el impulso otorgado por el actual presidente municipal, Alejandro Navarro. Un actor fundamental es el comandante de bomberos, Daniel Barrera. Salvo Sandra y Dana del ACC, quizá por el énfasis comercial de la ACC, el resto de los entrevistados señalan, por separado, que decenas de matrimonios han fortalecido el hermanamiento. Los intercambios también han vinculado a colectivos: bomberos, policías, clubes, artistas, jueces, etcétera (Exalumnos, 2019, 10).

Sandra Slaterry destaca que la ACC ha estado pendiente y ha participado en el AH desde hace décadas. Sandra también destaca que los líderes de negocios de la ACC suelen ser también líderes del Club Rotario. Al igual que la Sra. Chela y que el matrimonio Turner, Sandra y Dana coinciden en que el AH tiene su epicentro anual en el desfile del 4 de julio. La confirmación de dicho “epicentro” se confirma en una publicación de 2019, la cual asegura que el intercambio de reinas de ambas ciudades se remonta a 1969, año de inicio del hermanamiento (Exalumnos, 2019, 37). Guanajuato desfila con su reina, además de que artistas guanajuatenses suelen ser incluidos dentro del concierto musical que ofrece Ashland.

Sandra observa que la ACC hace un par de décadas intentó infructuosamente (de hecho, considera que esto es cierto hasta ahora) trascender los vínculos sociales y culturales del AH. Sandra apunta que en un par de ocasiones se ha enviado una delegación de negocios a Guanajuato (estado y no sólo ciudad). Dana recuerda las visitas y contactos con el Puerto Interior promovidas por José Luis Romero Hicks con motivo del 40 aniversario del AH (2009). Dana observa que la ACC quedó impresionada con la escala (amplia) de la manufactura en Guanajuato, la cual contrasta con la manufactura ligera que tiene lugar en Ashland y destaca el atractivo que despertó en la ACC la industria automotriz, la de la piel y de la construcción, además de la centralidad del Puerto Interior. Reconocen que el enfoque *people-to-people* no debe ser reemplazado, pero que podría complementarse con mayores oportunidades para los negocios. Dana recuerda los intentos por comerciar la talavera (ella hablaba de cerámica) de parte de negocios de cerámica en Ashland. Sandra por su parte reconoce que el AH es un excelente testimonio de la continuidad y admite que el AH no pudiese continuar sin la pasión y entrega de los pueblos, pues las condiciones presupuestales no permitirían que el AH funcionara. Sobre la racionalidad económica, ambas reconocen que, aunque hay beneficios evidentes, no existe una métrica o mediciones de derrama económica, como tampoco hay un seguimiento puntual y cuantificable de beneficios y/o resultados. Señalan que los regalos y las fotos confirman la existencia de beneficios, pero que incluso los regalos frecuentemente ejemplifican las limitantes que plantea la frontera internacional.

El análisis de la evolución del AH, como instrumento de acción paradipломática, debe incluir necesariamente una revisión de las condiciones administrativas municipales (en Guanajuato), bajo las cuales ha operado. Se intentó en tres ocasiones (por *email*) contactar a diversas autoridades municipales en Ashland sin éxito o respuesta alguna. La entrevista a Rodrigo Martínez, presidente de la Comisión de Cultura, Educación, Juventud, Deporte y Relaciones Internacionales, confirma dos cosas: el estancamiento en que se encuentra el seguimiento de los AA. HH., así como la inoperancia *de facto* del reglamento de ciudades hermanas y del comité ciudadano *ad hoc*.

Rodrigo observa que existe un reglamento que está en vigor desde 2012, pero que resulta ya obsoleto en la actualidad y que se espera que, en

el 2022, de la mano del apoyo de estudiosos de la UGTO y de la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional (SMEI), pueda aprobarse un nuevo reglamento funcional. Al ser cuestionado sobre el comité ciudadano, al igual que sucedió con una solicitud de transparencia, se admite que no se ha emitido la convocatoria para la confirmación de dicho comité ciudadano y que por lo mismo tampoco ha sesionado; adicionalmente, al preguntársele sobre la existencia de un recurso etiquetado para el seguimiento/conducción de los AA. HH. de los que es parte el municipio, el síndico reconoce que no existe un recurso *ad hoc* dentro del POA, y que de hecho no existe claridad al interior del Ayuntamiento sobre qué dependencia municipal es la encargada, *de jure* o *de facto* de dar seguimiento a los AA. HH. La entrevista con Rodrigo confirma que a una década de haberse sugerido la creación del comité ciudadano *ad hoc* (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012), éste sigue sin conformarse/operar.

El reglamento, también aprobado en abril de 2012 (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012), pese a seguir en vigor, no se aplica desde 2018. Peor aún, la confusión documentada desde 1996 (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 1996), respecto a qué dependencia municipal es la encargada de dar seguimiento a los AA. HH., sigue presente para marzo de 2022. Quizá lo más preocupante a futuro sea lo que se halló al interrogar al síndico sobre los motivos que llevaron a que la Comisión de Ciudades Hermanas y Patrimonio (2015- 2018) haya involucionado hasta perder su especificidad y quedar englobada en lo que desde 2018 es la Comisión de Cultura, Educación, Juventud, Deporte y Relaciones Internacionales. Rodrigo Martínez sugiere que no se trata de una temática políticamente prioritaria al interior del Ayuntamiento, como sí lo es por ejemplo el género o el turismo. En aras de ser justos, es necesario precisar que la fusión de temáticas dentro de las comisiones no es propia del Ayuntamiento de Guanajuato capital, sino que se trata de una política más o menos extendida dentro del estado. Lo que sí se desprende de esta nueva realidad es la creciente invisibilidad que tienen los AA. HH. dentro de los gobiernos municipales.

Por su parte, Martín Pantoja, al ser interrogado sobre el apoyo del Ayuntamiento, destaca que no hay diferencia en el apoyo del Cabildo en cuanto a los colores (partido) de la administración en turno. Pantoja asegura que si bien el Ayuntamiento dista mucho de ser un promotor activo del AH, tampoco podría decirse que representa un obstáculo. Destaca que

siempre que se han requerido permisos para importar camiones, instrumentos musicales y donaciones en general, existe el apoyo del Cabildo. También se apoyan a las delegaciones que van y vienen entre una y otra ciudad hermana. Pantoja observa que aunque el Cabildo no destaca por ser promotor del AH, la parte cultural, por ejemplo, la visita de reinas, suelen apoyarla. El apoyo y limitantes no varía mucho de una administración a otra; más bien, al igual que lo expresado por el matrimonio Turner, Pantoja destaca la centralidad que han tenido ambas universidades UGTO y SOU —instituciones que en gran medida mueven el AH—.

Ninguna actividad paradiplomática podría funcionar sin recursos, por mínimos que éstos sean. Mina y Kernan Turner, así como la Sra. Chela, hablaron extensamente sobre el Fondo Amigo y diversos *fundraisers*. Los tres entrevistados destacan la importancia de las *Guanajuato Nights* (y de los fondos complementarios de la Sra. Faffie Siekman de Romero). En contraste, ninguna de las entrevistas permite identificar fondos, al menos no significativos ni institucionalizados de parte de los gobiernos municipales en uno y otro municipio. Además de las contribuciones individuales y de los *fundraisers*, el Amigo Club, en Ashland, funciona a través de una membresía y donativos de ciudadanos. En 2014, según la entrevista con Kernan Turner, pero también como se atestigua en el libro de memorias (Exalumnos, 2019, 49), Kernan decide, desde el Amigo Club, ya habiendo sido reconocido por la Hacienda estadounidense como una entidad benéfica pública, con los beneficios fiscales que esto implica, organiza las *Guanajuato Nights* para acercar al público en Ashland a México a través de una experiencia culinaria (Exalumnos, 2019, 49-51).

Al ser cuestionado sobre posibles obstáculos al funcionamiento del AH, ya sea en la actualidad o a futuro, Martín Pantoja no habla propiamente de obstáculos, pero sí asegura que falta en ambas administraciones municipales una política de promoción del AH. Considera que hace falta la voluntad de líderes gubernamentales para que tanto municipios como estados apoyen eventos e intercambios mayores. Por su parte, desde la óptica de la ACC, Sandra y Dana advierten problemas logísticos, por ejemplo, respecto a lo delicado de la talavera y también los obstáculos aduanales para introducir productos, incluso cuando se trata de simples regalos. El endurecimiento de visas a partir del 9/11 es reconocido por la Sra. Chela y por el matrimonio Turner, lo mismo que el aumento de colegiaturas universi-

tarias en Estados Unidos, lo que dificulta que estudiantes guanajuatenses estudien un programa de maestría en SOU (Exalumnos, 2019, 52). Entre los desafíos observados por el matrimonio Turner, al ser cuestionados sobre el futuro del AH, destacan que la mayor parte de los miembros del Amigo Club son personas de edad avanzada y que el relevo generacional puede plantear dificultades, si no se encuentra otra Sra. Chela. Agrega que el menor peso de los clubes (Leones y Rotarios) dificulta los mecanismos tradicionales de intercambio.

Martín Pantoja coincidió en gran parte con lo expresado por el matrimonio Turner: las generaciones de reemplazo. Considera que si bien la relación entre la UGTO y la SOU no pelagra, pues está fuertemente institucionalizada, el AH depende mucho de los liderazgos personales y que por eso es necesario institucionalizarlo en los municipios. También cree que el Club Amigo (en Guanajuato), como contrapeso al gobierno, debería ser más proactivo, pues no ha estado a la altura de lo hecho por el Amigo Club en Ashland. Así como se identifican algunos obstáculos, también se mencionaron facilitadores del AH. Se deduce de la entrevista con la Sra. Chela que la política migratoria binacional de los años 60 y 70 permitió que hubiese flujos más o menos continuos, los cuales se fueron institucionalizando con el tiempo. También los múltiples matrimonios entre ashlanders y guanajuatenses jugaron a favor de una red de intereses transnacionales; además, los intercambios entre las universidades facilitaron la nutrida participación de profesores y estudiantes. La Sra. Chela ha sido multigalardonada e inmortalizada en Guanajuato, a través del Píjila de Plata (obtenido en 2014) (Exalumnos, 2019, 47), el obelisco que se encuentra en el Paseo Ashland, justo frente al mural de Ashland en Guanajuato, además del camión de bomberos que lleva por nombre “Sra. Chela”.

Figura 1.



Ashland en Guanajuato y mural de las calles de Guanajuato en Ashland.

Nota: Adaptado de Ashland & Guanajuato Murals: Sister City Public Art, por Walk Ashland, 2021, <https://walkashland.com/2021/06/ashland-guanajuato-murals-sister-city-public-art/>
Copyright Ashland Tidings.

Si hay algo que destaca por ser abundante en el AH entre estas ciudades es el rubro de resultados: hay dos murales [ver Figura 1], calles y paseos con nombres de las ciudades hermanadas, hay camiones de bomberos (y entrenamiento de bomberos), abundan los donativos pecuniarios y en especie, existen salas académicas (Sala Ashland en la UGTO), hay un intercambio de reinas, enfermeras, una liga de béisbol, la semana de Guanajuato en Ashland, el desfile anual del 4 de julio y, finalmente, desde mayo de 2019 se dio el registro formal del AH ante la SRE.

Los resultados son tan notorios, al grado que parece ser el único AH que tiene resonancia al interior del Ayuntamiento. José Luis Camacho Trejo Luna advertía hace 15 años que, pese a que Guanajuato tiene muchas ciudades hermanas, “desgraciadamente la única que podemos ver que efectivamente hace ese hermanamiento es la ciudad de Ashland, porque hay intercambios, nos donan camiones de bomberos, etc.” (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2007). Es preciso tratar de explicar, de la forma más ordenada posible, los numerosos resultados que el AH ha generado de forma general (beneficios compartidos), así como para cada una de las ciudades hermanadas.

En cuanto a los beneficios compartidos, la numeralia de los intercambios académicos está documentada. Los intercambios han tenido lugar en programas en psicología aplicada, enseñanza, administración y negocios (Exalumnos, 2019, 46), lo cual resultaba una invaluable fuente de formación de recursos humanos para la UGTO. Destaca también la formación de guanajuatenses en programas de maestría en Estudios del Agua (Exalumnos, 2019, 46-47). Por lo que toca a las maestrías en 2009 inició una de doble titulación, el Programa de Maestría en Alta Gestión (*Master in Management*) entre la SOU y la UGTO (Exalumnos, 2019, 62-63). Existen también intercambios en el área de la enfermería. En total, entre 1970 y 2019 se documentan 737 estudiantes participantes, siendo 237 de la UGTO en SOU y 500 de SOU en la UGTO.

Al ser cuestionados sobre los beneficios más allá de la cultura, concretamente en temas de la gestión cotidiana de las ciudades, el matrimonio Turner recuerda que en los años 90 hubo una importante colaboración (Norte-Sur) en materia de agua, pero esta colaboración se detuvo en 1995; sin embargo, destacan que la colaboración y beneficios mutuos es muy fuerte en materia de bomberos, como los guanajuatenses que ayudaron a sofocar los fuegos de Oregón en 2020. Por su parte, Martín Pantoja señala que a través de un programa federal como *100 K Strong in the Americas*, se ha financiado un grupo de nueve guanajuatenses para ir a Ashland. El equipo busca apoyar a tres negocios en Santa Rosa y en La Sauceda para fortalecerlos, con lo cual puede apreciarse un efecto potencial de colaboración no explotado plenamente.

Por lo que corresponde a Guanajuato municipio, destaca resultados indirectos y directos. Entre los indirectos, Martín Pantoja observa que en materia de negocios uno de los más de ochenta matrimonios binacionales puso en marcha y operó la cafetería de la División de Ciencias Económicas y Administrativas (DCEA) en la UGTO. Pantoja asegura que existen evidencias claras de actividad comercial en una cantidad importante de negocios (exitosos) de los egresados de la Maestría en Negocios entre SOU y la UGTO. Martín Pantoja al ser interrogado sobre resultados en materia de gestión de la ciudad reconoce que es difícil hallar colaboraciones derivadas del AH; sin embargo, afirma que la Maestría en Ciencias del Agua (ahora programa de doctorado) se detonó a través de la colaboración entre la UGTO y SOU.

El año 2015 tuvo importantes implicaciones para los bomberos de Guanajuato. Ashland donó un camión de bomberos, y como gesto de agradecimiento Guanajuato nombró “Ashland” a su nueva estación. También 2015 atestiguó un juego de béisbol entre los ashlanders y un conjunto de ligas guanajuatenses. Cabe destacar que dicho juego ya para 2017 se convirtió en una serie de cuatro partidos e incluso ya se le llama “un clásico anual” (Exalumnos, 2019, 65). [ver Figura 2].

Figura 2.
Clásico de béisbol



Nota: Cortesía de Armando Preciado.

El 2016 atestiguó nuevas donaciones: una ambulancia “Ford 1999, 4x4” (Castro, 2016), así como 28 pistolas eléctricas (Castro y Ochoa, 2015), que no pudieron ser utilizadas, de la ciudad estadounidense. En lo que toca a formación de recursos humanos, se dio la capacitación de policías y la de dos bomberos. En 2016 y 2018 se pintaron dos murales (uno en cada ciudad), uno de ellos pintados por Denise Baxter.

Ashland no es ajena a los beneficios resultantes del AH, si bien es cierto, por la lógica Norte-Sur que parece tener el AH, los beneficios pueden resultar al menos cuantitativamente menores a los disfrutados por

Guanajuato. ¿Qué trajo para la contraparte? En 2008 la estudiantina de la Universidad de Guanajuato se presentó en el *Oregon Shakespeare Festival* (OSF). La presidencia municipal guanajuatense apoyó con tres pasajes aéreos (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2008). Las estudiantinas guanajuatenses han tocado en vivo en Ashland y en ciudades grandes (Portland y Seattle). Esto ha ocurrido en tres ocasiones de acuerdo con la Sra. Chela. Su presencia se remonta a 1969 (Exalumnos, 2019, 38) y desde entonces ameniza la celebración de los *Amigo Days* en diciembre, lo cual coincide con las preparaciones navideñas. En 2016 Ashland vio engalanadas sus calles con la develación del mural titulado “Las calles de Guanajuato” (Manzano, 2016), cuya autora es la artista Laura Rangel Villaseñor Loreta.

Ahora bien, dentro de la parte mexicana, ¿qué actores fueron beneficiados en concreto? Entre los beneficios que tenían los guanajuatenses cuando visitaban Ashland estaba, por ejemplo, que los estudiantes recibían tratamiento dental gratuito por parte del esposo de la Sra. Chela, el Dr. Kock. A propósito, vale la pena destacar que ellos se casaron en la ciudad mexicana. Adicionalmente, comunidades pobres de ahí se vieron beneficiadas en 2009. Del 27 de marzo al 3 de abril de 2009 se celebró el evento “Club Rotario de Ashland-Estufas Lorena 2009”, mismo que incluyó un recorrido turístico por el Centro Histórico y un espectáculo de Guanajuato y sus leyendas (Consejo Municipal de Turismo, 2009).

También se hizo una entrega de cheques por \$30.000 USD para “Casas DIFerente” en Santa Teresa y San José de Llanos. Según consta en un borrador conjunto del H. Ayuntamiento de Guanajuato y el DIF municipal (s/f), se dio un desayuno con religiosas del “Buen Pastor”. En otro documento de trabajo (s/f) proporcionado por el municipio se comenta que han existido ya diversos donativos: uno por \$45.000 USD de los Clubes Rotarios al DIF municipal para la construcción de 50 unidades básicas de vivienda en el programa de autoconstrucción “Mi Casa DIFerente” en seis comunidades rurales de la sierra de Santa Rosa. En 2012 se dio una donación de \$1100 USD para comprar zapatos para niños de las comunidades pobres, así como para comprar suéteres y chamarras (Guanajuato capital, 2012). 2013 también reportó varias acciones en el AH: Ashland hizo una donación de dos camiones cisterna y una ambulancia (Olvera, 2013).

En 2013 hubo un programa de capacitación para bomberos, además de que Ashland hizo una invitación a funcionarios del SIMAPAG a visitar

la planta de tratamiento y compartir experiencias. También se habló de intercambios educativos a nivel secundaria y preparatoria. En 2017 una vez más se dio una donación de dinero: \$100 USD para despensas en las zonas más pobres del municipio (Segura, 2017). A través de Rotarios se puede apreciar el componente altruista del AH: la construcción de 250 hogares en las inmediaciones de Guanajuato y tanques para el almacenamiento de agua (Exalumnos, 2019, 55).

Probablemente la más completa documentación e ilustración fotográfica de los logros del AH esté contenida en las memorias del AH (Exalumnos, 2019), publicación que fue financiada por la Embajada de EE. UU., con lo cual puede verse que la paradiplomacia no es ajena a los esfuerzos diplomáticos tradicionales, aquellos del Estado-Nación. El AH Ashland-Guanajuato ha sido reconocido como un ejemplo icónico de cómo debe desarrollarse un proyecto internacional, así lo expresa la cónsul mexicana en Portland, Beatriz Navarro (Exalumnos 2019, 70), y muy probablemente el apoyo brindado por la Embajada de Estados Unidos para la publicación del libro sea un reconocimiento tácito de lo icónico del AH Ashland-Guanajuato.

Entre los 33 AH con los que cuenta Guanajuato capital, otro, también con una pequeña ciudad universitaria, Morgantown, West Virginia, podría relanzarse, fortalecerse e institucionalizarse, toda vez que existen una serie de similitudes y paralelos entre ambas ciudades: universitarias, poblaciones con una tradición minera, fuertes intercambios históricos a nivel universitario (UGTO y West Virginia University), además de compartir problemáticas urbanas, como el tráfico.

CONCLUSIÓN

Con base en el análisis de la gestión del AH Ashland-Guanajuato a lo largo de 53 años por parte de ambos municipios, basándonos en actas de Cabildo, en entrevistas con actores clave en ambas localidades, así como en la literatura existente, consideramos contar con suficientes elementos para hacer una propuesta de mejora para el AH Ashland-Guanajuato. De las entrevistas se desprende que el AH funciona y ha podido prosperar a lo largo de medio siglo gracias a la filosofía temprana de los AA. HH. estadounidenses, i.e., el enfoque *people-to-people*.

Dicho enfoque debe mantenerse, vertebrando el AH, pero esto no implica que la gestión del AH no incluya como actores centrales a los

municipios. Se puede transitar hacia un AHAA bajo un esquema de gobernanza. Para tal finalidad, es necesario que se pongan en marcha, *de facto*, tanto un reglamento de ciudades hermanas, como la constitución y operación efectiva del comité ciudadano de ciudades hermanas, el cual incluya, además de autoridades municipales, a personal de la UG con *expertise* temática, a representantes de asociaciones civiles (clubes y/o agrupaciones con conocimiento e interés en el tema), representantes ciudadanos y de negocios cuyos intereses puedan fungir como catalizador del AH. Al interior del Ayuntamiento de Guanajuato, la Comisión *ad hoc* debería regresar a la especificidad que gozó (Comisión de Ciudades Hermanas y Patrimonio) entre 2011 y 2018.

De las entrevistas queda claro que la principal amenaza a la continuidad del AH Ashland- Guanajuato es la del relevo generacional y/o el reemplazo del liderazgo de la Sra. Chela. Se propone que más que buscar un relevo del liderazgo de una persona por otra, la institucionalización del AH daría solidez al mismo, incluso a falta de los liderazgos personales. La UGTO y SOU han institucionalizado e incrementado sus relaciones que podrían fungir como uno de los motores del AH. Un trabajo efectivo del Amigo Club y del Club Amigo, quizá a través de la consolidación post-Covid-19 de la liga menor de béisbol, de algún evento anual de diálogo entre Cervantes (derivado del FIC) y Shakespeare (del OSF), adicional a los ya establecidos desfiles de reinas, podrían ayudar a robustecer el AH en lo cultural.

Quizá una participación anual (intercalada) de cineastas/productores de una y otra ciudad dentro del Guanajuato International Film Festival (GIFF), existente desde 1998 y el Ashland Independent Film Festival (AIFF) (desde 2001) podría crear nuevos lazos y oportunidades, no sólo culturales, sino para detonar el turismo en una y otra dirección con una periodicidad establecida. Estos intercambios/visitas, ya institucionalizadas, podrían estar acompañadas de delegaciones comerciales de una y otra ciudad, lo cual respondería a los viejos (y hasta ahora fallidos) anhelos, por ejemplo, de la ACC. Este ir y venir de artistas, cineastas y delegaciones comerciales ayudaría a superar el enfoque Norte-Sur, que ninguno de los entrevistados reconoce u observa, pero que no por eso signifique que no esté presente en la lógica histórica del AH. Uno más horizontal reduciría la percepción de que una de las ciudades hace donaciones y la otra simplemente recibe,

generando un intercambio mucho más horizontal de conocimientos (en gestión de las ciudades) y abriendo posibilidades de negocios, culturales y educativas para que ambas sociedades se vean beneficiadas.

REFERENCIAS

- Aguirre, J., Vega, M. (2020). La acción internacional de Jalisco a través de la innovación, 2013-2018, *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, (6), 89-106.
- Amigo Club of Ashland. (2018). *Guanajuato Nights*. <https://ashlandamigoclub.org/wp-content/uploads/2018/10/Guanajuato-Nights-Flyer.pdf>
- Añorve, D., Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca/Universidad de Guanajuato.
- Arana, C. (2015). *Paradiplomacia mexicana: Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México*, *InterNaciones*, (5), 25- 41.
- Arostegi, A. (2004). La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir, *Cuadernos de Gestión*, 4(2), 121-124.
- Avila, V., Ramírez, R. (2019). La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (321-338). UdeG - ANUIES.
- Barba, A. (2019). Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (280-302). UdeG - ANUIES.
- Baycan-Levent, T., Gülümser, A., Kundak, S. (2010). Success Conditions for Urban Networks: Eurocities and Sister cities, *European Planning Studies*, 18(8), 1187-1206.
- Bontenbal, M. y van Lindert, P. (2012). Desarrollo Local por el vehículo de la Cooperación Internacional Municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal, *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 187 - 210.
- Boyer, E. (2002). Honduran ties are tightened after return visit by major, *New Orleans City Business*, 23(18), 5-6.
- Calvento, M., Carcedo, J., Defelippe, F., Mutti, A. (2014). La gestión internacional de los actores subnacionales en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI), Argentina.
- Castro, S. (2016, 8 de junio). Llega ambulancia 4x4 desde Ashland, *Periódico AM*.
- Castro, S., Ochoa, A. (2015, 16 de julio). Diferen autoridades por pistolas eléctricas, *Periódico Correo*.

- Consejo Municipal de Turismo. (2009, 26 de marzo). *Oficio CMT/200/09*.
- Cremer, R., Bruin, A., Dupui, A. (2001). International Sister-Cities. Bridging the Global - Local Divide, *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377-401.
- Eatmon, T. (2009). Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance, *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1(2), 153-165.
- Enlace Digital. (2017). *Celebran Ashland y Guanajuato 48 años de hermanamiento*. <https://enlacedigitalbajio.com/estado/celebran-ashland-y-guanajuato-48-anos-de-hermanamiento/>
- Exalumnos Programa Amistad. (2019). *Memorias de la amistad Ashland-Guanajuato*. Embajada de los Estados Unidos en México.
- Finkle, P. (2021). *Ashland & Guanajuato Murals: Sister City Public Art*. Walk Ashland. <https://walkashland.com/2021/06/ashland-guanajuato-murals-sister-city-public-art>.
- Guanajuato Capital. (2012, 9 de julio). Recibe Guanajuato donación de club Ashland.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato. (1996, 16 de marzo). Acta de la sesión extraordinaria de ayuntamiento.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato. (2007, 26 de febrero). Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 10.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato. (2008, 7 de julio). Oficio sin número.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato. (2010, 14 de abril). Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 14.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato. (2012, 30 de abril). Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 67.
- Hernández, I. (2020). CDMX Global, *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, (6), 120-139.
- Hogan, K. (1994, 4 de noviembre). Chillicothe Corp. Forbes ASAP, 122-123.
- Hu, T., Natarajan, S., Delios, A. (2016). Sister-city ties and location choice: multinationals' strategies to reduce political uncertainty, *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016(1), 898-903.
- Hubbert, J. (2020). *Scaling Paradiplomacy: An Anthropological Examination of City-to-City Relations*. Figueroa Press.
- Jiménez, W. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia, *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 25(55), 23-39.
- Lara, R., Hernández, M. (2019). La inserción de Guadalajara en el medio internacional de 2015 a 2018. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (81-128). UdeG - ANUIES.
- Leffel, B., Amiri, S. (2018). Sino-U.S. Sister Cities relations: Subnational networks and paradiplomacy, *Rising Powers Quarterly*, 3(3), 111-125.
- Manzano, F. (2016, 2 de julio). Inauguran mural de Guanajuato en Ashland, AM.

- Mendoza, A. (2020). ¡Héroes! Bomberos mexicanos llegaron a Estados Unidos para combatir los fuertes incendios. *La Noticia*.
- Mesa, J., González, C. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China, *Papel Político*, 22(2), 537-563.
- Nava, K. y Córdova, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen, *Estudios Fronterizos*, 19(004), 1-22.
- Olvera, C. (2013, 23 de junio). Bomberos recibirán donación, *Igeteo.mx*.
- Padilla, K. (2019). Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (176-216). UdeG - ANUIES.
- Ponce, E. (2008). Cooperación descentralizada y desarrollo local. En B. Schmukler, et al (coords.). *Cooperación Internacional para el Desarrollo: hacia una agenda participativa* (105-184). Instituto Mora - MAP.
- Rodríguez, S. (coord.) (2006). *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Gobierno del Estado de Chiapas, MAP.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los Municipios, *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, (49), 253-275.
- Santana, F. (2019). El modelo de Red de Ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (152-175). UdeG - ANUIES.
- Schiavon, J. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Routledge.
- Schiavon, J. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 103-127.
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, (6), 22-35.
- Schnabel, R. (2016). La Crosse-Dubna: People to people diplomacy, *UW-L Journal of Undergraduate Research*.
- Segura, T. (2017, 11 de julio). *Hermanamiento y 100 dólares para despensas*, resultado del viaje de ediles de Guanajuato a Ashland, *Zona Franca*.
- Sherlock, R. (2004). Oregon Economic and Community Development, *Background Brief*, 2(1), 1-3.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Tovar, R., Vázquez, S., Jáuregui, J. (2017). Hermanamiento de ciudades isogeográficas de Monterrey, Nuevo León. *Revista DOIA*, (22), 17-21.
- Velázquez, R. (2007). La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Documentos de trabajo del CIDE*, (151), 1-27.

- Villarruel, D. Rúa, B., Morales, A. (2019). Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. En D. Villarruel, et al. (Coords.). *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (14-33). UdeG - ANUIES.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.

La cultura como punto de partida en el hermanamiento entre Chengdú, China, y Mérida, Yucatán

Karla Driveth Jaqueline Razo Rosales

INTRODUCCIÓN

Acostumbrados a la dicotomía entre Oriente y Occidente, a primera vista no habría punto de encuentro entre China y México, mucho menos entre Chengdú y Mérida. Por ello, no habría motivo evidente para que surgiera un hermanamiento entre estas dos, ni que sus lazos se fortalecerían gracias a su contribución en las redes de ciudades a las que ambas pertenecen. Sin embargo, pareciese que la dicotomía ni la representación del *otro* que, en relación con el tema de identidad, Emmanuel Taub (citado en Zamora-Breckenridge, 2013, 79) describe como “la proyección de una imagen cotrapuesta y hostil para darle de esa forma razón de ser a un Yo Mismo” trasciende. Sobre todo, si se toma en consideración el medio siglo de relaciones bilaterales entre México y China, y el punto de partida en el que se fundó la relación de estas ciudades en específico.

A lo largo de su historia, Mérida ha construido un legado histórico-cultural que, si bien hoy representa la *mexicanidad* presente en el Estado-Nación, también tiene una fuerte adhesión a su legado maya, antes del mestizaje español, sin dejar de lado el impacto que han sumado las olas migratorias vividas en las últimas décadas. Asentada en lo que antes fue la ciudad de T'Hó, Mérida más que alejarse de sus raíces, las abraza sin ser hostil ante el otro desconocido, al otro oriental que se podría también leer en Edward Said (1978). Así, el primer punto de encuentro entre ambas ciudades se puede dar con el legado histórico que ambas acarrean ya que, por su parte, el legado de Chengdú se encuentra enmarcado por la antigua civilización Shu.

El presente capítulo pretende demostrar que las culturas de Chengdú y Mérida, si bien son propias al contexto de sus Estados-Nación, cuentan

con similitudes que hacen factible la implementación del hermanamiento firmado por ambas partes, lo que presenta una estrategia viable para compartir conocimiento e impulsar las mejores prácticas de cada una de las ciudades. Es por esto que se hará uso de un estudio etnográfico comparado entre ellas—cuya temporalidad data a las culturas de las que provienen las actuales ciudades—, pero enfocándose en el desarrollo vivido en la última década. De esta manera, se podrá evaluar si su hermanamiento se encuentra activo; identificar las mejores prácticas con las que cuenta cada ciudad y trazar una línea de acción en aras de contribuir al desarrollo de cada una.

Para argumentar y dar validez a los objetivos mencionados con anterioridad, primero se abordará el marco teórico, en el que se hará un repaso de la interdependencia compleja y la teoría de sistemas, así como de otros conceptos que serán imprescindibles para el presente caso. Acto seguido, se hablará de ellas desde su individualidad, al hacer un pequeño repaso de su historia, sus principales atractivos turísticos, el interés que tienen en potencializar la cultura como eje rector de sus planes de desarrollo—haciendo un especial hincapié en la gastronomía—, y cómo es que el cuidado del medio ambiente también forma parte de este. Se revisarán de cerca los fundamentos legales en los que se basaron para hacerlo realidad y las condiciones administrativas locales bajo las que ha estado operando, dando así un repaso desde su origen hasta lo que hoy se ha consolidado como uno de los hermanamientos con mayor potencial de crecimiento en México.

Posteriormente, se hará un repaso de los resultados obtenidos por dicho hermanamiento, cómo es que estos beneficiaron a ambas partes y cómo es que, hasta cierto punto, ha influenciado las acciones individuales dentro de una red de ciudades a las que ambos pertenecen. Para ello, también se hablarán de los obstáculos a enfrentar y los factores que han facilitado su éxito y continuado su vigencia. Finalmente se mencionarán las posibles ciudades con las que se podría replicar el caso, tanto del lado mexicano como del chino, y si es que el actual hermanamiento podría ampliar su impacto tocando otras áreas que hasta el momento no han sido beneficiadas. Para culminar se hará un pequeño recuento de los puntos más importantes del presente capítulo y se mencionarán algunas reflexiones de por qué es que se considera un caso de éxito.

MARCO TEÓRICO

El sistema internacional conformado después de la Segunda Guerra Mundial continuó posicionando al Estado-Nación como único actor internacional y no fue hasta que, a partir de los 80 y 90 se generaron debates en torno al surgimiento de nuevos actores dentro del escenario internacional. Si bien las teorías tradicionales en las relaciones internacionales ayudaban a entender, hasta cierto grado, la realidad contemporánea, no lograban reflejar la cambiante realidad internacional, por lo que fue necesario hacer uso de nuevos enfoques teóricos que incluyeran actores más allá de los propios Estados, entre ellos las ciudades.

En las ciudades confluyen actividades políticas, económicas, sociales y culturales; son el lugar que centraliza y da coherencia a la vida de un Estado-Nación, ya que se han visto influenciadas tanto por las transformaciones en el sistema internacional como de los subsistemas estatales de los que forman parte. En ellas, lo global y lo local conforman una misma realidad y las fronteras territoriales no determinan su actuar, pues mientras estas y aquellos que ostentan el poder pueden llegar a cambiar, la ciudadanía prevalece. Sin embargo, las acciones realizadas al interior de estas ciudades se ven limitadas por los propios recursos de los que disponen y por las competencias que les otorga el gobierno central, y a pesar de ello han sabido hacerle frente a los retos presentes y a las necesidades de sus ciudadanos, dando lugar a su internacionalización y a acciones paradiplomáticas.

En la teoría de sistemas, desde un enfoque interdependentista, la internacionalización de las ciudades se percibe como un fenómeno que surge como respuesta a la falta de actuación por parte del gobierno central en ciertas problemáticas. Lo cierto es que los Estados han perdido el control de algunas áreas de intervención de las relaciones internacionales debido al acelerado desarrollo que se vive, ya sea en lo social, económico, científico-técnico o comunicacional (Rodríguez, 2006). Por lo que, en un mundo con mayores problemáticas, que a su vez son cada vez más complejas, no es de extrañar que las ciudades comiencen a actuar generando relaciones simétricas con sus contrapartes, en un intento de resolver el vacío de actuación por parte del Estado-Nación al que pertenecen.

Sarquís (2005), en *Relaciones Internacionales: una perspectiva sistémica*, define a un sistema como un todo integrado por diversas partes que operan

coordinadamente, configurando algo más de lo que cada una representa por cuenta propia. Lo que quiere decir es que desde esta perspectiva los Estados se conciben como una unidad en sí misma, pero también como una parte integrante de un sistema mayor, a cuyo funcionamiento contribuye e influye de manera constante. Ahora bien, mientras los países pertenecen a un sistema mayor, como lo es el escenario internacional, dentro de los Estados confluyen sistemas menores, compuestos, dependiendo de su organización y subdivisión interna —ya sea por estados o departamentos y ciudades o condados, por ejemplo— generando así un sistema de sistemas en el que por su complejidad llegan a existir contradicciones internas a diferentes niveles.

La visión sistémica de Rosenau logra explicar las contradicciones internas, en especial la acción de los gobiernos locales al exterior desde la teoría de enlace. En *Linkage politics*, Rosenau (1961) aborda la teoría de enlace, o *Linkage Theory*, como estudio de las relaciones entre el espacio doméstico y el entorno internacional, centrándose en las causas y efectos de estas interacciones. Por lo que se tienen tres factores: los estímulos (*inputs*), los actores o el propio sistema internacional y las consecuencias (*outputs*). En estos últimos es donde se producen tres tipos de vínculos o procesos de enlace no excluyentes: el *penetrative process*, en el que los miembros de un sistema político actúan directamente en otro; el *reactive process*, el cual considera las respuestas de un actor frente a las acciones de otro; y el *emulative process*, que trata de un proceso reactivo en el que las actividades de un estado son percibidas como positivas y emuladas por otro.

Con lo anterior, la teoría de enlace señala que el escenario internacional no se puede explicar sin las decisiones que se toman desde el ámbito doméstico y que, por lo tanto, existe una relación de interdependencia entre los sistemas políticos. Los vínculos establecidos entre los gobiernos locales pertenecen esencialmente a los dos últimos tipos: como procesos de reacción, ya que dependerá del principio de reciprocidad y de las respuestas por parte de sus homólogos frente a acciones de cooperación; y como procesos de emulación, al “tropicalizar” prácticas llevadas a cabo por otros gobiernos en búsqueda de resolver problemas similares. Ambos de los cuales se verán reflejados en los resultados del hermanamiento estudiado en este capítulo.

En *China and Soft Power* (2012) se pueden observar algunos de los vínculos o procesos anteriormente descritos. Nye se vale del término *soft*

power para afianzar su postura, al definirlo como la capacidad de afectar a otros a través de la atracción y la persuasión, por lo que usa la cultura, valores políticos y política exterior para lograr sus fines. En el caso específico chino se tiene la promoción de su cultura, los intercambios educativos y de investigación, la cooperación económica y el uso de redes sociales, varios de los cuales Chengdú lleva a la práctica. Por lo que, llegando a este punto, cabe destacar el papel que fungen los hermanamientos como punto de partida del *soft power* chino.

Si bien no fue hasta 1964 que en el marco de la Primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, el Sistema de Naciones Unidas (ONU) reconoció a los hermanamientos, esta última, así como la diplomacia de las ciudades —también llamada paradiplomacia— han sido herramientas bien reconocidas en la literatura china. Un ejemplo reciente de ello se puede encontrar en el *Informe de investigación sobre el índice de vitalidad de las ciudades chinas en la paradiplomacia* (城市对外交往活力指数研究报告) del 2015 publicado por el grupo de trabajo de paradiplomacia (城市外交课题组) del Instituto de Estudios Internacionales de Shanghai (SIIS) (citado en Acuto, Morissette, Chan y Leffel, 2016). Sin dejar de lado la estructura interna que se tiene dentro de los gobiernos locales y la priorización que se les dan a los hermanamientos, tal como se verá más adelante.

Ahora bien, con anterioridad se habló de la relación simétrica que se genera entre ciudades, más no se ahondó en la naturaleza de los hermanamientos. En un primer acercamiento se genera esta relación simétrica al establecer relaciones bilaterales donde una acción corresponde a una reacción; sin embargo, las temáticas que abordan son múltiples y su influencia sobrepasa fronteras, por lo que subsecuentemente se transforma a una naturaleza asimétrica, ya que pueden desencadenar otras formas de cooperación entre las entidades que lo firman y otros que reaccionen frente a ella, lo cual se podrá vislumbrar con mayor claridad cuando se pasa de hablar del hermanamiento ente Chengdú y Mérida, a hablar de la relación mutua frente a la red de ciudades a la que ambas pertenecen.

Asimismo, cabe destacar que el diseño de los hermanamientos depende de las partes que los suscriben, quienes determinarán el grado de profundidad, sus áreas de actuación y los resultados esperados en un lapso temporal establecido. Los hermanamientos promueven el conocimiento

mutuo, partiendo desde las características similares e intereses compartidos de las ciudades hermanadas, hasta el intercambio de mejores prácticas y conocimientos que coadyuven a la solución de problemáticas en común y al desarrollo de la comunidad mediante proyectos en conjunto, desde los diferentes ámbitos del quehacer municipal, ya sea cultural, deportivo, comercial, educativo, entre otros. En el caso específico de Chengdú y Mérida se comparte una gran historia culinaria y una cosmogonía milenaria que enaltecen su cultura y forman parte de sus raíces.

Llegando a este punto, es imperante hablar de las relaciones interculturales como arista de las relaciones internacionales que, si bien podrían considerarse una faceta más de la política exterior de los Estados o como parte de su política cultural, en esta ocasión se abordará desde la paradiplomacia. García (1987) define a la política cultural como el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado y demás actores a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social. Por lo que, tanto las ciudades como el sector privado pueden contribuir a esta. La *mexicanidad* está sembrada en nuestro legado histórico y cultural, dotada de características *sui generis* de nuestro Estado en particular, como las tradiciones y costumbres, el léxico, la cocina local, los diversos tipos de danza folclórica y un sinfín de bienes patrimoniales que hacen de México un mural de identidades, un Estado multicultural.

Los bienes patrimoniales juegan un papel importante en este tipo de relaciones al tener naturaleza dual, económica y cultural. También pueden ser considerados como fuente de riqueza inmaterial, tal es el caso de la identidad gastronómica, la cual no puede ser imitada. Esta influye en varias esferas a diferentes niveles, por lo que se constituye como un elemento de la identidad, cohesión social y distinción cultural, donde se viven las costumbres y tradiciones ancestrales, ya que se transmite de generación en generación y que, además, es un recurso susceptible de generar desarrollo y de fungir como herramienta capaz de generar un cambio social, a través de la revalorización de la cultura local, tal como la desarrollan Esparza, Walker y Rossman (2014). Por consiguiente, la gastronomía se puede construir como una industria cultural, afianzada en el turismo gastronómico y el turismo creativo. Como turismo gastronómico se hace referencia a las experiencias turísticas de apreciar y disfrutar los productos relacionados

con la alimentación en un lugar determinado, ofreciendo una perspectiva cultural para observar la cultura y las costumbres locales (Sangkaew y Zhu, 2020); mientras que, como turismo creativo, se construye con base en la riqueza cultural que tienen los destinos (Zhu y Yasami, 2021).

Sumando a lo anterior, cabe destacar que el intercambio cultural en el ámbito internacional también se está dando gracias a la iniciativa privada con su participación en ferias de arte y en museos (Zavala, 2019). Tal como el Tianguis Turístico México que en una ocasión ya se llevó a cabo en Mérida; o el Museo de Arte Chengdú Tianfu y el Museo de Arte Contemporáneo de Chengdú, los cuales están financiados en gran medida por el sector privado. En el caso de los gobiernos locales, además de a los hermanamientos como herramienta de intercambio cultural, también cuentan con redes de ciudades y foros de cooperación. Ejemplo de ello es el *Foro de cooperación de gobiernos locales China - América Latina y el Caribe* (Foro China-CELAC), en el que se dan cita funcionarios de gobiernos locales con el fin de construir una plataforma de intercambio que impulse la cooperación china de ganar-ganar para el desarrollo común (Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries, 2018).

La organización que se encarga de reconocer la Capital Americana de la Cultura también es un buen referente, al ser miembro del Bureau Internacional de Capitales Culturales, facilitando los puentes de cooperación con Europa, quienes cuentan con la Capital Cultural desde 1985; estar acreditada ante la Organización de los Estados Americanos (OEA); y tener el reconocimiento de los parlamentos latinoamericano y europeo. Se creó en 1998 con el objetivo de “promover la integración interamericana desde el ámbito cultural, contribuir a un mejor conocimiento entre los pueblos del continente americano, respetando su diversidad nacional y regional...” (Capital Americana de la Cultura, 2017).

La Red de Ciudades Creativas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UCCN, por sus siglas en inglés), por su parte, trabaja en torno a los bienes y servicios culturales desde el ámbito local. Se creó en el 2004 para promover la cooperación hacia y entre las ciudades que identificaran la creatividad como factor estratégico de desarrollo urbano sostenible y, hasta el momento, cubre siete ámbitos creativos: artesanía y artes populares, artes digitales, cine, diseño, gastronomía, literatura y música. En esta ocasión, el ámbito que

más nos compete es el de la gastronomía, ya que Mérida y Chengdú son *ciudades gastronómicas*.

Ambas fueron seleccionadas por tener una cocina bien desarrollada; una comunidad de chefs, escuelas gastronómicas con conocimiento de nutrición y conservación de biodiversidad y restaurantes tradicionales bien relacionados entre sí; un balance entre las artes culinarias tradicionales y los avances tecnológicos de su contexto; una promoción de productos locales sustentables; una tradición de albergar festivales gastronómicos; sin olvidar los premios, concursos y demás reconocimientos que puedan tener (UCCN, 2016). Hoy en día, la red cuenta con una plataforma en aras de que las ciudades miembros optimicen sus recursos gastronómicos a través de prácticas locales, cooperación internacional y trabajo en red, con el fin de capitalizar completamente el potencial gastronómico para el desarrollo urbano creativo y sostenible a través de ideas y experiencias pioneras (Rosi, 2014).

Por otra parte, desde la sostenibilidad urbana también se puede cooperar, siendo las áreas verdes uno de los mecanismos que coadyuvan a la sostenibilidad de las ciudades, tanto por la parte medioambiental como por la parte de interacción social. De allí que creen coaliciones políticas, como el C40 o la red ICLEI, las cuales abordan cuestiones en las que los Estados-Nación no llegan a un acuerdo. Mérida y Chengdú forman parte de la *Red de gobiernos locales por la sostenibilidad* (ICLEI), la cual está conformada por más de 2500 gobiernos locales y regionales en 125 países que buscan crear un cambio sistémico para la sostenibilidad urbana (ICLEI East Asia, 2020).

De la mano de la sostenibilidad urbana surge el concepto de ciudad inteligente, *smart city*, como respuesta a la realidad de las megaciudades del s. XX, convirtiéndose en utopía a alcanzar (UNESCO y Netexplo, 2019). Una *smart city* pone a las personas al centro del desarrollo, incentivando la gobernanza e inclusión social, y consolida procesos urbanos a través de la transformación digital para mejorar e innovar la gestión de los servicios públicos, haciéndolos más eficientes con el procesamiento instantáneo de datos (Ontiveros, Vizcaíno y López, 2016). En este tipo de ciudades se optimizan los servicios de energía eléctrica, consumo de agua y manejo de residuos, promueve la planificación y el desarrollo colaborativo, se procura incluir energías renovables, sistemas semiautónomos de transporte,

transporte eléctrico o promoción de ciclovías. Si bien Mérida todavía no se consolida como *smart city*, Chengdú ya lo hizo, por lo que podría ser un área de oportunidad para escalar las áreas de actuación del presente hermanamiento.

CHENGDÚ Y MÉRIDA: SIMILITUDES, DIFERENCIAS E INICIOS DEL HERMANAMIENTO

Tal como se mencionó con anterioridad, Chengdú y Mérida cuentan con un largo trayecto en cuanto a historia culinaria y cosmogonía milenaria que enaltecen su cultura y forman parte de sus raíces. Pero eso no es todo, pues en las últimas décadas además de lograr preservar su pasado, trabajan para que su presente se caracterice por la innovación, siempre en beneficio de sus ciudadanos. En un intento de vislumbrar mejor las semejanzas y diferencias que tienen ambas ciudades, si nos remontamos a la historia de su fundación, podemos observar que, tanto Mérida como Chengdú, cuentan con más de 500 años de historia milenaria; lo cual ha ayudado a tener una fuerte conexión con su pasado, ya sea maya o shu, que ha logrado permear hasta nuestros días. Ambas culturas, al poseer ciertas similitudes, pueden convertirse en un punto de cooperación para expandir el hermanamiento actual a otras áreas, tal como se hablará más adelante. Después de todo, inclusive el alcalde de Chengdú, Luo Qiang, hizo alusión a esta similitud durante su reunión con la alcaldesa interina María Fritz:

Ustedes tienen una historia profunda con la cultura maya, igual que nosotros en Chengdú con nuestra antigua civilización [...] Por eso estamos sumamente complacidos del interés meridano por el intercambio y expresamos también nuestra total disposición para lograr acuerdos que nos permitan dar a conocer más de nuestra cultura en Mérida (citado en MDK@NLINE, s.f.).

Sin embargo, la similitud no se cimienta exclusivamente en contar con una larga historia que respalde el nacimiento de cada una de las ciudades. Con casi 500 años de historia, la cultura de Mérida es una amalgama compuesta por el mestizaje maya y español, así como por las sucesivas migraciones que fue asimilando como la libanesa, la cubana, la china y la coreana (Diario de Yucatán, 2021). Esto creó una base cosmológica, lingüística, religiosa y tecnológica profundamente arraigada que dio como

resultado la interculturalidad de la ciudad. Por otro lado, también cabe mencionar las olas migrantes que se tuvieron en su tiempo. Libros como *La gloria de la raza, los chinos en Yucatán*, escrito por José Juan Cervera Fernández; *Vinieron de otras tierras*, de Margarita Rosado; y *El dragón y la ceiba*, de Luis Ramírez Carrillo, relatan el proceso de integración de los primeros chinos que llegaron a la península yucateca en la segunda mitad del siglo XIX, las migraciones que se dieron a principios del siglo XX y las que van del siglo XXI.

Si bien se puede hablar de un vínculo que comenzó a desarrollarse en el siglo XIX, se puede hablar de la institucionalización de la relación bilateral entre China y México a partir de que el 14 de febrero de 1972 México votara a favor de su ingreso a la ONU. Ya van para 50 años de ello, y hoy China se ha convertido en el segundo socio comercial de México, el tercer destino de las exportaciones mexicanas, y el segundo proveedor de importaciones (Hernández, 2022). Por otro lado, cabe mencionar la política de Estado implementada por el gobierno chino en 2004, con la que se ha aperturado institutos para la enseñanza del idioma chino a nivel mundial con el fin de dar a conocer la cultura china. El Instituto Confucio de la UADY es el quinto del país y se creó tras la firma de un convenio entre Hanban, la oficina que coordina los institutos desde China, y la UADY. Inclusive, antes del hermanamiento existía ya el Instituto Asiático Peninsular, creado en el 2007 por la falta de información sobre Asia en el estado (Morenaza, 2013). De igual manera, el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) contribuye a esta formación de acuerdos interinstitucionales, ya que es promotor de la cooperación internacional.

En cuanto a atractivos turísticos, ambas ciudades cuentan con una gran variedad que abarca tanto la parte religiosa presente de cada contexto, como el baraje cultural del que vienen. Cuentan con una buena cantidad de recursos naturales, los cuales conservan, cuidan y protegen, a la vez que los convierten en atractivos turísticos que acaparan el turismo local e internacional. Un turismo que a la vez se ve cautivado por sitios con un legado histórico y una arquitectura colosal, así como por la gran cantidad de festivales y eventos culturales que hay a lo largo del año. No es de extrañar, pues, que cada una cuente con certificaciones, premios y reconocimientos por su destacada trayectoria en materia cultural. Tal como se mencionó, Mérida fue galardonada como Capital Americana de

la Cultura por dos ocasiones, en 2010 y 2017, mientras que Chengdú fue galardonada como Ciudad Cultural de Asia Oriental 2023.

Dichos reconocimientos han ayudado a consolidar la imagen de la ciudad como capaz de albergar eventos de gran calibre. Mérida fue sede en 2019 de la XVII Cumbre Mundial de Premios Nobel de la Paz, sede de la 45ª edición del Tianguis Turístico México, y de la VI Cumbre de la Asociación de los Estados del Caribe; mientras que Chengdú inclusive ha sido nombrada Ciudad de convenciones y exposiciones en el 2010, sede de la Convención Mundial de Ciencia Ficción y de otras ferias reconocidas a nivel nacional.

Al ser ciudades partidarias de la cooperación, forman parte de diversas redes de ciudades, entre las que destaca la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO, en la que ambas se consolidaron como ciudad gastronómica. Mérida ingresó en el 2019 con un esquema enfocado en fortalecer la riqueza gastronómica indígena, sumado a los festivales en torno a la gastronomía con los que cuentan, como el “Festival Chicharra” y a la iniciativa de impulsar Consulados gastronómicos en todo México. En el caso de Chengdú, esta se lleva consolidando desde el 2010, año en el que se convirtió en la primera ciudad asiática nombrada Ciudad gastronómica, lo cual, a su vez, le ayudó a obtener una membresía en el Centro Mundial de Excelencia para Destinos. Además, se encuentra en las 10 mejores *Cities for Cuisine*; cuenta con el Instituto Superior de Cocina de Sichuan, única universidad de tiempo completo enfocada en el arte culinario, una gran cantidad de servicios relacionados al *catering* y varios eventos de talla internacional, como el “Festival internacional de turismo y gastronomía de China”, que nació a partir de la evolución de la “Feria de las flores”.

Como ciudades sostenibles, ambas le dan un fuerte peso a la creación de parques. Dentro del Plan municipal de desarrollo 2021-2024, en su apartado “Mérida sustentable”, se establecen acciones puntuales a realizar para la consecución de dichos objetivos. Entre ellos destacan la construcción de ciclovías, alumbrado público y paneles solares. También creó el Plan municipal de infraestructura verde en el 2016, el cual fue adaptado a su más reciente versión en el 2018. En dicho plan se establece la estrategia de crear o renovar alianzas estratégicas, como con ICLEI, Tree cities of the world, y Alianza WRI. Pero su principal enfoque ha sido la consolidación del proyecto Y’axtal, el Gran Pulmón de Mérida, el cual contempla un área de 22 hectáreas al conectar varios parques.

El caso de Chengdú es similar; al querer consolidarse como una ciudad parque, están desarrollando la Vía verde de Tianfu, dentro de la cual se localiza el Parque de arte Tianfu, el cual contempla el Museo de Arte Chengdú Tianfu y el Museo de Arte Contemporáneo de Chengdú. Su compromiso con el medio ambiente es innegable y trasciende el último siglo, al haber sido galardonado con el Premio Pergamino de Honor de Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en 1998, por su proyecto de renovación integral del río Funan; y en 2015 la ciudad fue nombrada en el primer grupo de Ciudades Distinguidas de Desarrollo Ecológico de China. Sin olvidar que también pertenece a ICLEI, por lo que también podrán realizar una buena mancuerna de trabajo tal como lo han hecho hasta el momento en materia cultural.

Respecto a su perfil como *Smart Cities*, Chengdú ya está consolidada como tal, mientras que Mérida se encuentra en vías de consolidación. Chengdú ha estado trabajando en el lanzamiento de la Ciudad de la Ciencia y la Tecnología del Futuro, que busca consolidarse en los próximos años al abrir cada uno de los clústeres. Otro aspecto que demuestra su consolidación como *smart city* es el lanzamiento de la aplicación *YOU Chengdú*. En un intento por promover la cultura a nivel nacional, fue seleccionada por parte del gobierno centrar como una de las ciudades piloto para esta aplicación.

Por su parte, Mérida ha sido evaluada en 2020 con base a parámetros seleccionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Deloitte, para ver su potencialidad de convertirse en una *smart city*. Desde entonces se han desarrollado diversas iniciativas, tal es el caso del gobierno en línea para agilizar varios de sus trámites, con los que se ha ido posicionando de poco en poco. Actualmente, Mérida ha sido nombrada embajada principal de la Alianza Smart Latam, así como ha sido sede predilecta del Smart City Expo Latam Congress, al haberlo llevado a cabo en tres ediciones.

Si bien ambas ciudades forman parte de una zona metropolitana, el territorio que abarca y el número de ciudadanos con los que cuenta cada una dista mucho de ser el mismo, por lo que cada ciudad se enfrenta a retos que no son iguales en complejidad, aunque sí en trasfondo. No es de extrañar que el 14 de enero de 2016 las autoridades de ambas ciudades firmaran un acuerdo de hermanamiento, orientado a impulsar las relaciones culturales y económicas e impactar al turismo. El acuerdo en

sí establece “la voluntad de ambas partes de apoyar las visitas de grupos artísticos, la cooperación para promover el desarrollo del turismo compartiendo información, celebrando seminarios y apoyando conferencias sobre la promoción del turismo en la ciudad” (citado en Notimex, 2016).

Sumado al acuerdo antes mencionado, el alcalde Mauricio Vila Dosal firmó el acuerdo de intención para establecer *La semana china en Mérida*, que se estuvo realizando durante siete días naturales en el marco de las celebraciones anuales del Mérida Fest. Si bien este segundo acuerdo sólo tendría vigencia durante la administración 2015-2018, la festividad prevalece por el éxito que ha tenido y la continuidad de las políticas públicas al prevalecer el PAN en el poder.

Para hacer de este acuerdo una realidad, Mérida se basó en la Ley sobre la celebración de tratados (LCT) de 1992 que en su artículo 1° regula la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, así como limita a quienes podrán celebrarlos siendo estos “una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”. Aunado a ello, establece en su artículo 7° que

las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y la Fiscalía General de la República deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

En resumen, si bien se les conceden atribuciones a los gobiernos locales mexicanos a ser partícipes de la política exterior, se requiere de un trabajo en conjunto con la cancillería más no un trabajo que dependa de esta como en el caso asiático. Por lo que, para cumplir con su deber, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se basó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 28 fracción I, le concede “la facultad de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tomando en consideración los tratados internacionales, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte”. Para cumplir con

este trabajo en conjunto, en el 2005 la Secretaría de Relaciones Exteriores puso en marcha el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID), encargado de asesorar a los gobiernos locales y promover vínculos de colaboración. Subsecuentemente se elaboró el Modelo de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) con la finalidad de difundir un formato para un acuerdo de cooperación. Además de que se fomentó la creación de oficinas municipales o estatales de asuntos internacionales, así como la creación de comités de participación ciudadana, mejor conocidos como “Comités de Ciudades Hermanas”. Sin olvidar su más reciente actualización, en la publicación del libro *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas* por la SRE.

En cambio, el proceso de Chengdú fue diferente, ya que el presidente del Comité Municipal de Chengdú de la Conferencia Consultativa Política del Pueblo Chino es el funcionario que encabeza los trabajos de hermanamiento e intercambio, más cuenta con ayuda. La Asociación del pueblo chino para la amistad con los países extranjeros (CPAFFC por sus siglas en inglés), fundada en 1954, se encarga de gestionar los intercambios culturales entre China y el mundo desde hermanamientos hasta la participación en redes de ciudades. Del mismo modo, la Asociación china de alcaldes también se involucra, pero más que nada en la coordinación de reuniones entre grupos de alcaldes chinos y alcaldes europeos, y en nombre de las ciudades ante la ONU, especialmente dentro de la ONU-Habitat que, a pesar de ser una plataforma basada en ciudades, las chinas tienen poco acceso independiente, debido a lo mencionado respecto a la relevancia del gobierno central.

A pesar de tener una burocracia diferente, esto no obstaculizó en ninguna manera al hermanamiento, ni hubo demás factores externos que pudieran haber frenado la firma de este. En cambio, lo que sí hubo fue una gran cantidad de factores que facilitaron su éxito en la firma y en la implementación del hermanamiento, prueba de ello es que la Semana China sigue vigente aun cuando en un primer momento sólo se estableció por un corto periodo de tiempo.

Ahora bien, Mérida cuenta con varias ventajas competitivas que contribuyeron a la implementación adecuada del hermanamiento. Cuenta con una moderna infraestructura que es atrayente para inversores y nuevos

residentes que buscan tranquilidad, seguridad y servicios de primer nivel (*Revista Vida en Yucatán*, 2020). Aparece en el *ranking* de The World’s Safest Cities 2019, quedando en el lugar 21 de las 334 ciudades evaluadas en materia de delincuencia y seguridad (Papadopoulos, 2019); considerada la segunda más segura de toda América por la revista especializada *CEOWorld Magazine* (Gobierno del Estado de Yucatán, 2020b); la entidad con el mejor clima para hacer negocios en México por *Deloitte*; la más competitiva de todo el sureste y la quinta del país por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (Gobierno del Estado de Yucatán, 2022).

Chengdú, por su parte, es el segundo destino turístico de más rápido crecimiento del mundo según el índice MasterCard Global Cities Destination 2016 (Chengdú Municipal People’s Government, 2022). El Foro internacional de alcaldes en materia de turismo (IMFT, por sus siglas en inglés) 2021 la incluyó en el quinto lugar de las 10 principales ciudades turísticas del mundo que atraen a turistas internacionales. Figura en cuarto lugar de las 10 ciudades más populares para la inversión turística, en segundo del de las 10 ideales para invertir en proyectos turísticos a gran escala, en tercero de las ciudades ideales para invertir en hoteles de alta gama y del de las 10 principales ciudades turísticas nacionales con mayor potencial de inversión (Chengdú Municipal People’s Government, 2021j).

Chengdú se ubicó en el puesto 35 de los 114 principales centros financieros del mundo según la 29ª edición del Índice de Centros Financieros Globales; y entre los 12 principales de China continental, demostrando su creciente influencia en Eurasia, a comparación de cuando entró al Índice en 2017 (Go Chengdú, 2021c). Ha sido galardonada como Ciudad Forestal Nacional por parte del Comité Nacional de Ecologización y la Administración Forestal del Estado en 2007 (Gobierno Popular Municipal de Chengdú, 2014c); como *Benchmark City* por el International Business Environment 2020 (Campos, 2021); y como la Ciudad más feliz de China, durante 12 años consecutivos, por la encuesta de *Oriental Outlook*, revista afiliada a la agencia estatal de noticias Xinhua (Wong, 2021). En la Conferencia Internacional de Ciudades Hermanas de China de 2010, ganó el Premio de Cooperación e Intercambio de Ciudades Hermanas Internacionales de China, y el Premio a la Dedicación a la Amistad de los Pueblos (Diario de China, 2011); el Premio de Cooperación e Intercambio

de Ciudades Hermanas Internacionales de China, nuevamente en el 2016 (Go Chengdú, 2016b).

Además, Chengdú cuenta con una larga trayectoria de ciudades hermanas con las que ha implementado hermanamientos, y que le pueden respaldar. Su estrategia desde el 2011 ha sido mejorar la cooperación entre ciudades, incorporar iniciativas de resiliencia, aumentar la conciencia en las ciudades sobre la reducción del riesgo de desastres, e influir en los debates internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20 en 2012) (DESA, 2011).

Como evidencia de su trayectoria, se encuentra el Festival Internacional de Música Juvenil de las Ciudades Hermanas de Chengdú, una fiesta anual patrocinada por el gobierno chino y organizada por la Oficina de Asuntos Exteriores (Equipo Editorial, 2017). Si bien en un primer momento nació sólo como un evento entre Australia y Chengdú en 2007, evolucionó a su versión actual en 2009. Se tiene como invitados principales a sus ciudades hermanas y a aquellas con las que tiene cartas de intención, ya que el objetivo del evento es fortalecer la amistad y los intercambios internacionales, por lo que se han llegado a presentar hasta 129 bandas de 72 ciudades y, en su edición *online* debido a la pandemia, se presentaron 145 videos de actuaciones de las ciudades con las que tiene el mandamiento (Chengdú Municipal People's Government, 2020d). Aunado a ello, cuenta con la Beca del Gobierno para Estudiantes Internacionales de Ciudades Hermanas Internacionales de la Ciudad de Chengdú, con el fin de impulsar aún más el intercambio educativo y la cooperación entre sus ciudades hermanas y ciudades amigas (Gobierno Popular Municipal de Chengdú, 2014).

RESULTADOS

Debido a la complejidad de las relaciones es difícil delimitar los resultados obtenidos exclusivamente a partir del hermanamiento desarrollado. Por una parte, se tiene que tomar en consideración la asociación que ambas ciudades tienen con el programa de Ciudades creativas de la UNESCO y su participación en ICLEI. Por otro lado, también se han de considerar las iniciativas realizadas en colaboración con terceras partes, así como a las herramientas y eventos con los que Chengdú ya contaba.

La continuidad de la Semana China definitivamente se puede ver como un éxito del hermanamiento, ya que ha continuado aún después de que

cambiara el gobierno en turno. Por otro lado, ha englobado actividades que corresponden a ambas como Ciudades gastronómicas, al darse cita cuatro destacados chefs chinos que compartieron el arte culinario asiático en el Taller de Gastronomía de Alta Especialidad, impartido al Instituto ISIMA. Además de la clase muestra, se presentó una cena benéfica tipo degustación gourmet (Nuestra Mérida, 2022). Asimismo, la pertenencia de Mérida a la Red de Ciudades Creativas impulsó a que el alcalde firmara el Memorandum de Entendimiento y Colaboración entre Ciudades Gastronómicas Mérida, México, y Chengdú, China, (Senderos del Mayab, 2019), con lo cual se refrenda el compromiso ya adquirido anteriormente en su hermanamiento, pero ahora con mayor énfasis en la gastronomía como eje de actuación.

Mérida se ha podido proyectar al exterior gracias a su participación en múltiples foros y eventos internacionales de los que es parte al ser invitados por su ciudad hermana. En el Foro de Innovación 2019 para "Alcaldes de Ciudades Hermanas Internacionales de Chengdú" participó en una mesa panel inaugural, convirtiéndose en el único edil mexicano entre los ponentes. Asimismo, ha estado presente en diversas ediciones del Festival Internacional de Música Juvenil de las Ciudades Hermanas de Chengdú, en el que participan con grupos como Los Juglares, con la trova yucateca, y el Ballet Folclórico de Mérida. En el 2019, en el marco de la gira del alcalde Barrera por Asia, se anunció la apertura de una oficina de enlace con Asia en Mérida, cuyo objetivo principal sería el intercambio turístico y cultural, así como darle respuesta a la solicitud que planteó la Asociación de Turismo de Chengdú respecto a la promoción de un destino turístico seguro y con la facilidad del idioma chino.

Durante el Festival de las Ánimas se inauguró la oficina antes mencionada. Entre sus funciones está capacitar en mandarín a guías y personal turístico, así como en gastronomía y costumbres. Se planea que sea uno de los primeros pasos para la proyección a futuro que se tiene con el hermanamiento: "Es necesario reforzar los trabajos de promoción entre ambas ciudades, primero establecer y cumplir los acuerdos entre gobiernos, posteriormente hacer un plan de trabajo conjunto para el diseño de la ruta turística en ambas ciudades y hacer una campaña permanente de promoción", comentó Kang Le, presidente de la Asociación de Turismo de Chengdú (citado en Ayuntamiento de Mérida, 2019).

Como resultado del hermanamiento se han hecho varios espectáculos gratuitos en Mérida, lo que ha causado una buena acogida entre los meridianos. Ejemplo de ello es el Ciclo de Cine Chino, en agosto de 2018 y organizado por el Ayuntamiento de Mérida en coordinación con la Asociación China Península de Yucatán y la Oficina Cultural de la Embajada de China en México (Gobierno de México, 2018). Así también se ha podido hacer uso de la beca que otorga el Gobierno de Chengdú a los estudiantes de sus ciudades hermanas. Además, durante la tercera jornada de trabajo del alcalde Barrera en Chengdú, y en reunión con el alcalde Luo Qiang, se acordó el intercambio académico de dos estudiantes, cuyas estancias estarían cubiertas por cada municipio. El alcalde Luo Qiang también manifestó su interés en realizar intercambios gastronómicos: “La comida mexicana es muy importante y famosa y tiene similitudes con la de la provincia de Sichuan, de la cual es capital Chengdú” (citado en Reporteros Hoy, 2019).

La semana de Sichuan en Centroamérica y Norteamérica, impulsada por parte de autoridades y especialistas en el estudio de antiguas civilizaciones de Mérida y Chengdú, es otro resultado del hermanamiento entre ambas. El evento incluyó una exposición y el seminario académico internacional *Diálogo entre la cultura ancestral Maya y la antigua civilización de Shu* para destacar la importancia del intercambio cultural en las relaciones bilaterales, tal como afirma José Luis Martínez, secretario de Cultura de Mérida: “Esta exposición y este seminario son una excelente muestra de la similitud que existe entre nuestras culturas. Ambas llenas de sabiduría, misticismo, que a través de los siglos han cautivado y sobre todo despertado la admiración de todo el mundo” (citado en Xinhua, 2018).

Sichuan llevó a cabo una exposición especial sobre la antigua civilización Shu y un diálogo entre esta y la civilización maya en el Centro Internacional de Convenciones.

- “Esperamos ayudar a los visitantes de México a conocer Sichuan y dar la bienvenida a los visitantes mexicanos a Chengdú para que echen un vistazo a Sanxingdui, el Sitio Jinsha y la Base del Panda Gigante, con el fin de mejorar la cooperación en cultura, viajes, comercio, economía y educación” dijo Li Zhuo, viceministro del Departamento de Publicidad de Sichuan del Comité de Sichuan del Partido Comunista Chino.

- “Espero que Chengdú y Mérida puedan cultivar la amistad a través de más actividades culturales y fortalecer el intercambio y el desarrollo entre las dos ciudades más habitables del mundo”, dijo Martínez, vicealcalde de Mérida.
- “La antigua civilización Shu y la civilización maya sentaron las bases para el desarrollo de la civilización de la humanidad”, dijo Zhu Zhangyi, vicedirector ejecutivo del Museo del Sitio Jinsha, en el simposio.
- “La adoración por el sol y la luna es común en la civilización maya y en la antigua civilización Shu”, dijo Xiao Xianjin, director del Instituto de Investigación Sanxingdui. (Quian, 2018).

CONCLUSIÓN

Para cerrar el presente capítulo, cabe recalcar que el hermanamiento tiene una buena posibilidad de ser replicado por cualquiera de las ciudades. Chengdú tiene 31 hermanamientos activos y coopera con 40 ciudades de todo el mundo, por lo que tiene una gran área de actuación (Matos, 2016). A raíz del hermanamiento, Mérida tuvo la oportunidad de hacerlo también con Nanchang, Shangrao y Jiangmen, que también se han sumado a la Semana China (citado en Sureste Informa, 2019). Mérida, a diferencia de Chengdú, no cuenta con muchos hermanamientos, pero ha realizado otras acciones de cooperación descentralizada entre los que destacan el realizado con Fondo de Naciones Unidas para la Infancia en materia de fortalecimiento de una cultura de respeto y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, o el Memorandum de Entendimiento con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Gobierno de México, s.f.).

En el marco gastronómico, Mérida impulsó los proyectos Pueblos de maíz y Los hijos del maíz, cuya iniciativa comenzó a gestarse en el marco del Tianguis Turístico de Acapulco 2019, y tomó al maíz como ingrediente ancestral y punto de unión; por lo que podría elegir algún ingrediente que tenga en común con Chengdú y preparar un proyecto que refleje la similitud entre ambas cocinas, tal como se ha estado mencionando a lo largo del capítulo. Por su parte, Chengdú cuenta con un centro promocional de cocina en San Francisco, práctica que hasta en cierta medida es similar al Consulado gastronómico de Mérida: aquí se genera un punto de encuentro que con

anterioridad no se había tocado. Mérida podría implementar su iniciativa en Chengdú, y este hacer lo propio con su centro promocional de cocina.

Como parte de su estrategia gastronómica, Chengdú ha buscado trabajar con televisoras para poder hacer una cooperación entre éstas y programas como *Master Chef* (UNESCO, 2017). Mérida podría aprovechar esta oportunidad para sugerir una competencia que enfrente la cocina occidental con la oriental y ver qué tan similares verdaderamente son... Después de todo, hasta el alcalde Luo Qiang afirmó que “la comida mexicana es muy importante y famosa y tiene similitudes con la de la provincia de Sichuan, de la cual es capital Chengdú” (citado en Yucatán Ahora, 2019). Sumando a la idea anterior, en caso de no poder conseguir algún convenio con un programa de televisión, se podría promover una competencia entre las escuelas gastronómicas insignia de ambas ciudades.

Los recientes descubrimientos de las ruinas de Sanxingdui, en el suroeste de China, podrían representar una nueva área de actuación en el hermanamiento, ya que muestran que la civilización Shu compartía similitudes con los mayas. El director del sitio arqueológico de Chichén Itzá, Marco Antonio Santos, dice que los restos de bronce de los árboles enterrados en fosas de sacrificio en las ruinas del Reino de Shu se asemejan a la ceiba sagrada, que simbolizaba la unión del cielo, la tierra y el inframundo en la civilización maya. Destacó que “las representaciones de los árboles en ambas culturas aportan una simbología que es muy similar” (citado en China.org, 2021). Su punto de vista también es compartido por Li, quien dijo que ya varios han señalado que estas civilizaciones podrían haber heredado una cierta creencia religiosa chamánica en la era paleolítica tardía (Xinhua, 2021). La colaboración entre arqueólogos chinos y mexicanos podría ser de suma, ya que las dos civilizaciones se desarrollaron en latitudes similares y con un clima similar.

El proyecto *Home in Chengdú* para extranjeros fue lanzado por el Gobierno Popular Municipal de Chengdú a principios de 2016, y tiene como objetivo crear un mejor entorno de trabajo y de vida para los extranjeros desde la educación, la atención médica, los servicios de arrendamiento, leyes nacionales y consultas sobre cuestiones legales y demás aspectos, con el fin de proporcionarles un sentimiento más fuerte de que es su “hogar” (The People’s Government of Chongzhou, 2021). Mérida, al ser un centro turístico y receptor de migración interna, cuenta con muchos foráneos,

los que podrían hacer uso de una aplicación como esta si existiera en el territorio mexicano. A diferencia de su versión china, además de crear una versión en inglés, se necesitaría en maya y otras minorías lingüísticas, así como el español.

El hermanamiento entre Mérida y Chengdú es un caso de éxito debido a su transversalidad. Por un lado, se tiene en cuenta el territorio, pues se ha demostrado el papel que funge como catalizador de las relaciones meridianas con otras ciudades; por el otro, en cuanto a temática, pues si bien se tiene a la cultura como eje rector, y a la gastronomía como sub-eje, también se pueden observar otras áreas en las que hay un interés por comenzar a explorar. Además de las acciones mencionadas con anterioridad, cabe destacar la actitud proactiva que tuvieron las ciudades chinas con la comunidad meridana y los grupos más vulnerables en los momentos de mayor necesidad durante la pandemia por COVID-19, entre los que destacan los 20 mil cubrebocas entregados por Chengdú, 20 mil por Nangchag y 10 mil por Shangrao (Ayuntamiento de Mérida, 2020). Lo anterior se logró gracias a la Asociación China Península de Yucatán, quienes estuvieron gestionando los apoyos para las diferentes dependencias y ciudades hermanadas con ciudades chinas (EmpreFinanzas, 2020).

A partir de lo expuesto en el presente capítulo podemos concluir que Mérida es una metrópoli moderna, que mira hacia el futuro sin olvidar su pasado, sus raíces reflejadas en sus costumbres y tradiciones, sus zonas arqueológicas y atractivos coloniales, así como su agenda cultural y gran riqueza gastronómica, lo que la convierte en un atractivo turístico nacional e internacional. Sus diferentes eventos dan constatación de que cuenta con el *expertise*. Después de todo, la cultura no pertenece a los gobiernos, sino a los ciudadanos que delegan el poder a las instituciones pertinentes, con el fin de que se haga valer como derecho.

El hermanamiento que tiene con Chengdú coadyuvó en lanzarla al escenario internacional, gracias a la cantidad de eventos a los que se le invitó. Chengdú se caracteriza por cuidar sus relaciones con sus ciudades hermanas y de forma indirecta alienta la generación de otros hermanamientos al incentivar el diálogo en espacios multilaterales. Hasta el momento el hermanamiento se ha respetado y se ha implementado; sin embargo, a partir del reciente descubrimiento de las ruinas arqueológicas, así como la pertenencia a nuevos y múltiples espacios multilaterales de

cooperación descentralizada, podrían impulsar el hermanamiento a un nivel superior. Estos tienen como característica que pueden ser formulados bajo las intenciones de ambos Estados, por lo que pueden involucrar un sinnúmero de temas en los que se podría cooperar. Por lo que sería un buen momento de replantearse el hermanamiento y actualizar temas en los que ambos se sientan preparados para incidir.

REFERENCIAS

- Acuto, M., Morissette, M., Chan, D., Leffel, B. (2016). 'City Diplomacy' and Twinning: Lessons from the UK, China and Globally. Government Office for Science - University College London.
- Ayuntamiento de Mérida (15 de abril, 2020). La Asociación China Península de Yucatán, en colaboración con el Ayuntamiento de Mérida suman esfuerzos para entregar cubrebocas a los habitantes de la comisaría de Xcunya. <http://www.reporte24.com.mx/2020/04/la-asociacion-china-peninsula-de-yucatan-en-colaboracion-con-el-ayuntamiento-de-merida-suman-esfuerzos-para-entregar-cubrebocas-a-los-habitantes-de-la-comisaria-de-xcunya/>
- Ayuntamiento de Mérida (10 de junio, 2019). El alcalde Renán Barrera estrecha relaciones para potenciar el turismo y el intercambio con Chengdú, una de las Ciudades Creativas de la Gastronomía de la UNESCO. <http://prensa.merida.gob.mx/7938/El-alcalde-Renan-Barrera-estrecha-relaciones-para-potenciar-el-turismo-y-el-intercambio-con-Chengdu-una-de-las-Ciudades-Creativas-de-la-Gastronomia-de-la-UNESCO>
- Ayuntamiento de Mérida (2018). Plan municipal de infraestructura verde. Unidad de Desarrollo Sustentable <https://www.merida.gob.mx/sustentable/contenidos/doc/PlanInfraestructuraVerde.pdf>
- China.org. (12 de abril, 2021). Expert on Mayan culture sees similarities in Sanxingdui relics. http://www.china.org.cn/arts/2021-04/12/content_77397639_2.htm
- Capital Americana de la Cultura (2017). La ciudad mexicana de Mérida elegida Capital Americana de la Cultura 2017. <http://www.cac-acc.org/news.php?id=163>
- CGLU (2018). Perfil de la ciudad de Mérida. <https://www.agenda21culture.net/es/nuestras-ciudades/merida>
- Chávez, A. (11 de noviembre, 2018). Mérida: ¿por qué fue la Capital Americana de la Cultura? <https://www.mypress.mx/vida/merida-por-que-fue-capital-americana-de-la-cultura-2388>
- Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (2018). *Second China- LAC Local Governments Cooperation Forum Held in Wuhan*. <https://cpaffc.org.cn/index/news/detail/id/6462/lang/2.html>
- Contreras, J. (23 de septiembre, 2021). *Promueven diálogo en torno a la Ley de Derechos Culturales de Yucatán*. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/180879/promueven-%20dialogo-en-torno-a-la-ley-de-derechos-culturales-de-yucatan>
- Diario de Yucatán (2021, 9 de enero). *Artistas chinos en el Mérida Fest*. <https://www.yucatan.com.mx/imagen/2021/1/9/artistas-chinos-en-el-merida-fest-231221.html>
- Dirección de Comunicación Social (2021). *Plan municipal de desarrollo de Mérida 2021-2024*. <https://decide.merida.gob.mx/processes/PMD21-24?locale=es>
- El Financiero (2019, 23 de agosto). *¿De qué se trata el nuevo Plan Municipal de Infraestructura Verde de Mérida?* <https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/de-que-se-trata-el-nuevo-plan-municipal-de-infraestructura-verde-de-merida/>
- EmpreFinanzas (2020, 29 de mayo). *La Asociación China Península de Yucatán, México gestionó y logró la donación de 10,000 cubre bocas para el municipio de Dzidzantún, Yucatán de su ciudad hermana Dujiangyan*. <https://emprefinanzas.com.mx/2020/05/30/la-asociacion-china-peninsula-de-yucatan-mexico-gestiono-y-logro-la-donacion-de-10000-cubre-bocas-para-el-municipio-de-dzidzantun-yucatan-de-su-ciudad-hermana-dujiangyan/>
- García, N. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. Grijalbo.
- Gobierno de México (2018). *Próximo Ciclo de Cine Chino en el Archivo Histórico Municipal*. https://www.cultura.gob.mx/estados/saladeprensa_detalle.php?id=47481
- Gobierno de México (s.f.). *Acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios de Yucatán*. <https://portales.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/entidades/155-yucatan>
- Gobierno del Estado de Yucatán (s.f.). *La Ciudad Blanca*. <https://www.yucatan.gob.mx/?p=merida>
- ICLEI East Asia (2020). *2020 Annual Report*. <https://eastasia.iclei.org/publication/2020-annual-report/>
- Líderes Mexicanos (2017, 15 de mayo). *Presencia de Mérida en China*. <https://lideresmexicanos.com/gobierno-en-linea/presencia-merida-en-china/>
- Nuestra Mérida (2022, 10 de enero). *Los sabores de Chengdu para Mérida, tradiciones que se comparten*. <https://tintapublicanoticias.com/2022/01/10/los-sabores-de-chengdu-para-merida-tradiciones-que-se-comparten/>
- Nuestra Mérida. (10 de abril, 2018). *Interés chino por la innovación, la cultura, economía y el turismo en Mérida*. <https://lectormx.com/2018/04/09/interes-chino-por-innovacion-cultura-economia-y-turismo-en-merida/>
- Nye, J. (2012). China and Soft Power. *South African Journal of International Affairs*, 19(2), 151-155.
- Ontiveros, E. Vizcaíno, D., López, V. (2016). *Las ciudades del futuro: inteligentes, digitales y sostenibles*. Editorial Ariel.

- Oficina de Enlace y Parteneriado en México. (25 de septiembre, 2019). *UNODC participa en la 17ª Cumbre Mundial de Premios Nobel de la Paz*. [https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/UNODC_Cumbre_Nobel_Paz_2019.html#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%2025%20de,siglas%20en%20ingl%C3%A9s\)%20en%20M%C3%A9xico%2C](https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/UNODC_Cumbre_Nobel_Paz_2019.html#:~:text=Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%2C%2025%20de,siglas%20en%20ingl%C3%A9s)%20en%20M%C3%A9xico%2C)
- ONU-Habitat (2018). Índice básico de las ciudades prósperas. Mérida, Yucatán, México. https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/cpi/2015/31050_M%C3%A9rida.pdf
- Qian, T. (2018, 10 de julio). *Sichuan holds exhibition on ancient Shu Civilization in Mexico*. <https://www.shine.cn/feature/art-culture/1807108428/>
- Reporteros Hoy (2021, 07 de octubre). *Mérida avanza para consolidarse como ciudad inteligente y sostenible*. <https://reporterohoy.mx/noticias/merida-avanza-para-consolidarse-como-ciudad-inteligente-y-sostenible/>
- Reporteros Hoy (2019, 12 de junio). *Mérida y Chengdú acuerdan mayor intercambio en gastronomía, turismo y cultura*. <https://reporterohoy.mx/noticias/merida-y-chengdu-acuerdan-mayor-intercambio-en-gastronomia-turismo-y-cultura/>
- Rodríguez, S. (coord.). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Gobierno del Estado de Chiapas, MAP.
- Rosenau, J. (1961). *Linkage politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*. The Free Press.
- Rosi, M. (2014). Branding or sharing? The dialectics of labeling and cooperation in the UNESCO Creative Cities Network. *City, Culture and Society*, 5(2), 107–110.
- Said, E. (1978). *Orientalism*. Pantheon Books.
- Sangkaew, N., Zhu, H. (2022). Understanding tourists' experiences at local markets in Phuket: An analysis of TripAdvisor reviews. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 23(1), 89–114.
- Sureste Informa (2019, 14 de enero). *Artistas del Palacio de la Juventud de Chengdú y Danzas del León y Dragón en la "Semana China" en el Mérida Fest*. <http://suresteinforma.com/noticias/artistas-del-palacio-de-la-juventud-de-chengdu-y-danzas-del-leon-y-dragon-en-la-semana-china-en-el-merida-fest-143367/>
- The People's Government of Chongzhou (2021, 26 de noviembre). "Home in Chengdu" Project for Foreigners. http://www.chongzhou.gov.cn/chongzhou/c139556/2021-11/26/content_69383935cc1d4fa1bea6279184258b27.shtml
- Sarquís, D. (2005). *Relaciones Internacionales: una perspectiva sistémica*. ITESM - Porrúa.
- UNESCO (2019). *Villes intelligentes - Choix de société pour 2030*. Netexplo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367763>

- UNESCO (2016). *The Creative Cities Network: A global platform for local endeavor*. UCCN https://www.mext.go.jp/unesco/002/006/002/004/shiryo/_icsFiles/afldfile/2014/07/14/1348393_1.pdf
- UNESCO (s.f.). *Mérida*. UCCN <https://en.unesco.org/creative-cities/merida>
- UNESCO (2017). *Chengdu UNESCO Creative City of Gastronomy Since 2010 Monitoring Report*. UCCN https://en.unesco.org/creative-cities/sites/default/files/chengdu_mmr_-_nov_2017.pdf
- Xinhua (2018, 09 de julio). *ESPECIAL: Semana de Sichuan en Mérida refuerza intercambios culturales entre China y México*. <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2018/0709/c92122-9478776.html>
- Xinhua (2021, 12 de abril). *Feature: Sanxingdui and Mayan cultures, similar across time and space*. http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/12/c_139874948.htm
- Yucatán Ahora (2019, 12 de junio). *Mérida y Chengdú refuerzan lazos en gastronomía, turismo y cultura*. <https://yucatanahora.mx/merida-y-chengdu-refuerzan-lazos-en-gastronomia-turismo-y-cultura/>
- Yucatán Ahora (2022, 26 de marzo). *Mérida afianza su relación con ICLEI para seguir construyendo un municipio más sustentable*. <https://yucatanahora.mx/merida-afianza-su-relacion-con-iclei-para-seguir-construyendo-un-municipio-mas-sustentable/>
- Zavala, V. (2019, 20 de enero). *De México al mundo: la cultura en las relaciones internacionales*. Nexos. <https://cultura.nexos.com.mx/de-mexico-al-mundo-la-cultura-en-las-relaciones-internacionales/>
- Zamora-Breckenridge, N. (2013). Oriente vs. Occidente: dicotomías espaciales y novelescas en Oriente empieza en el Cairo de Héctor Abad Faciolince. *Cuaderno Internacional de Estudios Humanísticos y Literatura: CIEHL*, (20), 77-81.
- Zhu, H., Yasami, M. (2021). Developing gastronomic resources: practices of UNESCO creative cities of gastronomy. *GeoJournal of Tourism and Geosites*, 39(4spl), 1406-1414.

Parte II. Cooperación descentralizada

El programa de prevención social de las violencias y el delito de Guadalajara. Un estudio de caso de cooperación descentralizada¹⁷

María Dolores Hernández Montoya
Luis Armando Bazaldua Flores

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional descentralizada se ha convertido en las últimas décadas en una herramienta clave para el desarrollo de las ciudades. Sus diversas configuraciones ofrecen múltiples opciones que permiten a entidades administrativas explorar nuevas formas en el abordaje de sus principales retos y el posicionamiento de sus agendas prioritarias.

En México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el 2020 el 79% de la población vivía en las zonas urbanas del país, de las cuales tres de cada cuatro personas se ven afectadas por la violencia estructural que impide el desarrollo pleno de los ciudadanos y que se convierte en un catalizador de la degradación del tejido social. Paralelo a dicha problemática se suma la falta de una planeación urbana para el desarrollo integral y transversal. El caso de Guadalajara no es ajeno a esta situación; su Área Metropolitana (AMG) es la segunda zona urbana más poblada, con más de cinco millones de habitantes, y la segunda más extensa en territorio en el país, con una superficie de 3, 242.12 km², una de las más grandes en América Latina.

En Guadalajara, una de las tres principales ciudades de México, en años recientes se implementó una estrategia de cooperación descentralizada peculiar a partir de la vinculación con el Programa de Ciudades más Seguras del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

¹⁷ El capítulo fue elaborado por los profesionales que estuvieron al frente de los equipos de trabajo que desarrollaron dicha estrategia. Los autores fungieron como directora de Relaciones Internacionales y Atención al Migrante y director Operativo de "Tú y la Ciudad por una Guadalajara Tranquila y Ordenada" de Guadalajara durante el periodo de diseño e implementación del programa en la administración 2018-2021.

(ONU-Habitat); agenda de colaboración que se detonó en la búsqueda de abordar la principal preocupación de la ciudadanía: la inseguridad.

En el presente texto se hace un análisis de este caso que consiste en el trabajo conjunto realizado por la sociedad civil organizada de Guadalajara, en cooperación con una agencia internacional como ONU-Hábitat, además del apoyo de académicos de universidades del estado de Jalisco para crear su propia estrategia de seguridad ciudadana para la prevención social de la violencia y el delito.

MARCO TEÓRICO

El Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés), en su estudio desarrollado por Robert Muggah, se refiere al dilema urbano como la doble cara de la urbanización que, por un lado, ofrece oportunidades de desarrollo y crecimiento, mientras que por el otro ha contribuido a perpetuar dinámicas de exclusión, desigualdad, pobreza y violencia. En este sentido, desde la década de los 60 la urbanización global ha conllevado un aumento sin precedente de la delincuencia urbana (Muggah, 2012).

De acuerdo con el Banco Mundial (2022), alrededor del 55% de la población mundial vive en áreas urbanas y, a su vez, la mayoría de las personas en situación de pobreza las habitan (más de 1,5 billones), mismas que son fuertemente afectadas por los altos índices de criminalidad y violencia que sacuden a las ciudades del mundo. En América Latina el crecimiento de las ciudades ha puesto en evidencia una fuerte segregación social y espacial que a menudo destruye el tejido social y obstaculiza la cohesión social. La mancha urbana abarca más del 70% del territorio, misma en la que existen altos niveles de exclusión social, violencia y crimen de acuerdo con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

Con relación al estado del arte en torno a la seguridad y la violencia; el caso de Guadalajara como ciudad laboratorio del Programa de Ciudades más Seguras de la ONU-Habitat en un contexto de violencia endémica. De acuerdo con el enfoque de este programa se problematiza la violencia social a través del prisma de los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres basado en una doble observación, mediante la identificación de fallas sistémicas que producen importantes factores de riesgo que conducen a la violencia y, por lo tanto, participan en la creación de violencia social:

1. Tales niveles de violencia afectan directamente la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos fundamentales (derecho a vivir sin violencia, derecho a la ciudad y el uso pleno de los espacios públicos, derecho a la integridad física, incluso en contextos domésticos y familiares, etc.);¹⁸
2. La producción de violencia también surge de fallas sistémicas que impiden a grandes grupos ejercer plenamente sus derechos fundamentales (derecho a la educación, derecho a oportunidades económicas y empleo, derecho a una vida libre de violencia, derecho a vivir con dignidad, etc.) (ONU-Habitat, 2019).

Este marco conceptual, basado en una concepción amplia, integradora y orientada hacia los problemas de los derechos humanos, permite anclar los factores conocidos de riesgo-resiliencia en un marco legal que implica obligaciones de las autoridades para proteger y promover estos derechos fundamentales (Moloznik, 2012). En esta perspectiva, lo que comúnmente se conoce como prevención (es decir, mitigar los factores de riesgo y fortalecer los factores de resiliencia) también está arraigada en un marco de responsabilidades institucionales y mandatos de prestación de servicios (Robles, 2018).

La metodología utilizada en el estudio de la seguridad considera las siguientes variables que determinan la calidad de vida de las personas: la cohesión y el capital social, la calidad del espacio público, la vivienda, los servicios y el transporte, así como las violencias y los delitos que ponen en vulnerabilidad y riesgo, de manera diferenciada, a mujeres y hombres, niñas, niños y jóvenes. Adicionalmente, este estudio de caso hace uso de un marco teórico y conceptual de diversas disciplinas como la sociología, la criminología, el derecho, el urbanismo, la victimología, los estudios de género, así como los relacionados con juventudes e infancias, los cuales se intersectan para conformar el núcleo de saberes que dotan de sentido a la seguridad ciudadana (Equipo técnico Tú y la Ciudad, 2021).

¹⁸ Los espacios públicos son una precondition para mejorar la funcionalidad urbana y promover el desarrollo de ecosistemas productivos y saludables con mejor calidad de vida para los residentes. Los espacios públicos están ampliamente relacionados con beneficios como incrementar niveles de seguridad y cohesión social, mayor equidad y mejores niveles de salud y bienestar. Además, incrementan los valores de las propiedades, la multiplicación de la actividad económica, el atractivo de la ciudad y contribuyen a un transporte y movilidad más efectivos y eficientes. Una ciudad próspera es una ciudad inclusiva que provee de espacios para la convivencia, la recreación y el desarrollo social y económico de grupos vulnerables; y fomenta la cohesión social a través de la provisión de espacios públicos y bien diseñados (ONU-Habitat, 2018).

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD CIUDADANA?

La seguridad ciudadana es asunto público de prioridad tanto para el Estado como para los ciudadanos. “Si bien la seguridad es un derecho que debe garantizar el Estado, además de ser el posibilitador de la vida social mediante la producción de los bienes públicos estatales ‘orden’ y ‘seguridad’” (Bazúa, 2006), las ciudades seguras son posibles a medida del trabajo coordinado de los diferentes niveles y órdenes de gobierno, y su articulación clara y eficaz de las instituciones locales además del acompañamiento puntual y estratégico de las organizaciones de la sociedad civil, los académicos, la iniciativa privada mediante el empresariado, así como los especialistas en los diferentes temas que conforman las diversas aristas de la seguridad.

A este pacto de voluntades se le denomina producción conjunta de seguridad, o bien, coproducción de la seguridad. Con respecto a ello, entendemos que, de acuerdo con Vanderschueren (2018):

El enfoque de coproducción de seguridad debe ser apropiado a la realidad de cada ciudad. En segundo lugar, el abordaje preventivo debe ser integral, lo cual implica una coordinación de las diversas instancias de gobierno de la ciudad y una relación fluida y transparente con la población, para que se obtenga un cambio cultural: una real cultura de la prevención. En tercer lugar, la coherencia entre políticas sociales y urbanas, y la política preventiva debe ser imperativa, pues contribuye a la inclusión. En cuarto lugar, el rol de los gobiernos locales se cumplirá si las ciudades tienen autonomía, responsabilidad y recursos en materia de seguridad (37).

Dicha aproximación se aleja de un entendimiento mecanicista del Estado, ya que, si bien este último tiene el monopolio de la fuerza, sus acciones serán efectivas y legítimas sólo si son el resultado de un proceso democrático deliberativo. Los antecedentes históricos en México en materia de seguridad han sido estrategias basadas en acciones de contención y de reacción, conocidas como “mano dura”. Dichas acciones son conducidas principalmente por instituciones militares y policiales estatales y municipales. A este modelo se le denominó seguridad pública, ya que se enfocó especialmente en asegurar el orden público y los bienes materiales mediante el uso de la fuerza.

Para la SEGOB, el artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. En tanto, la ley que regula este precepto

constitucional señala que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”. Esta misma ley señala que al Estado en su conjunto le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad (CESOP, 2006). En suma, el esquema de la seguridad pública se define por la trilogía seguridad-justicia-prisión (Carrión, 2004) (SEGOB, 2103, 24-25).

Sin embargo, la evidencia nacional demuestra que este modelo de seguridad pública está agotado y desvirtuado por la corrupción, como lo menciona la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2020 (ENVIPE) del INEGI sobre la percepción de confianza que se tiene sobre la policía preventiva municipal: en los ciudadanos de 18 años y más a nivel nacional en desconfianza es del 52.9% (INEGI, 2020). Las encuestas de percepción del INEGI corroboran que la desconfianza hacia la policía es una realidad, y que si hay un tema de la seguridad que debiera ser prioridad en las agendas de gobierno es el de transformar a la policía en una institución democrática, abierta a controles ciudadanos, con capacidad de investigación, pero, principalmente, con sensibilidad y habilidades prosociales que le permitan orientarse a la resolución de problemas por objetivo y a tener proximidad con la ciudadanía.

En 2007 ONU-Habitat dedicó su “Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos” a resaltar la urgencia de abordar el creciente problema de violencia y crimen en las ciudades. El reporte aborda principales amenazas, causas e impactos de la delincuencia y la violencia urbanas. En particular, ONU-Habitat a través del Programa Ciudades más Seguras ha encabezado el enfoque de prevención del delito urbano en los países en desarrollo, a través de proyectos de la ciudad y el trabajo normativo a nivel global y regional.

Desde su inicio en 1996 ha brindado asistencia técnica a las ciudades, con el fin de fortalecer su capacidad para formular e implementar estrategias locales integradas de prevención del delito. El Programa promovió la implementación de la Agenda Hábitat, que reconoció la responsabilidad de las autoridades locales en la prevención del delito de conformidad con la Resolución ECOSOC 1995/9, 24 de julio de 1995, sobre prevención del delito urbano y con las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención (resolución 2002/13

del ECOSOC). Después de Hábitat III, el Programa ahora está promoviendo la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU).

Mientras, a nivel local el Programa ha brindado apoyo directo a los actores locales que formulan e implementan estrategias de prevención. A nivel global, el Programa lleva a cabo actividades de promoción sobre seguridad urbana, desarrollo de políticas sobre asentamientos humanos y sobre las dimensiones de gobernanza de la prevención del delito; documenta, analiza experiencias, desarrolla y difunde herramientas para los gobiernos locales y otros actores (Grupo de Expertos, 2019)¹⁹. Este es el marco que asentó los cimientos del estudio de caso presentado en el presente capítulo, al ser considerado por ONU-Hábitat como el Laboratorio de Seguridad Ciudadana de Guadalajara para América Latina.

ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN GUADALAJARA

En Guadalajara las violencias y los delitos constituyen un problema grave de seguridad que afecta la convivencia, el entorno urbano y la salud pública. Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2020 del INEGI, en Guadalajara el 38.4% de los encuestados fue víctima de algún delito, y el 34.2% de mujeres encuestadas experimentó acoso y violencia. El 76% de los delitos del estado se cometen en el AMG. La tasa de homicidio doloso alcanzó el 31.6% en 2018 y la percepción de inseguridad fue del 83.1% (ENVIPE, 2020) (Equipo técnico Tú y la Ciudad, 2021).

Los esfuerzos para paliar este problema han sido parcialmente exitosos, ya que las acciones realizadas dentro del marco de la seguridad ciudadana en algunas zonas reactivaron lazos vecinales y formaron capacidades en policías para resolver problemas, además de construir infraestructura. Sin embargo, las evaluaciones del Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos (2016) y de México Evalúa (2017) observaron que la demora en la entrega de recursos federación-estado-municipio entorpeció la implementación, y que las capacidades institucionales y de la sociedad civil para documentar sus procesos, resultados e impacto fueron insuficientes para justificar

¹⁹ Según el PNUD, Gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Tres son las instancias clave en el proceso: 1) el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), 2) las organizaciones de la sociedad civil, y 3) el sector privado.

administrativamente la continuidad del programa, dejando sin cumplir un ciclo de política pública de al menos dos años (Equipo técnico Tú y la Ciudad, 2021).

En este sentido, los antecedentes inmediatos del caso que compete al presente capítulo se dan en el establecimiento y consolidación de la relación entre Guadalajara y el Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Habitat en noviembre de 2015, a partir de lo cual le siguieron una serie de participaciones en distintos foros internacionales durante tres años (ver Tabla 1), lo que permitió desarrollar y consolidar un enfoque holístico, integrado, multinivel y multisectorial para mejorar la habitabilidad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes basado en la confianza de que una buena gobernanza, planificación y gestión urbana (Lara y Hernández, 2019).

Durante la administración 2018-2021 se concreta una estrategia (inicialmente llamada “Ciudad Tranquila y Ordenada”, posteriormente “Tú y La Ciudad”) con el objetivo de consolidar el diseño, implementación, sistematización, monitoreo, evaluación y documentación de políticas públicas y programas basados en evidencias, desde la prevención de las violencias y el delito que nos permitirían buscar cohesión comunitaria y eficacia colectiva en las colonias, y lo cual nos llevaría a buscar mejores niveles de seguridad.

Tabla 1.
Participación de Guadalajara en los principales eventos vinculados a Ciudades más Seguras durante el periodo 2015-2018.

<i>Fecha</i>	<i>Actividad</i>
Noviembre 2015	Participación en la Quinta Conferencia Internacional sobre la Observación de la Criminalidad y el Análisis Criminal, organizada por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
Diciembre 2015	Participación en la consulta Women in Cities International para la elaboración de las Directrices del Programa Ciudades más Seguras a ser presentadas en Hábitat III.
Febrero - junio 2016	Contribución en la inclusión del concepto/ Ciudades más Seguras dentro del Convenio para la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad y participación en mesas temáticas organizadas por el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión de Desarrollo del AMG (IMEPLAN).
Julio 2016	Participación del presidente municipal en la Conferencia Internacional Reviewing the State of Safety in World Cities llevada a cabo en Ginebra.
Septiembre 2016	Participación en el Foro Alcaldes por la Paz organizado por el Gobierno de la Ciudad de México en donde se planteó la creación de una Red Mexicana de Ciudades más Seguras.

Octubre 2016	Participación en Hábitat III como co-chair para América Latina de la Red Global de Ciudades más Seguras.
Abril 2017	Participación en el "Foro Mundial sobre las violencias urbanas y educación para la convivencia y la paz" organizado por las alcaldesas de Madrid y París.

Nota: Elaboración propia con base en documentos de trabajo internos.

Lo anterior se da bajo una visión integral para atender la situación de inseguridad en Guadalajara desde un enfoque de prevención de las violencias y el delito bajo tres principios:

- Cohesión social: prevención de la criminalidad social a través de la creación de oportunidades para jóvenes, niños y mujeres.
- Apropiación de la ciudad: rehabilitación de vialidades, banquetas, mercados municipales, unidades deportivas, parques, jardines, con particular énfasis en zonas con mayor rezago y vulnerabilidades; generando espacios públicos que se conviertan en núcleos de reconstrucción del tejido social de la ciudad.
- Capacidad institucional: prevención del crimen y la violencia institucional, una policía con enfoque social, orientada a la construcción de comunidad, la solución de conflictos vecinales y a acercar la justicia a todos los ciudadanos.

Para lograr esto se integró un equipo técnico conformado por seis perfiles disciplinares complementarios, que incluían saberes teórico-metodológicos, de gestión política e institucional y de política pública en materia social, de espacio público y entorno urbano, así como de aspectos técnicos de policiamiento y de comunicación de la cultura de seguridad ciudadana, liderados por un articulador de las políticas públicas de la gestión integral de la ciudad; de la mano de un equipo especialista en cooperación internacional.

En este proceso, a fin de que "Tú y La Ciudad" se materializara fue necesaria la articulación de distintos actores a nivel local, nacional e internacional. La Figura 1 ejemplifica las distintas relaciones multiactor que se movilizaron divididas en cuatro clústeres que corresponde a una figura institucional que interactúa, colabora y coopera con la política de prevención integral de la violencia y la delincuencia Tú y La Ciudad.

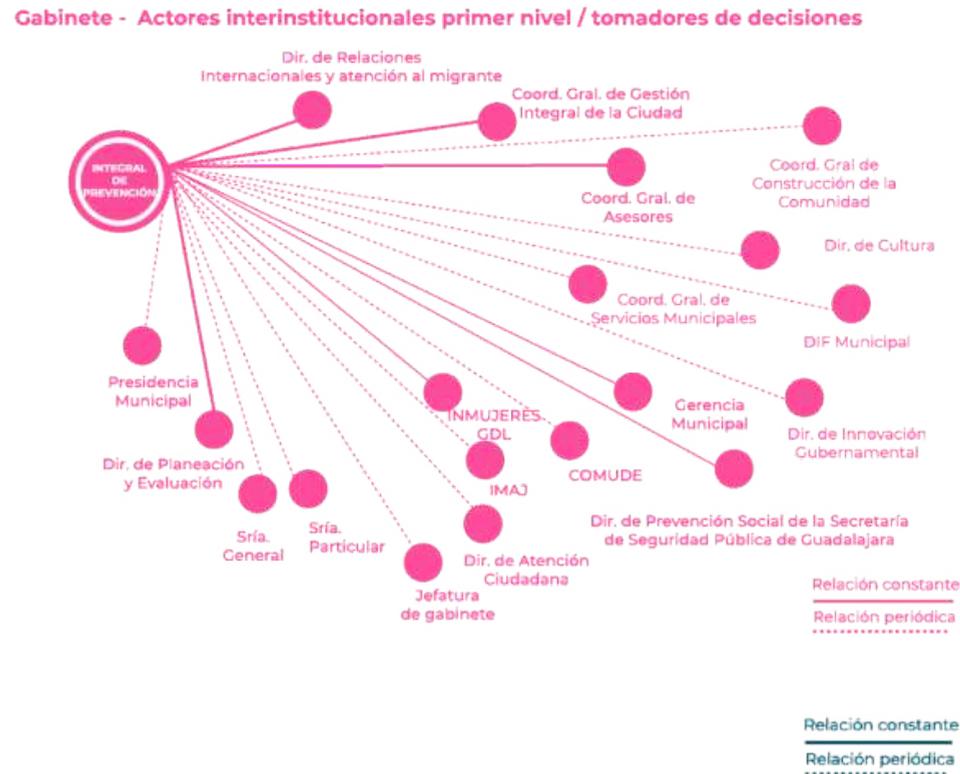
En primer lugar, a nivel municipal se dio la instalación del Gabinete de Prevención encabezado por el presidente municipal e integrado por Jefatura de Gabinete, Secretaría General, Gerencia Municipal, Coordinación General de Construcción de la Comunidad, Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, Comisaría de la Policía, Coordinación General de Servicios Municipales, DIF Guadalajara, Coordinación General de Desarrollo Económico y Combate a la Desigualdad, Instituto de las Mujeres, Concejo Municipal del Deporte, Instituto Municipal de Atención a la Juventud, Jefatura de Asesores y la Dirección de Relaciones Internacionales y Atención al Migrante.

El Gabinete de Prevención convocó a la participación de todas las áreas clave del gobierno con el objetivo de establecer las prioridades en torno a la visión de la seguridad ciudadana. Su función consistió en institucionalizar la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio a través de una estructura formal; lo que significó una aproximación integral y coordinada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de todas las acciones de gobierno en torno a la prevención social de las violencias y el delito.

Asimismo, esta dinámica se replicó en la coordinación con otras autoridades municipales, principalmente aquellas que conforman el AMG y a su sistema de gobernanza, así como a autoridades municipales al interior de Jalisco y México para el intercambio de mejores prácticas, como la policía de ciudad Nezahualcóyotl con el modelo de policía de proximidad, con México Evalúa, para diagnosticar el proceso de trabajo de los policías en la ciudad, además para contar con capacitación en términos de prevención de la violencia y el delito con la Fundación Carlos Slim y un trabajo de diagnóstico para el funcionamiento de la policía con México Evalúa.

Figura 1.

Redes multiactor que participan en la política integral Tú y La Ciudad.



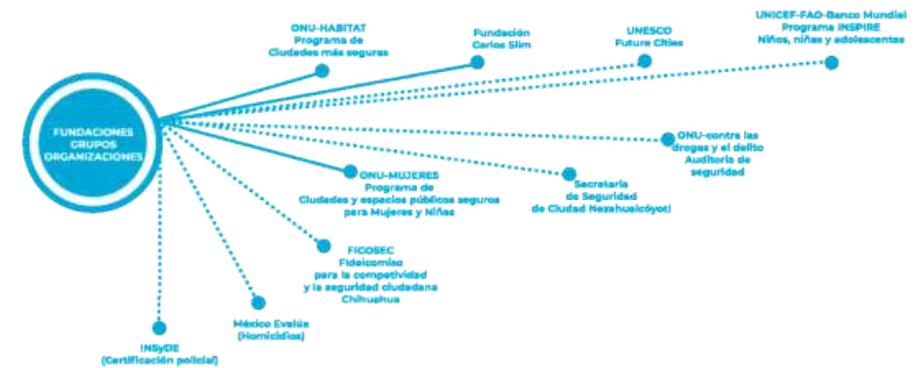
Gobierno Estatal



Sociedad civil y otros actores locales y no gubernamentales



Alianzas nacionales e internacionales



Nota: Adaptado de Gobierno de Guadalajara, 2021. Documento de trabajo no publicado "Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada". Elaborado por el equipo técnico de dicho programa bajo la supervisión académica de Paulo Octavio Gutiérrez Pérez.

En un segundo momento, el desarrollo del caso en cuestión requirió la coordinación con instancias nacionales en distintos momentos, como la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como la participación en una reunión multilateral con la Comisión Parlamentaria de la Cámara de Diputados para presentar el trabajo de Guadalajara en la implementación de las Directrices del Programa Ciudades más Seguras de la ONU-Habitat.

Figura 2.

La vinculación internacional como herramienta clave para el fortalecimiento y valor agregado.



Nota: Elaboración propia para el Gobierno de Guadalajara.

En tercer lugar, la vinculación internacional fue una herramienta central para fortalecer y generar valor agregado a los esfuerzos que se estaban llevando a cabo desde lo local. Esto incluyó, además de la colaboración con el Programa Ciudades más Seguras de la ONU-Habitat en el marco establecido en los instrumentos suscritos, la relación con ciudades y redes, organizaciones regionales, no gubernamentales internacionales y otras agencias de las Naciones Unidas, lo que derivó en distintas acciones de cooperación técnica, financiamiento, promoción y posicionamiento internacional de la ciudad (ver Figura 2).

Respecto al trabajo con Redes de Ciudades, “Tú y La Ciudad” enmarca su vinculación internacional de manera inicial con la Red Global de Ciudades más Seguras, y posteriormente se relaciona con:

- La Red Municipal Canadiense para la Prevención del Delito (CMNCP, por sus siglas en inglés), principalmente para el intercambio de conocimiento y en el impulso de una iniciativa para crear una red norteamericana de Ciudades más Seguras, que al momento del cierre

de este capítulo no prosperó por la complejidad al integrar ciudades de Estados Unidos de América.

- El Foro Europeo de Seguridad Urbana (EFUS, por sus siglas en inglés) para compartir la experiencia de Guadalajara en la definición del Índice de Seguridad Ciudadana y en la participación por recursos europeos para un proyecto conjunto con la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), para la participación como parte del Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF) en las sesiones de trabajo en sesiones con ONU-DESA, ONU-Habitat y la red Local 2030 en el marco de la edición 2019 del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, presentando el caso de Guadalajara y “Tú y La Ciudad”.
- La Red Paz en Nuestras Ciudades (PiOC, por sus siglas en inglés) para ejecutar acciones aceleradas para reducir la violencia y forjar la paz, principalmente en el intercambio de conocimiento y con el financiamiento para la implementación del proyecto “Barrios Creativos” en Miravalle, Santa Cecilia y San Andrés, un programa piloto que busca coconstruir una estrategia y metodología para la cohesión y construcción social en las colonias de la ciudad mediante la generación manifestaciones y/o productos culturales/creativos que visibilicen la identidad barrial de la ciudad.
- Asimismo, se realizaron actividades de intercambio de experiencias y se planteó la realización de proyectos en conjunto con What Works Cities (iniciativa de Bloomberg Philanthropies) y con las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá en Colombia; Chicago y Coahuila/Riverside en EE. UU.; Madrid, España; y por supuesto Rotterdam, Países Bajos.

Finalmente, la estrategia se llevó a cabo con el acompañamiento de actores de la sociedad civil, academia e iniciativa privada, con quienes se mantenía una comunicación periódica mediante mesas de trabajo. Participaban Confederación Patronal de la República mexicana (COPARMEX) y Cámara de Comercio de Guadalajara (CANACO); representantes de distintos medios de comunicación; la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de Guadalajara (FEU); la plataforma de asociaciones civiles ¡Tómala!; así como otras universidades, investigadores y especialistas en

la materia, quienes bajo el liderazgo de Jalisco Cómo Vamos conformaron un comité académico que asesoraba, recomendaría y proponía mediante el comité técnico que formó exclusivamente para el acompañamiento de la estrategia.

Es entonces que, a partir de tan compleja articulación de actores, el equipo técnico trabajó de manera profunda en alinear legal, institucional y programáticamente la propuesta de trabajo (ver Figura 3). El resultado fue la creación del Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la Ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada, integrado por el diagnóstico de seguridad ciudadana por colonia y un índice de seguridad ciudadana, para la generación de un plan de acción por colonia.

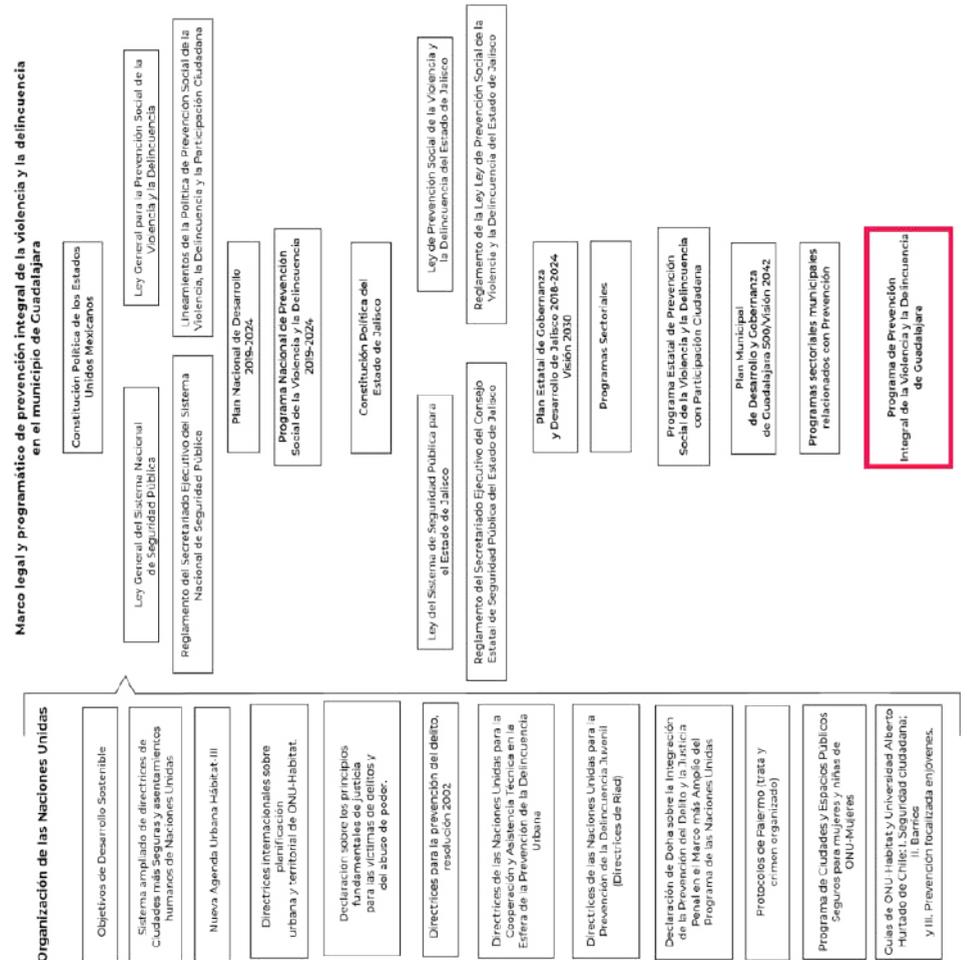
El objetivo general del Programa Municipal fue identificar y robustecer los factores protectores que anticipan, previenen y disuaden los factores de riesgo de la violencia y el delito, a nivel colonia, esto mediante el uso de estrategias y acciones dirigidas a población prioritaria, mecanismos de integración efectiva de la dimensión social, situacional y de espacio público, así como la de vulnerabilidad y riesgo, con un enfoque de derechos humanos, igualdad sustantiva y participación ciudadana.

Para lo anterior, a fin de contar con información que permitiera planificar la política municipal de prevención basada en evidencia, el equipo técnico elaboró un diagnóstico de seguridad ciudadana como línea base, mismo que sería realizado de manera periódica. El diagnóstico consistió en un proceso de identificación y análisis de los recursos locales, los comportamientos delictivos, de la violencia, sus causas e impactos, y de las respuestas vigentes a este comportamiento por parte de la comunidad, lo cual permitió medir los factores de riesgo de la violencia y la delincuencia. Hay que especificar que estos, según el artículo 6, fracción IV de la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco (LPSVDEJ):

son un conjunto de situaciones o características que aumentan las probabilidades de que una persona infrinja la ley o que resulte ser víctima de un delito. Estos pueden ser aspectos individuales, familiares, sociales, económicos, culturales y de contexto, como el desempleo, deserción escolar, exclusión social, pobreza, violencia intrafamiliar, baja tolerancia a la frustración, bajo control de impulsos, vigilancia inadecuada en algunos sitios, entre otros (Congreso del Estado de Jalisco, 2015).

Figura 3.

Esquema del marco legal y programático del Programa de prevención integral de la violencia y la delincuencia de Guadalajara.

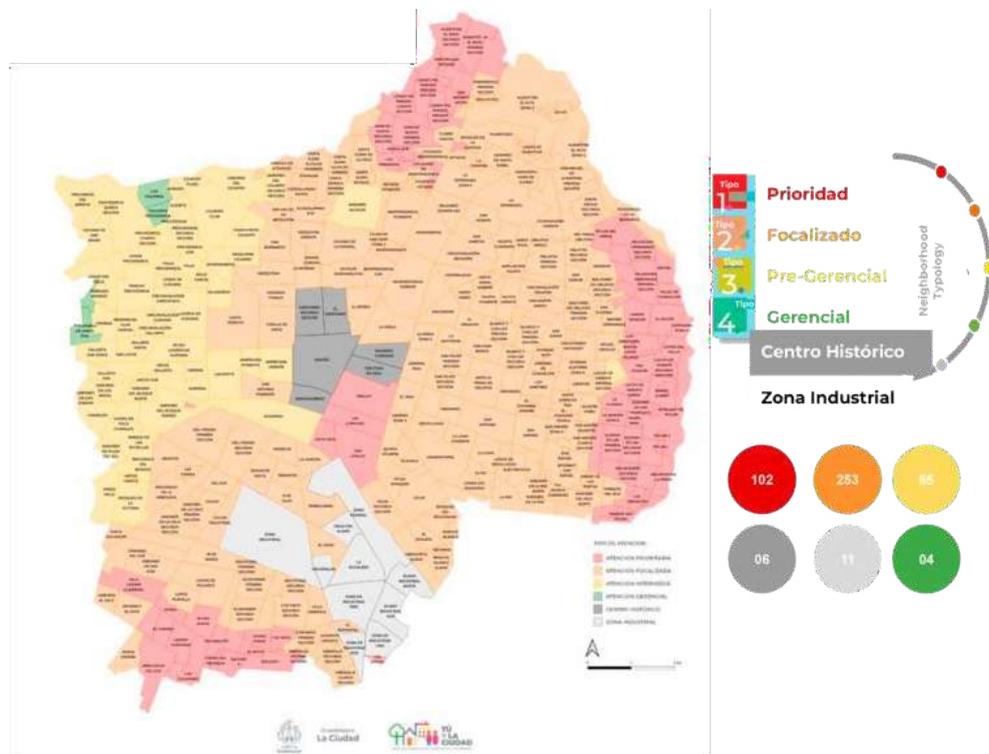


Nota: Adaptado de Gobierno de Guadalajara, 2021. Documento de trabajo no publicado Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada. Elaborado por el equipo técnico de dicho programa bajo la supervisión académica de Paulo Octavio Gutiérrez Pérez.

Es así que por primera vez mediante el diagnóstico de seguridad ciudadana se categorizaron a las 441 colonias que conforman el municipio de Guadalajara en cuatro tipos: 1) atención prioritaria; 2) atención focalizada; 3) atención media; 4) atención gerencial, en función de su problemática de vulnerabilidad y riesgo, y de esa forma focalizar las estrategias y acciones del presente programa, así como dar seguimiento y medir su eficacia para la mejora en materia de toma de decisiones (ver Figura 4).

Figura 4.

Categorización de seguridad ciudadana en las colonias de Guadalajara (medición 2019).



Nota: Adaptado de Gobierno de Guadalajara, 2021. Documento de trabajo no publicado "Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada". Elaborado por el equipo técnico de dicho programa bajo la supervisión académica de Paulo Octavio Gutiérrez Pérez.

La categorización de las colonias se traduce en una semaforización que se establece a través del Índice de Seguridad Ciudadana (ISC). El Gráfico 5 muestra la visualización del ISC que provee de una medición a escala colonia que integra 66 indicadores/variables en tres ejes: social, espacial y de vulnerabilidad y riesgo. En su composición, el Índice de Integración Social cuenta con tres niveles, diez componentes objetivos y seis subjetivos. En el caso del Índice de Calidad del Entorno Urbano y de los Espacios Públicos son seis niveles, veintiún componentes objetivos y cinco componentes subjetivos. Finalmente, para el Índice de Vulnerabilidad y Riesgo son cinco niveles, quince componentes objetivos y nueve subjetivos (Gobierno de Guadalajara, 2021).

Además, el ISC se conforma por dos dimensiones: objetivas (datos oficiales) —mostrada en el anillo exterior—, y subjetivas (percepción) —mostrada en el anillo interior—. Cabe resaltar que la ponderación de la dimensión subjetiva con el 50% del valor es única y refleja una lectura más integral de la realidad de la colonia; el promedio de ambas dimensiones da el color del semáforo que define el tipo de atención que requiere la colonia.

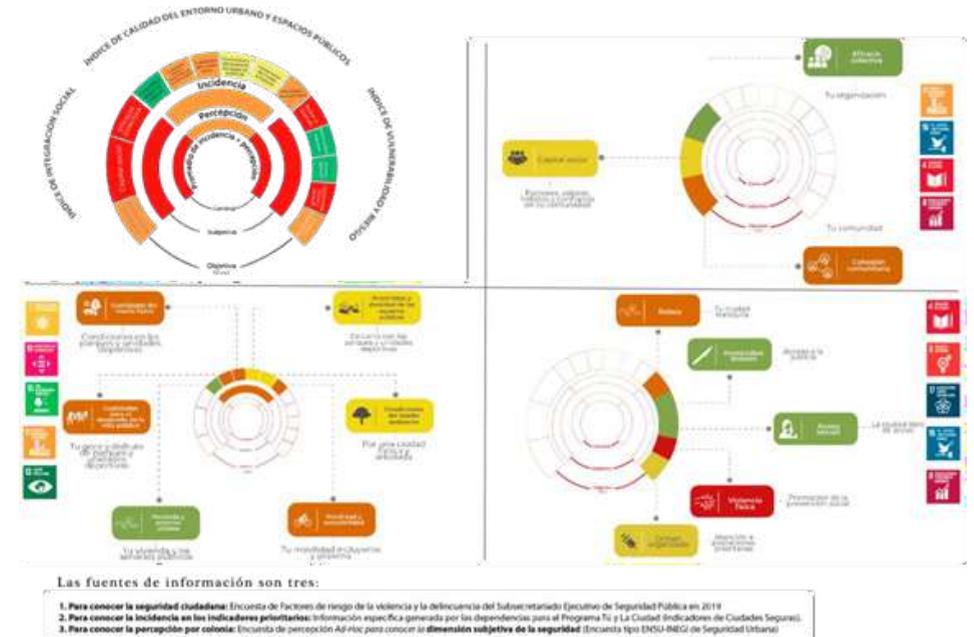
Asimismo, adicional a la vinculación indirecta o conceptual con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que muestra la Figura 5, se realizó una armonización detallada de los indicadores del Índice con ODS y el resultado fue una vinculación directa con los ODS 1, 5, 11, 15 y 16. El 54.5% del ISC se encuentra armonizado directamente con las metas y objetivos de desarrollo sostenible impulsados por las Naciones Unidas, y el porcentaje restante se vincula con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 500/visión 2042, lo cual significa que era el programa municipal con la mayor/mejor articulación y una medición clara de su contribución a la Agenda 2030 desde lo local (ver Tabla 2).

Tabla 2.
Armonización del Índice de Seguridad Ciudadana de Guadalajara con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas.

Índice	Indicador	ODS	Meta
Integración social	Nivel de cohesión comunitaria	5	5.5
	Nivel de capital social	11	11.3
		16	16.6
	Colectiva percepción de la integración social	16	16.3
Calidad del entorno urbano y los espacios públicos	Nivel de vivienda y entorno urbano	1	1.2
	Nivel de las cualidades para el desarrollo de la vida pública dentro de los espacios públicos abiertos	11	11.1
	Nivel de cualidades del medio físico de los espacios públicos abiertos		11.2
	Nivel de proximidad y densidad de los espacios públicos	15	15.1
	Nivel de las condiciones ambientales del entorno urbano	16	16.3
Nivel de movilidad accesible	16.3		
Vulnerabilidad y riesgo	Percepción de la calidad del entorno urbano	5	5.2
	Nivel de robos registrados a bienes patrimoniales		5n.3
	Nivel de homicidios dolosos registrados		16.1
	Nivel de detenciones por acoso sexual	16	16.2
	Nivel de personas receptoras de violencia física y sexual		16.3
	Nivel de presencia del crimen organizado		16.4
	Percepción de vulnerabilidad y riesgo		

Nota: Elaboración propia con base en Revisión Local Voluntaria sobre la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, 2021.

Figura 5.
Índice de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.



Nota: Adaptado de Gobierno de Guadalajara, 2021. Documento de trabajo no publicado Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada. Elaborado por el equipo técnico de dicho programa bajo la supervisión académica de Paulo Octavio Gutiérrez Pérez.

Este instrumento de medición presentado no tiene precedentes en América Latina y ha sido pensado a partir de las buenas prácticas de seguridad que ha tenido la ciudad de Rotterdam. Sus métricas han permitido la elaboración del llamado “Pacman” que describe los perfiles barriales. Dicha categorización de las colonias ha facilitado realizar la evaluación de seguridad y la implementación de acciones enfocadas a disminuir todo tipo de violencia en distintos sectores de la ciudad.

Partiendo de la semaforización de colonias resultante del diagnóstico levantado para el ISC se elaboró una estrategia de atención focalizada. La estrategia contiene metas para mejorar las condiciones en materia de seguridad, prevención de la violencia y el delito y de participación ciudadana.

La meta inicial planteada se establece con base a criterios de selección estratégicos y de resultado, a partir de lo cual se definen los indicadores a modificar y en qué colonias anualmente durante los tres años de la Administración 2021-2024 (Equipo técnico Tú y la Ciudad, 2021).

RESULTADOS

Los resultados y principales acciones a destacar del presente caso de manera enunciativa más no limitativa se enumeran los siguientes:

1. La articulación de la experiencia y el conocimiento de organismos internacionales y de un comité académico, además de vincular a actores relevantes de todos los sectores de la sociedad tapatía.
2. Creación de un gabinete de prevención con sus respectivas mesas técnicas de temática social, de prevención situacional y vulnerabilidad y riesgo ante violencias y delitos.
3. Convocatoria a un comité académico externo e integró un equipo técnico interno, especializado en seguridad ciudadana.
4. Levantamiento de un diagnóstico de factores de riesgo para iniciar la línea base de la política pública, que incluyó cartografías sociales, así como entrevistas grupales focalizadas.
5. Diseño de un índice de seguridad ciudadana, basado en el perfil barrial de la ciudad de Rotterdam, con indicadores reformulados de acuerdo con la realidad local.
6. Categorización de las 441 colonias de la ciudad en función de cuatro tipos barriales con base en la composición social, las capacidades ciudadanas de resiliencia, los bienes, servicios, infraestructura y espacios públicos, la incidencia y la percepción de los delitos de alto impacto.
7. Elaboración de un inventario de los programas y acciones municipales para orientarlos y asignarlos de acuerdo con las necesidades de cada tipo barrial.
8. Diseño de una estrategia de comunicación digital para informar sobre el cambio de paradigma en la ciudad, que transitó del modelo de seguridad pública (centrado en la actuación policial) al de seguridad ciudadana (centrado en la coproducción de seguridad entre gobierno y ciudadanía).

9. Establecimiento de alianzas estratégicas con el Sistema local de prevención a cargo de la asociación civil Corporativa de Fundaciones en conjunto con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como con organizaciones nacionales como Jalisco Cómo Vamos (diagnósticos y seguimiento), FICOSEC (Intercambio de buenas prácticas de sostenibilidad financiera) y Fundación Carlos Slim (capacitación del funcionariado público).
10. La institucionalización del proyecto Guadalajara como laboratorio inicia mediante su planteamiento como política de gobierno expresada en el Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito.
11. La primera Revisión Local Voluntaria sobre la implementación de la Agenda 2030 y los ODS de Guadalajara entregada a las Naciones Unidas.
12. El programa Ciudades más Seguras de la ONU-Habitat basó su actualización de la “Guía en Seguridad y Prevención de Barrios: Implementando los lineamientos del sistema de Naciones Unidas de Ciudades más Seguras” basado en la experiencia de Guadalajara con “Tú y La Ciudad” y en coedición a cargo del Gobierno de Guadalajara.

Guadalajara fue acreedora a un financiamiento del Fondo de Incentivo Paz en Nuestras Ciudades (como ciudad miembro de la iniciativa). El Fondo de Incentivos tiene como objetivo apoyar a los miembros de PiOC en su búsqueda de estrategias de prevención de la violencia basadas en la evidencia en el contexto de COVID-19. El proyecto buscaba activar el Centro Cultural Santa Cecilia, con el objetivo promover los derechos culturales de niñas, niños y jóvenes, así como la promoción de una cultura de no violencia contra las mujeres mediante la promoción de la igualdad sustantiva en el municipio. Además, esta actividad se articuló con el proyecto “Barrios Creativos, Barrios de Paz”, un programa piloto que busca coconstruir una estrategia y metodología para la cohesión y construcción social en espacios geográficos delimitados.

Guadalajara fue seleccionada como una de las 50 *Champion Cities* finalistas del Mayors Challenge de Bloomberg Philanthropies, de entre 631 ciudades procedentes de 99 países que postularon sus ideas en esta

primera edición a nivel global. En esta fase la ciudad, con el apoyo técnico y financiamiento adicional, trabajó en el desarrollo de un prototipo y testeo de la idea a fin de mejorar la solución propuesta y preparar una segunda postulación de su idea mejorada. Además, Guadalajara fue designada Capital Mundial del Libro 2022, seleccionada por el plan integral de políticas en torno al libro como concepto para desencadenar el cambio social, combatir la violencia y construir una cultura de paz para sus ciudadanos, basado en “Tú y La Ciudad”.

CONCLUSIÓN

El camino andado durante tres años para lograr lo presentado en este estudio de caso no hubiera sido posible sin el compromiso, la voluntad y liderazgo de quien encabeza el gobierno de la ciudad para instrumentar a toda la estructura gubernamental. Lo anterior significó promover un cambio de paradigma en la forma de hacer seguridad en la ciudad; un paradigma basado en la participación de todos los sectores de la sociedad y el arduo trabajo de un equipo de especialistas en la materia.

Este proyecto significó para Guadalajara consolidarse como líder regional, nacional e internacional en implementación del modelo de Ciudades más Seguras. Esto permitió posicionar a la ciudad internacionalmente como referente de la implementación integral de una estrategia de seguridad ciudadana con base en la prevención de las violencias y el delito. Adicionalmente se logró generar la primera línea base para la seguridad ciudadana en la ciudad que permitiera medir (mediante datos) sus avances o retrocesos en tres dimensiones (social, espacial y de vulnerabilidad y riesgo) en dos niveles objetivo y subjetivo, para un impacto a largo plazo.

El programa de Prevención Social de las Violencias y el Delito “Tú y La Ciudad”, así como la estrategia de vinculación internacional implementada en torno al mismo, no sólo puso a Guadalajara en el centro de las discusiones globales respecto a la construcción de ciudades inclusivas, resilientes y seguras, sino que es referente en la cooperación internacional como una herramienta clave en el desarrollo de las ciudades.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2022). *Desarrollo Urbano*. Banco Mundial Sitio web: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Bazúa, F. (2006). Fallas de mercado y fallas de estado en la educación. Consideraciones de política pública. F., Rolando, y Lanzaro, J. (Coords.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (287-318). CEPAL.
- Carrión, F. (2004). *Violencias, gobiernos locales y ciudades* (documento de trabajo). FLACSO Ecuador. https://works.bepress.com/fernando_carrion/137/
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Seguridad Pública (CESOP) (2006). *Seguridad Pública*. CESOP <https://portales.diputados.gob.mx/CESOP>
- Congreso del Estado de Jalisco (2015). *Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco* (LPSVDEJ). Decreto Núm. 25420/LX/15. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/wo119165.pdf>
- Equipo técnico Tú y la Ciudad (2021, mayo). *Programa Municipal de Prevención Integral de la Violencia y el Delito. Tú y la ciudad por una Guadalajara tranquila y ordenada*. Documento de trabajo no publicado elaborado por el equipo técnico bajo la supervisión académica de Paulo Octavio Gutiérrez Pérez.
- Grupo de Expertos sobre las Directrices para el Sistema de Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos más Seguros (2019, diciembre). *Programa de Implementación “Ciudad Tranquila y Ordenada” de Guadalajara*. Documento de trabajo no publicado desarrollado para la Reunión de Grupo de Expertos sobre las Directrices para el Sistema de Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos más Seguros.
- Gobierno de Guadalajara (2021). *Revisión Local Voluntaria sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://sdgs.un.org/sites/default/files/vlrs/2022-01/vf_guadalajara_2021.pdf
- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2020 (ENVIPE)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2020 (ENSU)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825199043.pdf
- Muggah, R. (2012). *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. IDCR. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/53538/IDL-%2053538.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Lara, R., Hernández, M. (2019). La inserción de Guadalajara en el medio internacional 2015-2018. En D. Villarruel, et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (81-128). UdeG - ANUIES.
- Moloeznik, M. (2012). Seguridad ciudadana (hacia una radiografía de la seguridad subjetiva en Guadalajara). *Ciencia Jurídica*, 1(2), 83-106. <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/65>
- Organización de las Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana*. ONU-Habitat. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU-Habitat (2007). *Global Report on Human Settlements 2007. Enhancing Urban Safety and Security*. ONU-Habitat. <https://unhabitat.org/enhancing-urban-safety-and-security-global-report-on-human-settlements-2007>
- ONU-Habitat (2018). *DG 11 Synthesis Report 2018: Tracking progress towards Inclusive, Safe Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements*. ONU-Habitat. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/sdg11-synthesis-report-2018-en.pdf>
- ONU-Habitat (2019). *United Nations System-wide Guidelines on Safer Cities and Human Settlements*. ONU-Habitat. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/un_systemwide_guidelines_on_safer_cities_and_human_settlements.pdf
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- Robles i Arboix, M. (2018). *Laboratorio de Políticas Públicas de Guadalajara para Ciudades más Seguras*. Documento de trabajo no publicado elaborado por Especialista en Seguridad Urbana y Prevención del Delito. ONU-Habitat.
- SEGOB (2013). *Glosario de Seguridad Ciudadana y Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia*. Dirección General Adjunta de Formación e Innovación.
- United Cities and Local Governments (2021). *Towards the localization of the SDGs Sustainable and Resilient Recovery Driven by Cities and Territories (5th Report)*. UCLG. https://gold.uclg.org/sites/default/files/hlpf_2021.pdf
- Vanderschueren, F. (2018). Evolución de la seguridad en las ciudades. En A., Suárez, F., Vanderschueren, J. Assiago, I. Tinoco-García (Coords.), *Ciudad y seguridad las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad* (23-39). Fondo editorial del Estado de México. <http://cesup.org/wp-content/uploads/2019/03/CiudadYSeguridad.pdf>
- World Bank (2011). *Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27454>

Estudio de caso de la cooperación descentralizada en Oaxaca durante la administración 2016-2022

Guillermo Zamora y Martínez
Ángel Emmanuel Hernández Cruz

INTRODUCCIÓN

La realidad internacional contemporánea exige cada vez más el estudio de un mayor número de actores que impactan directamente en las interacciones entre homólogos y configuran nuevas formas de entender el mundo desde la disciplina de las relaciones internacionales (RR. II.). El monopolio *westphaliano* del Estado, el cual tuvo su inicio en 1648, se enfrenta así a una serie de retos que modifican su dominio en la toma de decisiones y el ejercicio del poder en la arena internacional. Este cambio en la configuración del sistema internacional presenta nuevas problemáticas, como la necesidad de proveer bienes públicos globales gracias a la globalización y a la alta interdependencia entre las naciones.

En este contexto, en el que la línea entre lo internacional y lo local es cada vez más difusa y delgada, es que los gobiernos locales se han insertado y han tomado relevancia internacional mediante el establecimiento de hermanamientos, memorándums de entendimiento (MoU), redes de ciudades, intercambio de información, lucha contra el cambio climático, la adopción de la Agenda 2030,²⁰ la lucha contra la pobreza, entre otros temas de agenda que enriquecen y complementan tanto las propias agendas subnacionales como su enfoque internacional (Suárez y Zapata, 2015, 11).

Dentro de esta diversidad de formas en las que los gobiernos estatales y locales son capaces de proyectarse internacionalmente, la línea temática que nos ocupa en este capítulo es la cooperación descentralizada (CD). Como refiere Esther Ponce (2016), hasta hace no mucho la cooperación internacional para el desarrollo (CID) era concebida de manera vertical y

²⁰ Consiste en una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos para las futuras generaciones con la premisa de "No dejar a nadie atrás".

estatocéntrica; sin embargo, la reorientación en su concepto permitió dejar atrás la idea de que los Estados eran los únicos actores en la regulación del desarrollo y que éste sólo podía concebirse dentro de la modernización y el crecimiento económico. Así, se incorporaron nuevas interpretaciones del desarrollo con las que la descentralización juega un papel muy importante en la mejora de la calidad de vida de los territorios en los que los gobiernos locales juegan un papel preponderante.

Bajo este contexto, se parte así de la pregunta de investigación: ¿de qué manera la internacionalización llevada a cabo por la Coordinación General de Enlace Federal y Relaciones Internacionales (CGEFRI) y la Coordinación General de Relaciones Internacionales (CGRI) de Oaxaca han posicionado al estado como un participante activo de la CD en México y el mundo? Con la siguiente premisa de trabajo: "Más Oaxaca en el Mundo y más Mundo en Oaxaca", la cooperación internacional de carácter descentralizada ha sido una estrategia fundamental durante la actual administración para convertirse en una de las entidades mejor posicionadas internacionalmente en México en los últimos años frente a periodos y administraciones anteriores. Este capítulo es un estudio de caso mediante una metodología de tipo cualitativa que contempla una revisión documental de textos académicos, así como de documentos oficiales, complementados con la observación participante e investigación-acción desde la Dirección de Geopolítica y Proyectos Estratégicos de la CGRI. De esta forma, estos elementos permiten la realización de un recuento de la internacionalización del estado durante los años de 2016-2022.

MARCO TEÓRICO

Es importante asumir, por una parte, que los gobiernos locales han buscado formas alternativas de desarrollo a través de la internacionalización gracias a fenómenos como la descentralización, entendida como la transferencia del ejercicio de la gobernanza desde los gobiernos centrales hacia otros niveles de gobierno o el marco jurídico que limita y trata de controlar el accionar internacional de los gobiernos no centrales (Lara, 2015). Por otra parte, Rafael Velázquez y Jorge Schiavon (2009) apuntan la CD como un complemento al desarrollo, siendo esta un ejercicio autónomo. Esta actividad internacional de los gobiernos locales se ha visto acentuada por dos motivos: uno exógeno, gracias a la globalización y la cada vez mayor

interdependencia entre las naciones del mundo y otro factor endógeno, el fortalecimiento democrático y la mayor descentralización en los sistemas políticos nacionales.

La CD es un concepto que se encuentra bajo una gran variedad de interpretaciones debido a su propia naturaleza. Diversos autores la han considerado desde el hermanamiento entre ciudades, subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), la participación en redes de sociedades, la transferencia de recursos, información o conocimiento, entre otros instrumentos. Así pues, debemos referirnos a la CD como aquellas acciones de cooperación provenientes desde los gobiernos locales que permitan el desarrollo local, poniendo en el centro de la acción a los gobiernos no centrales, dotándolos de cierta autonomía (Grandas, 2010).

A manera de contextualización, es importante mencionar que a mediados de la década de 1980 se realizaron los primeros estudios sobre la acción exterior de los gobiernos locales bajo novedosos enfoques de las RR. II., rompiendo con los estudios predominantes de la época enfocados en la Guerra Fría entre Estados Unidos de América y la Unión Soviética (Ortega, 2012). A posteriori, la Unión Europea (UE) introdujo por primera vez el concepto de CD en 1989 durante la IV Convención de Lomé con los países ACP (África, Caribe y Pacífico), estableciéndolo como un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo (Unión Europea, 1998). Sin embargo, no fue hasta 2004 cuando se amplió su concepto a uno que involucrara a más actores centrando sus esfuerzos en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible bajo una contribución a la diversificación, refuerzo de la participación de la sociedad civil y la democratización de los países en desarrollo. Además, "la descentralización de los gobiernos locales constituye un factor que permite que puedan promover sus intereses internacionalmente, pero en un marco de interés nacional general, compartir los costos y el conjunto de fuerzas y recursos de formulación de política exterior dentro del gobierno central, y buscar complementariedades" (Soldatos, 1991, 42).

Esther Ponce (2016) señala que la CD es aquella que considera las acciones de cooperación ejecutadas por los gobiernos locales. En tal sentido, el desarrollo territorial entendido como un proceso de construcción social e impulsado por la interacción de distintos actores y características propias

de la cooperación internacional ha permitido que los gobiernos locales ocupen un papel central en la ejecución, adaptado a las necesidades del territorio y haciendo viable las operaciones en materia de cooperación. De acuerdo con Sergio Rodríguez (2006), se concibe la CD como el elemento que permite la interacción entre actores locales, entendiéndose como partícipes en esta dinámica a las instituciones, ONG, sector privado y la sociedad civil.

Por otro lado, Pierre Hafteck (2003) la define como las relaciones de colaboración entre gobiernos locales de diferentes países, con el objetivo de lograr un desarrollo local sostenible, lo que implica algún tipo de intercambio o apoyo llevado a cabo por estas instituciones u otros actores locales. Al respecto, realiza un mapeo conceptual de la CD circunscribiéndola y analizando cómo se relaciona entre dos campos: la CID y las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Dentro de la delimitación de cada campo se encuentran elementos fundamentales, en el caso de la cooperación para el desarrollo la conforman temas relevantes como la participación del sector privado y las ONG, el apoyo a la descentralización. Mientras que los intercambios (de experiencia, recursos, capacidades técnicas, etc.), las relaciones entre asociaciones de gobiernos locales y el cabildeo son parte esencial del segundo campo. Desde este punto de vista conceptual, la CD es vista no solamente como un conglomerado de proyectos de ayuda ejecutados por los gobiernos locales, sino también como un apoyo innovador para la ayuda al desarrollo que a su vez sigue moldeándose en la práctica.

Dentro de esta lógica de cooperación, es imperante mencionar a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pues representan una dinámica importante en la cooperación internacional contemporánea. De acuerdo con Aldo García y Giovanni Camilleri (2016, 19), la CD permite el uso de las experiencias previas de los territorios sobre la aplicación de los ODS en el desarrollo local. Esto establece un diálogo entre distintos actores que operan en los territorios reforzando la capacidad de respuesta de los planes territoriales, reducir la fragmentación, aumentar el impacto local de los planes de desarrollo, así como incrementar la sostenibilidad de la mano con la sinergia entre los gobiernos locales y el gobierno central. También, al hablar de la territorialización de los ODS, cabe mencionar el potencial de la cooperación descentralizada Sur-Sur, la cual se encuentra

en auge, más aún en países de renta media (PRM), hay que aclarar que actualmente “más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo representa más del 70% de la población y 26% del producto interno bruto (PIB) mundial” (Titelman, 2012).

Leonardo Díaz (2008) señala en el texto *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, que la CD propicia el aprovechamiento de las capacidades del territorio en términos de habilidades técnicas y administrativas en favor del fortalecimiento de la gestión administrativa del territorio. Además, se debe entender al agente territorial en un doble sentido cooperativo, tanto receptor como oferente. Por último, la CD debe privilegiar la concertación social y la planificación entre los gobiernos centrales y locales en materia de desarrollo económico y social.

Con respecto a la CD en México, la participación de los gobiernos locales es muy amplia y se encuentra en constante aumento. Dicha participación es de suma importancia, pues les permite a los gobiernos locales proyectar su presencia en un contexto global con acceso a beneficios para las comunidades e impulsar el desarrollo local. Por ello, es indispensable contar con mecanismos que mejoren y promuevan la CD; además, las autoridades locales deben concientizarse de la importancia de esta herramienta y en ese sentido, invertir en ella, todo esto acompañado de una legislación en constante actualización que permita a los territorios cooperar internacionalmente en un estado de derecho (Velázquez y Schiavon, 2011).

ACCIONES CONCRETAS EN MATERIA DE CD EMPRENDIDAS POR LA CGEFRI Y LA CGRI DURANTE 2016-2022

Los retos de la gobernanza en el sistema internacional contemporáneo exigen cada vez más que los gobiernos locales desarrollen una administración eficiente, transparente y que ejecuten políticas públicas efectivas enfocadas a hacer que las cosas sucedan, responder a las necesidades de su población y coadyuven en el desarrollo de sus territorios. En este sentido, los gobiernos locales son actores que juegan un papel fundamental en distintos procesos y fenómenos del mundo actual. Este suceso se da mediante la descentralización del poder, antes concebido únicamente en manos del Estado, hacia una dimensión interna donde se distribuye entre los distintos territorios que lo conforman. Dicha dinámica no debe ser

pensada de manera vertical, es decir, del Estado al territorio, sino más bien desde la complementariedad, pues “la internacionalización de los gobiernos locales les permite, en un marco de interés nacional general, promover sus intereses hacia el exterior además de compartir los costos y el conjunto de fuerzas y recursos de formulación de política exterior dentro del gobierno central” (Soldatos, 1991, 42).

Si bien la ejecución de la política exterior en México es facultad del poder federal, en la normatividad jurídica mexicana existen mecanismos que permiten la participación de las entidades federativas en el marco de la cooperación internacional descentralizada (Velázquez y Schiavon, 2009). A este respecto, en el artículo 2, fracción II de la Ley sobre la Celebración de Tratados se define al acuerdo institucional como:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

Así, el establecimiento de dichos acuerdos abre la posibilidad de la participación internacional de los gobiernos locales. Además, existe una tendencia hacia que los gobiernos locales busquen una coordinación con instituciones federales a fin de acercarse a la toma de decisiones en materia de política exterior; además, es importante señalar también la labor que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con su reglamento interno, en el que se reconoce el derecho de los estados y municipios a ser partícipes de actividades y asuntos externos (Velázquez y Schiavon, 2009).

Bajo este marco legal, la administración en turno del estado de Oaxaca inició su administración bajo la premisa “Más Oaxaca en el Mundo y Más Mundo en Oaxaca” para proyectar al estado en el ámbito internacional. Para este fin están contemplados distintos mecanismos y estrategias en los que resalta la CD.

Con esta visión, la reforma llevada a cabo el 28 de enero de 2017 a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado permitió el establecimiento de la CGEFRI en su artículo 54. La CGEFRI no se limitaba únicamente a la proyección internacional del estado de Oaxaca sino también a atraer

inversión al territorio. Además, entre sus capacidades institucionales significaba el conducto institucional entre el Poder Ejecutivo y las embajadas, consulados, representaciones y delegaciones de los diferentes países acreditados ante el Gobierno federal. Por otro lado, al respecto de la CD, el reglamento interno de la CGEFRI en su artículo 11, fracción IX, establece que entre sus jurisdicciones está el “promover ante la instancia gubernamental correspondiente, la asesoría a autoridades municipales del Estado que participen en el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHID)”.

Siguiendo esta lógica, la actual administración en su 4to informe de gobierno estableció el propósito de atender a las necesidades de la población mediante la utilización de políticas públicas que hagan de Oaxaca un territorio incluyente, moderno, seguro, productivo, innovador y sustentable. En este sentido, tras la importancia que tuvo la CGEFRI y con la meta de impulsar la proyección internacional del Estado, en 2020 se tomó la decisión jurídica y administrativa de dividir a la oficina en una Coordinación General de Relaciones Internacionales (CGRI) y una Coordinación General de Enlace Federal (CGEF) (Universidad Anáhuac, 2021).

A continuación, se mencionan algunas acciones concretas en materia de CD que se han realizado a través de la CGEFRI y la CGRI durante el periodo comprendido de 2016- 2022.

El 23 de febrero de 2018 se realizó la instalación del Comité Asesor Local (CAL), el cual funciona como órgano regulador de las actividades del proyecto de Cooperación Bilateral Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea (LCS-II)²¹. Este laboratorio cuenta con la participación del Gobierno del Estado de Oaxaca, la Delegación de la Unión Europea en México (DUEM) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En este contexto, diversos esfuerzos de cooperación se han realizado de la mano del LCS-II y los demás actores parte que fueron mencionados con anterioridad.

Algunos de estos proyectos de cooperación son:

²¹ Constituye un esfuerzo para fortalecer la cohesión social en México por medio de la promoción de reformas estructurales que mejoren la igualdad de oportunidades en el acceso a la justicia, los derechos humanos, la seguridad, el empleo y los servicios públicos básicos.

1. Jornada por el Desarrollo Comunitario con Cohesión Social en Oaxaca: The Hunger Project (THP) México realizó en conjunto con otras organizaciones y dependencias, dos jornadas que se denominaron “Diálogos para el desarrollo comunitario con cohesión social” y “Encuentro de experiencias pedagógicas: pensamientos y saberes para una buena gobernanza desde las comunidades rurales e indígenas”. En ellas se dialogó sobre el intercambio de ideas enfocadas en el desarrollo para alcanzar vidas plenas con un enfoque de derechos humanos.
2. También de la mano de THP México se implementó el proyecto Manos y Voces a la Obra: Participación Comunitaria Indígena en la Gobernanza Municipal, con el que se desarrolló el cuarto módulo de la Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades titulado “Desarrollo Sostenible, construyendo nuestras alternativas”. Dicha acción llevada a cabo en el municipio de San José Tenango generó el conocimiento y la apropiación de agendas globales de desarrollo y los ODS enfocados a temas de servicios básicos: soberanía alimentaria, recursos naturales, cambio climático, economía solidaria e incidencia (LCS-II, 2018).

Por otra parte, Natura A. C., como solicitante, y Unidades de Manejo Forestal (UMAFOR) Istmo Pacifico A. C., como cosolicitante, llevaron a cabo una profesionalización de jóvenes indígenas para evitar la exclusión del sector turístico y obtener un empleo permanente y de calidad. Esta acción permitió a las empresas ecoturísticas de cada una de las comunidades participantes ofrecer servicios de calidad y con esto la posibilidad para que los jóvenes participantes en este proyecto obtuvieran una fuente de empleo formal. Gracias a esto se generaron 138 empleos directos y 146 indirectos.

También, la organización EQUIS: Justicia para las mujeres lideró el proyecto “Ciudadanizando la Justicia: Modelo de acompañamiento a tribunales de Oaxaca, Tlaxcala y CDMX”. Dicho proyecto consiste en el diseño y aplicación de procesos de sensibilización, formación, capacitación, organización y evaluación que permitan medir el grado de incorporación de la perspectiva de género, además de la instalación de capacidades técnicas en organizaciones de la sociedad civil. Como resultado, setenta jueces recibieron capacitación introductoria para juzgar con perspectiva de género;

se logró fortalecer la cultura institucional de igualdad y no discriminación y se consolidó el primer grupo de organizaciones a nivel nacional que monitorean al Poder Judicial a través del análisis de sentencias.

También, dentro de las acciones llevadas a cabo en coordinación con la UE, se realizó la firma de la Carta de Intención de Cooperación bilateral entre la Unión Europea y el Gobierno de Oaxaca. Este proyecto representó una inversión de un millón de euros que serían ejercidos por la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), así como una subvención de otro millón de euros para la organización civil Oxfam México, con la finalidad de reducir la brecha de desigualdad en el estado (Comunicación Social del Estado, 2018). Esta firma inició la implementación del programa Gestión Territorial y Planificación Participativa. Posteriormente, en el marco de este programa se presentó la Unidad Técnica Regional con la finalidad de permitir a la sociedad oaxaqueña participar en proyectos sin fines de lucro, priorizando a los grupos más vulnerables en búsqueda de detonar la inclusión económica y el empoderamiento de la ciudadanía (Comunicación Social del Estado, 2019).

El 19 y 20 de marzo de 2018 se llevó a cabo en la ciudad de Oaxaca el Tercer Retiro del Grupo Amigos de Monterrey, conformado por distintos actores en materia de cooperación, que desde el año 2002 se reúnen periódicamente para entablar diálogos y establecer acuerdos sobre financiación al desarrollo (FfD).²² En este evento sin precedentes se conversó también sobre la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Para su desarrollo, el gobierno del Estado en coordinación con la AMEXCID recibió a más de cien diplomáticos de 42 países, 12 organismos internacionales y 8 organizaciones de la sociedad civil. El evento contó también con el apoyo de los gobiernos de Alemania y Suiza, y como coorganizadores a Bangladesh, Bielorrusia, Cabo Verde, Chile, Etiopía, Indonesia y República Checa (Gobierno de México, 2018).

Dentro de las diversas dependencias, agencias y organizaciones con las que coopera activamente la actual administración del Estado de Oaxaca se encuentra la *Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)*. Esta agencia representa un actor muy importante en materia de CID en

²² Se centra en brindar respaldo al seguimiento de los acuerdos y compromisos alcanzados durante las tres principales conferencias sobre la financiación para el desarrollo en Monterrey, en 2002; en Doha, Qatar, en 2008; y en Addis Abeba, Etiopía, en 2015.

Oaxaca. En este sentido, algunas de las acciones que se han realizado en conjunto se describen a continuación:

- El Gobierno del Estado, a través del Consejo Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030, llevó a cabo la capacitación denominada “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su implementación en Oaxaca”, su objetivo principal es transferir conocimiento sobre la instrumentación de dicha Agenda, así como dar herramientas para su implementación en las políticas públicas estatales. La capacitación estuvo a cargo de representantes de la GIZ, y dirigida a titulares y mandos medios de los diferentes sectores que conforman la Administración Pública Estatal (APE) (Comunicación Social del Estado, 2019).
- Además, en 2020 inició el proyecto Redes de Aprendizaje en Sistemas de Gestión de Energía Municipal, financiado por la GIZ de la mano del programa Apoyo a la Transición Energética en México (TrEM). Entre las acciones que se han llevado en este marco, se destaca: 1) la firma de una carta de adopción de política energética de siete municipios del Estado —Cuilapam de Guerrero, Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa María Atzompa y Villa de Zaachila—; 2) la GIZ ha realizado tres visitas a dichas localidades para realizar diagnósticos energéticos en zonas con alto consumo, de la mano de la Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca (SEBIEN) y los enlaces técnicos correspondientes a cada una de las autoridades municipales; 3) dichos diagnósticos tuvieron como resultado el identificar oportunidades de ahorro en alumbrado público, sistemas de bombeo y edificios públicos; además, también se precisaron medidas que permitan disminuir costos en mantenimiento y operación, logrando así ahorro financiero en el gasto público y evitar emisiones al ambiente (GIZ, 2021).

Además, gracias a la coordinación de la Secretaría de Economía, ProMéxico, ProChile, ProColombia y PromPerú se llevó a cabo la VI Macrorrueda de Negocios de la Alianza del Pacífico en Oaxaca. Este importante evento representó una plataforma comercial entre Chile,

Colombia, México y Perú, generando negociaciones de más de 116 millones de dólares y la participación de más de 50 empresas oaxaqueñas. Al respecto, se reconoció el potencial de Oaxaca y su desarrollo económico (Alianza del Pacífico, 2018).

De igual importancia, en la LIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se creó la Comisión del Mezcal. Dicho evento contó con la participación del Gobierno federal, los integrantes de la CONAGO, organismos especializados, cámaras de comercio, productores y comercializadores de esta bebida. Bajo la coordinación del Mtro. Alejandro Murat Hinojosa, esta comisión tiene entre sus objetivos la consolidación del crecimiento del proceso producción comercialización del mezcal para convertirlo en un mercado más justo, la potencialización de la producción del mezcal en el país con un enfoque de desarrollo sostenible en concordancia con la Agenda 2030 y la internacionalización de la cultura del mezcal y fortalecimiento de la Denominación de Origen (DOM) en los estados que cuenten con la misma (Sinaloa, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán, Aguascalientes, Morelos y Puebla). La Comisión del Mezcal fue aprobada el 21 de febrero de 2020 en la LVII Reunión Ordinaria de la Conferencia (CONAGO, 2020).

La CGRI, en coordinación con la CONAGO y la Universidad Anáhuac, en el marco del Pacto Oaxaca, entregó una carta compromiso al gobernador del estado, por medio del cual se suman a dicho pacto que busca generar bienestar, desarrollo y crecimiento en la región y que fue impulsado desde la Comisión de Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste de la CONAGO. A través de la carta se dio acceso al otorgamiento de becas de hasta un 30% de descuento a servidores públicos de las 32 entidades federativas que conforman la CONAGO, así como los integrantes de la secretaría técnica de dicho organismo (Anáhuac, 2020).

Derivado de la pandemia del COVID-19, las actividades internacionales tuvieron un *impasse* como lo ocurrió en todo el mundo. Siendo así que la CGRI se vio inmersa en un proceso de reingeniería administrativa, financiera y estructural. Con la reapertura de las fronteras internacionales se realizó el evento insignia de la presencia de “Los alebrijes gigantes en el Rockefeller Center” en la ciudad de Nueva York, mostrando con ello que Oaxaca se encontraba listo para recibir nuevamente a turistas y visitantes con todas las medidas de bioseguridad (El Universal, 2021) (ver Figura 1).

Figura 1.

Alebrijes gigantes en el Rockefeller Center de Nueva York.



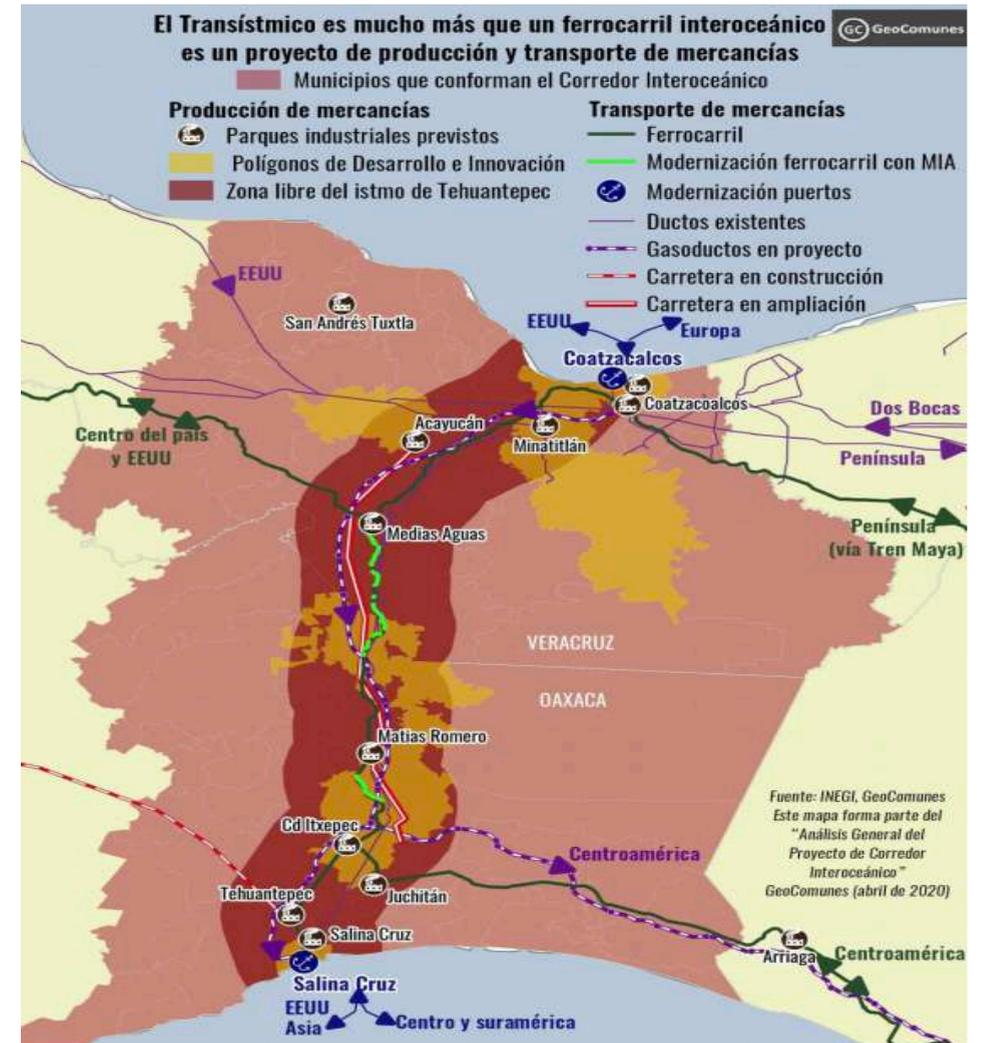
Nota: Adaptado del Twitter de Alejandro Murat, 22 de octubre de 2021, <https://twitter.com/alejandromurat/status/1451600180189581315/photo/4>

Es de suma importancia mencionar también la participación del Estado de Oaxaca en el magno proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), cuyo propósito es afianzar una plataforma logística que coadyuve en la prestación de servicios de administración portuaria en los puertos de Salina Cruz, Oaxaca, y Coatzacoalcos, Veracruz, facilitando el traslado de mercancías a Europa, Asia y EE. UU., mediante una red ferroviaria de 309 kilómetros, en esta región comprendida por 79 municipios, 46 de Oaxaca y 33 de Veracruz. En este respecto, la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, en conjunto con la CGRI, la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable (SINFRA), son parte activa en el vital trabajo de la implementación y aplicación del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, el cual representa un monto estimado de 213,917 MDP de inversión y un impacto

para 2.23 millones de habitantes en la región (Gobierno de México, s/f), siendo Oaxaca de las entidades federativas más beneficiadas (ver Figura 2).

Figura 2.

Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, México.



Nota: Adaptado de Análisis General del Proyecto de Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec por Colectivo Geocomunes, 2020. Copyrights <http://geocomunes.org/>

En este orden de ideas, se instaló la Comisión Intersecretarial del Estado de Oaxaca ante el proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), la cual está integrada por un cuerpo colegiado de servidores públicos, dependencias y entidades del Gobierno de Oaxaca y se encuentra encargada de analizar, aprobar e implementar las políticas gubernamentales para el cumplimiento del objetivo del Proyecto Interoceánico; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos, privados, nacionales y extranjeros, así como vigilar el cumplimiento de los acuerdos entre otras cuestiones (Comunicación Social del Estado, 2020).

MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ESTADO DE OAXACA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030

En septiembre de 2015 todos los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaron la Agenda 2030, la cual establece 17 ODS, que comprenden las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, ambiental y económica. México ha adoptado esta Agenda con un firme compromiso fijando sus propias estrategias y movilizandolos medios necesarios para su implementación.

En seguimiento a ello y con la finalidad de replicar los esfuerzos internacionales y nacionales en el cumplimiento de los ODS a nivel local, se creó el Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca presidido por el gobernador de la entidad. Su objetivo principal es coordinar las acciones para el diseño, ejecución y evaluación de estrategias políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030, además de informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores. En el ámbito técnico para la implementación de la agenda se crearon también dos órganos auxiliares intersecretariales: el Comité de Trabajo Técnico y el Grupo Jurídico.

En el seguimiento de estas acciones, la COPLADE realizó una revisión del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016-2022, analizando en conjunto con la Administración Pública Federal (APF) las contribuciones del PED para el cumplimiento de los objetivos y metas de desarrollo sostenible; en este sentido, el instrumento eje de la planeación estatal tiene una vinculación con la Agenda 2030 contribuyendo así a los esfuerzos del Estado en el cumplimiento de dicha Agenda.

Sin duda, las alianzas multiactor representan una estrategia fundamental en la CD para el cumplimiento de la Agenda. En este sentido, el Gobierno del Estado se centró en dos mecanismos: 1) se instalaron tres comités de trabajo que conforman las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, crecimiento económico y sustentabilidad ambiental. En dichos comités participan representantes de la sociedad civil, academia, sector productivo y dependencias estatales. 2) Colaboración activa con la GIZ gracias al acuerdo de cooperación técnica existente entre las dos partes, el cual tiene como propósito coadyuvar a la implementación de la Agenda a nivel estatal y municipal, adoptando los principios de inclusión y de no dejar a nadie atrás, el desarrollo de instrumentos para el monitoreo de indicadores sobre la implementación de la Agenda 2030 a nivel municipal y la integración del desarrollo sostenible en el uso de recursos que los municipios reciben de la federación a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), priorizando la inversión pública municipal (Revisión Estatal Voluntaria, 2018).

Este marco de cooperación fue resultado de la aplicación conjunta al 2030 Agenda Transformation Fund del Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de Alemania (BMZ, por sus siglas en alemán) (Elías, 2019). En el marco de dicha cooperación técnica se han obtenido instrumentos importantes para el desarrollo del Estado. Entre ellos se encuentra la Guía de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible, la cual orienta a los gobiernos municipales en la elaboración de los planes municipales de desarrollo (PMD), contemplando un enfoque participativo que contemple el DS (Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca, 2019). Además, como se mencionó anteriormente, se han llevado a cabo diversas capacitaciones técnicas para la implementación de la Agenda y la firma de una carta de intención con diez municipios piloto²³ para llevar a cabo su integración en un proyecto en colaboración con la GIZ bajo un marco de planeación, monitoreo y financiamiento municipal, a posteriori se tiene pensado aplicar dicho proyecto a los 560 municipios restantes del Estado de Oaxaca (Revisión Estatal Voluntaria, 2018).

²³ Heroica Ciudad de Huajuapán de León, San Cristóbal Amoltepec, San Jacinto Amilpas, San Pedro Amuzgos, San Pedro Pochutla, Miahuatlán de Porfirio Díaz, San José Tenango, San Felipe Jalapa de Díaz, Teococuilco de Marcos Pérez y Santo Domingo Tehuantepec.

RESULTADOS

La administración encabezada por el Mtro. Alejandro Murat Hinojosa promueve una activa y constante labor en materia de alianzas multiactor, con la que la coordinación interinstitucional representa un papel fundamental en el fomento de la cooperación entre las Dependencias de la Administración Pública Estatal (APE) y los demás actores que integran la toma de decisiones y la gobernanza estatal con la finalidad de lograr los objetivos de esta administración y los resultados que la ciudadanía demanda, así como responder a las necesidades de la sociedad oaxaqueña.

Entre las instancias federales e internacionales con las que Oaxaca ha establecido relaciones de colaboración, diplomáticas y cooperación se encuentran la AMEXCID, la Delegación de la Unión Europea en México (DUEM), la GIZ, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), el Consulado de México en Nueva York, la Embajada de China en México y la Embajada de Colombia en México, entre otros. En este orden de ideas, la cooperación internacional de carácter descentralizada ha sido una estrategia fundamental durante la actual administración para convertirse en una de las entidades mejor posicionadas internacionalmente en México en los últimos años, muestra de ello son los distintos reconocimientos de las dependencias federales a la CGEFRI por su activa labor en la realización de CID y CD.

De esta forma, en octubre del 2018 el gobierno estatal, a través del Lic. Pedro Matar, encargado de despacho de la CGEFRI (hoy coordinador general de la CGRI) obtuvo el nombramiento como miembro del Consejo Técnico de Gobiernos Locales durante el periodo 2018-2020. Este consejo se encuentra presidido por la AMEXCID y tiene como objetivo incorporar a los representantes de los gobiernos estatales y municipales a los mecanismos de vinculación y concertación de la AMEXCID, en miras de incrementar el papel de los gobiernos locales en el ámbito de la CID.

También durante el 2018 en el marco del XXXII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), con la representación del Mtro. Guillermo Zamora, el Estado de Oaxaca se convirtió en miembro fundador del Comité Académico: Acción Exterior de Gobiernos y Actores Locales, siendo de esta manera parte de la investigación y discusión académica orientada a pensar en innovadoras soluciones que resuelvan las problemáticas de los territorios desde una perspectiva global.

De igual manera, gracias al trabajo en materia de proyección y cooperación internacional de Oaxaca, el Gobierno del Estado, por medio de la CGRI, asumió a través del Mtro. Guillermo Zamora la vice-coordinación de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales (AMAIE) para el periodo 2021-2023. Desde su creación en 2008 la AMAIE cuenta con 28 miembros y pretende ser pionera en la creación de una organización nacional de oficinas de asuntos internacionales, mediante la cual se articulen y fortalezcan las actividades entre los gobiernos locales con el acompañamiento de la SER y la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) (Universidad Anáhuac, 2021).

Además, la sociedad oaxaqueña se ha visto beneficiada por la activa labor de cooperación entre el Gobierno del Estado a través de la CGEFRI y CGRI, otras dependencias estatales y los demás actores cooperantes de naturaleza internacional. Al respecto, el trabajo colaborativo con la GIZ ha representado un conjunto de esfuerzos bilaterales en el fortalecimiento de las capacidades para la consecución del desarrollo sostenible, la implementación de la Agenda 2030 a nivel estatal y municipal y en la ejecución de proyectos en beneficio de la ciudadanía, como las Redes de Aprendizaje en Sistemas de Gestión de Energía Municipal, las cuales además de representar soluciones innovadoras a las demandas actuales, otorgan resultados en las mejoras de calidad de vida que las y los oaxaqueños merecen.

Por otro lado, el CIIT representa un modelo regional con la posibilidad de ser un corredor industrial de valor agregado y de inversión inmejorable. Sin embargo, la importancia no radica solamente en el valor de capital que este magno proyecto representa, lo más importante será una fuente de desarrollo social para las comunidades que más lo necesitan. También este proyecto puede representar la consolidación del Tratado entre México, EE. UU. y Canadá (T-MEC) en materia comercial, en un contexto global y en constante cambio donde las oportunidades de cooperación para el desarrollo de tipo descentralizada jugarán un papel fundamental.

Al respecto se encuentran resultados de cooperación y coordinación tanto estatal como internacional. A nivel local se han llevado acciones como la firma de la “Minuta de acuerdo de voluntades para modernizar el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec”, en conjunto con la administración actual los presidentes municipales de los territorios participantes en el proyecto y el propio CIIT; en este sentido, se trabaja

activamente con los 46 municipios oaxaqueños que se encuentran involucrados proporcionando información sobre los beneficios que podrán obtener de los cinco tramos que contemplan las obras y su participación en el Corredor Interoceánico. En lo referente a acciones con proyección internacional, se firmó el Convenio de Colaboración entre el World Free Zone Organization (WFZO), el CIIT, el Gobierno del Estado de Veracruz y el Gobierno del Estado de Oaxaca, dicho convenio tiene como finalidad la implementación de un acuerdo en materia de comercio exterior para la región sursureste del país.

Es de destacar también la elaboración de la Revisión Estatal Voluntaria, siendo un primer informe de actividades acerca del cumplimiento de la implementación de la Agenda. Este ejercicio ha permitido identificar desafíos y emprender soluciones a los mismos en la construcción de políticas públicas enfocadas al desarrollo sostenible. Sin duda, los esfuerzos realizados para la consecución de dicha agenda en Oaxaca permitirán cooperar activamente con distintas dependencias, posicionando a la entidad como un referente en la materia en México y el mundo, además de cumplir con los principios de inclusión y de no dejar a nadie atrás, fortaleciendo alianzas no sólo con el exterior sino también en la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, el sector productivo y la academia en la Agenda 2030 en el Estado de Oaxaca.

CONCLUSIÓN

El Gobierno del Estado de Oaxaca durante la actual administración (2016-2022) se ha comprometido con ser un participante activo y un actor real de la CD en México y el mundo. Bajo la premisa “Más Oaxaca en el mundo y más mundo en Oaxaca”, las acciones llevadas a cabo entre otras dependencias e instancias, a través de la CGEFRI y posteriormente por la CGRI, han impulsado alianzas de cooperación para lograr una mayor presencia del estado a nivel nacional e internacional, y así atraer la inversión que conlleve a incrementar el crecimiento y desarrollo económico en beneficio de las y los oaxaqueños, llevando a Oaxaca a ser una de las entidades con mayor proyección internacional en México. Además, el Gobierno del Estado, de acuerdo con el PED 2016-2022, durante la presente gestión ha implementado distintas acciones con la finalidad de concretar dichas

políticas públicas, donde siempre ha estado presente el desarrollo social, la inclusión y la importancia de la proyección internacional del Estado.

Oaxaca tiene 570 municipios en un contexto donde más de la mitad de la población vive en comunidades de menos de 2500 habitantes; además, la multiétnicidad y multiculturalidad es de vastas proporciones, así, la realidad social del territorio en un contexto internacional en constante cambio atraviesa por dinámicas que modifican y adquieren nuevas necesidades. Por ello, el gobierno estatal debe ser capaz de responder a estas demandas por todos los frentes que le sea posible, donde la cooperación internacional de carácter descentralizada resulta una estrategia fundamental no sólo para coadyuvar a la proyección internacional del Estado, sino también en la elaboración de políticas públicas, proyectos y alianzas que permitan trabajar en coordinación con los actores que convergen en el desarrollo del estado con una visión hacia las personas, la productividad y el planeta, en beneficio de las y los oaxaqueños sobre todo para los que más lo necesitan.

Sin duda existen aún desafíos por superar y áreas de oportunidad por cubrir, como la correcta implementación de la Agenda 2030 a nivel estatal y municipal; sin embargo, los esfuerzos coordinados de la presente administración en conjunto con el trabajo a nivel nacional e internacional permitirán implementar mecanismos innovadores y proyectos con responsabilidad social que beneficien el desarrollo del Estado de Oaxaca. En este sentido, la activa labor de la cooperación internacional que posiciona a Oaxaca como un actor real en la arena internacional debe no sólo mantener el camino recorrido, sino también continuar con el firme compromiso de mejorar, esto siempre en beneficio de la población.

REFERENCIAS

- Alianza del Pacífico (2018). *VI Macrorrueda de Negocios de la Alianza del Pacífico 2018*. <https://alianzapacifico.net/vi-macrorrueda-de-negocios-de-la-alianza-del-pacifico-2018-2/>
- Ayala, C. (s/f). *México, un país de renta media en el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo*. Observatorio de Cooperación Internacional México.
- Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado de Oaxaca (2019). *Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible*. Gobierno del Estado de Oaxaca.

- Comunicación Social del Estado (2018). *Impulsarán Gobierno de Oaxaca y Unión Europea proyectos en beneficio de las regiones de la entidad*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/impulsaran-gobierno-de-oaxaca-y-union-europea-proyectos-en-beneficio-de-las-regiones-de-la-entidad/>
- Comunicación Social del Estado (2019). *Capacitan a funcionarios estatales sobre la implementación de la Agenda 2030 en Oaxaca*. <http://www.agenda2030.oaxaca.gob.mx/index.php/2019/01/10/capacitan-a-funcionarios-estatales-sobre-la-implementacion-de-la-agenda-2030-en-oaxaca/>
- Comunicación Social del Estado (2019). *Impulsarán Coplade y Unión Europea proyectos de impacto regional para Oaxaca*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/impulsaran-copla-de-y-union-europea-proyectos-de-impacto-regional-para-oaxaca/>
- Comunicación Social del Estado (2020). *Instala Alejandro Murat Comisión Intersecretarial del Estado de Oaxaca para el Proyecto del Corredor Interoceánico*. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/instala-alejandro-murat-comision-intersecretarial-del-estado-de-oaxaca-para-el-proyecto-del-corredor-interoceanico/>
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2020). *Comisión del Mezcal*. CONAGO. https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/Mezcal/documentos/20211103_C_M_FICHATECNICA_ST.pdf
- Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (2021). *Oaxaca fortalece su aprendizaje, intercambio y sustentabilidad energética con Sistemas de Gestión de la Energía Municipales*. GIZ. <http://cooperacionenergiasustentable.mx/rda-sgen-oaxaca/>
- Coordinación Federal de Enlace y Relaciones Internacionales (2018). *Reglamento Interno*. https://www.finanzasaoaxaca.gob.mx/pdf/acceso_informacion/2018/Folio%20742018.pdf
- Díaz, L. (2008). *La Cooperación Oficial Descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. La Catarata.
- Elías, M. (2019). *Metodología de selección de los municipios que forman parte de la estrategia con la cooperación alemana para el desarrollo sostenible en México (GIZ)*. Gobierno del Estado.
- Miranda, F. (2021). *Alebrijes gigantes de artesanos oaxaqueños pintan el corazón de NY*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/alebrijes-gigantes-de-artesanos-oaxaqueños-pintan-el-corazon-de-ny>
- García, A., Camilleri, G. (2016). El rol estratégico de los territorios y de la cooperación descentralizada en la Agenda post-2015. *Revista española de desarrollo y cooperación*, (37), 13-23.
- Rodríguez, S. (coord.). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Gobierno del Estado de Chiapas, MAP.
- Gobierno de México (2018). *Reporte e Intervenciones del Tercer Retiro del Grupo de "Amigos de Monterrey"*. <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/intervenciones-del-tercer-retiro-del-grupo-de-amigos-de-monterrey>

- Gobierno de México (s/f). *Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*. <https://www.gob.mx/desarrollodelistmo>
- Gobierno del Estado de Oaxaca (2018). *Revisión Estatal Voluntaria*. <http://www.agenda2030.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/REV-VERSION-ESPAN%CC%83OL-FINAL-26-junio.pdf>
- Gómez, M., Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL. https://eprints.ucm.es/id/eprint/42533/1/El_sistema_internacional_de_cooperacion.pdf
- Grandas, E. (2010). La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. *Revista Análisis Internacional*, (1), 48-68
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping. *Wiley InterScience*, (23), 333-345.
- Huitrón, A. (2021). Valorando la cooperación Sur-Sur. Un estudio comparado de las experiencias de Colombia y México en el periodo 2008-2019. *Foro internacional*, 61(1), 81-125.
- Laboratorio de Cohesión Social II México-Unión Europea (2018). *Continúa la Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades*. <https://cohesionsocialmxue.org/continua-la-escuela-municipal-para-el-desarrollo-liderado-por-las-comunidades/>
- Lara, R. (2016). Recuento de la naturaleza de la acción paradiplomática en México en S., González, N., Cornago, C., Ovando (Eds.) *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos* (111-160). RILEditores.
- Pereña, J. (2014). México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (102), 15-28
- Ponce, E. (2016). Fundamentos y Actuación de la Cooperación Descentralizada y para el Desarrollo Local. En E. Ponce, S. Lucatello, L. Huacuja, R. Velázquez (Eds.), *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: una perspectiva desde México* (87-106). LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Comisión Europea (1998, 30 de julio). Reglamento (ce) N° 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada». En Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- Schiavon, J., Velázquez, R. (2009). Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México. *Documentos de trabajo del CIDE*, (187), 1-22. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/233/1/000096614_documento.pdf
- Schiavon, J., Velázquez, R. (2011). La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México. *Documentos de trabajo del CIDE*, (219), 1-25. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/830/106898.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Soldatos, P. (1991). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In H. Michelmann, P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of the subnational units* (34-53). Oxford University Press.
- Suárez, E., Zapata, E. (2015). Gobiernos locales: actores internacionales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 11-18.
- Titelman, D. (2012). *Países de renta media y una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo*. Notas de la CEPAL. <https://www.cepal.org/notas/74/Opinion>
- Universidad Anáhuac (2020). *La universidad Anáhuac se suma al pacto Oaxaca*. <https://www.anahuac.mx/mexico/noticias/la-universidad-anahuac-se-suma-al-pacto-oaxaca>
- Universidad Anáhuac (2021). *Nuestro egresado, el Mtro. Guillermo Zamora, asume la vice coordinación de la AMAIE*. <https://www.anahuac.mx/mexico/noticias/guillermo-zamora-asume-la-vice-coordinacion-de-la-amaie>
- Universidad Anáhuac (2021). *Guillermo Zamora comparte su experiencia profesional en relaciones internacionales*. <https://www.anahuac.mx/mexico/noticias/guillermo-zamora-experiencia-profesional-en-relaciones-internacionales>

Cooperación descentralizada en el proyecto volcán de fuego, montaña de agua en Colima, México

Beatriz Paola Enríquez Lagos
Angélica Lizeth Jiménez Hernández

INTRODUCCIÓN

Las problemáticas ambientales en el mundo están aumentando debido a diversos factores, como el aumento exponencial de la población, así como el hiper-consumismo, lo que genera una producción desmedida y desgaste de los recursos naturales. Tal es el caso de la zona norte de Colima que está rodeado por colinas y montañas con una vegetación basta²⁴; sin embargo, debido al aumento de la demografía en los últimos años, combinado con la explotación desmesurada de los recursos naturales, el avance de la frontera agrícola y la falta de estudios técnicos como un inventario ambiental y puntos críticos de disponibilidad de recursos hídricos dieron como consecuencia diversos problemas medioambientales como la deforestación, la escasez de agua o el peligro de extinción de flora y fauna endémica de la región, por señalar algunos.

La zona norte del estado está caracterizada por la vista de dos volcanes:

El Volcán de Fuego de Colima o simplemente Volcán de Colima (3860 msnm) es un estratovolcán andesítico que forma parte, junto con el Cántaro y el Nevado de Colima (4330 msnm.), de un complejo volcánico con orientación Norte-Sur llamado Complejo Volcánico de Colima (CVC), ubicado en el sector occidental del Cinturón Volcánico Transmexicano y cuyas coordenadas geográficas (19°30'44"N y 103°37'02"W) lo sitúan entre los estados de Colima (municipios de Comala y Cuauhtémoc) y Jalisco (municipios de Tuxpan, Zapotitlán y Tonila) (Universidad de Colima, 2015, par. 1)²⁵. (ver Figura 1).

²⁴ El estado de Colima se encuentra en el Occidente de México; tiene una extensión de 5,626.9 km² lo que representa 0.3% de la superficie del país y una población de 731,391 habitantes (INEGI, 2019). Esta entidad federativa está integrada por sólo diez municipios (Armería, Colima, Cómala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán, Manzanillo, Minatitlán, Tecmán, Villa de Álvarez).

²⁵ En la actualidad existen, tanto en los estados de Colima y Jalisco, un número de poblaciones vulnerables ante una posible erupción. Los depósitos de flujos piroclásticos, lluvia de pómez y cenizas y de flujos de lodo o lahares,

Figura 1.
Vista desde la falda del Volcán de Fuego de Colima.



Nota: Adaptado de *Conoce volcán de fuego montaña de agua* por Cervecería de Colima, 2021, <https://cerveceriadecolima.com/blogs/sustentabilidad/conoce-a-volcan-de-fuego-montana-de-agua#> Cortesía Cervecería de Colima.

El capítulo reseña el proceso de construcción del “Volcán de Fuego Montaña de Agua”, que puede presentarse como exitoso al mitigar efectos generados por el cambio climático, a tal grado que se ha buscado replicar en otras latitudes. El logro del desarrollo sostenible es un fin común, por lo que cada día más actores locales e internacionales se unen y cooperan

así como de lluvia ácida podrían afectar en primera instancia a las poblaciones de La Yerbabuena, La Becerrera, Rancho El Jabalí, San Antonio y Rancho la Joya, en Colima, además de Juan Barragán, Agostadero, Los Machos, El Borbollón, Durazno, San Marcos, Tonila, Cofradía de Tonila, Causentla, El Fresnal, Atenguillo, Saucillo, El Embudo y El Chayán, en Jalisco, y en segundo término a otras poblaciones de ambos estados un poco más alejadas por lluvia de ceniza como son Quisería, Ciudad Guzmán, Tuxpan, la ciudad de Colima, Villa de Álvarez, Comala y Cuauhtémoc, por citar algunas (Universidad de Colima, 2015, par. 3).

para buscar soluciones verdaderas. Algunos de los problemas medioambientales ya han encontrado solución y algunos otros han tenido un avance significativo gracias al uso de instrumentos de paradiplomacia, como el caso de la cooperación descentralizada (CD).

La puesta en práctica del proyecto VFMA ha representado una solución tangible a la problemática que se presenta en esta zona. El presente capítulo parte de las preguntas: ¿de qué manera la CD puede fungir como una herramienta valiosa para el logro del desarrollo sostenible mediante proyectos innovadores, como el caso de “Volcán de Fuego Montaña de Agua”? ¿Cómo podrá reproducirse como un caso de éxito a nivel internacional? Con la siguiente premisa de trabajo, en el que la CD es una herramienta valiosa de unión de esfuerzos y saberes para poder lograr aspectos determinados del desarrollo sostenible. Para ello, el objetivo es el de analizar el proceso de construcción del proyecto VFMA que fue puesto en marcha gracias a la colaboración de diversos actores locales en la localidad de Colima; posteriormente analizar los beneficios y los aciertos logrados por el proyecto, y por último explorar los factores para su reproducción internacional.

MARCO TEÓRICO

El estudio del neoliberalismo institucional da sustento al análisis propuesto, ya que retoma y señala la importancia de las organizaciones y actores en la resolución de conflictos. Esta teoría supone que los Estados son agentes clave y examinan las fuerzas materiales de la política mundial, así como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos. Algunos elementos importantes a recuperar derivadas de esta teoría y vinculadas directamente con el proyecto Volcán de Fuego Montaña de Agua son: 1) interacción de la transparencia; 2) información compartida; 3) reciprocidad; 4) reducción de costos de transacción; y 5) reducción de posibilidades de conflicto.

En este caso, el conflicto resulta al tener una problemática en común: la escasez de agua en la zona, por lo que se buscó la cooperación local e internacional. Con respecto a esto, para Keohane (1988) la cooperación ha sido utilizada de forma más evidente desde los años 70, como una herramienta de gran utilidad en el manejo, conservación y desarrollo; gracias a ella se ha logrado la obtención de grandes resultados mediante

el intercambio de experiencias, capacitación, intercambios técnicos y las gestiones de recursos económicos. Para entenderla es necesario conocer la forma en que las tendencias globales se trasladan a la estructura, las modalidades o las áreas de cooperación, e inversamente la forma en que las instituciones y las normas afectan la política mundial.

Esta teoría dice que muchas de las acciones estatales dependen de diversos acuerdos institucionales, “los cuales afectan el flujo de información y las oportunidades de negociar. La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos, de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles, y las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales” (Keohane, 1998).

Dentro de los principales objetivos de esta teoría esta promover un entorno de colaboración, ya sea en seguridad, desarrollo, comercio, etc. Autores como Axelrod (1984) y Grieco (1990) conciben a la “cooperación como una alternativa viable en la búsqueda de satisfactores para los Estados en la escena internacional. Las instituciones internacionales son capaces de otorgar alternativas confiables para superar el dilema de seguridad de los Estados, por lo que resulta viable apoyarlas cooperando con otros gobiernos”. Por otra parte, autores como Giordano *et al.* (2005) mencionan que la existencia de un mecanismo institucional puede prevenir conflictos tomando herramientas para el diálogo y la cooperación.

El neoliberalismo institucional puede generar relaciones estrechas de cooperación en caso de que existan conflictos, en este sentido, podemos considerar las instituciones como una posibilidad de solución de problemas, especialmente para lograr una reducción de los costos de transacción, fomentar la cooperación y el flujo de información compartida.

GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

El agua es un recurso indispensable para la vida, este recurso data de poco más de cuatro billones de años y con el paso del tiempo se ha concentrado en contenedores superficiales como ríos, lagos, océanos, corrientes y humedales. Al planeta tierra se le conoce como planeta de agua ya que el 70% de toda la superficie es agua y sólo el 30% restante lo compone la tierra firme. El 97.5% del total de agua pertenece a mares y océanos, el restante 2.5% es agua dulce. De esta, 69.7% es agua congelada, 30% es subterránea

y tan sólo el 0.3% se encuentra en los ríos y lagos (Mecano, 2009). Este último porcentaje disponible para el consumo de los seres humanos, se aprovecha también para distintas actividades de producción de alimentos, bienes y servicios.

Los primeros intentos de ofrecer un concepto adecuado al término sustentabilidad aparece en el primer capítulo de *Nuestro futuro común*, el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, conocido como Informe Brundtland (CMMAD) de 1988. Ahí se afirma que “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Brundtland, 1988, 8). También es importante señalar que una de las críticas que ha recibido la definición de la CMMAD es que este concepto apenas sería la expresión de una idea de sentido común: “sostenible vendría de sostener, cuyo primer significado, de su raíz latina *sustinere*, es “sustentar, mantener firme una cosa” de la que aparecen indicios en numerosas civilizaciones que han intuido la necesidad de preservar los recursos para las generaciones futuras” (ídem).

En años posteriores la comunidad internacional se ha reunido en varias cumbres para discutir los medios para poner en práctica el desarrollo sostenible. Una de ellas tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 en la denominada Cumbre de la Tierra de Río. En dicha cumbre los líderes mundiales adoptaron el Programa 21, con planes de acción específicos para lograr el desarrollo sostenible en los planos nacional, regional e internacional. Esto fue seguido en 2002 por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que aprobó el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Este se basó en los progresos realizados y las lecciones aprendidas desde la Cumbre de la Tierra y prevé un enfoque más específico, con medidas concretas y metas cuantificables, con plazos y metas.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra, los líderes mundiales se reunieron de nuevo en Río de Janeiro para: 1) asegurar el compromiso político renovado con el desarrollo sostenible, 2) evaluar el progreso de su aplicación deficiente en el cumplimiento de los compromisos ya acordados, y 3) abordar los desafíos nuevos y emergentes. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre de la Tierra de Río

20, se centró en dos temas: 1) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible (ONU, 2016).

Dentro de los desafíos para el logro del desarrollo sostenible, se encuentran los problemas relacionados al agua, es decir, el agua puede suponer un “serio desafío para el desarrollo sostenible, pero gestionada de manera eficiente y equitativa, puede jugar un papel facilitador clave en el fortalecimiento de la resiliencia de los sistemas sociales, económicos y ambientales a la luz de unos cambios rápidos e imprevisibles” (ONU, 2015).

El recurso hídrico está presente en diversos programas de desarrollo sostenible, tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en el año 2000, que ayudaron a reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento entre 1990 y 2015, y posteriormente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que han propuesto como objetivo global “asegurar agua para todos de forma sostenible”. El objetivo y las metas dedicadas al agua abordan directamente los objetivos de desarrollo de las sociedades, promueven la dignidad humana y aseguran que los logros sean sostenibles a largo plazo (UN.ORG, 2016).

Además, resulta relevante señalar que tres acuerdos constituyen fundamentalmente la base del consenso referido a la política del agua, a escala internacional: 1) Principios de Dublín (Conferencia Internacional del Agua y el Ambiente, 1992); 2) capítulo XVIII de la Agenda 21, que incorpora dichos principios a contextos rurales; y 3) la Cumbre del mundo sobre desarrollo sostenible (ONU, 2002), en la cual se destaca la disponibilidad del agua como preocupación y objetivo dominante.

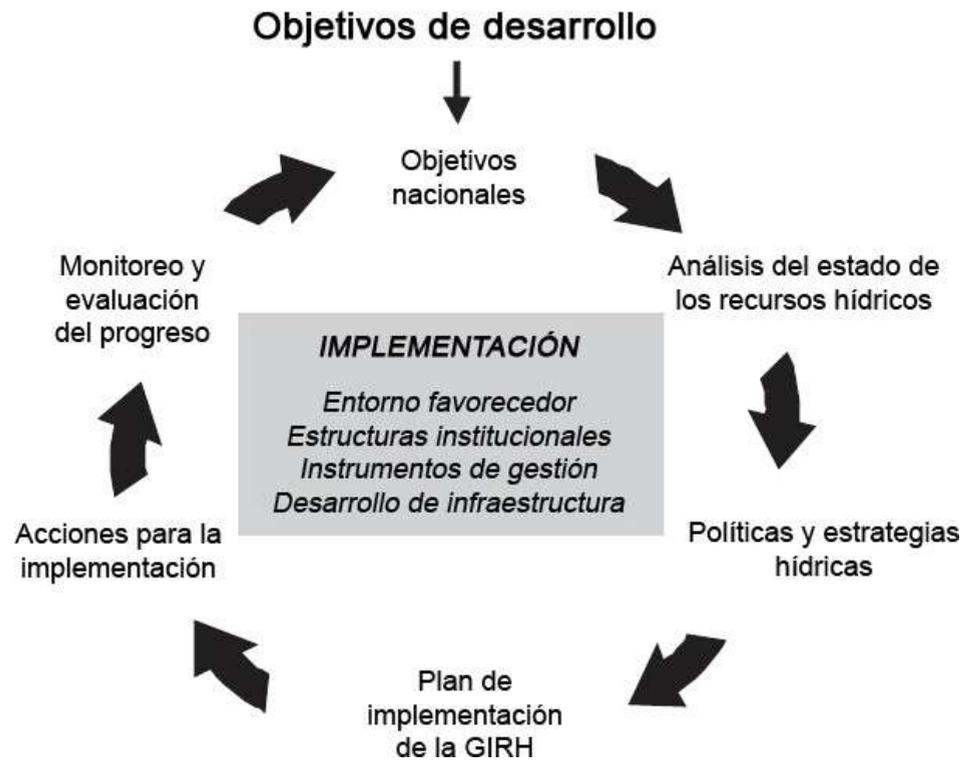
Existe un reciente debate en torno a si podemos catalogar al agua como un recurso renovable o no renovable, si bien es cierto que este recurso se recicla mediante el ciclo del agua, es un recurso finito, lo que quiere decir que se encuentra en situación límite y se puede agotar, especialmente si su uso es mayor al tiempo que necesita para regenerarse y completar el ciclo. Es necesario mencionar el concepto de “estrés hídrico”, abordado por Thomas Bernauer y Tobias Böhmelt en *Cuencas en riesgo. Prediciendo el conflicto y la cooperación en cuencas internacionales* (2012), que se refieren a él como un fenómeno que resulta del uso excesivo de los recursos hídricos y al impedimento para que pueda pasar por sus formas, es decir, el uso

del recurso es desmedido y no se está recuperando, además de que existe una diferencia notoria entre la disponibilidad del aguadécadas atrás y el recurso actualmente.

De acuerdo con Global Water Partnership señala que el concepto la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) que se refiere a un “proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social” por supuesto, tomando en cuenta las cuestiones básicas del desarrollo sostenible. Es un proceso de cambio el cual pone en el centro el desarrollo sostenible y la gestión de los recursos hídricos; su enfoque es intersectorial, y es diseñado para reemplazar el enfoque tradicional y fragmentado de la gestión del agua, que ha derivado en servicios pobres y un uso inadecuado (GWP 2011). La GIRH entonces tiene como objetivo administrar de una mejor manera los recursos hídricos, los cuales están concentrados en cuencas hidrológicas.

La ONU (2011) menciona que los gestores, tanto gubernamentales como del sector privado, están designados a la toma de decisiones complicadas sobre los temas controversiales relacionados con el agua. Con mayor frecuencia éstos se enfrentan a una oferta que disminuye frente a una demanda creciente. Factores como el aumento de la población y los sistemas de consumo desmedido son los responsables por el estrés en el que se encuentran los recursos hídricos, es por esto que es esencial un enfoque holístico para la gestión del agua. Este es el fundamento de la GIRH aceptado ahora internacionalmente como el camino hacia un desarrollo y gestión eficiente, equitativo y sostenible de unos recursos hídricos cada vez más limitados y para abordar unas demandas en competición (ONU, 2008). (ver Figura 2)

Figura 2.
Fases de la planificación e implementación de la GIRH.



Nota: Adaptado de UN-Water, 2008.

Para tal efecto, su implementación y planificación requiere ciertas fases que constituyen un ciclo en el que se incluyen el establecimiento de objetivos de desarrollo (nacionales), un análisis completo del estado actual de los recursos hídricos, la evaluación de las políticas y estrategias disponibles, el establecimiento de un plan de implementación de la GIRH, la ejecución de estas acciones, su monitoreo y evaluación para volver a plantear objetivos de desarrollo. La implementación de estrategias como la GIRH para la gestión de los recursos hídricos ofrece ventajas a corto, mediano y largo plazo para el cuidado, conservación y correcta administración de un recurso tan vital y de alta demanda como el agua como lo intenta hacer el proyecto Volcán de Fuego Montaña de Agua (VFMA),

En este sentido, en México el agua enfrenta diversos retos actuales: somos muchos, el aumento exponencial de la población en combinación con el uso excesivo de este recurso nos da como consecuencia la escasez de recursos hídricos en todo el mundo, ya que en términos generales el agua ha sido utilizada a gran escala en el mundo, no sólo para su consumo, sino también para la fabricación de casi todo lo que comemos, usamos y vestimos. Según información del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), los habitantes de la Ciudad de México gasta dos veces más lo ideal recomendado para satisfacer sus necesidades, esto representa 307 litros de agua al día. También, en el caso de nuestro país, más del 10% de la población no tiene acceso a agua potable, mientras que el 25%, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), o no tienen acceso o la reciben de manera espaciada (Chávez, 2021).

Una de las fuertes problemáticas que se vive en Colima es el de la escasez de agua. Proyecciones oficiales mostraban que cinco de los diez acuíferos en la entidad se encuentran en ceros administrativos, lo que significa que la recarga no está al mismo nivel que la extracción del recurso, por lo que el desarrollo sostenible enfrenta un máximo riesgo de lograrse. Debido a lo anterior surgió en 2018 Volcán de Fuego Montaña de Agua (VFMA), un proyecto en el que intervienen cuatro actores sociales y de carácter privado: 1) la Fundación Gonzalo Río Arronte I. A. P.; 2) el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A. C. (FMCN); 3) el Fondo Noroeste (FONNOR A. C.); y 4) la Cervecería Artesanal de Colima S. A. P. I. de C. V. “Esta iniciativa se dio a la tarea de reverdecir la zona norte de Colima para así mejorar la cuenca y suministro de agua del estado, acción que impactó de forma positiva en la flora y fauna de la zona, frenando así la degradación de los ecosistemas y generando cambios positivos en el medio ambiente” (Chávez, 2021).

SOBRE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

De acuerdo a Arenas (2018), el término paradiplomacia “surgió hace algunos años en el seno de un grupo de internacionalistas para explicar el activismo internacional de los gobiernos no centrales (GNC) y justificar la pérdida de jerarquía centrada en el Estado-Nación como sujeto principal de la sociedad internacional”. Para el presente capítulo se entiende como paradiplomacia a todas las relaciones de distintos actores (públicos y

privados), para el logro de objetivos en común, también como una de las herramientas disponibles para los actores locales, cuya finalidad es promover el entrelazamiento y el desarrollo en las regiones (Machado de Oliveira y Feitoza do Nascimento 2018). Entre sus estrategias está la cooperación internacional descentralizada (CD).

Ponce Adame (2010) analiza por su parte el desarrollo de capacidades para la gestión asociada de la cooperación internacional para el desarrollo local en México. Resalta la pertinencia de “generar estrategias innovadoras tanto en el enfoque como el diseño e instrumentación de políticas públicas de desarrollo para hacer frente a los retos, que, como país, afronta México en términos de desigualdad en las oportunidades de desarrollo”. La CD se refiere a un fenómeno dinámico, en expansión y que aún está en proceso de construcción y definición conceptual.

Los distintos autores se refieren a la CD como una amplia gama de prácticas que van desde intercambios puntuales entre gobiernos locales de países del norte y sur, hasta hermanamientos entre ciudades, o programas más amplios y de largo plazo (Sánchez, 2009).

La CD resulta en un mecanismo novedosa para promover la cooperación internacional entre diversos actores en beneficio de las ciudades y actores locales, también, es considerado un instrumento de gestión internacional mediante el cual se estrechan vínculos con ayuntamientos y municipalidades descentralizada entre otros para así “poder intercambiar experiencias, asociarse, acceder a recursos, establecer y participar en redes internacionales, entre otras acciones involucradas en los procesos de desarrollo de una región” (ACI, 2012).

Se ha observado que cada vez más países están apostando por la cooperación internacional de carácter descentralizada, también un aumento de la creación de redes de CD entre colectividades locales sobre temas específicos, por ejemplo, en el manejo de cuencas hídricas. Ponce Adame (2010) señala que a partir de la década de los ochenta, la manera en la que entendemos al desarrollo ha cambiado debido a los diversos cambios políticos, económicos y sociales de México, a su vez, plantea que anteriormente la conducción era responsabilidad única del Estado, en cambio en estos momentos los gobiernos locales adquieren importancia y participación en los diversos procesos de desarrollo.

A finales de la Segunda Guerra Mundial se plasman las primeras intenciones de cooperación entre actores descentralizados con el objetivo de fomentar la cooperación y la paz. Después podríamos mencionar a la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, llevada a cabo en Dakar en 1964, con la que se reconocen los hermanamientos como instrumentos que fomentaban la cooperación internacional de carácter descentralizada. La CD ha sido poco abordada por las relaciones internacionales, esto debido a que se desconoce casi de manera total las potencialidades que tienen los proyectos que pueden impulsarse a través de ella, especialmente para garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales. Esta cobra auge por la evolución de enfoques respecto a la cooperación internacional clásica, dejando de lado factores como la burocratización excesiva o el desconocimiento de las necesidades de cada localidad que, en muchas ocasiones, la cooperación internacional clásica provocaba.

La Comisión Europea señala que este tipo de cooperación se enfoca en establecer relaciones directas con órganos de representación, con el objetivo de impulsar sus capacidades para proyectar y ejecutar iniciativas de desarrollo, con las que los grupos de población interesados se involucren de forma directa considerando sus intereses y puntos de vista (Comisión Europea, 1992). Así pues, se le considera a este tipo en específico de cooperación como un fenómeno positivo y naciente que busca un desarrollo más participativo de las partes involucradas principalmente.

Entre los autores que trabajan el tema de CD enfocada al tema de los recursos hídricos, encontramos a Gabilondo en “Cooperación en agua y saneamiento. Lecciones aprendidas desde el ayuntamiento de Victoria y AMVISA” (2012). Este trabajo es importante porque comparte las lecciones aprendidas en diversos proyectos de cooperación en agua en España. El autor detalla las experiencias de cooperación internacional que ha tenido el ayuntamiento, después las lecciones aprendidas y finalmente apunta algunas recomendaciones. Los proyectos habían tenido subvenciones y estaban diseñados con el fin de mejorar el saneamiento y la calidad de agua en las comunidades. Rescatamos de este autor, además, la importancia de la asesoría técnica y el intercambio de conocimientos dentro de sus “lecciones aprendidas”.

VFMA COMO BUENA PRÁCTICA

En el 2018 nació el proyecto “Volcán de Fuego, Montaña de Agua-VFMA”, con el objetivo de generar acciones encaminadas al manejo integral de la zona norte de Colima, zona que es clave para los procesos de captación e infiltración de agua al acuífero colimense. El proyecto es construido desde el Fondo del Noroeste A. C. y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. Meses después este proyecto fue adoptado por la Cervecería Artesanal de Colima, que lo ha utilizado como mecanismo de reducción de emisiones y mitigación de la huella hídrica de su actividad industrial.

Entre las áreas de interés propuestas en el proyecto se encontraban: 1) parcelas demostrativas para modelos de agroforestería y enfoques silvo-pastoriles; 2) corredores biológicos; 3) investigación (agua y biodiversidad); y 4) incidencia en política pública. Mediante las anteriores áreas de interés se buscaba reverdecer las faldas del Volcán de Fuego para así aportar a la producción de agua y a la calidad ambiental de esta zona, ampliando el alcance e impacto hacia áreas urbanas y suburbanas. Entre los actores involucrados en la territorialidad estaban:

- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN). Es una organización civil creada en 1994, en la que colaboran con diversos actores con el fin de conservar el patrimonio natural de México. El FMCN presenta el lema “Conservar es construir futuro” para poder construir un futuro sustentable para que todas las personas puedan seguir gozando del capital natural. FMCN es uno de los fondos ambientales más efectivos de América Latina.
- Fondo del Noroeste A. C. (FONNOR) se refiere a una Asociación Civil enfocada a la lucha de la conservación en el noroeste de México. Esta Asociación se encarga de canalizar recursos y coordinar esfuerzos a través de distintos financiamientos. FONNOR trabaja en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Nayarit y Jalisco
- Cervecería Artesanal de Colima. Empresa dedicada a la elaboración de cerveza artesanal, fue creada en el 2014 en la capital.

Respecto a la vinculación con el proyecto, el trabajo en sinergia entre los tres organismos permitió crear un nuevo esquema de colaboración en

la zona que poco a poco fue tomando reconocimiento a nivel nacional, posicionando a la Cervecería de Colima como la primera empresa de este tipo en el país en cumplir estándares de sustentabilidad más allá de los requeridos por las leyes mexicanas. Este reconocimiento la llevó a tener poco a poco exposición a nivel internacional, tal es el caso de que, en el 2019 con la apertura de canales de venta en Estados Unidos de América, uno de los requerimientos para lograr la exportación fue el que la empresa debería tener proyectos de responsabilidad socioambiental, que los cumpliría con VFMA.

Este proyecto puede ser considerado como una buena práctica por diversas razones. En primer lugar, se tiene un mapeo de la problemática en el norte de Colima; se cuenta ya con un inventario ambiental, es decir, la cantidad de árboles y recursos hídricos que se tienen y los servicios ambientales provenientes de ahí. Posteriormente, el proyecto ha beneficiado también a todas las partes que han cooperado, además de lograr un vínculo con todos los miembros de una comunidad la integración de las mujeres en la toma de decisiones.

Sobre las formas de cooperación que se observan en el VFMA se pueden enumerar las siguientes: 1) formación de alianzas: vínculos con diferentes sectores y actores; 2) apoyo a iniciativas que canalicen recursos a iniciativas de conservación y desarrollo sustentable; y 3) se realiza el seguimiento para verificar la aplicación adecuada y eficiente de los recursos financieros en los proyectos que se participa. Uniendo esfuerzos, esta iniciativa se dio a la tarea de invertir recursos con el fin de reverdecer la zona, para así mejorar la cuenca y suministro de agua del estado, acción que impactó de forma positiva en la flora y fauna, lo que estabilizó los ecosistemas y generó cambios positivos en el medio ambiente.

Dentro de los resultados obtenidos se pueden enumerar los siguientes:

- Producción de plantas forestales en alianza con viveros. Cultivo y cuidado de alrededor de 60 mil plantas en el vivero de Cervecería Artesanal de Colima. Formación técnica para su producción en vivero en coordinación con la Universidad de Colima (UCOL).
- Reforestación. 250 hectáreas reforestadas con 70 000 plantas con un 70% de sobrevivencia.
- Monitoreo de biodiversidad. Primer registro de jaguar en zona

volcánica. Detección de especies en peligro de extinción y primeros registros para el estado de 38 especies de mamíferos, 22 de reptiles y anfibios, 131 de aves y 620 de flora.

- Estudios ambientales e implementación de sistemas. 1) Descripción del sistema ambiental de la zona, estimando el Índice de Vegetación (NDVI). 2) Estudio de emisión de contaminantes (CO, NO₂) en el sistema ambiental (histórico y actual). 3) Programa de manejo del ciprés. 4) Estudio de áreas afectadas por desarrollo prehispánico en la región. 5) Control de la erosión del suelo. 6) Instalación de sistemas de filtración de aguas grises (municipio de Comala). 7) Instalación de cajas-nido para aves migratorias.

En cuanto a los resultados obtenidos en la comunidad:

- Histórico decreto de área de conservación. Área natural protegida de nivel ejidal (1300) con programa de manejo y conservación de territorio en zona clave para la infiltración de agua y en medio de áreas naturales protegidas (ANP). Primera área de conservación voluntaria en el Estado, mediante asignación colectiva en asamblea ejidal.
- Parcelas demostrativas. Acompañamiento a productores en 450 hectáreas de producción orgánica, agroforestales y silvopastoriles.
- Enfoque económico con siembra de especies comerciales: bambú, café, agave y frutales.
- Intercambio de experiencias para aprendizajes agroecológicos: no quema de caña, producción y fertilizantes orgánicos.

La inclusión comunitaria y la vinculación con todos los miembros de la comunidad son algunas de las razones por las que este es considerado un proyecto exitoso. En este sentido se rescatan dos aspectos muy importantes que antes no existían: 1) uno de ellos es la coordinación con ejidos y productores; gracias al proyecto es que se pudieron y se pueden entablar mesas de diálogo para intercambiar ideas, proponer soluciones y empezar un campo de acción para mitigar la problemática. 2) También es importante recalcar el trabajo vinculado a mujeres en la toma de decisiones; este es un logro particular que fue sumamente novedoso en la zona, donde la

mayoría de los alcaldes y puestos de toma de decisiones está gobernada por hombres.

Sobre la participación ciudadana y sensibilización se creó y participó en diferentes foros a nivel regional, nacional e internacional, compartiendo alcances del proyecto y en espacios de diálogo con personas de incidencia pública. Constantemente se hizo una labor de sensibilización y educación ambiental en festivales, museos y escuelas, donde se mostró el tema y se dialogó con la sociedad civil. También realizaron distintos materiales audiovisuales que mostraban y reflejaban la realidad de escasez de agua, con lo que se contribuyó a la difusión de la problemática con diversos grupos de la sociedad.

Uno de los parteaguas importantes fue principalmente a comienzos del 2021, cuando ya se tenían datos concretos sobre los resultados y beneficios, mismos que fueron difundidos con mayor contundencia en diferentes medios de comunicación. Es entonces cuando en esta etapa diversos actores locales e internacionales pusieron los ojos en el proyecto llevándolo a ser uno de los finalistas en el Concurso latinoamericano de aguas subterráneas 2021 de The Nature Conservancy.

REPLICACIÓN INTERNACIONAL DEL VFMA

Con respecto a la replicación del proyecto, la paradiplomacia mediante la CD funge como la herramienta vinculante entre el proyecto VFMA y otros actores internacionales. Este proyecto comenzó a dejar una huella importante a nivel nacional desde su primer año, posicionando a la Cervecería como una de las empresas mejor comprometidas con el cuidado del entorno y rumbo a su consolidación como la cervecería artesanal con huella cero del país, principalmente en lo concerniente al agua. Esto se vio reflejado en las múltiples visitas e intercambios de experiencia por parte de la Cámara de la Cerveza de México (Cerveceros de México), con lo cual se iniciaron las alianzas en diversos niveles, y la Cervecería comenzó a ganar mercados internacionales al cumplir con compromisos ambientales al interior.

En este sentido, hay interés de otras regiones para conocer el modelo que pudiera servir para cervecerías locales. Este modelo de participación empresas-organismos resulta viable para su aplicación en el caso de Chile que en el 2021, por medio de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio

Climático y de la Asociación de Productores de Cerveza de Chile, promovió un congreso sobre la sustentabilidad en la industria cervecera, que marcara las pautas para crear una certificación ambiental y que brindara a las cervecerías locales novedosos métodos de producción con un menor impacto y ahorros económicos. Para esto debieron hacer una exhaustiva búsqueda en el mundo para contactar las mejores acciones y vincularlas a las condiciones locales. En el congreso se tuvo la participación de personas de diferentes países de América Latina, con los que se generaron discusiones sobre las alternativas sustentables regionales de cómo disminuir la huella ecológica, de trasladar insumos europeos al fomentar como se mercados locales y circulares maximizando el potencial de productividad de América Latina de todos los insumos, así como de reducción en el uso del agua, captación de agua de lluvia incluso su recirculación o de las alternativas de energías asequibles y sustentables.

Cuando otro país cervecero por excelencia, como lo es Chile, comienza a buscar estrategias que le permitan tener resiliencia hídrica en su producción y generar modelos para que sus cerveceras adopten medidas de buenas prácticas, realizan un acercamiento con otros países que compartan sus condiciones climatológicas, es ahí cuando buscan a España, México y Argentina. Comienzan un periodo para contactar a Cerveceros de México y, ellos a su vez, los dirigen a la Cervecería de Colima con alguno de los integrantes del proyecto para poder entablar lazos de amistad y tener un contacto con fines de cooperación. En este sentido, la Cervecería de Colima participó en dicho congreso a través de la Dirección de Sustentabilidad rumbo a una construcción de una sustentabilidad cervecera debido al camino ganado por ser un proyecto líder y que tuviera potencial de replicación.

Como resultado de esta colaboración, la Cervecería de Colima marcó las pautas en la responsabilidad del uso de los recursos, principalmente el agua, residuos, energía y otros involucrados en la producción de cerveza, así como el modelo de VFMA como la aportación más profunda que la industria puede tener en su entorno para el cuidado del medio ambiente en general, particularmente el de las cuencas hídricas. Este sería incluido en el modelo de certificación que Chile buscaba en ese momento para la región de Valdivia, primeramente.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, uno de los principales aspectos a señalar es el logro en el aprendizaje de lo que se puede hacer, es decir, un territorio que no conoce su problemática no podrá resolverla. Es de esta manera que se puede comprobar que la colaboración entre los actores marcó una notable diferencia en el camino a la gestión integral de los recursos hídricos, con lo que se contribuye al desarrollo sostenible de lo local y su reproducción global.

Este proyecto puede ser considerado como un caso de buena práctica por diversas razones. En primer lugar, se tiene un mapeo de la problemática específica del norte de Colima: se cuenta ya con un inventario ambiental, es decir, la cantidad de árboles, recursos hídricos y los servicios ambientales provenientes de ella. Posteriormente, nos hemos percatado de que el proyecto ha beneficiado también a todas las partes que han colaborado, además de lograr un vínculo con todos los miembros de una comunidad, la integración además de las mujeres en la toma de decisiones, así el VFMA a su vez cumple con tener interacción de la transparencia, información compartida, reciprocidad, reducción de costos de transacción y reducción de posibilidades de conflicto.

Como se mencionó anteriormente, cada vez más países están apostando por la cooperación internacional de carácter descentralizada, también un aumento de la creación de redes de cooperación entre colectividades locales sobre temas específicos, por ejemplo, en el manejo de cuencas hídricas con lo que se contribuye al desarrollo sostenible de lo local y su reproducción global. La puesta en práctica de herramientas como CD puede significar la oportunidad de resolver diversas problemáticas, este es el caso de algunas ocasionadas al medio ambiente, de esta manera se puede señalar mediante este estudio de caso que estrategias implementadas por actores locales podrían ser replicadas mediante la CD en otros territorios a nivel nacional e internacional.

REFERENCIAS

- ACI Medellín (2012). *Manual de cooperación internacional descentralizada*. ACI-Medellín.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books.
- Cervecería Artesanal de Colima S. A. P. I. de C.V. <https://cerveceriadecolima.com/> Sitio web.
- Chávez, A. (2021, 21 de diciembre). *Conoce volcán de fuego montaña de agua*. Cervecería de Colima. <https://>

- cerveceriadecolima.com/blogs/sustentabilidad/conoce-a-volcan-de-fuego-montana-de-agua#
- Comisión Nacional del Agua (2011). *Agenda del Agua 2030*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. (FMCN) <https://fmcn.org/es> Sitio web.
- Fondo Noroeste (FONNOR A.C.) <https://www.fonnor.org/> Sitio web.
- Fundación Gonzalo Río Arronte I. A. P. <https://fundaciongonzalorioarronte.org/> Sitio web.
- Giordano, M., Beardall J., Raven J. (2005). CO₂ concentrating mechanisms in algae: mechanisms, environmental modulation, and evolution. *Annu Rev Plant Biol*, (56), 99-131.
- Gleick, P. (1993). *Water in crisis. A guide to the world's freshwater resources*. Oxford University Press.
- Grieco, J. (1990). *Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. Cornell University Press.
- Keohane, R. (1986). *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. (1990). International Liberalism reconsidered. In J. Dunn (comp.), *The Economic Limits to Modern Politics*. (165-194). Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1998). International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*, (110), 82-194.
- Keohane, R., Nye, J. (1987). Power and Interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Oswald, Ú. (2016). *Cooperación internacional en la política del agua en México. La eficacia de la cooperación internacional para el medioambiente*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ponce, E., Sánchez, G. (2010). *Cooperación Internacional para el Desarrollo Local. Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Sánchez, G. (2010). La Iniciativa de Ley de Cooperación para el Desarrollo: ¿pasos hacia una nueva institucionalidad mexicana?, en Ayala Citlali, Pérez Jorge (coords.), *México y los países de renta media en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. ¿Hacia dónde vamos?* Colección de Cooperación Internacional del Instituto Mora.
- Thomas, B., Tobias, B. (2012). *Cuencas en riesgo. Prediciendo el conflicto y la cooperación en cuencas internacionales*. FLACSO México y CIDEAL.
- UN-Water (2008). Status Report on IWRM and Water Efficiency Plans for CSD16. https://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/UNW_Status_Report_IWRM.pdf
- Universidad de Colima (2015). *Volcán de Colima*. Centro Universitario de Estudios Vulcanológicos. <https://portal.ucol.mx/cueiv/Volcan-colima.htm>
- Vargas, J. (2008). *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5764587>

Cooperación internacional para la recepción e inserción laboral de refugiados en San Luis Potosí

María Cecilia Costero Garbarino
Adan Reyes Eguren

INTRODUCCIÓN

Analizar la política exterior de México durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (2019-2024) y el fenómeno migratorio nos permite destacar cambios importantes en la relación del país con el exterior. Mientras que la política interna, en su definición más esencial, hace referencia a la política doméstica, de los grupos e individuos, la política exterior está orientada a la vinculación entre los Estados. Sin embargo, tanto las personas migrantes en tránsito por México, como las personas en busca de protección internacional en las entidades federativas mexicanas, son actores que se agregan al escenario nacional con redes transnacionales de apoyo, influyendo en la política interna y en una mayor actividad internacional de los territorios del país hacia el exterior.

Cuando Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia de México se decía que “la mejor política exterior era la política interna”. Pero poco después el tema migratorio se convirtió en prioritario para la agenda bilateral con los Estados Unidos. El nuevo canciller mexicano, Marcelo Ebrard, afirmaba que México se adhería a la firma de la conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, dando inicialmente un giro en la percepción sobre la migración para dejar de interpretarla como amenaza y verla más como una oportunidad de beneficio local. Mientras tanto, todo apuntaba a que la presión sobre la frontera sur mexicana iba a continuar con flujos migratorios, principalmente de los tres países expulsores del Norte de Centroamérica (NCA): Honduras, Guatemala y El Salvador. Las caravanas de migrantes que surgieron en octubre de 2018 como fenómeno dentro del proceso migratorio de tránsito en México demostraron que la política

exterior en materia migratoria se encuentra más definida por la relación bilateral con los EE. UU.

En este artículo retomamos algunos antecedentes que vinculan a México con sus países vecinos a través del tema migratorio, particularmente en la recepción de refugiados, para preguntarnos si la política del Gobierno federal se encuentra claramente definida o sólo ha sido coyuntural respecto al desarrollo del proceso migratorio regional. De esa manera reconocemos que se encuentra más definida una dinámica de cooperación internacional desde las entidades federativas para institucionalizar la recepción de refugiados. En particular, el caso de la cooperación internacional en San Luis Potosí (SLP) nos permitirá ilustrar las respuestas formuladas ante la tendencia en aumento de recepción de refugiados y la complejización del flujo migratorio mixto en el territorio. Para ello, este trabajo ha quedado dividido en cuatro partes principales: 1) los vínculos de México con la región fronteriza del norte y sur del país; 2) el actual contexto de protección internacional en México; 3) la política para refugiados en México; 4) La experiencia de recepción de refugiados en el estado de SLP.

La metodología del trabajo parte de analizar lo que se entiende por política exterior de México en el sexenio que transcurre de gobierno y retomamos la visión teórica sobre paradiplomacia, que plantean principalmente Ivo Duchacek (1984, 15), sobre los derechos laborales regionales en territorios políticos particulares donde se viven contextos de creciente interdependencia; Daniel Latouche (1988), sobre cómo se “perfora” la concepción de lo “nacional”; y André Lecours (2002), respecto a la importancia de los gobiernos regionales. También se trabajó con información de instituciones mexicanas, marcos normativos en materia de migración y refugio, así como en datos específicos de la Secretaría del Trabajo estatal en SLP respecto a la inserción de refugiados en empresas privadas de la entidad. En el contexto de estas nuevas relaciones internacionales en México, los internacionalistas destacamos el concepto de paradiplomacia para caracterizar que la política exterior sigue siendo una prerrogativa del Gobierno federal, pero que las actividades internacionales las llevan a cabo todos estos nuevos actores, como los migrantes y los refugiados hasta los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El término paradiplomacia incluye “toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales”, como son las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones religiosas, las universidades y las comunidades científicas, los medios de comunicación, los grupos étnicos y culturales, o las personalidades de prestigio internacional (Costero, 2015, 13). “Si bien estos actores no estatales realizan contactos internacionales de manera independiente para responder a sus propios intereses, también pueden llegar a influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de los gobiernos centrales, como se va a explicar en cada uno de los apartados siguientes respecto al tema de los refugiados que han llegado en la actualidad a SLP” (Costero, 2015, 13).

LOS VÍNCULOS DE MÉXICO CON LA REGIÓN FRONTERIZA DEL NORTE Y SUR

En México la política migratoria estuvo inicialmente vinculada a la consolidación del Estado-Nación mexicano, que a lo largo del siglo XIX fomentó una migración selectiva con la idea de “blanquear” la sociedad, como parte de la educación y de la ideología positivista que marcó esta época. Las primeras leyes migratorias fomentaron el asentamiento de extranjeros con el fin de poblar zonas deshabitadas y promover lo que entonces se concebía como modernidad y progreso. También fue una forma de reforzar los límites geográficos frente al exterior, demarcar fronteras e iniciar un proceso de integración de regiones alejadas del centro económico y político.

Con el proceso revolucionario y la Constitución de 1917, la identidad mexicana quedó expresada en una ideología de Estado y en el “mito del nacionalismo revolucionario”, que basó su industrialización en un modelo de sustitución de importaciones, con una política centralizadora y autoritaria de gobiernos con tintes nacionalistas que se extendió durante el siglo XX. Así, mientras se reivindicaba el mestizaje, lo indígena y la invención de lo mexicano, subsistió una política de asimilación de extranjeros, sobre todo cuando su perfil correspondía con la política “desarrollista” de Estado. Posiblemente la mayor complejidad en materia migratoria vendría alrededor de los años 70, cuando el crecimiento de centros urbanos promovió la movilidad interna “del campo a la ciudad”, a la vez que iniciaba una etapa de relación con el exterior a través de la recepción de refugiados (primero de países sudamericanos y luego de guatemaltecos) y la movilidad irregular y

masiva de mexicanos hacia EE. UU., luego de concluir el conocido Programa Bracero (1942-1964).

En la actualidad, dos regiones van a marcar la importancia de los contactos migratorios de México con el exterior: la frontera norte y sur, con políticas y reacciones muy distintas. La influencia de México en Centroamérica tuvo como antecedente el Grupo Contadora (1983),²⁶ para promover la paz luego de los conflictos entre regímenes militares, grupos guerrilleros y, a la vez, atenuar la presencia estadounidense. Los esfuerzos del Grupo Contadora permitieron a México sentar una política exterior dirigida a la cooperación para el desarrollo regional, siendo un intermediario legítimo para ayudar a distender los conflictos de la región. Después se plantearon por otros sexenios de gobierno en México, el Plan Puebla-Panamá y el Proyecto Mesoamérica. No obstante, estos esfuerzos de cooperación tuvieron alcances limitados en mejorar las condiciones de vida porque se concentraron más en el desarrollo de infraestructura para el intercambio de bienes y servicios sin resolver la pobreza y la marginación en la región (Toussaint y Garzón, 2017). Los conflictos internos, la inestabilidad política y la pobreza son antecedentes causales de la migración proveniente de Centroamérica.

En cuanto a su relación hacia el “norte”, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el detonador del acercamiento acelerado entre los tres países en América del Norte, porque se constituyó como un conjunto de reglas que han normado el libre comercio, los intercambios de capital, mercancías y servicios, con un despliegue vertiginoso en sectores específicos de exportación en México. Sin embargo, este tratado en materia de inversión sólo tomó en cuenta el movimiento de empresarios, funcionarios de Estado o trabajadores temporales en áreas de interés específico para las economías del norte, quedando fuera la movilidad humana en su carácter masivo e irregular, que es el fenómeno dominante de movilidad en la región. En resumen, México no ha logrado concretar un acuerdo

²⁶ El 9 de enero de 1983 los Cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, con el propósito de impulsar una iniciativa conjunta de paz para el conflicto centroamericano. El Grupo Contadora buscó propiciar “la distensión bélica en el área”, “crear condiciones de paz mediante acuerdos que eliminaran el armamentismo y la presencia militar extranjera”, e “impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región”. El Grupo Contadora y los cinco países centroamericanos suscribieron un Documento de objetivos con 21 puntos, cuyo eje principal era proscribir las bases y los instructores militares extranjeros, y prohibir el uso de territorio de un país para desestabilizar a otro (Embajada de México en Costa Rica, s.f., 1).

migratorio con sus países vecinos que administre y aproveche los flujos predominantes de trabajadores internacionales irregulares.

De tal manera, la atención a la movilidad de personas en la frontera sur y a través de México se ha atendido desde programas específicos, de manera coyuntural y con un marcado componente binacional en la relación con los EE. UU. En estos casos se puede citar el Plan Sur, durante la administración de Vicente Fox, con el que se aumentó el control y regulación migratoria en los estados del sur. Dicho plan estaría enmarcado por los eventos del 11 de septiembre de 2001, cuando EE. UU. estuvo más interesado por extender el control de fronteras más allá de sus propios límites y de promover acciones en México para la prevención de incursiones terroristas, tráfico de drogas y migración internacional.

Entre los casos más recientes podemos ubicar el Plan Integral Frontera Sur, 2014, durante la administración de Enrique Peña Nieto, el cual se emitió y aplicó luego de que EE. UU. declarara una “crisis humanitaria” en sus estados sureños con el arribo de cientos de familias de origen centroamericano. Aunque en México se anunció el Plan Frontera Sur como un esfuerzo para proteger a las personas de los peligros asociados a su viaje migratorio, las organizaciones de la sociedad civil documentaron el incremento de violaciones a derechos humanos y acciones más decisivas para detener a personas en tránsito (REDODEM, 2015). En nuestra opinión, estamos de acuerdo con el análisis de Meyer (Proceso, 2019, 16 en Costero y Calvillo 2020), respecto a que México no ha sido capaz de desarrollar una política migratoria autónoma y soberana.

Con las caravanas de migrantes que iniciaron en el 2018, cuando aún era presidente Enrique Peña Nieto, se abrió una nueva coyuntura y vale la pena detenernos en algunas particularidades de este fenómeno. Como se sabe, las caravanas son grandes contingentes que se organizan en los países del NCA con la intención de ingresar masivamente por la frontera sur de México y transitar hasta llegar a la frontera norte e intentar el ingreso a EE. UU. En respuesta a la primera caravana del 2018, se ofreció el Plan Estás en tu Casa, que prometía la regularización migratoria temporal para dar acceso a la salud, la educación y al empleo, a través del Programa de Empleo Temporal. Se exigían dos requisitos para entrar: haber solicitado refugio ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y permanecer dentro de los estados de Chiapas o Oaxaca.

En ese sentido, la primera caravana no fue plenamente rechazada por el gobierno mexicano; además, varios estados de la república coordinaron acciones para recibir a los migrantes y asistirlos en su tránsito hacia el norte. Con el anuncio de más caravanas migrantes, justo durante el cambio de Gobierno federal, se optó por ofrecer rápido acceso a la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado y a la expedición de tarjetas por razones humanitarias. Poco más de 3500 personas realizaron solicitud ante COMAR y fueron entregadas 2000 tarjetas de visitante por razones humanitarias (El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). Sin embargo, la intención de las caravanas no era permanecer en México, sino llegar a EE. UU., y esto preocupó al gobierno de Donald Trump, quien en mayo de 2019 anunció que México podría recibir sanciones económicas a la exportación de sus productos si no demostraba realizar mayores esfuerzos en la contención de la migración. Para enero de ese año, la administración Trump anunció la puesta en marcha del programa Migration Protection Protocols (MPP)/Remain in Mexico, por medio del cual las personas (mexicanas y de otras nacionalidades) que ingresaban a EE. UU. por la vía irregular eran retornados a México en espera del procedimiento administrativo en inmigración (Department of Homeland Security, 2019).

La medida fue muy controvertida porque era igualmente aplicada a personas en busca de protección internacional, las cuales eran inscritas en una lista de espera y enviadas a territorio mexicano en espera de audiencia ante el juez. Aunque el MPP alegaba que México otorgaría la protección humanitaria apropiada, en la práctica la admisión se limitó a permitir la estancia mediante una Forma Migratoria Múltiple²⁷. Más adelante, EE. UU. también aplicaría medidas migratorias como el Título 42 que justificaba la devolución de migrantes a México en el contexto del COVID-19. En consecuencia, México reforzó la vigilancia en la frontera y limitó la movilidad de personas en situación migratoria irregular al interior del país. Lo primero, con el envío de 6000 elementos de la Guardia Nacional y, lo segundo, aumentando los puntos de revisión migratoria, las redadas y con la emisión del Oficio INM/DGJDHT/213/2019 (Instituto Nacional de

²⁷ Por definición, la Forma Migratoria Múltiple no puede exceder la estancia de 180 días, no incluye el permiso para realizar actividades remuneradas y no se puede intercambiar por una tarjeta de visitante en México (aunque se puede renovar, si es aplicable, en la misma oficina donde fue expedida).

Migración, INM 2019). Este último estaba dirigido a propietarios, concesionarios y operadores de autotransporte de pasaje y turismo, amenazando con sanciones económicas de hasta diez mil salarios mínimos a quienes transportaran a extranjeros en situación migratoria irregular.

Ahora bien, queremos destacar dos elementos que se desprenden de este escenario. Por una parte, las caravanas de migrantes, que por su naturaleza han sido ampliamente mediatizadas ante la opinión pública, comprometieron la relación comercial entre EE. UU. y México. No es un hecho menor que México haya aceptado el intercambio de números de detenciones a cambio de conservar una relación comercial favorable con el país del norte. Lo que ejemplifica, una vez más, el componente de la relación binacional al aplicar su política migratoria. Por otra parte, el proceso de movilidad humana ha adquirido complejidad al conjuntar la movilidad predominantemente económica con la movilidad de personas en busca de protección internacional, que ha sido un fenómeno en aumento. Cabe mencionar que se presentaron 2137 solicitudes de refugio durante el 2014 y que para el año 2021 se llegó a la cifra de 130 744 solicitudes ante la COMAR. En correspondencia, por una parte, México mantiene una política de contención migratoria, pero, por otra, debe garantizar el derecho humano a la protección internacional al encontrarse adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Entre las acciones de cooperación para atender el tema migratorio, recientemente se ha presentado el Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, 2021, incorporando un enfoque de derechos humanos para edificar un nuevo estilo de desarrollo, que tenga a la igualdad, la productividad y la sostenibilidad en el centro y que cierre las persistentes brechas estructurales que inhiben la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2021, 14). Hasta el momento, la participación más visible de México ha sido con la extensión de los proyectos “Sembrando Vida” y “Jóvenes Construyendo el Futuro” hacia los países del NCA y se esperan más acciones para contrarrestar las fuerzas que impulsan la migración económica.

En cuanto a la recepción de personas refugiadas, México ha optado por delegar las acciones de acogida a los gobiernos locales, al menos así es como queda esbozado en la Nueva Política Migratoria del Gobierno de

México, 2018-2024, lo que ha puesto a prueba los diferentes contextos de llegada y el marco legal e institucional que está dispuesto para la recepción de las personas refugiadas en los estados de la república. De ahí la importancia de conjuntar conocimiento sobre la manera en que suceden estos arreglos e interacciones de las sociedades locales con los nuevos actores internacionales, como en el caso de SLP y la cooperación para la recepción de refugiados.

Desde la teoría de la paradiplomacia, Duchacek y Soldatos (en Michelmann 1991) afirman que este concepto se puede expresar mediante tres tipos de actividades transoberanas identificadas como una paradiplomacia regional, global o transregional —esto ha llevado a los gobiernos subnacionales a abrir oficinas especializadas de enlace internacional—. Si el tema migratorio implica que las entidades federativas en México enfrenten una actividad internacional particular, el tema de los refugiados no sólo ha permeado la agenda binacional de México con los EE. UU., sino que se mantiene como un tema prioritario en la relación de México con los países del NCA. De acuerdo con Lecours (2002), se caracteriza la situación doméstica del refugio dando lugar al establecimiento de una agenda compartida y transnacionalizada de cooperación o al establecimiento de redes (Duchacek, 1984, 8), como lo veremos en el siguiente apartado.

EL ACTUAL CONTEXTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO

De México se dice que cuenta con una experiencia o tradición en la acogida de asilados y refugiados, en el sentido de que ha sido receptor de población extranjera solicitante de protección internacional. Entre las experiencias regularmente citadas, de 1939-1942 el país recibió de 20 a 25 mil españoles que escapaban del régimen franquista, gracias a la intervención del presidente Lázaro Cárdenas. Durante el periodo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se impusieron algunas excepciones, como la no recepción de profesionistas que representaran competencia para los nacionales y de quienes tuvieran impedimentos “patológicos o morales”, por considerarse una potencial carga social. Más adelante, los regímenes militares en países sudamericanos desplazaron a una importante cantidad de intelectuales, artistas y opositores políticos. El flujo más importante de exiliados sudamericanos se llevó a cabo durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976) bajo la figura de asilados por ser objeto de persecución política. Finalmente, en

1981, en un momento álgido del conflicto armado interno de Guatemala, llegaron más de 40 mil personas a Chiapas, en su mayoría campesinos e indígenas. Para Hernández Ortega (2006) esa última experiencia fue la que realmente construyó un camino legal e institucional para ofrecer atención y soluciones duraderas a personas refugiadas.

En ese sentido, México respeta el reconocimiento de la figura de refugiado establecida tanto en el derecho internacional como en el nacional. Entre los principales instrumentos se encuentran: a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), artículo 14, que establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país”; y b) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que define como refugiada a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (ACNUR, 1951, 1-2). Además, reconoce la Declaración de Cartagena de 1984, que complementa la definición de persona refugiada en varios países de América Latina, para incluir a personas que han huido de sus países “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, por la agresión extranjera, por los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (ACNUR, 1984, parte III, 3).

Con ello se tiene que la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político 2011 (LRPCAP), armoniza la definición de refugiado con la que se encuentra contenida en los instrumentos internacionales citados en el párrafo anterior. Por tanto, un extranjero puede ser reconocido como refugiado bajo los supuestos establecidos en el Artículo 13 de la LRPCAP. Estos se refieren igualmente a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social o por opiniones políticas; por ver su vida amenazada a causa de violencia generalizada en su país; y debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen mientras se encontraba en territorio mexicano. También queda establecido el respeto al principio de no devolución y la garantía de un proceso de solicitud de reconocimiento como refugiado.

Además, México ha realizado particular esfuerzo en garantizar la protección de menores no acompañados, a mujeres víctimas de violencia de género y a víctimas de trata de personas (ACNUR, 1951).²⁸

Como se mencionó anteriormente, la autoridad encargada de estudiar y resolver las solicitudes de refugio es la COMAR, con oficinas de representación en Veracruz, Chiapas, Ciudad de México, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Coahuila, Tabasco y Baja California. Para el resto del país, las solicitudes se presentan a través de las oficinas de representación del INM. Es oportuno decir que la mayoría de solicitudes se concentran en Chiapas, estado fronterizo, donde la ciudad de Tapachula se encuentra prácticamente al borde del colapso por la presencia de refugiados. De las más de 130 mil solicitudes presentadas durante el 2021, más de 89 mil fueron presentadas en esa ciudad.

No obstante, y a diferencia de las pasadas experiencias de asilo y refugio, la actual movilidad de refugiados llega prácticamente a todos los estados de la república y recientemente a ciudades específicas por la operación de reasentamiento que conduce ACNUR (Puebla, Querétaro, Guanajuato, SLP, Saltillo). Esto implica que el ACNUR asista con capacitación y financiamiento tanto a las instituciones federales encomendadas a la atención de refugiados, así como a las instituciones y actores locales que faciliten no sólo la recepción sino la integración social de los mismos. En ese sentido, ha impulsado el convenio con gobiernos locales, pero también con empresas nacionales e internacionales que faciliten la integración laboral, estableciendo una dinámica de cooperación para la atención de este tema concerniente a la agenda internacional.

Con la entrada de la pandemia por COVID-19, la pausa en actividades económicas colocó a los refugiados en una situación aún más vulnerable al perder oportunidades de empleo. El mismo ACNUR reportó que incluso personas que habían sido relocalizadas e insertadas previamente en

²⁸ La Convención de 1951 dejará de ser aplicable (artículo 1-C): 1) si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; 2) si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; 3) si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; 4) si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; 5) si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Y esta Convención (1951 Artículo 1-F) no será aplicable si se sospecha que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, si se ha cometido un delito común antes de ser refugiado o si se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

trabajos formales debieron ser asistidas nuevamente porque se quedaron sin empleo (ACNUR, 2021, 9). Hemos constatado que si bien “México nunca detuvo la recepción de solicitudes de la condición de refugiado (garantizando este derecho), se postergó el otorgamiento de la condición de refugiado para muchas personas y familias. Así, el contexto sin precedentes de las restricciones fronterizas y las medidas de mitigación de la pandemia que provocaron dos procesos contradictorios, distintos pero interrelacionados: el retorno y la (in)movilidad forzada” (Costero y Reyes, 2022).

Tabla 1.
Principales nacionalidades de las personas solicitantes de la condición de refugiado en México (2018-2021).

País de nacionalidad	2018	País de nacionalidad	2019	País de nacionalidad	2020	País de nacionalidad	2021*
Honduras	43.7%	Honduras	42.5%	Honduras	37.4%	Honduras	54.2%
Venezuela	24.8%	El Salvador	12.7%	Haití	14.4%	Cuba	10.2%
El Salvador	20.6%	Cuba	12.3%	Cuba	13.9%	Haití	9.6%
Guatemala	4.6%	Venezuela	11.3%	El Salvador	9.7%	el Salvador	7.7%
Nicaragua	3.3%	Haití	7.8%	Venezuela	8.3%	Venezuela	6.0%

Nota: Elaboración propia con información de ACNUR/OIT, 2021
[*Datos al 28 de febrero de 2021].

La Tabla 1 nos permite dar una idea de la evolución de las solicitudes de refugio en México según ACNUR, donde destaca Honduras como país expulsor de personas en busca de protección internacional. Cabe mencionar que durante la pandemia algunos países restringieron el retorno de sus connacionales, como El Salvador, o fueron incapaces de facilitar la repatriación, por lo que las pautas de cooperación implementadas por las instancias mexicanas subnacionales en asociación con ACNUR fueron fundamentales para responder a las necesidades de la población solicitante y refugiada. “Ante la falta de oportunidades laborales en el sector formal, las poblaciones solicitante y refugiada trabajan en el sector informal, lo cual implica la ausencia de seguridad social, y es por esta razón que enfrentaron la llegada de la COVID-19 en condiciones de vulnerabilidad y desprotección laboral” (ACNUR/OIT, 2021).

Con ello, los marcos constitucionales adquieren un nuevo sentido frente a las iniciativas del gobierno subnacional potosino, de agencias internacionales (ACNUR) y delegaciones estatales (como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), donde se establecen vínculos administrativos para responder al impacto que los refugiados están teniendo a nivel regional. De acuerdo con Duchacek (1984, 23), esto implica reconocer un grado de segmentación federal o de descentralización en la que las entidades federativas responden a fenómenos internacionales frente a nuevos actores regionales, como los refugiados que llegan y se establecen en sus territorios.

Antes de abordar el caso de San Luis Potosí y la cooperación internacional para la integración laboral de refugiados es importante para nosotros establecer una breve reseña sobre la política hacia los refugiados, con el fin de comprender su estatus, las causas de su llegada masiva al país, así como los modelos de inserción laboral que ejemplifican una cooperación entre diversos actores a nivel de las entidades federativas en México. La normatividad establecida en el país y la falta de mano de obra en algunas entidades ha promovido la incorporación de refugiados en trabajos formales que permite a las empresas garantizar menor rotación de personal en un contexto de ganar-ganar, donde las personas que llegan aprovechan la ubicación geográfica, las redes familiares y de amigos, así como la solución de trámites en entidades donde hay instituciones como ACNUR y la COMAR donde procesar sus solicitudes. Esto es el inicio en la búsqueda de un entorno incluyente de acogida.²⁹

LA POLÍTICA PARA REFUGIADOS

En México, de acuerdo con Hernández Ortega (2006), la política hacia los refugiados se ha desprendido de la voluntad e intereses del particular proyecto presidencial, como sucedió con los casos históricos de refugio a españoles y asilados sudamericanos, para transitar hacia la institucionalización formal de procedimientos legales y administrativos que se utilizan en otros países. Además, se ha establecido el discurso de respetar los principios de política exterior establecidos en la Constitución Política

²⁹ Opinión de Florian Höpfner, oficial de Soluciones Duraderas de ACNUR México, durante Presentación del Diplomado: *Protección Internacional, integración e inserción laboral de personas refugiadas en México*, en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1 de junio de 2022.

de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), inscritos en la fracción X del artículo 89. Estos principios rectores de la política exterior de México fueron elevados a rango constitucional desde el 11 de mayo de 1988, y en particular queremos subrayar que México se inclina por la cooperación internacional para el desarrollo (CID).³⁰ En términos normativos se parte del art. 1º constitucional que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el país es parte.

Hasta hace relativamente poco los temas migratorios estuvieron incluidos en la Ley General de Población de 1974. En la actualidad existe un instrumento normativo en la Ley de Migración de 2011, que declara al territorio mexicano como “país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes” y establece su política de respeto a los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político 2011 es el aparato legal más importante en materia de refugio, aunque no es posible identificar una armonización de estas leyes nacionales con las legislaciones estatales. Al respecto, varias entidades federativas han legislado en materia migratoria, como las leyes de protección a migrantes de Sonora, Hidalgo, Michoacán, CDMX, Tlaxcala, Aguascalientes, Querétaro, Baja California, Durango; después lo hicieron SLP y el Estado de México. Cabe destacar aquí que la Ley de Migración del Estado de San Luis Potosí 2015 sólo menciona en una ocasión a las personas refugiadas cuando dice que corresponde a la Secretaría General del Gobierno “promover acuerdos con medios de comunicación orientados al respeto e inclusión de personas migrantes, refugiadas y quienes reciben protección complementaria” (art. 28).

En esta parte del trabajo recuperamos lo expuesto por Velia Cecilia Bobes y Ana Melisa Pardo (2019), cuando plantean que la política en materia migratoria puede ser entendida a través de la construcción simbólica del fenómeno migratorio, los instrumentos legales y la participación de actores (estatales, no estatales y los propios migrantes) que interactúan sobre esas construcciones simbólicas y la interpretación y aplicación del

³⁰ Los principios rectores de la política exterior de México se definen por: “el respeto a la autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias internacionales, proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional” (CPEUM, art. 89).

entramado legal. Para el caso de los refugiados, que es el que aquí interesa, es posible identificar esas tres dimensiones. Sin el espacio suficiente para ampliar la discusión, creemos importante al menos indicar que en términos simbólicos la percepción sobre los refugiados en México se encuentra transitando hacia una mayor comprensión del fenómeno y de la realidad de las personas que huyen de sus países; una forma de entender esto es que cada vez más se comienza a identificar la figura del refugiado como diferente a la imagen del migrante (económico, de tránsito, en caravanas, etc.). Esto ha sido fundamental para que la legislación existente en la materia sea replicada en lo local por actores e instituciones interesadas y encomendadas a dar atención a las necesidades de los refugiados.

En el primer trimestre del 2021 “alrededor de la necesidad de construir alternativas para la inclusión de personas extranjeras, migrantes y población refugiada, han tenido un especial eco en la agenda pública de la política migratoria y de refugio: 1) la presentación del Manual Básico para contratar personas migrantes en México, publicado por la OIM, con el objetivo de dar a conocer a las y los empleadores algunos puntos básicos para facilitar la inclusión de extranjeros en el mercado laboral” (OIM, 2020); 2) la guía mexicana para la contratación de refugiados y solicitantes de asilo, realizada por el Programa Casa Refugiados, A. C. y el ACNUR (2020). Con esta última iniciativa se incentiva la inclusión laboral en México.

A nivel nacional existen las instituciones y normativas que tienen a su cargo la atención de los migrantes y de los refugiados. Para ello se encuentran los órganos del Estado y las instituciones gubernamentales (Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, INM, entre otros), pero también en la vida pública a través de las comisiones en las legislaturas y en los partidos políticos. Del lado no estatal se encuentra la sociedad civil con posibilidades de generar propuestas, críticas, análisis, que son fundamentales para replantear las normativas que expresa el Estado mexicano y los legislativos. Entre las instituciones que colaboran en la atención y el seguimiento de los migrantes están las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las secretarías de Salud, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Educación, Procuración de Justicia, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), entre otros. No obstante, vemos que no existe un trabajo coordinado de atención, inserción laboral

y seguimiento de los refugiados en México a pesar de la publicación de la Nueva Política Migratoria 2018- 2024 del Gobierno de México.

Finalmente, también cabe recordar que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (2011, cap. VI, punto II), señala la importancia de “la identificación de las áreas geográficas que resulten prioritarias para el interés de México en materia de oferta de cooperación internacional, en primer término, Centroamérica y el resto de los países de América Latina y el Caribe”, en la que se puntualiza la promoción de la diversidad cultural, la demanda de cooperación internacional y el fortalecimiento institucional (at. 25, puntos IV, V y VI). Por todo esto, más que una política migratoria por parte del Gobierno federal en México, encontramos dos tipos de fenómenos o iniciativas. Por una parte, se encuentra la acción del Gobierno federal asistido por organismos internacionales para implementar medidas urgentes de atención a migrantes y refugiados. Por otra parte, es posible identificar la actividad en las entidades federativas mexicanas que han optado por crear entornos de acogida a personas refugiadas y que nos tocará ilustrar a través del caso en SLP.

Ahora bien, Daniel Latouche (en Duchacek, 1988, 30-31) establece que la aparición y la proliferación de actores no gubernamentales se debe a la capacidad de actores no tradicionales (localidades y personas en tránsito) para organizarse con el fin de establecer intereses comunes. De acuerdo con Ivo Duchacek (1984), la paradiplomacia no sólo hace referencia a las relaciones internacionales por parte de grupos subnacionales privados o por parte de gobiernos territoriales, sino que además establece contactos transfronterizos con otros países vecinos con poder político; es decir, se plantea la redefinición de los ámbitos de los poderes municipales y estatales. Una visión más teórica sobre este concepto se estableció con André Lecours (2002, 96), quien parte de que las situaciones específicas domésticas o los conflictos, que siempre se manifiestan en contextos institucionales de decisiones. En este trabajo la paradiplomacia es vista dentro de un contexto de mayor interdependencia entre países y aunque se perciban conflictos dentro de los canales institucionales, las decisiones tomadas tanto por agencias internacionales (ACNUR) como por secretarías y delegaciones de Estado a nivel interno, posibilitan la vinculación externa/interna en la solución del tema de refugiados como en SLP.

LA EXPERIENCIA DE RECEPCIÓN DE REFUGIADOS EN EL ESTADO DE SLP

San Luis Potosí es un espacio de tránsito para la migración internacional. Se encuentra dentro de la ruta del Golfo, que es la más corta y económica para quienes se movilizan del sur al norte.³¹ Como en otros espacios de tránsito migratorio, hay recursos, servicios e instituciones que habilitan la movilidad de personas, o bien, lo que en algunos han referido como la “industria de la migración” (Castles y Miller, 2004; Nyberg Sørensen y Gammeltoft-Hansen, 2013). Dentro de esta industria hay actores que obtienen beneficio de la movilidad de personas (redes de coyotaje, transportistas, hoteles) pero también algunos que asisten a las personas (organizaciones y grupos promigrantes). En suma, su ubicación dentro de la red ferroviaria comercial permite la conexión con ciudades de interés para el destino migratorio, como Monterrey y Saltillo, y el acceso a la frontera con EE. UU.

Las anteriores son características que consideramos relevantes para abrir un análisis en la experiencia de recepción de refugiados en el estado, como una práctica de paradiplomacia entre entes internacionales y actores locales. En concreto queremos apuntar a que, por una parte, la entidad federativa es un espacio importante para el tránsito y la movilidad internacional y, por otra, ha comenzado a destacar como destino migratorio, aunque no en las mismas proporciones que el tránsito y la expulsión de migrantes. En ese orden de ideas, como espacio para el tránsito y la movilidad internacional existe en SLP una acumulación de experiencia para la atención de estos temas que son de relevancia internacional. En esta entidad federativa se pueden identificar obras de asistencia a migrantes en los municipios de Villa de Reyes, Matehuala, Charcas, Vanegas y SLP capital. Sin embargo, la obra de asistencia en la capital potosina destaca por haberse realizado como un proyecto que involucró la participación de los gobiernos municipal y estatal, la iniciativa privada y la iniciativa social. Este antecedente imprimió una experiencia positiva para la colaboración interinstitucional en temas relacionados a la migración de tránsito (Reyes, 2021).

Mencionar esto es importante porque ayuda a explicar la apertura que han tenido algunas instituciones en la atención de refugiados, pues el gobierno y las instituciones locales no son ajenas al trabajo colaborativo para la atención de temas con enfoque internacional. Es necesario agregar

que en SLP existe la presencia consular de los tres principales países expulsores de migración (Honduras, Guatemala y El Salvador) del NCA que, además de ofrecer los servicios consulares a sus respectivos connacionales, forman parte de estas interacciones entre lo local y lo internacional.³² En cuanto a la relevancia de SLP como destino migratorio, es difícil saber qué cantidad de personas se han desplazado con la intención de establecerse en el estado porque no existen aparatos para el monitoreo de los flujos, sólo es posible mencionar que ha ido creciendo su atractivo como destino para la migración. Con relación a otros espacios con presencia de migración internacional, el contexto de la entidad es particularmente amable, además de las obras de asistencia antes mencionadas, han surgido iniciativas locales para la integración laboral de personas migrantes, aunque con resultados muy limitados (Reyes, 2021).

El sector empresarial ha identificado el potencial de la mano de obra extranjera para reponer la rotación de personal, lo que es un reto que atraviesa el sector industrial durante los últimos años (Hernández, 2018). Este contexto ha permitido al ACNUR reconocer en el crecimiento del mercado laboral, impulsado por el desarrollo industrial en el estado, una oportunidad para la integración local de personas refugiadas. Durante los últimos sexenios gubernamentales ha sido prioridad el desarrollo del corredor industrial, integrado por trece municipios sobre la Carretera 57, que a su vez se conecta con el Corredor Industrial El Bajío con los estados de Guanajuato y Querétaro, que se destaca por la fabricación de equipo automotriz y autopartes.

La oficina del ACNUR en SLP se instaló en marzo del 2020, justo al momento en que irrumpió la pandemia. Como en otras partes del país, la oficina tiene el objetivo de ayudar en la operación de reubicar en los estados del centro y el norte a personas que fueron reconocidas como refugiadas en los estados del sur. Esto lo hace a través de un Programa de Integración Local (PIL), que antes había sido probado como piloto en Saltillo, Coahuila. Este proyecto piloto permitió a la ACNUR dirigir su programa de integración local a estados con desarrollo industrial similar; no es casualidad que al abrir la presencia en SLP también se

³¹ Son tres las grandes rutas para transitar del sur al norte de México: la del Pacífico, del Centro y Golfo.

³² La presencia de esas tres representaciones consulares es indicio de la manera en que SLP es visto como espacio estratégico por actores internacionales. Esta configuración sólo se repite en estados como Veracruz y Chiapas, que son igualmente espacios clave para la migración de tránsito.

hayan abierto en Guanajuato y Querétaro, pertenecientes al Corredor Industrial El Bajío.

Entre los objetivos del PIL se encuentra proporcionar una solución duradera de integración a la sociedad de acogida y el desahogo de la frontera sur, que actualmente se encuentra saturada con una gran cantidad de personas solicitantes, refugiadas y migrantes en tránsito, lo que hace que los servicios y las oportunidades de integración para refugiados sean muy limitadas. Durante el PIL las personas adquieren el compromiso de conseguir un empleo y rentar una vivienda para asentarse en la ciudad. El ACNUR asiste con un apoyo económico único para impulsar la independencia de las personas, además facilita el acceso a trámites migratorios, servicios de salud, inscripción y validación de estudios escolares y la búsqueda de un empleo formal (ACNUR, 2021a). El empleo formal es la meta más importante dentro del PIL, pues es la vía que otorga mayor independencia de la asistencia humanitaria que ofrece el ACNUR. Por tanto, es prioritario para este lograr vinculación con cámaras empresariales y empresas solidarias para canalizar a refugiados reconocidos.

De acuerdo con el ACNUR, más del 70% de las solicitudes de refugio se realizan en el sur y por medio del PIL han logrado reubicar a más de 10 000 personas desde su lanzamiento en el 2016, quienes tienen mayor oportunidad de integración al trabajo, la educación y la salud en los estados del centro y norte (2021b). Las estimaciones del ACNUR indican que sólo el 10% de las personas refugiadas tenía un empleo y 17% tenían uno esporádico antes de integrarlos al PIL, luego de la reubicación se reflejó que un 92% obtuvo acceso a uno formal y con 60% más de ingreso económico a comparación de los sueldos en el sur. Durante el 2020 fueron reubicadas 2306 personas desde el sur de México hacia ciudades del centro y norte. El 90% de esas personas se encontraban en Chiapas, en los municipios de Tapachula (49%), Tenosique (23%) y Palenque (18%). El programa se implementa en quince localidades en todo el país, seis destinos fueron abiertos durante el 2020: Puebla, Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Quintana Roo y SLP (ACNUR, 2020).

Siendo una de las oficinas más recientes la de SLP, llegaría el 2% de la población reubicada durante el 2020, lo cual sería un aproximado de 46 personas. Al inicio de su operación sólo contaba con Mabe como empresa solidaria, pero a la fecha han logrado espacios dentro de más de 40 empresas

que ofertan empleos formales. Estas son tanto empresas de presencia nacional (OXXO, FEMSA, L'Oréal, Bimbo, HEB, por ejemplo) como empresas locales de la industria y servicios. Por su parte, las empresas reconocen que colaborar con el ACNUR en la inclusión de personas refugiadas restituye en algo la rotación que impera en el mercado laboral y, en suma, permite cumplir con normas de responsabilidad social.

Durante los 2022 dos eventos han marcado la relación positiva que se ha ido desarrollando entre dicho organismo internacional y el sector empresarial local. El primero, una Reunión de Trabajo para la Inclusión de Personas Refugiadas, organizado por el ACNUR y la STPS-SLP, durante el cual se destacó la aportación de las personas a la economía local por medio del trabajo, las experiencias de contratación de refugiados y el diálogo con diferentes grupos empresariales con presencia en SLP, como el Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias (CCME), la Confederación Patronal de la República mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo (CANACO Servytur), la Asociación de Ejecutivos de la Gestión del Talento Humano de San Luis Potosí, A. C. (ADERIAC) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). El segundo evento fue la iniciativa de una empresa de entregar reconocimientos públicos a empleados destacados, entre los que se encontraban personas refugiadas. La empresa que se dedica a la limpieza industrial recibió, a la vez, un reconocimiento por parte del ACNUR por su compromiso en la inclusión de personas refugiadas.

En cuanto a los gobiernos locales, el ACNUR ha tenido una mayor interacción con el Ayuntamiento de San Luis Potosí, particularmente con la administración 2018-2021, para la identificación de vías de atención a necesidades especiales de los refugiados y para que tengan acceso a los servicios municipales. Para este efecto se firmó una Carta de Entendimiento entre el gobierno capitalino y la agencia internacional. Entre otras colaboraciones se logró insertar a niños, niñas y adolescentes refugiados al Sistema Educativo Municipal y personas lograron conseguir un empleo a través de la Dirección de Desarrollo Económico (Carranza, 2020). El gobierno municipal también facilitó la ocupación de una oficina al interior de un centro comunitario para que ACNUR realice su trabajo. También durante esa administración se avanzó en la formulación de un convenio colaborativo entre ambos organismos, lo que promete afianzar aún más

compromisos duraderos para la inclusión de personas refugiadas en SLP. No obstante, la firma del convenio no logró suceder antes del cambio de administración.

El ACNUR también ha firmado con la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) un convenio para fortalecer la Clínica de Litigio Estratégico y desarrollar labores de orientación, asesoría y representación legal a personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas (UASLP, 2020). También existe el avance del convenio de cooperación con El Colegio de San Luis, A. C. que se encuentra en proceso de revisión para ser firmado próximamente, del que se puede destacar la vinculación académica en temas de refugio y derecho internacional. Este tipo de convenios permite la integración de actores para la atención que necesitan los refugiados en su proceso de integración a la sociedad y a la vez han llamado la atención de otros entes institucionales sobre la relevancia de vincularse con organismos internacionales. Una de las estrategias del ACNUR para motivar la participación de instituciones locales es precisamente apoyar el fortalecimiento de capacidades institucionales y de infraestructura a cambio de garantizar el acceso de personas refugiadas a servicios y derechos.

Aun así, la falta de convenios y políticas públicas definidas por los gobiernos locales imprime algunas irrupciones en la colaboración de la agencia internacional. Particularmente los cambios de gobierno implican reacomodos de personas clave y de prioridades en la agenda pública. Luego del último cambio de gobierno municipal y estatal, ha sido notorio que la colaboración entre la agencia internacional ha dejado de ser menos cercana con el Ayuntamiento Municipal de SLP y con quienes habían coordinado capacitaciones para las empresas en temas de refugio, ferias de empleo y algunos eventos públicos culturales.

CONCLUSIÓN

El actual gobierno en México no pudo prever que el inicio de su sexenio se convertiría en la atención constante al flujo masivo de movilidad humana y a las crecientes solicitudes de refugio, producto de una mayor interdependencia y de los impactos de la globalización sobre los Estados-Nación como el mexicano. Las entidades federativas mexicanas, aunque no tienen una capacidad legal para llevar a cabo una política exterior como tal, realizan actividades internacionales a raíz de una serie de temáticas que han tenido

que enfrentar y que impactan sus territorios, uno de estos temas ha tenido que ver con el creciente número de caravanas provenientes del NCA y la posibilidad de brindar acogida y una inserción laboral a grupos de refugiados como los que han llegado a SLP. Estas experiencias se expresan como casos de éxito en una entidad federativa que ha sido parte del corredor industrial que une a esta provincia mexicana con el sur de Texas y con los EE. UU., ejemplos que ACNUR espera poder replicar en otras entidades federativas de México. Esto ha incidido para que temas “domésticos” o de política interna se vinculen con el fenómeno transfronterizo de la movilidad humana y de tránsito que atraviesa por el país.

Se utilizó el concepto de paradiplomacia con el fin de caracterizar a los nuevos actores locales, los refugiados, quienes desde el municipio de SLP y sus localidades establecen vínculos transnacionales significativos en su paso por México. No obstante, las instituciones del Gobierno federal y de los gobiernos estatales se han visto superadas para atender y responder a estos fenómenos internacionales que atraviesan un Estado-Nación como el mexicano, mostrando en muchas ocasiones falta de coordinación, respuesta y ralentización del otorgamiento del estatus de refugiado. Lo cierto es que la política exterior no es monopolio del Gobierno federal ni de sus agencias, sino que asistimos a una “perforación” de lo “nacional” (Latouche, 1988) como lo habíamos conocido hasta ahora, por la mayor participación que tienen los refugiados en la vida interna de México y hacia el exterior. Aun más, reconocemos que las experiencias previas en la recepción y atención a refugiados se formularon como una respuesta centralizada desde la presidencia de la República y de acuerdo con intereses coyunturales históricos. En contraste, en la actualidad presenciamos un proceso de recepción de refugiados completamente descentralizado, que convoca a la colaboración de los gobiernos locales con organismos internacionales.

Este trabajo partió de la idea de demostrar que la política exterior en materia migratoria de centroamericanos se encuentra más definida por la relación bilateral con los EE. UU. y que el proceso de institucionalización de la política migratoria en el país dependerá de la capacidad de respuesta frente al fenómeno de los refugiados a partir de las entidades federativas. Además, se reconoció que esta política nacional se encuentra definida a partir de la dinámica de cooperación internacional desde las entidades federativas que buscan institucionalizar la recepción de refugiados. En

particular, el caso de la cooperación internacional en SLP nos permitirá ilustrar las respuestas formuladas por actores gubernamentales, cámaras industriales, de comercio y de organismos internacionales, experiencias que ya se están replicando en otras entidades federativas del país.

Para que las instituciones del gobierno mexicano puedan llevar a cabo una verdadera política migratoria no sólo deben dar respuestas más expeditas a las exigencias de los fenómenos migratorios están planteando, sino también, y de acuerdo con el ACNUR, el poder derribar las barreras de acceso que enfrenta la población solicitante y refugiada y para fortalecer las redes público-privadas en cuanto a los mecanismos de protección social en México (ACNUR, 2021, 56), implementar verdaderas medidas de integración y de inclusión social de personas forzadas a huir que buscan protección, como un derecho humano que no está sujeto a negociación. Ya sea que lleguen a las entidades federativas mexicanas como perseguidos, debido a conflictos internos en sus países de origen, por violaciones a sus derechos como personas, plantean un reto que se podrá resolver en la medida en que las instituciones públicas y privadas puedan generar acceso a empleos dignos, vivienda, salud, educación, acceso a servicios bancarios, cuidado infantil y derechos a acceso judicial, entre otros.

México ya es un país de destino de personas con necesidad de protección internacional, por lo que recomendamos, como se está llevando a cabo en entidades federativas del país, seguir vinculando al ACNUR con instituciones estatales como la Secretaría del Trabajo, los sectores industriales y cámaras de comercio en la elaboración de protocolos de acción y atención laboral para la inclusión de los refugiados como se planteó en esta entidad federativa. Es así como podemos vincular la interacción entre lo internacional y lo local (municipios o comunidades), así como el surgimiento de actores que están respondiendo a los procesos de internacionalización mediante acuerdos institucionalizados al interior de los estados. Con esto se reafirma que la articulación del Estado-Nación (mexicano) parte de sus municipios y de sus localidades y de la manera en cómo sus entidades están respondiendo a las tendencias globales (movimientos de personas) que las afectan.

Se observa que nuevas líneas temáticas se abren con este trabajo respecto a poder ahondar en próximos estudios en torno al regionalismo transfronterizo del cual nos habla Duchacek (1984), a repensar el tema de la soberanía

nacional en contextos globales (Lecours, 2002, 95) o a la perforación de la idea de lo nacional (Latouche, 1988), como en este estudio de caso, cuando se reciben nacionales de muchas otras partes del mundo. Cuando nuevos actores (refugiados) imponen demandas que permiten revisar las capacidades de las instituciones mexicanas, se establecen retos de coordinación interna que fortalecen el principio de no devolución, de no discriminación, sin importar “quiénes sean, de dónde provengan ni cuándo hayan tenido que huir”, como una responsabilidad mundial que nos humaniza, que ayuda a tejer redes de cooperación desde lo local e internacionaliza los territorios mediante su integración comunitaria y local (ONU, Día Mundial de las Personas Refugiadas).

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR/OIT) (2021). *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México Un análisis sobre el acceso a programas y servicios en el contexto de la pandemia COVID-19*. ACNUR.
- ACNUR (2017). *Encuesta sobre Población Refugiada en México 2017*. ACNUR/COMAR/SEGOB.
- ACNUR (2020). *2020 Highlights UNHCR Mexico*, México.
- ACNUR (2021a). *Conoce el Programa de Integración para personas refugiadas y sus familias*. ACNUR México. <https://help.unhcr.org/mexico/2021/10/28/conoce-el-programa-de-integracion-para-personas-refugiadas-y-sus-familias/#:~:text=El%20Programa%20Integraci%C3%B3n%20busca%20brindar,construyendo%20una%20vida%20en%20M%C3%A9xico>.
- ACNUR (2021b). *México: reubicaciones para integración de personas refugiadas superan la cifra de 10,000*. ACNUR México. <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2021/6/6obeao834/mexico-reubicaciones-para-la-integracion-de-personas-refugiadas-superan.html>
- ACNUR (1984). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. <https://www.acnur.org/5bo76ef14.pdf>
- ACNUR (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://www.acnur.org/5bo76dcd4.pdf>
- ACNUR (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* <https://www.acnur.org/5bo766944.pdf>
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente.
- Cámara de Diputados. (2011). *Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo*. Diario Oficial de la Federación el 27 de enero, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (www.gob.mx)
- Cámara de Diputados. (2011). *Ley de migración*. Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo, México.
- Cámara de Diputados. (2011). *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_061120.pdf

- Carranza, A. (2020, 9 de noviembre). *ONU y capital potosina sumarán esfuerzos para ayudar a personas refugiadas*. Lider Empresarial. <https://www.liderempresarial.com/onu-y-capital-potosina-sumaran-esfuerzos-para-ayudar-a-refugiados-en-slp/>
- Castles, S., Mark, J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Universidad Autónoma de Zacatecas, MAP.
- CEPAL. (2021). *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47248>
- CNDH (2015). Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí. <https://www.cndh.org.mx/documento/ley-de-migracion-de-estado-de-san-luis-potosi-o>
- Costero, C., Calvillo, T. (2020). México y los flujos migratorios centroamericanos de los países del Triángulo Norte. Crisis humanitaria y militarización de las fronteras. En F., Medina (Coord.), *Temas impostergables de la agenda pública. Política, seguridad, migración, gobernanza y ciudadanía* (211- 241). El Colegio de San Luis.
- Costero, C., Reyes, A. (2022, mayo). Entre Caravanas y COVID-19: Refugiados y política migratoria en México. *Foreign Affairs Latinoamérica en red*. <https://revistafal.com/entre-caravanas-y-el-covid-19/>
- Costero, C. (2015). Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San LuisPotosí. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9),10-30.
- Department of Homeland Security (2019). Migrant Protection Protocols. *Homeland Security News Archive*. <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>
- Duchacek, I., Latouche, D., Garth, S. (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Praeger.
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.
- Embajada de México en Costa Rica (s.f.). Grupo Contadora. https://embamex.sre.gob.mx/costa-rica/images/pdf/contadora_info.pdf
- El Colegio de la Frontera Norte y Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Acerca del Observatorio de Legislación y Política. COLEF. <https://observatoriocolef.org/acerca-de/>
- Gobierno de México (2020). *Nueva Política Migratoria 2018-2024*. <https://www.gob.mx/comar/documentos/nueva-politica-migratoria-2018-2024>
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. DOF 12/07/2019 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Hernández, N. (2018, 3 de mayo). Crece déficit y rotación de personal en la industria. *El Universal San Luis Potosí*. <http://sanluis.eluniversal.com.mx/cartera/03-05-2018/crecera-deficit-y-rotacion-de-personal-en-la-industria>.

- Hernández, A. (2006). La institucionalización de las políticas de asilo y refugio en México. *Revista de Investigación Social*, II,(3), 13-37. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5308>
- Instituto Nacional de Migración (2019). *Oficio N° INM/DGJDHT/213/2019*. INM.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Region. *International Negotiation*, (7),91-114, 2002.
- Michelmann, H., Soldatos, P. (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.
- Sørensen, N., Gammeltoft-Hansen, T. (2013). *La comercialización de la migración internacional y los múltiples actores en la industria migratoria*. Quaderns electrònics sobre el desenvolupament humà i la cooperació, Vol. 2, 6-23.
- OIM (2020). *Manual básico para contratar personas migrantes en México*. Organización Internacional para las Migraciones en México.
- ONU (2022). *Día Mundial de los Refugiados, 20 de junio*.
- ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Plano Informativo (2020, 1 de septiembre). Embajador de Guatemala visita SLP. *Plano Informativo*. <https://planoinformativo.com/750166/embajador-de-guatemala-visita-sl/>
- Programa Casa Refugiados A. C. y ACNUR (2020). *Guía mexicana para la contratación de refugiados y solicitantes de asilo*. ACNUR.
- REDODEM (2015). *Migrantes invisibles, violencia tangible*. Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes.
- Reyes, A. (2021). *Bienvenido, hermano: Contexto, producción e institucionalización de lamigración de tránsito en San Luis Potosí, México*. El Colegio de San Luis, A. C.
- Rouquié, A. (2015). México y el TLCAN, veinte años después. *Foro internacional*, 55(2), 433-453.
- Semanario Proceso* (2019, 15 de junio). Nuestra soberanía, limitada ante el poderío estadounidense: Lorenzo Meyer.
- Toussaint, M., Garzón, M. (2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. *Entre Diversidades: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (8), 15-52.
- UASLP (2020). *Con el propósito de difundir el derecho internacional de los refugiados, la UASLP suscribe convenio con ACNUR*. Noticias UASLP. http://www.anuies.mx/noticias_ies/con-el-propósito-de-difundir-el-derecho-internacional-de-los

Parte III. Atractividad territorial

La internacionalización de la ciudad de Puebla. Patrimonio y atraktividad territorial

Adriana Huerta Núñez

INTRODUCCIÓN

Oficialmente llamada Heroica Puebla de Zaragoza, es la capital del estado que lleva el mismo nombre. Se localiza en la región central de la República mexicana, a aproximadamente 130 kilómetros al sureste de Ciudad de México. La ciudad de Puebla es uno de los 39 municipios que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), que tiene una población cercana a los 3 180 644 habitantes, según el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2020, por lo que constituye la cuarta concentración urbana del país, después de las zonas metropolitanas del Valle de México y Monterrey, así como el Área Metropolitana de Guadalajara. Como se verá en este capítulo, Puebla resulta un caso de estudio relevante en el ámbito de la atraktividad territorial, pues desde la década de 1980 el sector gubernamental, en alianza con el sector privado, ha buscado promover la ciudad con distintos fines, y para ello el patrimonio cultural ha jugado un papel central, a tal grado que se puede observar que constituye un factor de internacionalización.

El objetivo de este capítulo es analizar la promoción internacional de Puebla y definir el papel que tiene el patrimonio cultural dentro de tal actividad, además de demostrar que los diversos órdenes de gobierno participan directa o indirectamente en la creación de atraktividad de la ciudad. Este análisis parte de la hipótesis de que en el contexto de creación de atraktividad territorial, el patrimonio representa un elemento que agrupa la multiplicidad de intereses detrás de la promoción de la ciudad. Tal diversidad se muestra tanto en los objetivos perseguidos por las administraciones que pertenecen a diferentes partidos políticos, como en las voluntades de los tres órdenes de gobierno en torno a la creación

de atraktividad de la ciudad.³³ De tal manera que el patrimonio concebido como un eje de lo que podría considerarse una estrategia de atraktividad territorial, podría constituir un elemento que orienta, da sustento y continuidad a los compromisos internacionales que establece Puebla.

De acuerdo con los objetivos planteados, se ha realizado una investigación a través de fuentes documentales y periodísticas con el fin de obtener información que permita establecer las características de la estrategia de atraktividad territorial de Puebla. Para este fin, se pondrá una principal atención en las acciones gubernamentales —de las tres órdenes de gobierno— comprendidas entre 2011 y 2021. Esta delimitación temporal se ha establecido para abarcar los cambios gubernamentales entre diversos partidos políticos tanto a nivel municipal como estatal. No obstante, se considerarán algunas acciones precedentes a manera de contextualización para tener un panorama más amplio de la creación de atraktividad territorial en esta ciudad.

Es necesario señalar que existen diversos límites al análisis realizado en este capítulo. En primera instancia, resulta complejo recopilar la información que concierne la totalidad de acciones en materia de atraktividad y de internacionalización que conciernen a la ciudad. Lo anterior se explica por la falta de un plan o estrategia en esta materia, y también por la atomización de la actividad internacional de la ciudad, ya que se ha podido identificar que, a nivel del ayuntamiento, al menos siete unidades administrativas realizan actividades internacionales y de promoción.³⁴ Sin contar que las instancias del gobierno del Estado de Puebla también realizan acciones que conciernen directamente la promoción de la ciudad. En segunda instancia, este ejercicio de análisis de las acciones de promoción trata de ir más allá de un razonamiento que apunta a las aspiraciones políticas de gobernantes en turno, un factor que resulta sustancial al considerar el establecimiento de vínculos internacionales para los gobiernos locales, por lo que diversos

33 Las administraciones que ocuparon el gobierno municipal de Puebla durante el periodo de análisis (2011-2021) son: Blanca Alcalá (Partido Revolucionario Institucional - PRI); Eduardo Rivera Pérez (Partido Acción Nacional - PAN); José Antonio Gali Fayad (PAN); Luis Banck Serrato (PAN); Claudia Rivera Vivanco (Movimiento Regeneración Nacional - MORENA) y Eduard Rivera Pérez (PAN).

34 Se trata de la alcaldía y los consejeros municipales, el Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla (IMACP), la Secretaría de Desarrollo Económico, el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), la Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural (GCHyPC), la Secretaría de Turismo Municipal de Puebla y la Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Puebla.

factores que atañen el ámbito político no serán considerados para explicar las motivaciones de internacionalización de Puebla.³⁵

Para poder cumplir con los objetivos de este capítulo, como punto de partida se hará una revisión teórica acerca de las motivaciones del posicionamiento internacional de una ciudad, de la creación de atraktividad territorial y sobre el lugar que ocupa el patrimonio cultural en esta estrategia, para lo cual se utilizarán enfoques realizados desde los estudios urbanos, la geografía económica y las relaciones internacionales. De igual manera, se expondrá el concepto de patrimonio para su mejor comprensión. Posteriormente se hará un análisis del caso concreto de Puebla, para finalmente mencionar las consecuencias que han traído consigo las estrategias de internacionalización que se analizan en este capítulo.

LAS CIUDADES EN LA BÚSQUEDA DE ATRACTIVIDAD

Los análisis sobre el proceso a través del cual las ciudades desarrollan un rol activo a nivel internacional por medio de la puesta en marcha de estrategias de atraktividad parten del contexto de las transformaciones del sistema capitalista. Las explicaciones mencionan principalmente que, tanto la adopción de nuevas formas de producción —que se conoce como postfordismo— y el proceso de acumulación del capital tienen efectos directos en el ámbito urbano (Brenner, 2004; Castells, 1992; Harvey, 1990; Theodore et al., 2009). Igualmente, estos trabajos mencionan que el papel de las ciudades en la economía internacional se ve exponenciado con el fin del modelo de Estado benefactor y la adopción de políticas neoliberales en las que se descentralizan las actividades económicas y se da una apertura comercial, al mismo tiempo que se relaja el papel del Estado en la conducción de la economía (Durand Folco, 2017; Harvey, 1989; Rosenau, 2003).

Para algunos autores (Harvey, 1989; Theodore et al., 2009), la adopción de este sistema neoliberal implica una *destrucción creativa* en la que se suprimen, entre otras cosas, las formas en que tradicionalmente se ejercía el poder. De tal desaparición, surgen así nuevos fundamentos para concretar un crecimiento económico basado en el mercado, y acompañado por medidas como la privatización, la desregulación financiera y el repliegue

35 Acerca del tema revisar Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy. Cities and states as global players*. Oxford University Press.

del Estado de algunos ámbitos. Más allá del surgimiento de una crisis sistémica del Estado (Borja y Castells, 1997; Rosenau, 2003), quien resulta incapaz de manejar los flujos globales de personas, de recursos financieros y de mercancías, esta transformación representó también en las décadas de 1980 y 1990, nuevas estrategias en la gobernanza de las ciudades hacia la obtención de recursos, principalmente del exterior (Harvey, 1989). Esta orientación hacia el ámbito internacional se puede analizar como una *inserción* que busca la promoción económica de la ciudad y su reconocimiento (Lara, 2020).

Bajo tal lógica, el crecimiento económico y las estrategias de posicionamiento internacional se ven íntimamente ligados. Por ende, para la consolidación de un perfil internacional, resulta esencial la creación de una imagen atractiva que permita la obtención de recursos provenientes del exterior. De esta forma, el desarrollo económico se sustenta en la *construcción del lugar* (Harvey, 1989), es decir, en la realización de proyectos basados en la imagen del espacio urbano, cuya lógica se inserta en la circulación y en la acumulación del capital. En este sentido, se observa la puesta en marcha de políticas basadas en la creación de una imagen atractiva de la ciudad (Dole y Hubbard, 2002; Zukin, 1995), que resultan funcionales en un contexto de competitividad interurbana, ya que les permite a las ciudades afianzar un posicionamiento internacional con miras a obtener mayores recursos con respecto a otras ciudades.

Desde este ángulo, la atractividad se podría definir como la capacidad para atraer flujos financieros o humanos y generar riqueza, en la que se busca una estabilización o perennización de tales recursos (Houllier-Guibert, 2019). Bajo esta lógica, la atractividad es obtenida a través de diversos elementos de los que se disponen territorialmente, a través de una articulación de ventajas comparativas (Lara, 2020). Para tal efecto, de acuerdo con Soldatos (2003), se podría recurrir a elementos estáticos que se encuentran en el espacio urbano, como lo son las características geográficas de la ciudad; los aspectos semi estáticos, que podrían ser atributos heredados —tal como la valorización patrimonial— o incluso, elementos dinámicos creados expresamente para fines de atractividad, como lo es el desarrollo de una especialización territorial, por ejemplo, los saberes tecnológicos.

Desde este mismo ámbito, frecuentemente se observa la realización de proyectos basados en elementos simbólicos disponibles en el espacio

urbano. Desde este punto de vista, diversos trabajos dan cuenta de las estrategias territoriales que hacen uso de elementos basados en la cultura (Hall, 2003; Landry, 2000), en la creatividad o en lo que Pierre Bourdieu llamó el capital simbólico (Zukin, 1995). En este sentido, los elementos simbólicos cumplen la función de crear una imagen innovadora de la ciudad, pues el objetivo de estas estrategias es la atracción de turismo, inversiones extranjeras y de nuevos habitantes con alto poder adquisitivo, todo ello con la finalidad de favorecer el crecimiento económico (Florida, 2002, 2014).³⁶

Uno de los elementos que se observan en la estrategia de atractividad es el *marketing* o mercadotecnia territorial (Kavaratzis, 2007). Este se fundamenta en las acciones promocionales de aspectos simbólicos de las ciudades, como lo es el patrimonio cultural, el diseño urbano innovador, las características estéticas del espacio urbano, entre otros elementos que tienen la capacidad de influir la imagen de la ciudad y así de darle un carácter propio. Otra estrategia asociada a la promoción a través de la mercadotecnia territorial es la creación de una marca mediante elementos que permiten la distinción de la ciudad, que usualmente comprende la creación de eslóganes publicitarios o de logotipos, entre otras cosas.

La literatura sobre la mercadotecnia territorial menciona diversas características del proceso de creación de una marca. Ashworth (2009) establece tres tipos de instrumentos de la estrategia de marca:

1. En primer lugar, aquellos que recurren a la asociación con una personalidad.
2. En segundo, las ciudades integran la promoción de las características visuales del paisaje urbano, ya sea a través de elementos propios del diseño urbano, de edificios emblemáticos (*flagship buildings*) o de infraestructuras que constituyen elementos identitarios de la ciudad, como la concepción de barrios temáticos (Dole y Hubbard,

³⁶ Cabe señalar que tales consideraciones, principalmente las de Richard Florida, han sido también objeto de diversas críticas, puesto que, desde el punto de vista de algunos autores, estas estrategias basadas en elementos simbólicos no representan una real transformación económica de las ciudades y, por el contrario, resultan una forma de elitización del espacio urbano. Sobre este tema ver: Klein, J.-L., & Tremblay, D.-G. (2010). Créativité et cohésion sociale en milieu urbain. En R. Tremblay & D.-G. Tremblay (Éds.), *La classe créative selon Richard Florida : Un paradigme urbain plausible?* (185-204). Presses universitaires de Rennes. Negrey, C., & Rausch, S. (2006). Does the Creative Engine Run? A Consideration of the Effect of Creative Class on Economic Strength and Growth. *Journal of Urban Affairs*, 28(5), 473-489.

2002), la revitalización de espacios públicos y rehabilitación de zonas despobladas (Evans, 2003), la instalación de obras de arte en los espacios públicos (Kavaratzis, 2007), por mencionar algunos elementos.

3. En tercero, la organización de eventos también forma parte de la estrategia de marca, ya sean eventos deportivos como los juegos olímpicos o culturales, como festivales literarios. Se puede observar que tales instrumentos constituyen elementos convencionales de la puesta en marcha de una marca, que en ocasiones implican inversiones públicas destinadas a la construcción de nuevos íconos urbanos o a la creación de infraestructura en beneficio principalmente del sector turístico.

EL LUGAR DEL PATRIMONIO EN LA BÚSQUEDA DE ESTATUS INTERNACIONAL

Antes de mencionar las características que adquiere el patrimonio como vector del posicionamiento internacional de una ciudad, es importante mencionar de manera concreta lo que entendemos por el mismo. Cabe señalar que esta noción se presenta frecuentemente en los discursos gubernamentales y en ocasiones adquiere la dimensión “cultural”, para diferenciarlo de aquellas connotaciones legales que refieren a las posesiones materiales de una entidad.

La palabra *patrimonio*, que es utilizada en instrumentos legales nacionales y convenciones internacionales como sinónimo de *monumento*, se generalizó en la década de 1970 (Choay, 2009; Heinich, 2014), como parte de una tendencia a nivel mundial en la que se crearon políticas públicas con el fin de conservar bienes que los Estados consideraban importantes para su identidad nacional. No obstante, la noción de patrimonio ha ido evolucionando y ha englobado otros elementos que van más allá de la concepción de monumentos (Heinich, 2014). Para algunos autores, este se trata de una construcción social (Rautenberg, 2003), de un reflejo identitario nacional o autónomo (Morisset, 2011), al que se le puede asociar la noción de herencia o de legado (Fauveaud y Esposito, 2021). Para efectos de este capítulo, por patrimonio se entenderá un bien del pasado cuyas características se valoran en el presente. Dicho bien puede ser un objeto, un sitio o una práctica social, además su valoración exige su conservación con el fin de transmitirlo a generaciones futuras.

Desde luego que, por sus características, el patrimonio cultural también puede consolidarse como uno de los elementos de la estrategia de creación de atraktividad, ya que la construcción de una imagen atractiva conlleva igualmente su utilización como un recurso económico (Berry-Chikhaoui et al., 2007; Veschambre, 2005). Incluso, el patrimonio es reconocido como una de las variables de competitividad, principalmente con relación a la calidad de la oferta turística de una ciudad, por ejemplo, es el caso del Índice de Competitividad Urbana del Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO).

Cabe señalar que el uso del patrimonio en las estrategias de atraktividad suele ser percibido en ocasiones como una “escenificación” o “teatralización” del patrimonio (García Canclini, 2010). Sin embargo, más allá de esta perspectiva crítica de la utilización del patrimonio, es posible observar diferentes aristas cuando se analiza esta estrategia como parte de la creación de un perfil internacional para las ciudades. En principio, estas reciben una atención del ámbito internacional en razón del reconocimiento institucional que se le otorga a los bienes considerados como patrimonio, a través de la atribución de *labels*, es decir, de “etiquetas” que reconocen o certifican la calidad de un producto (Florent, 2012), y principalmente de la inscripción en la lista del patrimonio mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés, UNESCO) (Di Giovine, 2018). Esta estrategia se asocia comúnmente a la atracción de un gran número de turistas, que en ocasiones es vista como perjudicial para la conservación de los mismos sitios (Gravari-Barbas et al., 2012).

A su vez, el patrimonio cobra un rol relevante para la vinculación internacional de las ciudades. Por un lado, el reconocimiento institucional de los bienes patrimoniales implica su sujeción a instrumentos de carácter internacional, como son las diversas cartas y tratados que estipulan directrices para su protección y conservación. Por otro lado, para una ciudad, el reconocimiento de bienes como patrimoniales también es un aspecto que favorece los intercambios a través de redes o asociaciones temáticas que congregan a gobiernos locales a nivel mundial, por ejemplo, la Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM), un organismo que desde su fundación en 1993 congrega a las ciudades que tienen un sitio inscrito en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE PUEBLA A PARTIR DEL SIGLO XX

Es posible explicar la inserción internacional de Puebla por los procesos económicos que se han dado a nivel local, nacional, regional e internacional. En primer lugar, los procesos de industrialización del municipio a partir de la década de 1960 orientaron las actividades económicas hacia la manufactura, el comercio y los servicios (Milián, 1994). No obstante, es a partir de los años 1990 que el crecimiento industrial se impone en el discurso de los gobiernos locales y propicia así la concentración de empresas extranjeras (Rappo Miguez et al., 2010). Desde este ángulo, las actividades internacionales de Puebla han perseguido el objetivo de posicionar internacionalmente el clúster industrial (López-Vallejo, 2014). No obstante, paralelamente se observan acciones tendientes a hacer de Puebla un destino turístico, una estrategia que como se verá posteriormente, involucra las acciones en materia patrimonial.

En segundo lugar, la apertura de la economía mexicana que sucedió a partir de 1970 implicó la llegada de inversiones extranjeras a Puebla. De tal manera que se establecieron industrias enfocadas en el mercado de exportación, particularmente la planta de ensamblado de automóviles de Volkswagen y la metalúrgica HYLISA, enfocada en la producción de varilla y alambión. Ambas empresas se beneficiaron de la localización estratégica de Puebla, pues se implantaron en la periferia de la ciudad, a proximidad de la Carretera Federal 150D, que comunica a Puebla con la Ciudad de México y el puerto de Veracruz (Soto Badillo, 2012). De esta manera se observa que la economía poblana comienza paulatinamente a orientarse hacia el exterior. Hacia finales de la década de 1980 surgió otro elemento de la proyección internacional: la inscripción de su centro histórico en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO. El reconocimiento de esta institución involucró esfuerzos tanto en el ámbito local, mediante una sensibilización patrimonial, reglamentaciones y diversas intervenciones urbanas (Milián, 1994), como desde el nivel federal, a través de las negociaciones con la UNESCO. En diciembre de 1987 el centro histórico de Puebla y otros cinco sitios mexicanos obtuvieron esta distinción patrimonial, que como se verá más adelante, cobró relevancia para la creación de atractividad³⁷.

37 Los sitios que ingresaron a la lista en 1987 (además del centro histórico de Puebla) son el centro histórico de México y Xochimilco, el centro histórico de Oaxaca y la zona arqueológica de Monte Albán, la ciudad prehispánica de Teotihuacán, la ciudad prehispánica y el parque nacional de Palenque, y Sian Ka'an.

En tercer lugar, dentro de la creación de una vocación internacional de Puebla se pueden distinguir los efectos de los procesos de integración económica a nivel regional, con América del Norte, en los años 1990 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y posteriormente en los años 2000, con América Central con el Plan Puebla Panamá, y con los intereses que buscaban que la ciudad fuera sede del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Sánchez, 2008). En este contexto surgieron intervenciones urbanas que buscaron consolidar la vocación internacional de Puebla, como el proyecto del Paseo del Río San Francisco insertado en el Proyecto de Desarrollo Regional Angelópolis. Este plan buscó, entre otras cosas, la revitalización de una parte del centro histórico en la que se asientan lo que se conoce como barrios originarios o barrios históricos, con el fin de construir un centro de convenciones para recibir eventos de talla internacional, un centro cultural, un centro comercial, hoteles de lujo, e incluso, albergar las oficinas de lo que sería la sede del ALCA.

UNA PROYECCIÓN INTERNACIONAL TRIPARTITA

Al analizar la inserción internacional de Puebla se observa que los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— participan directa o indirectamente de la estrategia de promoción internacional de la ciudad. Lo anterior se explica por diversos factores. En primer lugar, la condición de la ciudad como capital del estado le otorga una posición de centralidad, ya que las principales instancias políticas estatales se asientan en ella. De manera que su preponderancia política favorece la atención que esta recibe del exterior, tanto en los medios de comunicación como a través de la recepción de visitas oficiales de representantes extranjeros. En segundo lugar, su situación geográfica le da una función práctica como la puerta de entrada al sureste mexicano y, por ende, a América Central. De tal forma que la construcción de infraestructuras de comunicación resulta relevante para conectarla. En tercer lugar, la ZMPT concentra la mayor parte de la población del estado y, por ende, la oferta de mano de obra. En este sentido, la ciudad alberga eventos de carácter internacional, ferias turísticas, entre otro tipo de actividades.

Tales características implican que en Puebla confluyen diversos intereses gubernamentales, de manera que se puede hablar de una estrategia

de promoción tripartita, puesto que los diversos ámbitos de gobierno participan en ella. En lo que concierne al federal, este juega un papel indirecto pero decisivo en cuanto a la creación de competitividad. Esto se observa con la creación de infraestructura que beneficia la conectividad de la metrópoli con el sureste del país, pero también a través del apoyo financiero federal que obtienen diversas iniciativas de los gobiernos estatal y municipal. Como ejemplo, el Programa Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (PCMPM), un programa público federal que busca la preservación de las características físicas de los sitios reconocidos por la UNESCO, mediante el apoyo financiero del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA). Otro ejemplo del apoyo desde el ámbito federal fue la donación de terrenos de propiedad federal al Estado de Puebla para la construcción de un teleférico para fines turísticos en el centro histórico.

Si bien es cierto que el Gobierno federal ha jugado un rol dentro de la atraktividad de la ciudad, como se ha observado a través de las acciones mencionadas en el párrafo anterior, son principalmente los gobiernos locales quienes poseen mayores intereses en proyectar la imagen de la ciudad al exterior. En cuanto a las acciones del gobierno del Estado de Puebla, este también ha desarrollado diversas actividades para posicionarla internacionalmente, entre aquellas que resaltan están las que se orientan hacia la atraktividad turística, como consta en los cuatro planes de desarrollo estatales analizados para este capítulo (de 2011 a 2017, de 2017 a 2018, de 2018 a 2019 y de 2019 a 2024). Bajo esta lógica, desde el ámbito estatal se ponen en marcha iniciativas como la construcción de infraestructura y de equipamientos urbanos para el uso de visitantes. Cabe señalar también la orientación de la vocación de la ciudad hacia el turismo de negocios.

Tabla 1.
Actividades de vinculación internacional de Puebla.

Periodo gubernamental	Actividades
2011-2014	<p>Establecimiento de convenios o acuerdos de cooperación: Francia (a través de la embajada de Francia en México y de la Agencia Francesa de Desarrollo); Nueva York, Los Ángeles (EE. UU.); Saint-Étienne (Francia); y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).</p> <p>Hermanamientos: Wuxi (China) y El Burgo de Osma (España).</p> <p>Recepción de visitas oficiales o de misiones extranjeras: representantes de Wuxi (China).</p> <p>Participación de representantes del ayuntamiento en eventos internacionales: Congreso Mundial de Gobiernos Locales del ICLEI (Belo Horizonte, Brasil) Reunión del Comité Regional del ICEL (Seúl, Corea del Sur). V Congreso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (Durban, Sudáfrica). VII Congreso Internacional de Transporte Sustentable (Ciudad de México, México). II Congreso Mundial de ciudades históricas del Patrimonio Mundial (Córdoba, España).</p>
2014-2016	<p>Establecimiento de convenios o acuerdos de cooperación: Gobierno Metropolitano de Santiago de Chile (Chile) y Universidad de Salamanca (España).</p> <p>Recepción de visitas oficiales o de misiones extranjeras: Representantes diplomáticos de las embajadas en México de Jordania, Italia y Malasia. Representantes de Wuxi (China).</p> <p>Participación de representantes del ayuntamiento en eventos internacionales: Congreso Latinoamericano de Diseño (Buenos Aires, Argentina).</p>
2016-2018	<p>Recepción de visitas oficiales o de misiones extranjeras: visita del embajador de China en México.</p> <p>Participación de representantes del ayuntamiento en eventos internacionales: Reunión de la red Délice (Bruselas, Bélgica).</p>
2018-2021	<p>Establecimiento de convenios o acuerdos de cooperación: Gobiernos locales brasileños; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Turismo Social (OITS).</p> <p>Hermanamientos: Sevilla (España), Cartagena (Colombia), Provincia de Pichincha (Ecuador) y Managua (Nicaragua).</p> <p>Recepción de visitas oficiales o de misiones extranjeras: Joint Research Centre (JRC)-International Urban Cooperation; Frédéric Vacheron, representante de la UNESCO en México; delegación de alcaldes de ciudades brasileñas, embajadora de Francia en México.</p> <p>Participación de representantes del ayuntamiento en eventos internacionales: Primera Conferencia de Centros Históricos; Primera Conferencia de alcaldes de América del Norte; Global Greening; Diálogos virtuales con la UNESCO; XV Congreso Mundial de la OCPM; II Foro Global de gobiernos locales A1 (Sevilla, España); Reunión virtual con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Reunión de la red Délice (Tucson, EE. UU.).</p>

Nota: Elaboración propia.

No obstante, se observan diferentes intensidades en lo que podría ser su estrategia de internacionalización, ya que las actividades en esta materia orquestadas por el ayuntamiento resultan sustanciales durante la primera administración de Eduardo Rivera Pérez (2011-2014). Durante este gobierno se adoptó el eslogan “más Puebla en el mundo y más mundo en Puebla”, y además se realizaron acciones a nivel de la administración pública para institucionalizar la vinculación internacional. Bajo este tenor se creó un plan que organizaba las acciones internacionales a través de la Agenda de Relaciones Internacionales y Cooperación Descentralizada. Además, para su puesta en marcha se creó la Dirección de Promoción e Industrias Precursoras al interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo (SDET).³⁸

Esta estructura burocrática enfocada en la acción exterior de Puebla no fue consolidada en las posteriores administraciones, de manera que no existió una entidad gubernamental concentradora del quehacer internacional de la ciudad, observándose así una dispersión en las actividades. Además, cabe señalar que los esfuerzos de internacionalización no tuvieron la misma intensidad después de esta administración municipal, ni existió una continuidad en los compromisos adquiridos durante la misma. Por ejemplo, durante 2011-2014 se observó un gran interés en la participación de la ciudad en la organización Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (comúnmente llamada ICLEI). Los esfuerzos del gobierno municipal se enfocaron en el liderazgo de Puebla en los grupos de trabajo regionales. Pese a que Puebla continúa siendo miembro de ICLEI, no se observa ninguna iniciativa posterior a este periodo.

Lo mismo sucede con los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de cooperación y de hermanamiento que se establecieron por esta administración. Sin embargo, desde el gobierno municipal también surgieron otras iniciativas de vinculación a través de organismos internacionales, asociaciones y redes internacionales que congregan a gobiernos locales (ver Tabla 2). Al analizar dichos compromisos se observa que el patrimonio cultural estructura o sustenta en gran medida la participación de Puebla en estos organismos multilaterales, como se verá a continuación.

³⁸ Actualmente esta es la Secretaría de Desarrollo Económico, pues en 2016 la Secretaría de Turismo se creó como otra instancia independiente.

Tabla 2.
Vinculación internacional de Puebla a través de organismos multilaterales.

Periodo gubernamental	Organismo multilateral
2011-2014	Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)
2014-2016	Red Délice Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas Patrimonio Mundial (ANCMMPM)
2016-2018	Red de Ciudades Creativas de la UNESCO
2018-2021	Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM) Organización Internacional del Turismo Social (OITS) Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO

Nota: Elaboración propia.

LA COOPERACIÓN Y LA ATRACTIVIDAD PATRIMONIAL DE PUEBLA

La participación de Puebla en organismos multilaterales cuya temática se asocia al patrimonio cultural permite la proyección internacional de la ciudad y alienta la creación de condiciones que favorecen su atraktividad turística, como lo demuestran las diversas iniciativas puestas en marcha por el gobierno municipal. Por su relevancia dentro del conjunto de actividades internacionales de la ciudad, se resaltan los vínculos con la UNESCO, pues además de la inscripción en la lista del patrimonio mundial desde 1987, Puebla también ha establecido lazos con esta institución a través de diversas instancias. Entre estas se encuentran la Red de Ciudades Creativas, a la que ingresó en 2016 en la categoría de diseño, también en el mismo año que obtiene su registro en el Programa Memoria del Mundo, por medio de la inscripción de archivos históricos que datan de la fundación de la ciudad y en 2020, Puebla ingresa a la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje.

Al analizar la estrategia de internacionalización y de atraktividad de Puebla se puede constatar que los *labels* atribuidos por la UNESCO y la participación en otras redes temáticas sirven para el posicionamiento internacional de la ciudad, para su promoción turística y para la orientación de estrategias de desarrollo local. Esta última función se puede ver con la designación de Puebla como Ciudad Creativa, pues en este contexto surgió un proyecto del gobierno municipal en conjunto con el organismo federal ProMéxico —hoy desaparecido— para hacer de Puebla la “Capital

de Diseño e Innovación de México y del mundo”. Este proyecto que se acompañó de conferencias internacionales incluía la construcción de un Centro Internacional del Diseño en el centro histórico, destinado a proveer servicios tecnológicos y profesionales en materia de diseño. Dicho proyecto nunca fue concretado. Igualmente cabe señalar que, pese a que Puebla aún participa en esta red, actualmente no se observan iniciativas gubernamentales en torno a ella.

Además, se puede constatar que, como parte de esta mercadotecnia territorial, tanto el gobierno municipal como el estatal recurren a otros reconocimientos que la UNESCO ha otorgado a México y que se asocian con particularidades de Puebla, con la finalidad de crear circuitos turísticos o para la promoción de la ciudad. Tal es el caso de la gastronomía mexicana y de la fabricación de talavera poblana y tlaxcalteca, prácticas culturales que han sido inscritas en la lista representativa del patrimonio cultural inmaterial de la humanidad de dicha institución. Conforme a lo anterior, es evidente una focalización en el establecimiento de vínculos entre Puebla y la UNESCO.

No obstante, el gobierno municipal también ha establecido mecanismos de cooperación en el marco de otras redes y asociaciones de gobiernos locales, en los que representantes poblanos han participado en congresos y reuniones de trabajo de estas redes, intercambiando experiencias de gestión urbana y de buenas prácticas de urbanismo. Este es el caso de la OCPM, en la que ha compartido el proyecto de densificación del centro histórico conocido como Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS), un modelo concebido desde el ámbito federal y que no sólo se buscó implementar en Puebla, sino que también ha creado una biblioteca dedicada a temáticas patrimoniales.³⁹ Mientras que en el marco de la participación de Puebla en la Red Délice, un organismo cuya finalidad es la promoción de la gastronomía entre las ciudades que participan en ella, el gobierno municipal ha participado en reuniones y ha establecido diversas iniciativas como el establecimiento de un calendario gastronómico y de circuitos gastronómicos.

³⁹ Se trata de la biblioteca Jean Paul L'Allier, quien fuera el fundador de la OCPM. La biblioteca se inauguró en 2020, en la Casa del Puente de Bupas, un recinto museal gestionado por el ayuntamiento de Puebla, a través de la GCHyPC.

En lo que concierne el posicionamiento internacional de Puebla y su promoción turística, también se observan diversas iniciativas que toman como base las características patrimoniales de la ciudad, mismas que constituyen un esfuerzo de mercadotecnia territorial. Desde el ámbito municipal y estatal se han utilizado *slogans* como: “No somos playa, somos patrimonio”, “Puebla el patrimonio de México”, “Puebla ¡Fascinante siempre!”, “Puebla, ciudad de museos” y “Puebla, ciudad del patrimonio religioso”. Estos dejan en claro que para los gobiernos locales el patrimonio cultural representa una ventaja competitiva para el desarrollo turístico. No obstante, el uso de estos eslóganes también ha variado de acuerdo con los cambios en las administraciones gubernamentales.

Además, como consta en los planes de desarrollo y en las guías turísticas oficiales, el patrimonio urbano localizado en lo que ha sido delimitado jurídicamente como Zona de Monumentos Históricos (Decreto por el que se declara una zona de Monumentos Históricos en la ciudad de Puebla de Zaragoza, Estado de Puebla, 1977), es decir, lo que se denomina el centro histórico, resulta la base para la creación de una vocación turística y para las estrategias asociadas a la mercadotecnia territorial. Tal relevancia es señalada directamente por los gobiernos locales: “Su Centro Histórico, Patrimonio de la Humanidad representa la marca de ciudad; es nuestra embajada en el mundo” (Gobierno del Estado de Puebla y Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2014).

También se observa una orientación hacia el movimiento artístico barroco, que predominó entre los siglos XVII y XVIII y que identifica parte de la arquitectura poblana. En este contexto, en 2011 por iniciativa del gobierno municipal se creó la Red de Ciudades Barrocas de América Latina, cuyo objetivo era congregarse a diversas ciudades en torno a la arquitectura barroca, además de favorecer el desarrollo de actividades turísticas entre las mismas (Puga, 2011). Este mecanismo multilateral tampoco obtuvo continuidad en las posteriores administraciones, pese a que se observa que el discurso de promoción turística de los gobiernos municipal y estatal sigue retomando la arquitectura patrimonial barroca. De hecho, como parte de la movilización de un discurso basado en dicho movimiento artístico, también se crea el Museo Internacional Barroco, en la zona este

de la ciudad conocida como Angelópolis.⁴⁰ Con la construcción de este museo, cuyo diseño contemporáneo fue realizado por el arquitecto japonés Toyo Ito, el gobierno estatal perseguía el objetivo de crear un edificio emblemático que fuera referente de la ciudad. De manera similar a las estrategias que buscan la creación de atraktividad a través la construcción y promoción de edificios emblemáticos que albergan espacios museales, como son el museo Guggenheim Bilbao, en España, la Tate Modern Gallery, en Londres, y el Centre Pompidou, en París (Evans, 2003), por mencionar algunos ejemplos.

RESULTADOS

Para conocer los resultados y efectos de la creación de atraktividad patrimonial que ha tenido Puebla, se debe considerar un análisis de los esfuerzos orientados a consolidar la vocación turística de esta ciudad como un “destino patrimonial”, mismos que se han descrito en la sección precedente. Sin embargo, esta tarea supone algunas dificultades, dado que existen limitantes en cuanto a los datos que permitirían constatar el incremento de la actividad turística en la ciudad, no sólo por la disponibilidad de la información y el tipo de indicadores que se utilizan para su medición, sino por los efectos que la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2 ha conllevado para el sector turístico a nivel mundial.

No obstante, en el caso poblano la creación de atraktividad representa diversas aristas difíciles de reducir únicamente a los indicadores turísticos, pues, por un lado se observa que esta estrategia también le ha permitido obtener un reconocimiento internacional a través de diversos organismos multilaterales, principalmente de la UNESCO. Mientras que la creación de atraktividad ha supuesto intervenciones en el espacio urbano que han modificado considerablemente el centro histórico de la ciudad. Por tal motivo, para el análisis de la creación de atraktividad en Puebla resulta pertinente considerar la continuidad de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno municipal en materia de patrimonio. Como se observa en Puebla, las administraciones municipales han privilegiado los vínculos con la UNESCO, en ocasiones a través de su delegación en México

⁴⁰ El museo inaugurado en 2016 fue objeto de numerosas críticas debido a la falta de colección propia, pero principalmente por el costo tan elevado en su construcción y operación. En 2020 este museo tenía una deuda cercana a los 390 millones de dólares, que deberán pagarse hasta 2039 (Infobae, 2020).

o de manera directa. Aunque esta institución es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyos miembros son los Estados-Nación, la naturaleza de sus actividades permite que otros actores —gubernamentales y no gubernamentales— establezcan vínculos con ella, en la búsqueda de diversos objetivos asociados con el ámbito de la cultura.

En el caso de Puebla se pueden constatar diversas acciones de cooperación con la UNESCO, como son la realización de talleres enfocados a la gestión de bienes patrimoniales, concursos de fotografía, edición de publicaciones sobre la historia de la ciudad, entre otras iniciativas. Sin embargo, también se han generado otro tipo de vínculos a través de su ingreso en redes de ciudades gestionadas por la UNESCO, que derivan en la atribución de *labels* que favorecen la atraktividad turística, como son Ciudad Creativa del Diseño, el registro en el Programa Memoria del Mundo y Ciudad del Aprendizaje.

Pese a que tales designaciones han sido orquestadas por diversas administraciones municipales, al examinar los planes de desarrollo y los informes gubernamentales se puede afirmar entonces que la vinculación con la UNESCO siempre ha estado en el interés del gobierno municipal, el cual ha sido ocupado por diversos partidos políticos durante el periodo examinado (2011-2021). Esto supone una consolidación de la creación de atraktividad a través del patrimonio de la ciudad. No obstante, mientras que los compromisos con la UNESCO se mantienen, la vinculación con otros organismos multilaterales que también trabajan en materia patrimonial, como la OCPM y la red Délice, se ve aparentemente obstaculizada por los cambios administrativos, ya que no se observa una continua colaboración con dichas instancias.

Cabe señalar que la consolidación de una estrategia turística basada en el patrimonio ha implicado también diversas intervenciones en el centro histórico con el fin tanto de mejorar la imagen urbana como de crear infraestructura para fines turísticos. El objetivo es el de proporcionar una oferta turística y favorecer un mayor acceso a los bienes patrimoniales a los visitantes. Esta tendencia que se observa en Puebla desde los años 1990, con el proyecto del Paseo del Río San Francisco, siguió acentuándose a partir de 2012 con la creación de diversos equipamientos, como el corredor turístico Fuertes-Catedral, que supuso el mejoramiento de la imagen del centro

y la creación de espacios museísticos y de infraestructuras para uso de visitantes (Aguilar de Gante y Cabrera Becerra, 2020).

Entre las intervenciones orientadas al sector turístico está también la instalación en la zona de Angelópolis de la rueda monumental llamada Estrella de Puebla y construcción de un teleférico en el centro histórico que se inauguraría en el marco del Tianguis Turístico 2013, un evento de carácter nacional. No obstante, este proyecto fue modificado e inaugurado hasta 2016, debido a los múltiples cuestionamientos a su costo, así como a las afectaciones al patrimonio urbano (Hernández, 2016), mismas que inclusive pusieron en peligro la designación del centro histórico como patrimonio mundial (UNESCO, 2014).

Otra de las intervenciones que se inserta en la misma dinámica de acrecentar la oferta turística, fue la creación de un tren de una extensión de 17 kilómetros, cuya función era la de transportar a los visitantes del centro de la ciudad a la zona de Cholula. Con una inversión de más de 1,364 millones de pesos, el tren fue inaugurado en 2017; no obstante, este dejó de funcionar en enero de 2022, debido a que su operación implicaba pérdidas para el ayuntamiento (Hernández, 2021). Este tren abarcó un trayecto que presenta problemas de movilidad para los desplazamientos cotidianos de una gran parte de los habitantes de la ZMPT (Ismael-Simental et al., 2019), lo anterior pone en tela de juicio la pertinencia que tiene la construcción de infraestructura de este tipo.

Al analizar estas estrategias orientadas hacia la consolidación de la vocación turística de Puebla en beneficio del desarrollo económico, también se deben de evaluar los efectos sociales derivados de la creación de atracción. En este sentido, se observa que los planes de desarrollo urbano, principalmente en el centro histórico, privilegian la implantación de usos comerciales y de aquellos orientados a los visitantes, en detrimento de la construcción de vivienda y equipamiento para los habitantes de la zona (Ramírez Rosete et al., 2017). De hecho, desde la década de 1960 el centro histórico de la ciudad se caracteriza por la pérdida de densidad residencial y el empobrecimiento de sus habitantes (Bélanger, 2006; Milián, 1994). A este contexto se añade la construcción de hoteles y de restaurantes de lujo en el área conocida como barrios históricos u originarios, que también forman parte del centro histórico, y que han provocado el aumento de la plusvalía

en sus inmediaciones hasta en un 500%, como lo aseguran medios locales (Hernández Alcántara, 2017).

Estos elementos ocasionan condiciones difíciles para la preservación de los usos residenciales en el centro histórico. Ante tal panorama, resulta necesario replantear las estrategias de atracción para compensar los efectos que la creación de oferta turística ocasiona a la población de la ciudad.

CONCLUSIÓN

Conforme a los objetivos planteados en este capítulo, a través del análisis de la promoción internacional de Puebla se ha podido constatar el lugar central que tiene el patrimonio cultural dentro de la creación de atracción. Además, se demostró que los diversos órdenes de gobierno participan directa o indirectamente en la creación de atracción. Se observó en las iniciativas de atracción y de proyección internacional de la ciudad concebidas desde los distintos niveles gubernamentales, un interés en la conectividad hacia el sureste del país y Centroamérica, así como en la atracción de inversiones y la consolidación de una vocación económica orientada hacia el turismo. Esta última orientación se basa en un modelo en el que el patrimonio cultural del que dispone la ciudad se convierte en una ventaja competitiva para la atracción de visitantes.

Por sus características aquí expuestas, Puebla constituye un caso que resalta en el contexto de las otras nueve ciudades mexicanas poseedoras de sitios inscritos en la lista del patrimonio de la UNESCO por diversas razones.⁴¹ En primera instancia se puede constatar que su proyección internacional ha sido buscada y apoyada desde los diversos ámbitos de gobierno. En segunda instancia, el gobierno municipal de Puebla ha expandido sus lazos con la UNESCO a través de la atribución de *labels*, y se ha servido de sus atributos patrimoniales para crear vínculos internacionales en el marco de otras redes y asociaciones de gobiernos locales que también trabajan en materia patrimonial. Como parte de esta colaboración, han surgido iniciativas orientadas hacia la creación o reforzamiento de la atracción territorial de Puebla. Aunque se ha podido constatar que

⁴¹ Estas ciudades son Campeche, Ciudad de México y Xochimilco, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Querétaro, San Miguel de Allende, Tlacotalpan y Zacatecas.

la intensidad de sus relaciones internacionales ha variado de acuerdo con los cambios de las administraciones gubernamentales.

Tanto la orientación de la vocación turística de la ciudad como los reconocimientos de la UNESCO han supuesto diversas intervenciones urbanas, principalmente en el centro histórico de la ciudad, todo ello con la finalidad de aumentar la oferta turística. En este sentido, merece la pena mencionar la existencia de una deuda social en la promoción patrimonial de Puebla, ya que tales esfuerzos han implicado grandes inversiones en infraestructura turística, sin que se vean directamente beneficiadas las condiciones de vida de los habitantes.

Un último elemento que se debería considerar para futuras investigaciones sobre la creación de atraktividad en Puebla es el rol que ha jugado la iniciativa privada en dichas estrategias. Pues más allá de participar activamente a través de inversiones en el ámbito turístico, se observa que existe una estrecha colaboración entre gobiernos locales y el sector empresarial para el mejoramiento de la imagen de la ciudad con fines de atraktividad territorial.

REFERENCIAS

- Ashworth, G. (2009). The Instruments of Place Branding: How is it Done? *European Spatial Research and Policy*, 16(1), 9-22.
- Aguilar de Gante, A., Cabrera, L. (2020). Turistificación en la zona Fuertes de Loreto y Guadalupe, Puebla, México. *TOPOFILIA, Revista Científica De Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, 20, 164-192.
- Bélanger, H. (2006). La dynamique sociorésidentielle d'une ville latino- américaine: Puebla au Mexique. *Cahiers de géographie du Québec*, 50(139), 45-63.
- Berry-Chikhaoui, I., Deboulet, A., Roulleau-Berger, L. (2007). *Villes internationales : Entre tensions et réactions des habitants*. La Découverte.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Castells, M. (1992). *The Informational City: Economic Restructuring and Urban Development*. Wiley.
- Choay, F. (2009). Le patrimoine en questions. *Esprit*, 11, 194-222.
- Diario Oficial de la Federación (1977). Decreto por el que se declara una zona de Monumentos Históricos en la ciudad de Puebla de Zaragoza, Estado de Puebla.
- Di Giovine, M. (2018). Le heritage-scape: Origines, éléments théoriques et examen critique d'un modèle de compréhension du Programme du patrimoine mondial de l'UNESCO. *Via*, 13. <http://journals.openedition.org/viatourism/2048>; DOI: <https://doi.org/10.4000/viatourism.2048>

- Dole, M., Hubbard, P. (2002). Taking world cities literally: Marketing the city in a global space of flows. *City*, 6(3), 351-368.
- Durand Folco, J. (2017). *À nous la ville ! : Traité de municipalisme*. Écosociété.
- Evans, G. (2003). Hard Branding the Cultural City D From Prado to Prada. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24.
- Fauveaud, G., Esposito, A. (2021). Beyond official heritage agendas: The third space of conservation practices in Phnom Penh, Cambodia. *Urban Studies*, 58(12), 2473-2489. <https://doi.org/10.1177/0042098020951325>
- Florent, L. (2012). L'utilisation du label UNESCO dans la communication touristique: Entre choix et contrainte. *Téoros*, 30(2), 17-27. <https://doi.org/10.7202/1012238ar>
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Basic Books.
- Florida, R. (2014). *The rise of the creative class: Revisited* (Paperback of the revisited edition first published in 2014.). Basic Books.
- García Canclini, N. (2010). *Cultures hybrides : Stratégies pour entrer et sortir de la modernité*. Presses de l'Université Laval
- Gobierno del Estado de Puebla - Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2014). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla*. <https://www.pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/vi-planes/actua.prog.desa.urb.ru.pdf>
- Gravari-Barbas, M., Bourdeau, L., Robinson, M. (Éds.). (2012). *Tourisme et patrimoine mondial*. Presses de l'Université Laval.
- Hall, P. (2003). Cities in Civilization: Culture, Innovation and Urban Order. *Journal of Irish Urban Studies*, 3(2), 1-14.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography: The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (1990). Flexible Accumulation through Urbanization Reflections on «Post- Modernism» in the American City. *Perspecta*, 26, 251-272. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/1567167>
- Heinich, N. (2014). *La fabrique du patrimoine : « de la cathédrale à la petite cuillère »*. Éditions de la Maison des sciences de l'homme
- Hernández Alcántara, M. (2017, 11 de septiembre). Rosewood, el hotel para pudientes que despoja a Puebla de su patrimonio. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/rosewood/>
- Hernández, M. (2016, 7 de enero). Teleférico de Puebla, el más caro en todo el país. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/estados/Teleferico-de-Puebla-el-mas-caro-en-todo-el-pais-20160107-0098.html>

- Hernández, M. (2021, 18 de noviembre). Tren turístico Puebla-Cholula dejará de operar en el 2022. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Tren-turistico-Puebla-Cholula-dejara-de-operar-en-el-2022-20211118-0113.html>
- Houllier-Guibert, C. (2019). L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Janvier* (1), 153. <https://doi.org/10.3917/reru.191.0153>
- Ismael-Simental, E., Kurjenoja, A., Cuenca, A. L., Medina, L. R. (2019). Building the city through culture: Puebla's cultural urban assemblage (1987-2017). *Social & Cultural Geography*, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14649365.2019.1698759>
- Infobae (2020, 4 de enero). Un lujo cultural: El museo en Puebla que costó a sus ciudadanos 8,000 millones de pesos. Infobae. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/01/04/un-lujo-cultural-el-museo-en-puebla-que-costo-a-sus-ciudadanos-8000-millones-de-pesos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de (2020), tomado de Gobierno de Puebla (2021). Zonas metropolitanas. *Sistema de Información Territorial del Estado de Puebla*. <http://dduia.puebla.gob.mx/SITEP/apartados/zonaM.php>
- Kavaratzis, M. (2007). City Marketing: The Past, the Present and Some Unresolved Issues. *Geography Compass*, 1(3), 695-712.
- Landry, C. (2000). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. Earthscan Publications.
- Lara, R. (2020). How Are Cities Inserting Themselves in the International System? En S. Amiri, E. Sevin (Eds.), *City Diplomacy Current Trends and Future Prospects* (189-214). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3>
- López-Vallejo, M. (2014). Diplomacia local: El posicionamiento del municipio de Puebla en la globalización. En M. Martínez Justo (Ed.), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso* (49-72). UNAM, FES-Acatlán.
- Milián, M. (1994). *La modernización sistémica. La desconcentración comercial de la ciudad de Puebla*. UNAM - BUAP.
- Morisset, L. (2011). Pour une herméneutique des formes urbaines. Morphogénétique et sémiogénétique de la ville. En L. K. Morisset & M.-È. Breton (Éds.), *La ville : Phénomène de représentation* (33-59). Presses de l'Université du Québec.
- Puga, J. (2011, enero 31). Puebla crea Red de Ciudades Barrocas de América Latina. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/2011/01/31/puebla/mun110.php>
- Ramírez, N., Calderón, B., Milián, M. (2017). Gestión participativa en la elaboración de estrategias de revitalización urbana para el barrio histórico de San José, Puebla. *Nova scientia*, 918, 588-626. <http://dx.doi.org/10.21640/ns.v9i18.680>.
- Rappo, S., Sánchez, G., Sánchez, J., Angoa, I., Rivera, J., Guillermo, S., Rodríguez, F., González, R., Sánchez, A., Vargas, A. (2010). Diagnóstico del Municipio de Puebla. Componente económico,

- socio demográfico, urbano ambiental e institucional. En M. Martínez De Ita (Ed.), *Indicadores de competitividad: Una propuesta para su integración en el Municipio de Puebla* (129-265). BUAP.
- Rautenberg, M. (2003). *La rupture patrimoniale. À la croisée*.
- Rosenau, J. (2003). *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton University Press.
- Sánchez, J. (2008). *La neo-liberalización de la angelópolis 1980-2004*. BUAP.
- Soldatos, P. (2003). *Le rôle international des villes à l'aube du millénaire : Paradiplomatie, gouvernance et planifications stratégiques innovantes : Une perspective nord-américaine*. Bruylant.
- Soto, O. (2012). *La ciudad nómada. Poder y apropiación del espacio en el marco del crecimiento urbano de la ciudad de Puebla* [Tesis de doctorado]. Universidad de Valladolid.
- Theodore, N., Peck, J., Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales: Ediciones SUR*, 66, 1-11.
- UNESCO (2014). *Décision : 40 COM 7B.7 Centre historique de Puebla (Mexique) (C 416). 40e session du Comité du patrimoine mondial (40 COM)*. UNESCO.
- Veschambre, V. (2005). Le recyclage urbain, entre démolition et patrimonialisation: enjeux d'appropriation symbolique de l'espace. *Norois*, n 195(2), 6-6.
- Zukin, S. (1995). *The Culture of Cities*. Blackwell Publishers.

La concepción de la dirección de Relaciones Internacionales y migración de San Andrés Cholula desde la academia

Luis Jesús Ruiz Peña
Saul Gopar Ensaztiga

INTRODUCCIÓN

La inserción de otros actores dentro de la política internacional nos obliga a concebir nuevos esquemas de trabajo y colaboración que nos permitan dar paso a una gobernanza participativa en la que quepan las ideas de los ámbitos público y privado. La internacionalización de los gobiernos locales no es la excepción; sin embargo, es preciso repensar la manera en la que la paradiplomacia en este momento puede aportar más que un contexto teórico para fortalecer el desempeño de los gobiernos locales desde una perspectiva que incentive la gobernanza participativa.

Para ello se hace el recuento del caso en el que se conjunta un gobierno local y un centro educativo para desarrollar una propuesta de intervención a la Dirección de Relaciones Internacionales y Migración (DRIM) de San Andrés Cholula, Puebla. El objetivo es poder identificar los momentos clave bajo los que fue concebida esta unidad de internacionalización bajo un esquema de colaboración entre el gobierno municipal y el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey Campus Puebla (ITESM-CP). Eventualmente, se identifica, además, la necesidad de recalcar la importancia de la cooperación descentralizada en el marco del impulso de la paradiplomacia, no sólo como concepto académico, sino como herramienta propulsora de bienestar para la ciudadanía a partir de las bondades que ofrece mediante un trabajo en conjunto con la administración pública.

Lo que se presenta como caso exitoso es la forma en cómo se concibió la DIRM, mediante el trabajo colaborativo entre ambos actores locales en la que la participación de los estudiantes del ITESM-CP fue fundamental

para la intervención, esto a través de la Unidad de Formación “Cooperación y Gobernanza Global”,⁴² con la que los estudiantes junto con dos profesores titulares a lo largo de 84 horas divididas en cinco semanas trabajaron junto con un “socio formador”, en este caso el Ayuntamiento de San Andrés Cholula, en la ejecución de una propuesta de reingeniería del organigrama de la administración pública, misma que se adecuara para acoger a la nueva DIRM. No obstante, también dentro de este capítulo se aborda la fase metodológica de esta colaboración académico-gubernamental, y por último se presenta de manera condensada la estructura de dicha Dirección, su margen de acción y sus propuestas de política pública.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA COMO INSTRUMENTO QUE IMPULSA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN UN GOBIERNO LOCAL

Diversos autores, entre ellos Jorge Schiavon, Rafael Velázquez (2008) y Manuel Martínez Justo (2018) mencionan que para que este tipo de proyectos tengan éxito, deben tener en cuenta el desarrollo de estrategias de internacionalización. Por lo tanto, si un gobierno local planea estar presente en la arena internacional, necesita concretar una política pública de internacionalización que utilice las herramientas adecuadas para este fin, la cual a su vez debe elaborarse por personas capacitadas en la materia, con una visión incluyente sobre las características locales del territorio que planea tomar acciones internacionales y que pueda implementar el enfoque internacional en las mismas.

En ese sentido, podemos estar de acuerdo en que la cooperación descentralizada es el conjunto de acciones en el medio internacional que toman las administraciones públicas locales, con actores homónimos en el extranjero, con el fin de compartir conocimiento que ayude a su contraparte en el desarrollo de su localidad. A esta herramienta o instrumento de desarrollo, también podemos agregar las oficinas de representación en otros países o las oficinas de relaciones internacionales que son establecidas con el objetivo de funcionar como enlace y/o coordinar las relaciones

⁴² El modelo educativo del ITESM llamado “Tec 21” cuenta con tres etapas, y que desde el primer semestre el estudiante experimenta y se inserta en unidades de formación (retos) que tienen objetivos de desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores). Para este modelo educativo, una unidad de formación equivale a una materia, curso, taller o asignatura de un plan de estudios tradicional.

culturales, económicas y políticas del gobierno local frente al gobierno anfitrión donde se ubican (Hyde Fitzgerald, 2019) o con sus contrapartes nacionales y sus áreas municipales propias

En este apartado se tendrá como base conceptual la CD, la cual es una estrategia en común entre la práctica de la administración pública municipal (AMP) y las relaciones internacionales (RR. II.), ya que pretende establecer nuevas formas de interrelación, donde se conjuguen el sector público y el privado, los agentes económicos, políticos y sociales, las organizaciones de los países del Norte con las del Sur para un desarrollo más equitativo (Dubois, 2022). La CD entonces es parte de los procesos de democratización a nivel internacional, así como dentro de los mismos Estados, ocurrida durante las últimas décadas del siglo XX, cuando los gobiernos locales obtuvieron mayor relevancia en la arena internacional y en los procesos de la cooperación internacional para el desarrollo (Chiani, 2009, 29-35).

De esta manera, quienes están en las posibilidades para llevar a cabo tales acciones de manera exitosa son los miembros de la administración pública local junto con la academia, el sector privado y la sociedad civil. Esto se comenta porque todos los actores tienen intereses para internacionalizarse, y cuentan con la experiencia y la práctica, así como el conocimiento teórico-metodológico de llevar un municipio a ejecutar una estrategia de internacionalización. Como tal, el enfoque que se planteó para poder llevar a cabo la propuesta de creación de la DIRM surge de la necesidad de conjuntar la razón de ser de una política pública pensando en “el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos, así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados” (González, 2005, 110).

En este punto, es oportuno mencionar que en el análisis del presente caso se tiene a bien mostrar los esfuerzos realizados por el H. Ayuntamiento de San Andrés Cholula durante el periodo 2021-2024, dirigido por el C. Edmundo Tlatehui Percino, emanado de una alianza entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y por parte de estudiantes y académicos del ITESM-CP. Cabe mencionar que

la colaboración de la administración de Tlatehui Percino con estudiantes y docentes del ITESM se dio por el enfoque de gobernanza participativa propuesto en el plan de gobierno del Ayuntamiento sobre el cual giró la concepción del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), en el que se comprometió a entablar el diálogo con los grupos sociales que interactúan dentro de dicha demarcación (San Andrés Cholula, 2021).

Por lo tanto, se puede encontrar la combinación perfecta para generar un escenario idóneo donde se justifique, pero sobre todo se le otorgue, valor público a una propuesta emanada por la sociedad civil, y que al mismo tiempo apueste por un beneficio común para las y los ciudadanos de San Andrés Cholula a través de un proceso de internacionalización y conexión con un mundo globalizado. Y tal cual lo plantea De la Varga Más y Mancini:

Una de las claves de la internacionalización es que los gobiernos locales han decidido establecerla como política pública. Esto significa generar las acciones a partir de un diagnóstico consistente, identificando la relevancia de los problemas y necesidades del territorio como también sus oportunidades de vinculación y posicionamiento. Seguido, traducirse en un plan estratégico (2022, 21-22).

LOS INICIOS DEL PROYECTO PARADIPLOMÁTICO DE SAN ANDRÉS CHOLULA

Cholula está inmersa en una dinámica donde la internacionalización debió haber sido tomada como una circunstancia natural desde hace al menos unas décadas atrás, cuando la modernización y el crecimiento urbano tuvo un boom importante, sobre todo en la zona conocida como la Reserva Territorial Atlixayotl, área en la que están asentados diversos conglomerados de empresas transnacionales, franquicias, centros comerciales de lujo y conjuntos residenciales para un sector de la población de clase media alta y alta.

Para tales efectos, dentro del proceso de concepción de la DIRM se tuvo que generar un diagnóstico integral de las fortalezas y áreas de oportunidad del municipio, las cuales desembocaran en una ficha técnica que otorgara un mapeo situacional general. Por tal motivo, se inició una búsqueda exhaustiva de los indicadores más importantes que detonarían el proceso de elaboración de una propuesta de política pública integral *ad hoc* a las necesidades del municipio en cuestión.

Entre los datos más relevantes que se obtuvieron en esta recolección, se encontró que en 2020, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población en San Andrés Cholula fue de 154 448 habitantes, 48.1% hombres y 51.9% mujeres, con un promedio de hijas e hijos nacidos vivos de 1.61 (INEGI, 2020). En comparación con el año 2010, la población creció en 53.8%, demostrando así que el aumento demográfico del 11% es mayor al promedio de la zona metropolitana en su conjunto. Lo anterior representa un reto para el gobierno del municipio, debido a que el incremento acelerado de la población conlleva mayores esfuerzos para la planeación urbana y garantía de los servicios públicos (INEGI, 2020). Los rangos de edad que concentran mayor población fueron 20 a 24 años (16 810 habitantes), 15 a 19 años (13 669 habitantes) y 25 a 29 años (13 420 habitantes). Entre ellos concentraron el 28.4% de la población total. Del número de población total registrada en este municipio, el porcentaje de personas nacidas ahí fue de 78.2% mientras que del número de fuera fue de 21.8% (INEGI, 2020).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2015 San Andrés Cholula presentó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.845 (muy alto), ubicándose como el municipio con el IDH más alto de la entidad (PNUD, 2019). Es de destacar que Cholula fue el que presentó la mayor reducción en su porcentaje de pobreza entre el periodo de 2010 a 2015, con una diferencia de 23.6 puntos porcentuales (CONEVAL 2020). Sin embargo, en 2015 en el municipio el 39.7% de la población se encontraba en situación de pobreza (el 3.5% en situación de pobreza extrema). Asimismo, el 79.2 % de la población presentaba al menos una carencia social, siendo los principales: accesos a la seguridad social (71.9%), seguido por carencia por acceso a los servicios de salud (26%) y carencia por acceso a la alimentación (19.7%) (CONEVAL, 2015). Lo anterior muestra la manera en que, a pesar de ser el municipio con el más alto IDH, aún existe desigualdad entre la población y representa un desafío el atender de forma eficaz de forma equitativa con el fin de consolidar un municipio con mejores condiciones para todas las personas, haciendo que la cohesión social incrementa.

De acuerdo con el INEGI, en el 2020 la población económicamente activa (PEA) en San Andrés Cholula fue de 79 467 habitantes, presentando así una población ocupada de 77 822 habitantes; con estos datos es posible

identificar que la tasa de ocupación laboral es del 97.9%, representando un aumento porcentual respecto al 2015, en el que el porcentaje de la tasa de ocupación laboral fue del 97.3% (INEGI, 2021). La gran parte de la población se encuentra en el sector terciario, especialmente en lo relacionado con la actividad turística, esto debido a dos factores: por el impulso que se dio al turismo desde 2012 cuando se clasificó el municipio como “Pueblo Mágico de Cholula”, y por la cercanía, intercambio y dependencia que se tiene con la ciudad de Puebla, en donde el sector de servicios también ocupa un lugar importante (ONU Hábitat, 2016).

De acuerdo con el Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010 (CONAPO, 2012), San Andrés se caracterizó por tener un bajo grado de intensidad migratoria en comparación con el resto de los municipios de la entidad, ocupando la posición 160. Si se analiza la información sobre el porcentaje de viviendas que recibían remesas, correspondiente a 1.10% con respecto al total de hogares, y aquel de las viviendas con emigrantes residentes, que representaba el 1.87%, se deduce que en los cuatro años previos a que se publicará la muestra y durante su año de levantamiento, era mayor el porcentaje de migrantes que residían en Estados Unidos de América y que no enviaban remesas. Asimismo, en el informe más reciente de dicho índice se muestra que el número de viviendas que reciben remesas se ha duplicado en comparación a 2010, llegando a 2.4% del total de viviendas (CONAPO, 2021).

Según datos del Censo de Población y Vivienda hecho por el INEGI (2020, como se citó en Data México, s. f.) la inmigración a San Andrés Cholula en los últimos cinco años provino principalmente de Venezuela (355 personas), EE. UU. (321 personas) y Brasil (252 personas), y las tres razones principales fueron familiares, educativas y económicas. Es preciso mencionar que el primer motivo por el que se inmigra al municipio supera en casi el doble de las personas que llegan por razones educativas; lo que significa que en la mayoría de las personas que provienen del exterior se posibilita dado el vínculo familiar que le antecede y que ello a la vez promueve otro tipo de relación.

Para tales efectos, entonces, tenemos el caso de municipios que, aunque guardan una importancia en el aspecto político, comercial y social, no han generado un proyecto de internacionalización que se vincule con las necesidades de la población local, como ha sido el caso de San Andrés

Cholula en años recientes. Cabe destacar que dentro de este grupo de municipios se descartan aquellos que por falta de presupuesto no tienen la accesibilidad de enfocar sus esfuerzos a tener un proceso como el que estamos describiendo.

Acorde a los datos presentados anteriormente, San Andrés se coloca como uno de los tres municipios más importantes del estado, siendo una zona pujante en temas de crecimiento económico (Data México, 2021). Otra de las cuestiones remarcables que se tienen en temas, sobre todo de índole internacional, son los países con los que se interactúa en cuestión de comercio; es decir, las exportaciones que se llevan a cabo desde este municipio van en su mayoría a EE. UU., seguido de Canadá y Costa Rica. Además, según Data México, en temas de importación el municipio tiene una relación cercana con Taiwán y Corea del Sur.

Una vez realizado el diagnóstico se procedió a enfatizar en las fortalezas y oportunidad que pudieran centrarse en impulsar el potencial que San Andrés ostenta como una ciudad moderna con un desarrollo económico y social por encima de la media estatal. Por tal motivo, la propuesta que se ejecutaría como reto de la Unidad de Formación “Cooperación y Gobernanza Global” devendría en diseñar la estructura, perfil, funciones y estrategias a realizar dentro del Ayuntamiento en una posible unidad de internacionalización nombrada Dirección de Relaciones Internacionales y Migración, a petición del equipo ejecutivo de la Presidencia Municipal.

PROPUESTA FINAL DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA SAN ANDRÉS CHOLULA
El proceso de elaboración de la propuesta de la DIRM del Ayuntamiento llegó a su final el 21 de octubre de 2021, día en el que fue presentada formalmente al presidente municipal en una junta ejecutiva. Para tales efectos, vale la pena mencionar que en Sesión de Cabildo la DIRM fue aprobada por unanimidad para poder ser adherida al organigrama de la administración municipal de San Andrés Cholula, estando adscrita a la Secretaría del Bienestar (SEBIEN). Por tal motivo, dentro de la misma propuesta se consiguió alinear al 100% el enfoque de la dirección con una orientación social, inspirada en la generación de beneficios comunes para las y los sanandreseños derivados de las posibles estrategias a desarrollar desde la cooperación internacional descentralizada.

Por tal motivo, se le otorgó de manera descriptiva a la dirección las competencias de ordenar y dirigir las acciones de internacionalización y dinámica migratoria del municipio de forma efectiva, considerando el bien común de la población. Adicionalmente, se considera un medio por el cual aquellos actores interesados en internacionalizarse o que deseen formar alianzas de cooperación con San Andrés Cholula puedan tener una institucionalización de tal vínculo. Su creación se sustentó, entonces, en la relevancia que tiene como uno de los municipios más importantes en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala (ZMPT), la cual es la cuarta zona metropolitana con mayor trascendencia a nivel nacional. Aunado a lo anterior, es uno de los referentes más representativos del estado, siendo la causa que dentro de su territorio cuenta con actores del escenario nacional e internacional, con los que se pueden realizar y/o fortalecer alianzas.

Asimismo, se generó la estructura administrativa de esta Dirección, la cual cuenta con cuatro departamentos: 1) Departamento de Vinculación y Comunicación Institucional; 2) Departamento de Vinculación con Grupos Migrantes; 3) Departamento Jurídico; y 4) la Unidad de Internacionalización y Vinculación con Gobiernos Locales.

- El Departamento de Vinculación y Comunicación Institucional, como su nombre lo dice, es la instancia a cargo de la comunicación entre la DIRM y los actores externos, elaborando estudios de mercado en los que se identifican los actores interesados en las actividades manejadas por la Dirección. Además, este departamento sirve para manejar las redes sociales de la Dirección y también para conocer aquellos eventos que el público objetivo sugiere o tiene interés en que sean realizados.
- El Departamento de Vinculación con Grupos Migrantes se encarga de ser el intermediario entre la diáspora sanandreseña residiendo en el extranjero con el Instituto Poblano de Atención al Migrante (IPAM), al igual que coordina los Consejos Ciudadanos de migrantes establecidos en las diferentes ciudades estadounidenses (Nueva York, Los Ángeles y Chicago) con presencia sanandreseña. De igual manera, este trabaja de la mano con la Unidad de Internacionalización y Vinculación con Gobiernos Locales al crear vínculos con los

consulados estadounidenses con el fin de crear una atención mucho más personalizada con las comunidades sanandreseñas.

- El Departamento Jurídico tiene la responsabilidad de verificar las atribuciones que le corresponden al municipio en cuanto a las facultades y jurisdicción respecto a las acciones de cooperación internacional que se pretendan emprender; lo anterior atendiendo a cuestiones de factibilidad con respecto a la legislación local, estatal y federal. Asimismo, tiene un estrecho contacto con el presidente municipal a fin de lograr oficializar los acuerdos interinstitucionales que se concreten frente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). También se encargará de promover y supervisar los procesos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; atendiendo al derecho de la ciudadanía de contar con información veraz, oportuna y actualizada sobre la gestión municipal en temas de internacionalización; cumpliendo además con la responsabilidad de la oficina de mantener una administración correcta y con amplio sentido de la anticorrupción.
- La Unidad de Internacionalización y Vinculación con Gobiernos Locales está encargada de identificar las posibles alianzas que pueda tener la DIRM para la realización de los diferentes proyectos que se tengan prospectados. De igual manera, al tener primer contacto con las posibles alianzas, busca vinculaciones con embajadas, consulados, agencias de cooperación y los principales actores internacionales relevantes. La Unidad de Internacionalización y Vinculación con Gobiernos Locales se encarga además de la evaluación, planificación y elaboración de estrategias de internacionalización.

Dentro de la misma propuesta aprobada por el Cabildo Municipal, se contemplan tres ejes rectores de política pública, en los cuales se agruparán las acciones de la Dirección y que se describen como prioritarios para alcanzar un nivel de internacionalización óptimo al cierre del primer año de funciones de esta unidad. Las tres líneas de acción que se desarrollan son las siguientes:

1. La Asociación de Migrantes Sanandreseños, la cual gira en torno a la población sanandreseña que se encuentra en los EE. UU., donde se propone la creación de tres consejos de participación ciudadana

a través de los que sea posible estrechar los lazos entre el municipio y este grupo poblacional para conocer su realidad y a su vez posicionar al municipio en el extranjero por medio de estas asociaciones, así como promover su bienestar, el de sus familias y del municipio en general. Específicamente se planea que los consejos sean el canal de comunicación entre el Ayuntamiento, la sociedad civil y los organismos, como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

- 100% Hecho en San Andrés, la cual retoma la importancia de promover los productos locales de San Andrés a nivel nacional e internacional por medio de un distintivo que reconozca el valor histórico, cultural y social que los productores locales les dan a dichos productos, lo que a la vez potencializa las capacidades y horizontes de la población para generar un mayor sentimiento identitario y fortalecer la economía de los productores locales.
- Programa de Internacionalización, la cual gira en torno a la ampliación y consolidación de la CID, así como la CD entre San Andrés y diversos actores nacionales e internacionales, con el objetivo de lograr la promoción de proyectos multidisciplinarios que permitan la generación de alianzas para desarrollo del intercambio de experiencias y buenas prácticas en conjunto con el mejoramiento de la capacidad institucional del municipio.

PROCESO DE CONCEPCIÓN DE LA DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

El estudio del caso de estudio se justifica a partir de la importancia de la profesionalización de la paradiplomacia, el inicio de un proceso de intervención a un gobierno local (San Andrés Cholula) y el impulso de la gobernanza participativa (trabajo colaborativo con el ITESM-CP) para su internacionalización. Por lo tanto, se presenta en la Tabla 1 de manera muy sintética las actividades que comparten y describen las distintas fases de concepción de la DIRM a través de la metodología del marco lógico (MML).

Tabla 1. Proceso de concepción de la Dirección de Relaciones Internacionales y Migración del Ayuntamiento de San Andrés Cholula por medio de la metodología del Marco Lógico.

Espacio coyuntural		Sistema en el que se interactúa		Inputs		Outputs	Resultado para el sistema	Relaciones internacionales de los gobiernos locales
Determinar sres en el orden público o académico	Actor que incide en el proceso para diplomático	Momento dentro de la MML	Alienación entre el momento dentro de la MML y el Plan de Gobierno de un municipio	Generación de estrategias identificando riesgos y oportunidades para generar una ruta crítica que abarque elementos coyunturales propicios para determinar los factores bajo los cuales funcionará una oficina, dirección, representación, coordinación o secretaría en temas de internacionalización	Resultado derivado de la alineación entre MML y el Plan de Gobierno	Propuesta para aplicación	Generación de valor público dentro de un proceso paradiplomático	Conjunción de esfuerzos aprovechando las capacidades académicas de una universidad y los conocimientos y tácticos del personal del Ayuntamiento
Público	Municipio con la posibilidad de incorporar el trabajo académico de una entidad universitaria especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Diagnóstico-pronóstico-aplicación de un análisis PESTEL (factores político, económico, sociocultural, tecnológico, ecológico y legal)	Generación de un plan de gobierno basándose en la situación encontrada en la aplicación del análisis PESTEL	Utilizando el análisis FODA se pueden encontrar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas globales de la posible instalación de una unidad de internacionalización, pero también puede tener un valor agregado, ya que en el ejercicio se pueden también conocer algunas cuestiones pendientes en la constitución del aparato gubernamental global del Ayuntamiento	Clarificación del panorama general con respecto a la apertura de una unidad de internacionalización, al mismo tiempo de fortalecer el proceso de legitimación dentro de la ciudadanía	Determinar dentro del plan de gobierno la ubicación de la unidad de internacionalización; asimismo, generar dentro del organigrama del Ayuntamiento las precisiones necesarias para que su funcionamiento sea el óptimo, es decir, si tendrá una línea directa con el o la presidenta municipal o dependerá dentro de las líneas de mando de una autoridad		
Público académico	Municipio con la posibilidad de incorporar el trabajo académico de una entidad especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Construcción de un análisis FODA del municipio que se está analizando	Utilizando el análisis FODA se pueden encontrar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas globales de la posible instalación de una unidad de internacionalización, pero también puede tener un valor agregado, ya que en el ejercicio se pueden también conocer algunas cuestiones pendientes en la constitución del aparato gubernamental global del Ayuntamiento	Un análisis y explicación extendida en la que se puedan identificar de manera mucho más específica las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.	Es preciso hacer el cruce de los cuadrantes de manera correcta para interpretar lo vertido dentro de la tabla FODA			

Público académico	Municipio con la posibilidad de incorporar el trabajo académico de una entidad universitaria especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Árbol de problemas y árbol de objetivos	Construcción del árbol de problemas y de objetivos con el fin de desarrollar la ruta crítica a seguir de manera fundamentada con el objetivo de robustecer el conocimiento local e internacional del municipio en cuestión	Identificar dentro de los árboles de problemas y objetivos los elementos necesarios para conjuntar resultados y alinear a los requerimientos de la Agenda 2030 - ODS	Obtención de una serie de supuestos a resolver por medio de un trabajo metodológico que englobe las necesidades más apremiantes del municipio en cuestión desde la óptica internacional siempre alineadas a la Agenda - ODS	Esta propuesta se recomienda que sea trabajada por parte de la universidad especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno con el fin de obtener una opción sin ningún sesgo y determinada desde "fuera de la caja"
Académico	Universidad especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Ruta de intervención mediante un análisis cualitativo	Construcción de una matriz en la que se propongan al menos tres posibilidades para poder ejecutar la propuesta de unidad de internacionalización, esto con el fin de observar y valorar sobre todo algunos criterios como el tiempo, el costo, el impacto a beneficiarios riesgos sociales, ambiental, y viabilidad por medio de una escala de valoraciones en términos del nivel de aceptación y en términos de tiempo	De esta manera se generan tres alternativas con las opciones propicias comprendiendo el entorno económico, político y social, y cuál sería óptima para desarrollar y evitar que los costos políticos sean los menos negativos y exista un mayor número de beneficios dentro de la estructura del Ayuntamiento	Dentro de la misma valoración se legitima y se respalda la propuesta, en este caso de cómo estaría estructurada o bajo que concepción se insertaría la unidad de internacionalización dentro del Ayuntamiento, ya que con esto se está desahogando la posibilidad óptima. Se recomienda que la opción elegida pueda actuar de manera transversal	
Público académico	Universidad especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Ruta de intervención mediante un análisis cuantitativo	Es importante que se identifique al sector poblacional, sectores gubernamentales que intervengan en procesos de relaciones internacionales a nivel subnacional, el sector económico, social y cultural y por supuesto a los oponentes directos al proyecto de la unidad de internacionalización	Matriz donde se puedan identificar de acuerdo con la coyuntura de cada municipio que decida emprender este proceso, los actores y/o instituciones que impacten directamente en la concepción del proyecto de la unidad de internacionalización, además de tener en el radar aquellos que saldrían beneficiados y quienes podrían considerarse un riesgo para emprenderlo	Exploración y sustracción de la información que se ha obtenido a través de la aplicación de la metodología del marco lógico y repasada, con el fin de poder abarcar cuantos actores sean necesarios para tener un panorama situacional completo del proceso de concepción de la unidad de internacionalización que se está considerando abrir	

Público académico	Municipio con la posibilidad de incorporar el trabajo académico de una entidad universitaria especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Ruta de intervención mediante un análisis cuantitativo	Es importante que se identifique al sector poblacional, sectores gubernamentales que intervengan en procesos de relaciones internacionales a nivel subnacional, el sector económico, social y cultural y por supuesto a los oponentes directos al proyecto de la unidad de internacionalización	Matriz donde se puedan identificar de acuerdo con la coyuntura de cada municipio que decida emprender este proceso, los actores y/o instituciones que impacten directamente en la concepción del proyecto de la unidad de internacionalización, además de tener en el radar aquellos que saldrían beneficiados y quienes podrían considerarse un riesgo para emprenderlo	Exploración y sustracción de la información que se ha obtenido a través de la aplicación de la metodología del marco lógico y repasada, con el fin de poder abarcar cuantos actores sean necesarios para tener un panorama situacional completo del proceso de concepción de la unidad de internacionalización que se está considerando abrir	Proseguimos con la idea de poder otorgar legitimidad al proyecto, pero ahora con la opción de poder describir de manera efectiva la incidencia que tendría cada actor y al mismo tiempo lo positivo o negativo de su inserción dentro del proceso de concepción de la unidad de internacionalización que se está considerando abrir
Público	Municipio con la posibilidad de incorporar el trabajo académico de una entidad universitaria especializada en temas de relaciones internacionales y gobierno	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)	Mediante la descripción del fin, los propósitos, componentes y actividades se da cuenta de la ruta de desarrollo de la alternativa que calificó para ser tomada en cuenta y ser llevada a la realidad	La matriz MIR que se debe construir debe estar ordenada mediante las columnas de un resumen narrativo, indicadores que sean objetivamente verificables, los medios de verificación y los supuestos que impactarán en las filas, las cuales comprenderán precisamente el fin, los propósitos, componentes y actividades que dan cuerpo a las políticas públicas que se desarrollarán dentro de la unidad de internacionalización	Observar la coyuntura que se desarrolla en torno al ambiente político del municipio en cuestión. Evidentemente la creación de una unidad de internacionalización tendría que abarcar desde su aprobación en el cabildo municipal hasta poder establecerse como una estructura que ordene y dirija las acciones de internacionalización de un municipio	Se otorga un orden a la creación y a la puesta en marcha de dicha dirección con el fin de otorgar certidumbre al nuevo miembro de la estructura de la administración municipal, el cual tendrá un respaldo metodológico y académico para que funcione de manera eficaz y oportuna

Nota: Elaboración propia con base en los pasos y momentos que se siguieron dentro de un lapso de 84 horas (equivalentes a cinco semanas de clases y sesiones de intercambio de información con el Ayuntamiento de San Andrés Cholula), en las que se desarrolló la Unidad de Formación "Cooperación y Gobernanza Global", basándose en la planeación académica de los profesores titulares de la misma, apegados a la MML. Cabe destacar que esta matriz tiene como objetivo graficar el proceso de concepción de la Dirección de Relaciones Internacionales y Migración del Ayuntamiento de San Andrés Cholula.

CONCLUSIÓN

Para finalizar, se comparten los retos de esta Dirección, los cuales se enfocan principalmente al seguimiento e impulso por parte de la administración pública municipal, pero además de que tanta prioridad y celeridad se les otorgue a los beneficios que pudiera acarrear el trabajo bien coordinado de las áreas que comprenden esta unidad. Haciendo un balance con un enfoque prospectivo respecto a lo que se ha presentado en este capítulo, es claro que el mayor reto para la DIRM es el tiempo. ¿Por qué? La realidad es que una administración municipal tiene muchas expectativas por cumplir, pero muy pocas de ellas se materializan debido a que, al ser el primer contacto con la sociedad en sí, el municipio es un crisol de necesidades apremiantes y en muchas ocasiones las agendas quedan pendientes cuando se finaliza un periodo administrativo.

Por lo tanto, esta Dirección no sería la excepción en cuanto al factor antes mencionado. Sin embargo, también podría resultar una buena oportunidad si se revisa que, desde la experiencia, al ser una oficina de nueva creación las expectativas se pueden versar en retos que no tendrían un techo de cristal que romper sino demostrar la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos que se ejecuten dentro de la misma, pero al mismo tiempo que pueda ser justificable su creación en términos positivos; es decir, la misma DIRM como unidad administrativa, al mantener un presupuesto propio y una planeación de actividades mediante un anteproyecto de presupuesto de egresos (APE) que prospecta el desempeño óptimo y transparente de la misma.

Otro punto importante que se debe recalcar es que a través de este capítulo se puede dar cuenta de la importancia que tiene San Andrés Cholula como ciudad, y que su inserción dentro del escenario internacional es un beneficio holístico que puede impactar en proyectos de CD e inversión

extranjera directa (IED) de trascendencia para su población. De hecho, los mismos cimientos propuestos en el proyecto que presentó el ITESM-CP contemplan tres líneas de acción que apoyarán al fortalecimiento de esta unidad administrativa. Un punto importante para remarcar es que, a la par de los proyectos antes mencionados, dentro de la misma propuesta que se ha desglosado aparece el sello distintivo y de certificación titulado "Hecho en San Andrés Cholula", el cual actúa como un esquema innovador de apoyo al emprendedurismo y comercio local con el objetivo de expandir su mercado a nivel internacional por medio de la diplomacia de ciudades que se busca construir.

Asimismo, no se omite mencionar que la parte migratoria resulta ser de suma prioridad dentro de la estructura de esta propuesta, ya que al ser un fenómeno que trasciende dentro de la sociedad sanandreseña, uno de los retos futuros a corto plazo será el establecer las directrices necesarias para poder trabajar de manera colaborativa con el Gobierno del Estado de Puebla y por supuesto con la SRE. Esta intención tiene como objetivo evitar duplicar actividades que, inclusive, no podrían ser competencia de la administración municipal. Sin embargo, también resulta valioso hacer hincapié en que el trabajo coordinado de la DIRM se tiene que ver consolidado al momento de poder establecer los Consejos de Participación Ciudadana con los Migrantes para que se puedan conocer las necesidades más apremiantes de las y los sanandreseños que viven en el extranjero, pero, además de poder establecer un canal de comunicación real y eficaz entre el presidente municipal y connacionales que decidieron migrar, sobre todo a EE. UU., aprovechando las nuevas tecnologías de la información.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2021). *La importancia de la planeación estratégica hacia la construcción de un Gobierno exitoso* [Presentación de rectores]. Mimeo.
- Anderson, J. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company.
- Barba, A. (2006). *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. SRE.
- CONEVAL (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Puebla_2020.pdf

- CONEVAL (2015). *Medición de la pobreza*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx
- CONAPO (2012). *Índices de intensidad migratoria México - Estados Unidos*. Gobierno de México. http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010
- Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Data México. (2021). *San Andrés Cholula*. <https://datamexico.org/es/profile/geo/san-andres-cholula>
- Dávila, C., Schiavon, J. y Velázquez, R. (2008). *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. UNAM.
- De la Varga, O., Mancini, N. (2022). 10 aspectos clave de la evolución y tendencias de la internacionalización de las ciudades. (TIP) *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Número especial, 21-26. <https://paradiplomacia.org/revista/22022022180453>
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, 2(1), 99-116. <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol2/6.pdf>
- Gopar, S. (2021). *Diplomacia local del municipio de Matamoros durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa (2000-2012)*. [Tesina de Licenciatura] Universidad Nacional Autónoma de México <http://132.248.9.195/ptd2021/junio/0812699/Index.html>
- Hyde Fitzgerald, A. (2019). Understanding Paradiplomacy: An Analysis of Subnational Diplomatic Activity in Brazil, Belgium, and the United States. *IE International Policy Review*. <https://ipr.blogs.ie.edu/2019/07/02/understanding-paradiplomacy-an-analysis-of-subnational-diplomatic-activity-in-brazil-belgium-and-the-united-states/>
- INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>
- ITESM (s/f). *ModeloTec 21*. <https://tec.mx/es/modelo-tec21>
- Martínez, M. (2018). *Origen, evolución y características de la acción internacional de los gobiernos locales en México*. Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- ONU-Hábitat (2016). *Informe Final Municipal*. INFONAVIT. <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/57882.pdf>
- PNUD (2019, mayo 30). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*. PNUD México.
- Ramírez, Y. (2018). *Experiencia sobre cooperación descentralizada en prácticas de gestión de Intermunicipalidades México - Francia*. Editorial Salto Mortal.
- Gobierno San Andrés Cholula (2021). *Edmundo Tlatehui promete Gobernanza Participativa*. Ayuntamiento de San Andrés Cholula. <https://sach.gob.mx/edmundo-tlatehui-promete-gobernanza-participativa/>

- SRE (1997). *Convenio de Hermanamiento entre el Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ciudad de Lodz, de la República de Polonia*. Registro de los Acuerdos Interinstitucionales de los Gobiernos Locales de México. <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/acuerdos/Pueo2.pdf>
- SRE (2019). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. DGCP.

Festival de las Naciones del municipio de León. Un ejemplo de construcción de una política internacional desde una perspectiva local

Fernando Díaz Pérez
Emiliano Muñoz Ramírez

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un estudio exploratorio sobre la construcción de la política internacional en la ciudad de León, en el estado de Guanajuato. Centramos nuestra atención en un aspecto innovador de la gestión gubernamental local: el Festival de las Naciones, de cuya organización se ven involucrados los extranjeros, que han decidido residir en la ciudad junto con el gobierno local y el resto de la población de la ciudad. En dicho evento se invita a la población inmigrante, a colocar un puesto (*stand*) para exponer productos de sus países de origen, comida o artesanías y de esta manera compartir con la población local algo de su cultura originaria.

El trabajo se organiza en tres apartados, seguido de las conclusiones. En el primero se analizan las posturas teóricas sobre la atención de la población migrante por parte de los gobiernos locales. El segundo expone la realidad actual de la población extranjera en la ciudad de León, tanto la migrante como la no migrante. En el tercer apartado se analiza la forma en cómo se organiza y se desarrolla el Festival de las Naciones, así como su significado para las comunidades extranjeras en la ciudad. Finalmente, en las conclusiones se hace una reflexión sobre los diversos componentes y vertientes de la política internacional local, la forma en que la población inmigrante se integra a la ciudad, los límites de la gestión de la política internacional y cómo vive la población extranjera del municipio dicho evento.

POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN: PARADIPLOMACIA DE LA MIGRACIÓN
La literatura sobre la paradiplomacia local en municipios mexicanos es poco abundante (algunos ejemplos son: Luna y Ballesteros, 2005; Ponce,

2008; Ruíz, 2009; Martínez, 2014; Díaz, 2014; Male y Cors, 2014; Añorve y Díaz; 2017 y 2018), menos aún referencias sobre la atención de los municipios a las comunidades migrantes extranjeras. La mayor parte de los trabajos que existen están referenciados a estudios muy generales, también los atendidos directamente desde el orden federal o los gobiernos estatales (Quezada, 2007; Pardinas, 2008; Galindo y Ramos, 2009 y Ramírez y Castillo, 2009). El fenómeno de la migración es visto y analizado como macroprocesos en el que los gobiernos locales tienen poco que decir, atender y decidir. Además, hay otra vertiente de trabajos (Suarez, 2012; Thayer y Durán, 2015; Nicolao y Carcedo, 2020; Nicolao, 2020) sobre la atención de los gobiernos locales hacia la población migrante, con la característica que hace referencia a las acciones que realizan municipios y ciudades extranjeros que pueden servir de orientación a cómo debería ser la atención a la población migrante en México.

Aunque sea en lo local, los municipios y ciudades son los sitios concretos de llegada de la migración, donde la población migrante expresa sus necesidades, frustraciones y anhelos; y son el espacio utilizado como refugio, lugar de paso y descanso para llegar a su destino final o iniciar una nueva vida. Este espacio local es complejo y en ocasiones conflictivo con grandes retos por atender; según Merino (2007, 38), los gobiernos municipales son los responsables directos de velar por la calidad de la convivencia civil en pueblos y ciudades. Pero también han recibido paulatinamente nuevas obligaciones que lo convierten en pieza auxiliar de políticas públicas nacionales y estatales de muy diversa índole. Dentro de éstas señala que “se han visto obligados a resolver desafíos inéditos”, como la política internacional o la atención de migrantes.

Thayer y Durán (2015) señalan, para el caso chileno, que existe muy poco avance en el reconocimiento de la realidad como país de acogida de la creciente migración internacional hacia el país. Un marco normativo obsoleto constituye, para el recién llegado, una “trayectoria de no ciudadanía” caracterizada por el estatus precario de una incorporación frágil de “semi-ciudadano”. Frente a lo anterior, el municipio de Quilicura diseñó un plan para definir una política pública de migración local basada en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Dicho plan consta de tres elementos relevantes para la incorporación de la población migrante al espacio local con una perspectiva de Derechos Humanos (DD. HH.), y son:

1. Reconocimiento de los DD. HH. como marco de integración y desenvolvimiento de los recién llegados a la ciudad, muy relevante para su incorporación al mercado de trabajo, instituciones de educación, de salud, cultura, etc.
2. Gobernanza democrática, como el punto de arranque de la creación de un espacio público de interlocución con la comunidad migrante, a fin de definir la formulación de políticas y la articulación de sus intereses, lo que supone la corresponsabilidad en la construcción de la política y la articulación de lazos de confianza y pertenencia en la sociedad receptora.
3. Centralidad de lo local: en la microfísica de las relaciones sociales y el poder, donde aparecen los eventos de segregación y discriminación, es en los lugares donde se da la convivencia diaria, en las plazas, los barrios y colonias aparecen los conflictos, pero también las negociaciones y la integración. Por ello es importante la política de reconocimiento a los migrantes, que tienen mayor efectividad local, por lo que su formulación tiene que ser local.

El papel del gobierno local no es resolver los problemas de la población migrante, pero sí dar orden en su ámbito de competencia mediante una política de acogida en la que prevalezcan los DD. HH., servir de acompañamiento a los procesos de adaptación local, acompañar en las gestiones con otros ámbitos de gobierno, estatal o federal, y servir de “caja de resonancia” frente a la realidad de los migrantes en temas de limitación de derechos, prácticas discriminatorias, vulnerabilidad de prácticas culturales y, sobre todo, la necesidad de una estrecha coordinación entre órdenes de gobierno.

Suarez (2012, 62) define el campo de la política migratoria local (San Francisco, California) como “un espacio de interacción que relaciona los distintos proyectos políticos de actores gubernamentales y no gubernamentales en materia de migración”, donde confluyen distintos proyectos político-culturales que pueden ser complementarios, pero también contradictorios del deber ser de la política internacional local en materia de migración y acogida. El contexto de la ciudad es especial, sobre todo para el caso mexicano, por una importante presencia de organizaciones de la sociedad civil, que en el tema de la migración son constituidas por los propios migrantes. Además, no se puede soslayar el impacto de las

políticas públicas migratorias federales en el ámbito local. En este caso, Suarez menciona la siguiente tipología: políticas restrictivas, liberales y del bienestar social local.

Sobre las primeras se hace referencia a las políticas de control de ingreso y flujo, que en sí mismas significan una restricción a la migración y muchas veces están respaldadas por limitaciones al acceso de derechos que promueven la integración económica, política y social de los inmigrantes a las comunidades locales. Las políticas liberales buscan que todas las personas, sean migrantes o no, tengan acceso a los derechos que tienen las personas que vienen en EE. UU. Finalmente, las políticas de bienestar local se enfocan en la construcción de políticas relacionadas con el goce de derechos específicos de la comunidad migrante a fin de promover la integración económica, política y social con justicia y equidad en el sistema estadounidense (2012, 62-63).

Para el caso de Buenos Aires, Nicolao y Carcedo (2020) hacen un trabajo de indagación en una de las ciudades de América Latina que ha crecido, a lo largo de su historia, con fuertes oleadas de migrantes internacionales. Los autores se centran en la construcción de una agenda pública y su incorporación al conjunto de políticas públicas locales; de esta manera se describe la construcción de la agenda en diferentes momentos, siendo los primeros las precondiciones: magnitud de la población afectada y sobre todo el perfil de los migrantes, que no ha sido el mismo en diferentes momentos del tiempo; que los temas tratados sean de competencia del gobierno local, ya que los temas de política exterior son siempre competencia del Gobierno federal; en el momento del ciclo político hay momentos adecuados para presentar las propuestas de política y que tengan una mayor probabilidad de ser aceptadas.

Derivado de este punto, las iniciativas pueden aceptarse en mayor grado si se presentan como propuestas de solución a temas polémicos o controvertidos. Finalmente, no puede ni debe olvidarse de los actores locales que impulsan el tema y que tienen incidencia en la política local o hacen presión reivindicativa para llevar el tema a la agenda, a través de asociaciones y organizaciones de migrantes, de derechos humanos, académicas, sindicales, empresariales o ciudadanas de base local. Las demandas de los migrantes locales y las respuestas de los gobiernos municipales se configuran básicamente en dos direcciones: 1) servir de apoyo frente

a dificultades “materiales e inmateriales” en trámites migratorios y de residencia ante el gobierno federal; y 2) facilitar, generar y/o promover espacios de expresión socio-cultural de los grupos migrantes, lo que incluye el fortalecimiento de sus estructuras organizativas, aunque cuando se trata de la promoción de la cultura la visión sea muchas veces ornamental y folclorizada.

En este sentido, Nicolao (2020) señala para el caso argentino que hay muy poca incidencia de los gobiernos locales en el tema migratorio, a pesar de que el territorio local es el punto de llegada de personas que vienen a vivir a la ciudad desde el exterior, “el hecho migratorio en sí mismo”. La problemática local de llegada no es sólo, en un primer momento, en el acceso a servicios públicos, de salud y escolares, sino que se va complicando en su trayectoria hacia a la integración, ingreso a los diferentes segmentos del mercado local de trabajo y los cambios territoriales que significa su llegada a un nuevo barrio, donde puede encarnar el encuentro o choque de expresiones culturales, hábitos y prácticas. En todos estos procesos el gobierno local aparece como entidad relevante al acontecer todos estos eventos en el ámbito local y en el acceso o no a servicios públicos de calidad de su competencia, en lo que señala como la “municipalización del tema migratorio”.

Gran parte de los autores consultados (Thayer y Durán, 2015; Nicolao y Carcedo, 2020; Nicolao, 2020) coinciden en la importancia, y resaltan como un referente de una política local migratoria para cualquier municipio, la Ley Municipal 16.478 del 8 de julio de 2016 expedida por la Prefectura de Sao Paulo, Brasil. En la citada ley quedan explícitas las directrices y el contenido de la política local de migrantes para la ciudad a fin de garantizarles el acceso a servicios públicos, promover el respeto a la diversidad e interculturalidad, evitar que se violenten sus derechos humanos, así como la promoción de la participación social y coordinar acciones con la sociedad civil. Se establecen los principios de la denominada Política Municipal para la Población Migrante, entre los que están: buscar la igualdad de derechos y oportunidades; promoción de la regularización; universalidad de los DD. HH.; combate a la xenofobia, racismo, prejuicio y cualquier otra forma de discriminación; promoción de los derechos sociales de los migrantes, acceso a los servicios públicos y fomento a la convivencia familiar y comunitaria.

Uno de los elementos más relevantes es la creación del Consejo Municipal de Migrantes, con la atribución de formular, monitorear y evaluar la política, con una composición paritaria entre funcionarios y miembros de las organizaciones civiles, cuyos representantes deberán ser en su mayoría migrantes. Se señalan como acciones prioritarias el acceso a la asistencia social, sobre todo hacia aquellos que tienen la condición de población vulnerable; acceso universal a la salud en sus modalidades específicas relacionadas al desplazamiento de la población, perfil epidemiológico particular y condición de atención de su país de origen; derecho al trabajo digno; asegurar el acceso a los niños, jóvenes y adultos que lo requieran a la red de enseñanza pública municipal; valorizar la diversidad cultural; dar acceso a los programas habitacionales y programas de deporte, cultura y recreación.

ARRAIGADA TRADICIÓN MIGRATORIA DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Este trabajo presenta la importancia de la organización de los migrantes en la ciudad frente a su principal problemática sobre el reconocimiento de sus derechos y otorgamiento de servicios públicos como salud, educación, trabajo y vivienda. El fenómeno de la migración en el estado tiene una gran tradición que se remonta hacia el siglo XIX y XX; sin embargo, se hace más referencia como lugar de origen de la migración que como punto de llegada.

Se estima que en 2015 habitaban en los EE. UU., principal lugar de llegada de los migrantes guanajuatenses, entre 1.1 y 1.2 millones (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2019, 13); en cambio en la entidad, en esta misma fecha había 37 000 personas de otros países, siendo en su mayoría estadounidenses. Un importante rasgo en la dinámica de esta población es su crecimiento en la última década, pues pasa de 17 760 personas en 2005 a 37 979 en 2015 (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2019, 16). Este crecimiento se explica como resultado de la exitosa política local de atracción de inversiones. La nueva población extranjera consiste en administrativos, gerentes y técnicos, junto con sus familias, que vienen a gestionar la inversión extranjera; y por otro lado, niños binacionales cuyos padres fueron afectados por las políticas antiinmigrantes de los últimos gobiernos estadounidenses (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2019, 16).

El fenómeno de la población extranjera en el estado es ante todo un fenómeno urbano: las principales ciudades concentran la mayor parte de esta población. Con datos del 2015, se tiene que en León vive el 18.27% de los extranjeros residentes, en San Miguel de Allende el 11.48%, en Irapuato el 7.48%, en Celaya el 6.74%, en Salamanca el 4.12% y en Pénjamo el 3.55%, lo que en conjunto representa el 51.64% de la población extranjera, mientras que el resto se distribuye en los otros cuarenta municipios (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2019, 16). Si bien la mayor parte es nacida en los EE. UU. (81.7%), hay población de otros países, por ejemplo, Canadá (1.84%), Colombia (1.61%), Japón (1.53%), Italia (1.32%), España (1.31%) y Brasil (1.12%).

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en León residen 16 687 extranjeros, de las cuales el 51.45% son hombres y el resto mujeres. El 31.34% (5230) nacieron en EE. UU., mientras que un 31.32% (5228) nacieron en otro país distinto y el 37.32% restante (6229) no menciona su lugar de nacimiento. Se observa una mayoritaria presencia de población de nuestro vecino del norte y socio comercial en la sociedad leonesa. De los residentes que nacieron en un país diferente a los EE. UU., el 0.11% (19) viene de un país del continente africano; el 18.45% (3078) de otro país americano; 6.6% (1102) de Asia; el 5.24% (875) de Europa; y el 0.02% (3) de Oceanía.

De forma general, y fuera de los estadounidenses, los residentes extranjeros en León presentan una gran pluralidad y no muestran un sesgo especial hacia un grupo o nacionalidad en especial. Con respecto a las naciones africanas no hay un mayor peso relativo de alguna, hay presencia de ciudadanos del Reino de Marruecos (2), República Árabe de Egipto (3), República Argelina Democrática y Popular (1), República de Camerún (1), República de Madagascar (2), República de Mauricio (1), República de Zambia (1), República Democrática del Congo (1); sin embargo, sobresalen los cinco ciudadanos de la República Sudafricana. Adicionalmente, existen dos ciudadanos africanos de países no especificados.

Por lo que respecta a los ciudadanos americanos, el grupo más numeroso de residentes corresponde a originarios de la República de Colombia (700), República Bolivariana de Venezuela (643), República Federativa de Brasil (301), República Argentina (256), República de Cuba (200), Canadá (154), República de Perú (139), República de Honduras (102), República de

Chile (96), República de Guatemala (95), República de El Salvador (85), República Oriental del Uruguay (58), Estado Plurinacional de Bolivia (55), República del Ecuador (40), República de Costa Rica (36), República de Nicaragua (33), República Dominicana (23), Estado Libre Asociado de Puerto Rico (17), República de Haití (16), República de Panamá (14), Belice (3); además, Jamaica y Curazao (dos personas cada uno) y República del Paraguay, República Cooperativa de Guayana y Mancomunidad de Dominica (con un habitante cada uno). Existen, además, cinco ciudadanos americanos de un país no especificado.

Los residentes de origen asiático son un grupo numeroso e importante: vienen principalmente de Japón (603), República de Corea (51), República Popular China (142), Taiwán (93), República de la India (53), República Libanesa, República Islámica de Irán (9 cada uno), Reino de Tailandia (8), República de Irak (5), República Islámica de Pakistán (4); República de Turquía, República de Singapur, Estado de Israel (tres cada uno); en el caso del Estado de Palestina, Reino Hachemita de Jordania, República Popular de Bangladesh, Reino de Arabia Saudita (dos cada uno), además de la República de Kazajstán, República de Filipinas y Reino de Bahrein (un habitante cada uno). Hay cinco ciudadanos asiáticos de un país no especificado.

Otro grupo importante es el de países europeos: del Reino de España (274), le siguen los nacionales de la República Italiana (171), de la República Federal de Alemania (114), de la República Francesa (102), del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (43), de la República de Polonia (24), de la Federación Rusa (21), Reino de Bélgica (17) Rumania (17), Reino de los Países Bajos (14), Ucrania (14) Confederación Suiza; además, de la República de Austria, República Portuguesa (10 personas cada uno), Reino de Suecia, República Checa (8 cada una), Hungría (6), República de Albania, República de Irlanda, república de Serbia (5 cada una), Bosnia y Herzegovina (4), República de Eslovenia, República Eslovaca (2 cada una) y Reino de Noruega (1). Hay trece ciudadanos europeos de un país no especificado.

De los 2239 hogares con integrantes nacidos en otro país en León reportados en el Censo de Población y Vivienda 2020, el 55.20% reporta que no son migrantes, esto es, que su estadía es temporal por alguna actividad y una vez terminada retornaran a su país de origen. Un segundo grupo, el

23.40% de los hogares, menciona que están aquí porque recibieron ofertas de trabajo; y el 6.12% porque están en búsqueda de uno. Un 4.56% de los hogares menciona que migraron para reunirse con un familiar y el 3.48% para estudiar.

De lo anterior podemos comentar que León cuenta con una importante y diversificada comunidad internacional que enriquece su vida local. Si bien los ciudadanos de los EE. UU. son por mucho el grupo mayoritario, por la facilidad y cercanía entre los dos países, hay comunidades de ciudadanos extranjeros muy importantes, como los colombianos o venezolanos. Otro caso interesante es el de los japoneses, cuya llegada está muy relacionada con la importante inversión que realiza su país en el estado. Japón ha invertido 6 mil millones de dólares en Guanajuato, a través de 117 empresas que han generado 44 mil empleos directos (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2020). A partir de enero de 2016 la Embajada de Japón abrió su segundo consulado en el país, en esta ciudad. El Consulado General de Japón en León tiene como jurisdicción a los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas (Consulado General de Japón, 2017).

EL FESTIVAL DE LAS NACIONES

Llevado a cabo en el Distrito León MX, como parte de la Feria de Verano en León, el Festival de las Naciones es un evento que se ha realizado desde el 2017 con la participación aproximada de 27 comunidades extranjeras (con sus respectivos representantes). Se organiza como un encuentro entre la población local y las comunidades extranjeras que viven en León.

Figura 1.
Cartel promocional del 2do Festival de las Naciones en 2018.



Nota: Adaptado del Twitter de Turismo León, 26 de julio de 2018, https://twitter.com/turismo_leon/status/1022634146596904960/photo/1 Copyright Turismo de León.

Las primeras ediciones se llevaron a cabo durante sólo dos días, que lograron conseguir más de 6000 mil visitantes en su primer año (Ayuntamiento de León, 2019). Más que un evento anual, realizar este tipo de encuentros culturales entre comunidades ha sido una vía para fortalecer la identidad leonesa de cada una de las comunidades extranjeras, así como para favorecer sus procesos de inclusión. La participación de las comunidades es muy variada, muchos de ellos muestran sus emprendimientos, otros se enfocan en temas gastronómicos e incluso hay quien vende artesanías típicas de su país de origen.

En el 2020, debido a la pandemia, el Festival de las Naciones tuvo una pequeña pausa, para que un año después lograra integrarse y llevarse a cabo nuevamente. El evento contó con la participación de países, como: Japón, Polonia, Ucrania, Venezuela, Colombia, China, Turquía, Alemania, Argelia, Brasil, Chile, Cuba, Egipto, España, Líbano, Marruecos, Pakistán, Perú, Rusia, Siria, Taiwán, entre muchas más. Hasta ahora, las ediciones han sido 2017, 2018, 2019 y 2021, con distintas sedes, siendo la Feria de Verano la más importante.

La organización del festival se da gracias a la suma de esfuerzos, coordinación y comunicación entre la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional del gobierno del estado y las Direcciones de Competencia y General de Hospitalidad y Turismo del gobierno municipal de León. Todas las actividades que se realizan en este festival son divididas y elaboradas entre dichas instituciones. Sumado a esto, para fortalecer la propia interculturalidad en León, las actividades forman parte del Subprograma de Atracción y Promoción de Eventos Turísticos, Artísticos y Culturales. En dicho programa se precisa la existencia y realización de dicho evento.

Desde el 2020 hasta la fecha, la planeación del Festival de las Naciones se ha llevado a cabo por la licenciada Ana Cristina Noriega Alvarado (jefa de Proyectos Internacionales y Hospitalidad). En dicha planeación ya se tenía contemplado cierto número de comunidades que a lo largo del tiempo han ido en aumento, dependiendo de la llegada o interés de nuevas comunidades migrantes que se establecen en el municipio. En general, el procedimiento administrativo para que una comunidad forme parte del Festival de las Naciones es el siguiente: 1) se contacta a los nuevos y/o posibles integrantes (extranjeros) que llegaran a la ciudad para saber si existe interés o no en participar en dicho festival; 2) en caso de haber aceptado, se conforma al expediente de su comunidad o se crea uno nuevo; 3) se recopilan identificaciones, reglamentos y se llevan a cabo reuniones para explicar el alcance que se quiere lograr con cada comunidad extranjera en el municipio, beneficios que recibirán y en qué tipos de programas o eventos pueden participar.

En palabras de la licenciada Noriega Alvarado, el Ayuntamiento de León ha intentado conservar este festival como una “bandera” que represente al municipio, ya que se ha defendido a nivel municipal, social y económico para que se mantenga el financiamiento del evento. Está dado de alta

dentro del programa presupuestal anual, sumando al enriquecimiento cultural. Sin duda alguna, este tipo de eventos hace que León genere esa cultura de inclusión que beneficia esencialmente a los extranjeros establecidos temporal o permanentemente en la ciudad. En efecto, a nivel local es un ejemplo de una política internacional en acción.

Más que algún dato, cifras de ventas o nuevos emprendimientos, para el Ayuntamiento de León el éxito del Festival de las Naciones reside en poder convocar a la comunidad extranjera de la ciudad, hacerla visible e integrarla. Mantener el Festival desde 2017 y en medio de la pandemia de COVID-19 es todo un logro, sobre todo cuando se tiene en cuenta la volatilidad de las políticas locales, los presupuestos, los cambios de gobierno a nivel local, etc. Quizá otra de las razones de su sobrevivencia es su vinculación con la Feria de León, el evento más importante del lugar (por convocatoria y duración —tres semanas y media—) que festeja la fundación de la ciudad, así como con la Feria de Verano (organizada a partir de 2021). Las primeras dos ediciones del Festival tuvieron un espacio propio y se organizaron durante dos días, los siguientes como parte de otro evento más grande.

Figura 2.

Stand del Festival de las Naciones dentro de la Feria de León 2022.



Nota: Adaptado de Ayuntamiento de León, Comunicados: Se suma pabellón de las naciones a feria de león 2022, <https://enterate.leon.gob.mx/se-suma-pabellon-de-las-naciones-a-feria-de-leon-2022/> Copyright Ayuntamiento de León.

ENTREVISTAS

Se llevaron a cabo tres entrevistas semiestructuradas con participantes de la feria, un ciudadano colombiano, uno venezolano y el hijo de una migrante polaca casada con un mexicano. Todos coincidieron en la forma en que funciona la Feria de las Naciones, invitación expresa por parte del personal de la Dirección de Turismo y también comentaron que participaron en el evento por la invitación y para mostrar parte de su cultura a los leoneses. Los dos primeros participaron con *stands* de comida tradicional, aunque en la vida diaria su actividad económica no es ésta; el tercero tiene un taller de curtiduría de cuero y en la Feria ofreció esos productos.

Sobre la forma de llegar a la ciudad y al país difieren; mientras el ciudadano colombiano comenta un tema familiar, el venezolano lo vincula a un tema económico. Lo interesante es que ambos casos señalan que tanto el país como la ciudad son espacios de oportunidad para las comunidades extranjeras. En el caso de nuestro tercer entrevistado, quien migró fue su madre, ciudadana polaca que en su niñez estuvo en los campos de concentración alemanes durante la Segunda Guerra Mundial y al concluir ésta viene a México donde se casa. Curiosamente su localidad de nacimiento y la ciudad donde reside se dedican a lo mismo: elaboración de productos a partir de la curtiduría de cuero.

Sobre su acercamiento a las instituciones de gobierno, el ciudadano venezolano sólo menciona al gobierno federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en sus trámites para legalizar su estadía y situación laboral; en tanto que el colombiano, además de lo anterior, menciona el tema de salud con el gobierno del Estado y la tarjeta de adulto mayor con instancias del gobierno federal. En el tercer caso, el acercamiento es el que tiene normalmente cualquier ciudadano mexicano. Es interesante que, salvo el Festival de las Naciones, no haya ningún tipo de acercamiento e interlocución con el gobierno local, ni de forma individual, ni con sus organizaciones. De las comunidades extranjeras en León, dos de las más grandes son de colombianos y venezolanos, ambas tienen páginas en Facebook, donde comparten información en general y para el intercambio de productos de su país de origen, además de dónde habrá comida tradicional.

El hecho de la migración es diferente en cada uno de los casos. En el del ciudadano venezolano es un escape de una situación de desempleo y de pobreza, mientras que para el colombiano es un tema familiar en el

que la economía tuvo poco que ver. En el primer caso es un hombre maduro en edad laboral, 30-40 años, y en el segundo es un hombre mayor con una hija casada con un mexicano y que llegó para apoyarla en el cuidado de sus nietos. En ambos casos hay una ausencia del tema discriminatorio en su relación con los sectores de la sociedad local, aunque no dejan de señalar ciertos rasgos del comportamiento local que califican de “tradicionales”.

Su relación con el gobierno local es igual a la de cualquier ciudadano leonés: básicamente la prestación de servicios públicos, sin que haya un apartado o protocolo especial como comunidad extranjera, migrante o atender una solicitud para resolver un tema específico de discriminación, acceso a la vivienda, mercado de trabajo, salud, educación, derechos humanos, etc. El Festival de las Naciones, a nuestros tres entrevistados, les parece un gran evento que propicia el encuentro y la integración de las comunidades extranjeras a la ciudad de León, así como un espacio para conocerse entre ellos y buscar cierto tipo de organización. Finalmente, en caso del ciudadano colombiano, sobre la organización de los colombianos en la ciudad comenta que hay que tener cuidado, pues reconoce que muchos de sus compatriotas, sobre todo jóvenes, han llegado para “hacer dinero fácil” con el tema de los préstamos, el “gota a gota”, pero que no todos son así.

CONCLUSIÓN

Desarrollar una política internacional es bastante complejo para los gobiernos locales, especialmente los mexicanos. Entre los elementos que generan esta complejidad hay un marco normativo muy restrictivo, el bajo desarrollo organizacional e institucional de los gobiernos locales, escaso presupuesto, concepción asistencialista de la cooperación internacional para el desarrollo. Podemos entender que hay varios caminos para la construcción de la política internacional de los gobiernos locales. Por un lado, está la vía de los intercambios a través de los instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo, los acuerdos de cooperación o los acuerdos de hermanamiento de alcance amplio. Con esta última estrategia se tratarían de generar los espacios institucionales a fin de promover a la ciudad en el exterior, atraer turistas, inversiones, buscar mercados para los productos locales, intercambios estudiantiles, culturales,

buscar soluciones a los problemas locales a partir de observar y compartir, como problemas similares los resuelven otras ciudades, etc.

Frente a la fuerte llegada de extranjeros al estado y a la ciudad durante la última década, es necesario atender e integrar a esta población migrante. Esta opción pasa por reconocer a nuestra ciudad como de acogida a la migración internacional, que no es el caso de León. La centralidad de esta política es el reconocimiento de los movimientos migratorios como un proceso social en el que las personas abandonan sus lugares de origen para buscar nuevas opciones de vida que les son negados, por ello es muy importante la defensa de sus DD. HH. y sociales. El andamiaje institucional local debe buscar la integración a los procesos económicos, sociales y políticos de la población migrante con pleno respeto a su especificidad y con una visión democrática de gobernanza.

No cabe duda de que la ciudad de León es una de las más dinámicas del estado y del país, un reflejo de lo anterior es la creciente población extranjera que vive en ella y que se incrementa año con año. También es importante resaltar que la mitad de la población extranjera no es migrante, es decir, vive temporalmente en la ciudad por estudios, negocios, trabajo, etc., y al finalizar sus actividades retornan a su país de origen. Con la población que ha migrado a la ciudad es con quien el gobierno del estado y el gobierno local organizan el Festival de las Naciones, para mostrar la diversidad cultural del mundo que vive aquí. En el corto periodo que se ha organizado comienza a consolidarse, sobre todo cuando se agrega a otro evento con mayor relevancia para los lugareños, la Feria de León.

Para la población migrante, la Feria de las Naciones se ha constituido en un evento que los reconoce y los integra como parte de la ciudad. De sus respuestas se confirma que su calidad de migrante extranjero no es motivo de vulneración de sus DD. HH. o factor de discriminación, aunque reconocen el carácter “tradicional” y “cerrado” de la población local. También reconocen a la Feria de las Naciones como un evento que fortalece a la comunidad extranjera en León que, si bien como tal no tienen una problemática particular, sí puede ser el inicio de una organización entre ellos. La construcción de una política internacional por parte de los gobiernos locales, en este caso de León, puede ser algo complejo, pero con potencial de brindar resultados muy interesantes al mediano y largo plazo. Hay que considerar que la política internacional local no sólo debe

ser la cooperación descentralizada, sino también la atención a la población migrante, una vez que nuestra ciudad sea vista como ciudad de acogida, donde los migrantes puedan empezar una nueva vida.

REFERENCIAS

- Añorve, D., Díaz, F. (2017). Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con las ciudades estadounidenses: evaluación y propuesta para su institucionalización. *Internacionales. Revista de Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano*, 3(6), 136-164. <https://www.cainternacionales.com/articulos/vol-3/num-6/Los-acuerdos-de-hermanamiento-del-municipio-de-Guanajuato.html>
- Añorve, D., Díaz, F. (2017). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca-Universidad Guanajuato.
- Ayuntamiento de León (2019). *Feria de las Naciones*. <https://www.leon-mexico/evento/feria-de-las-naciones.html>.
- Consulado General de Japón (2017). *Sobre el Consulado*. https://www.leon.mx.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000038.html.
- Díaz, L. (2014). La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 33-48.
- Galindo, C. y Ramos, L. (2009). Niveles y tendencias de la migración internacional en México. En P. Leite, S., Giorguli (Coords.), *Las políticas públicas frente al reto de la migración mexicana a los Estados Unidos* (93-126). Secretaría de Gobernación.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2020). *Guanajuato ha recibido más 1 mil 857 millones de dólares en inversión*. <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2020/03/13/guanajuato-ha-recibido-mas-1-mil-857-millones-de-dolares-en-inversion/>
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2019); *El fenómeno migratorio en Guanajuato. Diagnóstico y propuestas de política pública*. Secretaría del Migrante y Enlace Internacional.
- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Luna, J. Ballesteros, H. (2006). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*. (74), 11-38.
- Martínez, M. (2014). *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM.
- Male, J. y Cors, C. (2014). Las relaciones “internacionales” de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 49-68.

- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Nicolao, J. y Carcedo, J. (2020). Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos. En Nicolau J. (coord.), *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el interior de la Provincia de Buenos Aires* (43-76). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Revista de Estudios Transfronterizos*, XX (1), 153-175.
- Pardinas, J. (2008). *Los retos de la migración en México. Un espejo de dos caras. Estudios y perspectivas*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4878-retos-la-migracion-mexico-un-espejo-caras>
- Ponce, E. (2008). Cooperación Internacional para el desarrollo local en México. En B., Schumkler, G., Sánchez, C. Ayala (Coords.), *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora.
- Prefeitura de Sao Paulo (2016). Ley Municipal 16.478 del 8 de julio de 2016.
- Quezada, M. (2007). Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socio territoriales. *Revista Cultura y representaciones sociales*, 2(3), 35-67.
- Ramírez, T., Castillo, M. (2009). *México ante los recientes desafíos de la migración internacional*. Secretaría de Gobernación.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los Municipios. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, (49), 253-275.
- Thayer, L. y Durán, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 63. 127- 162. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Suarez, P. (2012). *Política migratoria en San Francisco California: gobierno local y activismo político de los inmigrantes*. Tesis Doctoral CIESAS.

ENTREVISTAS:

- Entrevista con la licenciada Ana Cristina Noriega Alvarado, jefa de Proyectos Internacionales y Hospitalidad del Ayuntamiento de León, Guanajuato. 5 de abril de 2022.
- Entrevista con el Sr. Rafael Gómez, migrante colombiano, participante de la Feria de las Naciones. 8 de abril de 2022.
- Entrevista con el Sr. Everardo Miranda, migrante venezolano, participante en la Feria de las Naciones. 11 de abril de 2022.
- Entrevista con el Sr. Carlos Ortega, hijo de migrante polaca, participante en el Feria de las Naciones. 21 de abril de 2022.

La construcción de atraktividad territorial desde la óptica multi-actoral. El caso de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara

Ray Freddy Lara Pacheco
Adriana Huerta Núñez

INTRODUCCIÓN

Las ciudades han utilizado durante mucho tiempo los mega eventos como las ferias mundiales, las exposiciones y los eventos deportivos, como un medio para revitalizar sus economías, crear infraestructura y mejorar su imagen (Getz, 1991 en Richards y Wilson, 2004, 1931). En las estrategias contemporáneas de mercadotecnia territorial y desarrollo los festivales destacan en específico (Johansson y Kociatkiewicz, 2011), pues suponen un aumento de la competitividad (Deng, 2012). En este sentido, los eventos culturales adquieren tal relevancia que se han convertido en “marcas” por derecho propio (Richards y Wilson, 2004, 1932), y su consolidación como tal, conlleva ventajas significativas a las ciudades que los albergan.

El presente capítulo aborda la atraktividad territorial de la ciudad de Guadalajara, Jalisco a través de la realización de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), un evento anual surgido en 1987 por iniciativa de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Desde su creación y hasta el 2022, ha contado con 35 ediciones en las que se dan cita representantes del mercado literario hispanohablante. Se trata de una feria de talla internacional, de hecho, es la segunda feria de libro más importante a nivel mundial sólo detrás de la Feria Internacional de Fráncfort (*Frankfurter Buchmesse*).

El objetivo del capítulo es el demostrar que en la construcción de la atraktividad territorial de una ciudad participan múltiples actores o grupos de interés (*stakeholders*), como las universidades, principalmente a través de la realización de eventos internacionales. De igual manera, se busca analizar de qué manera los grupos de interés contribuyen al fenómeno de la atraktividad territorial a través de la creación de (mega)

eventos que permiten el posicionamiento en el medio internacional de las ciudades. Para tal efecto, se retomará el caso de la FIL, misma que juega un rol sustancial para la proyección de la ciudad y de su áreametropolitana conocida como Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Para este capítulo, se hará una revisión teórica sobre la atractividad territorial en el contextode la internacionalización de ciudades, posteriormente se abordará la valorización territorial en el ámbito urbano con un principal énfasis en la realización de eventos internacionales. Posteriormente, se tomará como caso de estudio la organización de la FIL y rol del sector académico-universitario en esta estrategia, además se mencionan los resultados, así como los límites que ha tenido esta estrategia en términos de creación de atractividad. Para tales efectos, se realizó un análisis documental a través de fuentes primarias y periodísticas.

Figura 1.

Pabellón Invitado Internacional. Edición 2019 de la FIL.



Nota: Adaptado de La Feria Internacional del Libro de Guadalajara, iniciativa de la UdeG, ha sido una férrea defensora del libro, del pluralismo, de las libertades y el derecho a disentir, por Universidad de Guadalajara, 2021, <https://www.udg.mx/es/noticia/en-los-35-anos-de-la-fil-ningun-autor-se-le-ha-pagado-por-concepto-de-honorarios>. Copyrights FIL.

SOBRE LA ATRACTIVIDAD TERRITORIAL

Las ciudades se han convertido en ejes estructurales de la sociedad internacional con consecuencias en la esfera política, económica y social (Manfredi, 2020, 41), es en el contexto de competencia interurbana mundial que las urbes se han visto obligadas a buscar recursos del exterior, lo que conlleva la puesta en marcha de estrategias de atracción de capital basadas en la *construcción de la imagen* (Harvey, 1989). Se trata de la creación de una imagen atractiva a través de proyectos urbanos que tienen el objetivo de posicionar a las ciudades mundialmente y de atraer recursos del exterior.

A partir de los años ochenta, la implementación de estrategias de atractividad territorial se convirtió en un instrumento socorrido por distintas entidades subestatales (localidades, ciudades, metrópolis y regiones), estatales y supranacionales para posicionarse en el ámbito nacional, así como en el sistema internacional. Para Lara et al., (2015), el objetivo de estas estrategias de atractividad es crear “un motor de desarrollo, un detonador de la economía y del bienestar social gracias al incremento en los flujos de comercio, turismo, negocios, cultura, talento, capital humano y eventos internacionales” (19).

El fundamento de la estrategia de posicionamiento depende de dos conceptos base: *territorio e identidad*. En primer lugar, el territorio es concebido como “[la] superficie donde se desarrollan los procesos naturales y los fenómenos sociales” (Palacios, 1983, 57). Es en él donde interactúan los diferentes actores y/o agentes, como las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada, así como los grupos de interés llamados *stakeholders*, que crean relaciones políticas, sociales, técnicas y culturales. En el territorio también tienen lugar todos los procesos económicos que implican la producción, la circulación de mercancías, la distribución doméstica e internacional, el consumo, la innovación y la reestructuración de la producción, en función de un conjunto de factores y recursos existentes, como la población, la flora y la fauna, los recursos naturales, las instituciones colectivas, la dotación tecnológica, entre otros.

A partir de esta caracterización del territorio, es posible establecer que los fundamentos de la atractividad de los lugares, de su competitividad y de su desarrollo endógeno, dependen de su *territorialidad*. Esta se trata tanto de una forma de comportamiento como de un instrumento para

asegurar un resultado en particular, cuyo contenido puede ser manipulado y su carácter diseñado (Taylor, 1994, 151). Cabe señalar que, existen distintas formas de posicionar un territorio a través de la *identidad*, para crear una imagen y una reputación frente a sus contrapartes territoriales de cualquier tipo [ver Figura 2].

Figura 2.



Construcción conceptual de la atraktividad territorial.

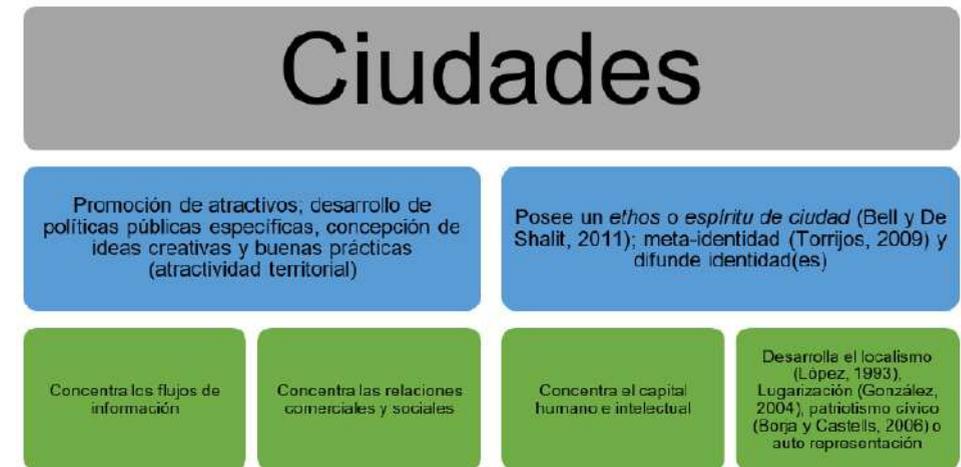
Nota: Elaboración propia.

Todos los territorios poseen una identidad, que se asume como la piedra angular para la construcción de su estrategia de atraktividad internacional. Esta se define como un *ethos* o espíritu, como lo definen Bell y de-Shalit (2011, 6):

Las ciudades con un *ethos* reconocido a menudo tienen una reputación internacional y tienden a atraer a los visitantes y residentes que se sienten cautivados en gran parte por ese espíritu de la ciudad. Este *ethos* contribuye a la diversidad que hace de la vida social valiosa e interesante.

La identidad de un territorio conjuga elementos sociales, culturales y características físicas que le permiten distinguirse de los demás (Lara et al., 2015). Esto permite el desarrollo de un *ethos* competitivo (Ward, 2005) que es el que se posiciona a nivel regional, nacional e internacional, pues las ciudades necesitan encontrar nuevas formas de distinguirse de sus competidores (Richards y Wilson, 2004, 1932). En este sentido, las ciudades se han visto en la necesidad de diferenciarse entre sí con el fin de afirmar su individualidad y sus características distintivas. [ver Figura 3].

Figura 3.



Ciudad, lugar y espacio ideal para la atraktividad territorial.

Nota Adaptado de Atraktividad Territorial como Dispositivo de Identidad. En Lara (2021) Conferencia inaugural año académico 2021 del Magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile, https://www.facebook.com/watch/live/?v=323241549150490&ref=watch_permalink.

Como se ha indicado en estudios previos (Lara, 2015; Lara y Carrillo, 2020, 48-49) existen cuatro formas de analizar la atraktividad territorial de carácter urbano. En primer lugar, *desde la perspectiva territorial y de desarrollo económico*, se señala la capacidad de atracción de un territorio para ofrecer condiciones de recepción de inversiones lo suficientemente atractivas como para alentar la localización de proyectos en otra jurisdicción (Hatem, 2004).

En segundo lugar, *desde la gestión urbana*, la atraktividad tiene su fundamento en diversos factores como: “la cualidad de los recursos humanos y la capacidad de innovación (formación profesional y modernización tecnológica y empresarial), la dotación infraestructural (accesibilidad, comunicaciones, suelo industrial, espacio de oficinas, etc.), la calidad ambiental y social (localización, vivienda, clima social, cultura)” (Borja y Castells, 2006, 318). Todo ello puede tener un efecto multiplicador en

términos de atraer visitantes, encabezar la regeneración de los distritos urbanos abandonados y recuperar el tiempo y el espacio públicos para las celebraciones comunales (Quinn, 2005, 928).

En tercer lugar, la atraktividad se ha analizado desde la visión cultural, entendiéndose como “la capacidad para dirigirse al público objetivo, movilizandolos registros culturales adecuados, y realzando las ventajas y los imaginarios que tienen sentidos para esos públicos” (Cusin y Damon, 2012, 89). A partir de los años 1980 y 1990, numerosas ciudades se han focalizado en la cultura como una herramienta de creación de riqueza y de inserción en el medio internacional. Diversos autores (Florida, 2002, 2014, Hall, 2003, Jacobs, 1984, Landry, 2000), observaron el potencial de la cultura como una herramienta de desarrollo territorial que permite la atracción de inversiones, turistas y nuevos habitantes a las ciudades.

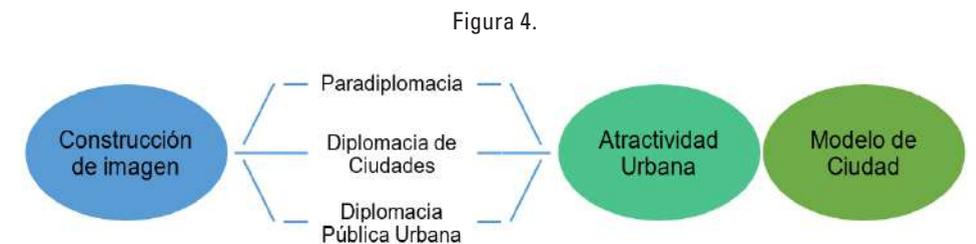
En este sentido, las ideas de Richard Florida fueron las que encontraron mayor resonancia a nivel mundial. Para él, es relevante el rol de una “clase creativa”, como fuente de dinamismo en el ámbito urbano. Estas ideas no sólo fueron adoptadas en las estrategias gubernamentales de muchas ciudades, sino que también fueron objeto de varias críticas en las que se señalaba que estas implican la elitización del espacio urbano por darse prioridad a los usos y necesidades de consumo de la clase creativa, ocasionando fenómenos como gentrificación y oposición por parte de las clases vulnerables (Klein y Tremblay, 2010; Moulaert et al., 2004). Esta debilidad en las estrategias de atraktividad se hace patente al dejar fuera a ciertos actores del territorio.

En cuarto lugar, desde la (para)-diplomacia de las ciudades, se habla de que “la internacionalidad de una ciudad puede ser entendida como la ventaja comparativa que continuamente debe ser revisada y actualizada en orden de mantenerse vigente en el sistema internacional” (Francis y Proulx, 1989, 121). Bajo esta lógica, las urbes asumen, diseñan e implementan distintas políticas públicas que han sido analizadas a través de diversos conceptos. Entre ellos se encuentra el de *paradiplomacia*, que refiere a las actividades internacionales de los gobiernos no-centrales, y de actores no estatales para promover sus intereses, incluyendo organizaciones no gubernamentales —nacionales e internacionales—, grupos de interés, asociaciones, entre otros actores, como las unidades constituyentes o regiones (Kuznetsov, 2015, 3-4).

Las actividades internacionales en la escala urbana también han sido descritas a través del término *diplomacia de ciudades*. Van der Pluijm y Melissen (2007, 11) la definen como:

Las instituciones y los procesos mediante los cuales las ciudades establecen relaciones con actores de la escena política con el objetivo de representarse mutuamente a sí mismos y sus intereses, como una forma de gestión de la descentralización de sus relaciones internacionales.

Otro concepto asociado es el de *diplomacia pública urbana*. Para Manfredi (2019, 45), las ciudades conforman este tipo de diplomacia como poseedoras de tres cualidades exclusivas y diferenciadoras en la globalización: apalancamiento, continuidad y capital simbólico. A través de distintas herramientas (marca territorio, creación de redes de influencia o protección de intangibles), las ciudades desarrollan esta actividad en tres ejes: 1) promoción de la economía e internacionalización de la industria; 2) representación política e influencia en asuntos globales; 3) la práctica de la lengua y la cultura, y su relación con la identidad (37). [Ver Figura 4].



Relación entre imagen e inserción internacional de la ciudad.

Nota: Elaboración propia.

Para fines de este capítulo, y en consonancia con la obra en general, se tomará como base analítica a la paradiplomacia, ya que se considera que la FIL se ha convertido en un buque o evento insignia (*flagships*) que ha favorecido el posicionamiento del AMG a nivel internacional, que ha permitido que en 2022, Guadalajara se haya convertido en la tercera integrante de América Latina que forma parte de la Capital Mundial del

Libro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO.

LOS EVENTOS INTERNACIONALES Y LA ATRACTIVIDAD TERRITORIAL

Entre los mecanismos de creación de atraktividad territorial urbana se encuentra la construcción de edificios emblemáticos (*hallmarks*), el diseño de un paisaje urbano con un estilo distintivo, y la realización de eventos insignia deportivos o culturales (Ashworth, 2009). Si bien es cierto, este tipo de eventos se celebra desde la Antigüedad, los llamados mega eventos —que por lo general son temporales— como la celebración de las exposiciones universales en la segunda mitad del siglo XIX o los Juegos Olímpicos a principios del Siglo XX, han cobrado contemporáneamente mayor relevancia en la escala urbana. Estos eventos no solo muestran a las ciudades que albergan estos eventos como representantes de los Estados-nación, sino que ellas mismas han obtenido visibilidad internacional bajo una lógica de competitividad, por lo que se han aprovechado estos eventos para crear proyectos urbanos de gran magnitud (Chaudoir, 2007).⁴³

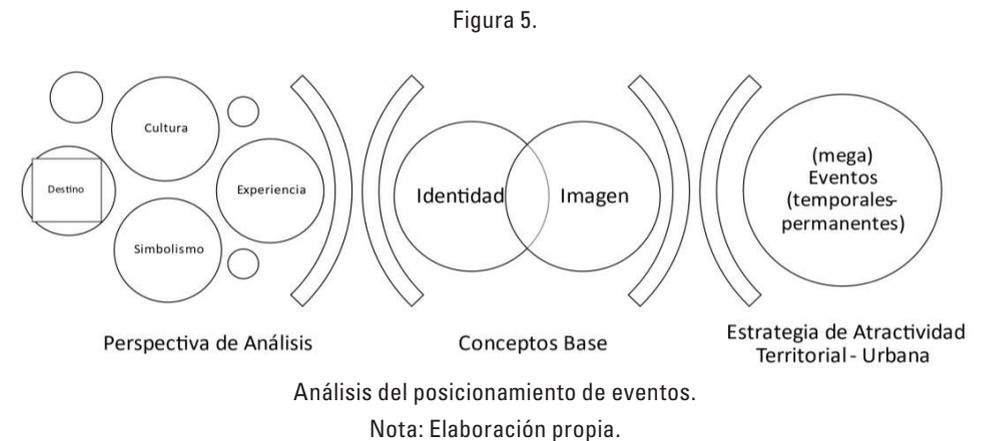
Por lo tanto, las ciudades y sus zonas de influencia se han convertido en escenarios de un flujo continuo de eventos, que finalmente conducen a la “festivalización” de la misma y de los “mercados de festivales” (Harvey, 1991). Los eventos de carácter permanente —o acontecimientos programados—, como los festivales, las ferias, fiestas religiosas y otras actividades son uno de los componentes de la atraktividad urbana más socorridos, pues favorecen la inserción en el medio internacional de las ciudades de manera cotidiana. De hecho, la emergencia y perennización de este tipo de eventos surge de un interés que va más allá de la naturaleza de este, ya que se busca el desarrollo económico de un territorio (Piriou et al., 2017). Estos eventos se asumen como “verdaderos recursos que sirven para reforzar el valor propio de los entes territoriales al generar o reforzar las políticas estratégicas de desarrollo local. [Y] una oportunidad de gran valor para consolidar, ante colectivos de diversa índole, una singular oferta cultural, tradicional o identitaria” (Campillo,

43 Sin olvidar que existen doce errores recurrentes para el desarrollo de estos mega eventos - buques insignia (MEF | *Mega-event flagships*): 1) creación de una imagen exagerada; 2) mentalidad de imitación; 3) dualidad de programación; 4) presión de tiempo; 5) sistema transversal; 6) complejidad objetiva; 7) organización volátil; 8) alta rotación de personal; 9) límite de la organización; 10) impedimento de la transferencia de conocimientos; 11) gestión de procesos poco eficaz; y 12) olvido caro – elefantes blancos (Deng y Poon, 2011 en Deng, 2012, 591).

2011, 30) a diferencia de los mega eventos temporales que tienen otra razón de ser. Como lo señala Prado (2020, 77):

Los eventos son un desafío, pero también pueden ser una oportunidad para el territorio que los acoge. Estos son útiles para fomentar la colectividad, promover la identidad y mantener una ciudad atractiva y vibrante, además alrededor de los mismos pueden surgir sinergias para la realización de actividades que beneficien de manera íntegra a la comunidad, como conferencias y encuentros ad hoc con especialistas de alguna industria o gremio en específico.

En términos generales, se pueden analizar las estrategias urbanas de hospedaje de eventos a través de cuatro aristas [ver Figura 5].



Desde la *política sociocultural en contexto urbano*, la cultura se ha vuelto cada vez más importante como medio para consumir la ciudad (Ritzer, 1999). En este sentido, los festivales de arte, enmarcados dentro de una colección imponente de estrategias neoliberales de regeneración de la cultura urbana, son ahora uno de los cimientos del turismo urbano y de las políticas urbanas, pues resultan una estrategia útil a adoptar por la ciudad contemporánea en el intento de posicionarse y diferenciarse en un mundo cada vez más competitivo (Quinn, 2005, 2010). Los festivales son vistos como creadores de imágenes capaces de atraer flujos significativos de capital, personas y servicios cada vez más móviles para consolidar

su comunidad y diversidad local.⁴⁴ Por lo tanto, los eventos culturales en particular han surgido como un medio para mejorar la imagen de las ciudades, agregar vida a las calles de la ciudad y hacer que los ciudadanos se sientan orgullosos de su ciudad natal (Richards y Wilson, 2004, 1932).

La dimensión cultural de la ciudad en su conjunto también incluye símbolos y rituales que pocas veces ha sido identificada por la ciencia (Nas et al, 2011, 7),⁴⁵ por lo que el hospedaje de eventos también se puede analizar desde *la economía simbólica* (Lash y Urry, 1994; Zukin, 1995) y los *estudios de simbolismo urbano* (Nas, 1993, 2011). El simbolismo urbano se expresa a través de diferentes elementos, como el trazado de una ciudad, la arquitectura, los monumentos, los nombres de calles y lugares, los poemas, así como los rituales, las fiestas, festivales y las procesiones; otro hilo consiste en mitos, novelas, películas, poesía, rap, música, canciones y sitios web, los cuales pueden llamarse portadores de símbolos⁴⁶ (Nas et al, 2011, 9) ya sean materiales, discursivos, icónicos o conductuales, son percibidos y manipulados de diferentes formas. Esta estructura simbólica de la ciudad, en el terreno de la mercadotecnia y promoción, se configura a sí misma para formar una hiperrealidad o una hiperciudad, que vive una propia vida y es, en cierta medida, apta para la manipulación orientada hacia su identidad e imagen (Nas y Samuels, 2006; Nas et al., 2011, 8).

El simbolismo urbano forma una parte extensa y múltiple de la vida urbana, y a su vez es la base para la atracción de la ciudad (Nas et al., 2011, 19) por lo tanto, los eventos también se pueden utilizar como plataforma para crear hitos y símbolos (Richards y Wilson, 2004, 1932). De esta forma, el destino se vuelve más atractivo y, por tanto, más competitivo (Simeón, y Buonincontri, 2011, 387).⁴⁷

Un tercer elemento de análisis parte desde la *economía de la experiencia*. Al ubicar a la ciudad en la economía de la experiencia (Pine y Gilmore, 1999), la clave principal es gestionar las experiencias para producir el efecto deseado (Johansson y Kociatkiewicz, 2011, 393) esto bajo la lógica

de la competencia global donde la hazaña crucial de diferenciación, con sus consiguientes beneficios económicos, se logra mediante la presentación de la ciudad como un gigantesco patio de recreo basado en la experiencia (Johansson y Kociatkiewicz, 2011, 402). Una forma organizativa popular para crear espacios de experiencia y para comercializar ciudades es el festival urbano. Los festivales y otros eventos culturales se ven como un medio para contribuir a una imagen positiva de un lugar y crear oportunidades de empleo para promover el crecimiento económico (Herrero, et al., 2007) y la confianza empresarial (Richards, 2007). Así, el espacio de la ciudad, siempre plagado de significado acumulado, imbuye el festival de significado, pero el proceso es recíproco porque el festival proporciona nuevos significados para la ciudad en la que habita (Johansson y Kociatkiewicz, 2011, 395).

Un cuarto elemento es el análisis de los festivales como *producto de destino turístico*. El crecimiento de los eventos de gran éxito es una característica de la rotación cada vez más rápida del consumo (Harvey, 1989) debido a ello, los eventos se asumen como un producto de destino turístico, en el caso propio de los festivales literarios y las ferias de libros poco a poco han logrado acaparar un espacio dentro del turismo cultural, lo cual se lleva observando desde inicios del milenio (Mejía y Fusté-Forné, 2020, 429).⁴⁸ A menudo representan un medio menos costoso de distinguir lugares y, a menudo, generan un interés significativo en los medios. Los eventos también pueden animar a las personas a visitar un lugar más de una vez y, al albergar una serie de eventos diferentes, una ciudad puede perfilarse en varios mercados potenciales diferentes (Richards y Wilson, 2004, 1932). Estos objetivos competitivos se pueden lograr si los territorios desarrollan sistemas de suministro desde una perspectiva de gestión de destino,⁴⁹ utilizando herramientas de mercadotecnia territorial⁵⁰ (Simeón y Buonincontri, 2011, 386).

44 Sobre las funciones de un evento revisar. Quinn, B. (2005). Arts Festivals and the City. *Urban Studies*, 42(5/6), 927-943.

45 La ecología simbólica urbana es una característica que no ha sido valorada en su verdadero valor. Debido a ello, este campo del conocimiento es relativamente nuevo dentro de la antropología cultural, el cual requiere más atención científica y práctica (Nas, de Groot y Schut, 2011, 19).

46 Muchas ciudades tienen múltiples portadores de símbolos, de los cuales uno suele ser el más dominante. Hay cuatro tipos de portadores de símbolos: materiales, discursivos, icónicos y conductuales (Nas, Jaffe y Samuels, 2006).

47 El lado simbólico de la ciudad no solo está escalonado históricamente, sino que también puede identificarse en diferentes niveles políticos: local, nacional e internacional (Nas, de Groot y Schut, 2011, 19).

48 Uno de los problemas que implica la literatura referente a turismo literario es que muchas organizaciones turísticas no tienen datos de cuántos de sus visitantes patrimoniales visitan un destino esencialmente por esta motivación (Mejía y Fusté-Forné, 2020, 434).

49 La gestión de destinos incluye todas las decisiones estratégicas, organizativas y operativas para gestionar la creación y también la promoción de un sistema de suministro territorial (Simeón y Buonincontri, 2011, 386).

50 La mercadotecnia territorial presta gran atención a la comunicación y promoción del sistema de oferta territorial, a través de la creación de sitios web, publicidad, el establecimiento de una marca turística y la realización de eventos importantes (Simeón y Buonincontri, 2011, 387).

La imagen de un lugar suele ser muy importante para atraer visitantes y la investigación de la imagen del lugar ha sido particularmente frecuente en el campo de los estudios de turismo. Los grandes eventos se han convertido en una forma particularmente valiosa de moneda cultural, particularmente en términos de sus efectos de imagen. Este potencial ha sido una razón para que los eventos se utilicen como una herramienta de mejora de la imagen, en particular para las grandes ciudades (Richards y Wilson, 2004, 1933).⁵¹

Con respecto a los eventos culturales que se pueden asumir como producto de destino turístico, Moeran (1993, 93) concibió el concepto de torneo de valores (*Tournament of Values*), que es definido como un evento complejo periódico que es proyectados de un modo claramente definido a nivel cultural, fuera de las rutinas económicas cotidianas. Entre los torneos de valores para este autor se incluyen los desfiles de moda, las subastas de arte, eventos mediáticos anuales de belleza, música, festivales de cine, de arte y ferias de libro. Para fines del caso de estudio de este capítulo se observa como un producto de destino turístico y un símbolo urbano.

LOS STAKEHOLDERS EN LA ATRACTIVIDAD TERRITORIAL

La organización de los eventos ya descritos suele ser parte de una estrategia oficial para mejorar el atractivo de un lugar (Yeoman *et al.*, 2004; Smith y Von Krogh Strand, 2011 en Johansson, M. y Kociatkiewicz, 2011, 393). Se trata pues, de una política pública, la cual se convertirá en buena práctica cuando se cuente con una participación de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano (Lifschitz, 1999, 119). Esto les permite no sólo tener voz y voto en la resolución de políticas que favorecen a la ciudad, sino intervenir de manera eficiente y adquirir compromisos que difícilmente lo harían de no pertenecer a este grupo de actores (Lara, 2015, 351).

Para poder desarrollar cualquier política pública o estrategia de atraktividad urbana como el hospedaje de eventos internacionales, es ideal el

⁵¹ Es importante reconocer que un problema importante con tales estrategias es que sus impactos son muy difíciles de medir. Esto es particularmente cierto en el caso del área relativamente nebulosa de la imagen de la ciudad (Richards y Wilson, 2004, 1933).

involucramiento de todos los actores territorializados, o *stakeholders*.⁵² Ya que estos grupos de interés pueden tener puntos de vista muy divergentes sobre la ciudad, pues cada uno la mira desde una perspectiva diferente; en este sentido, el simbolismo urbano tiene que ser considerado como poliforme y, a menudo, anidado (Nas *et al.*, 2011, 19). Además, la capacidad de influencia requiere de la colaboración y la co-creación de gobierno, un proceso abierto en el que confluyen todos los intereses geográficos (regiones, ciudades) y sectoriales, ONG y tercer sector, empresas familiares y PYMES, universidades y medios de comunicación, productores de materias primas y consumidores) (Manfredi, 2019, 43-44). De acuerdo con Lara (2015, 352):

Estos stakeholders buscan generar dentro de su marco jurídico-institucional una serie de estrategias que permiten a la ciudad insertarse internacionalmente convirtiéndose en actores internacionales. Debido a ello, el gobierno local se asume como una parte interesada de carácter interno, mientras que la sociedad civil y la iniciativa privada son partes interesadas de carácter externo y tienen como objetivo obtener ciertos beneficios de orden político, funcional, financiero y no financieros, lo que permite que esta proyección afecte a otros actores internacionales y a otros niveles de gobierno.

Estos actores desarrollan distintos procesos a nivel interno para favorecer la inserción en el medio internacional de las ciudades. Tales procesos involucran en un primer momento, al gobierno local, con la visibilidad del alcalde. Posteriormente se integra la iniciativa privada, con la creación de asociaciones público-privadas, y finalmente se suma la sociedad civil organizada a través de la participación e involucramiento en la toma de decisiones.⁵³ En todos estos procesos, es necesario el diálogo entre éstos, entendido como el “escenario de encuentro democrático, en el que de manera permanente se debate y construye el futuro de la ciudad, a partir de la combinación de diferentes medios de interacción, la generación de

⁵² Sin hacer una lista exhaustiva, los distintos actores, y, por ende, “socios potenciales son las ONG, universidades, escuelas, sindicatos, cámaras de comercio e industria, asociaciones, hospitales, cooperativas, gremios, institutos, parques naturales, clubes deportivos, grupos culturales, colegios profesionales, iglesias, grupos ciudadanos, etc.” (Zapata, 2007, 68), junto con las asociaciones civiles y los grupos de presión, la iniciativa privada en sus distintos niveles de participación.

⁵³ Revisar: Lara, R. (2016). Los stakeholders en los procesos de inserción internacional de las ciudades. *Revista TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia)*, (5), 76-92.

confianza, consensos, legitimidad” (Garzón y Bernal, 2014, 8), este es denominado la democracia de las partes interesadas (Amin y Graham, 1997 en Lara, 2015, 298-299).

En el caso de los eventos y festivales, estos son considerados como un vehículo para reunir a una variedad de partes interesadas, como artistas, turistas, habitantes, voluntarios, empresarios y el sector público, y por lo tanto se han inscrito cada vez más en las políticas culturales cívicas como producto y marco, diseñadas para atraer a un rico mercado objetivo y dotar a la ciudad de una imagen competitiva (Jamieson, 2004, 66). A su vez, funcionan como aglomerados donde se encuentran creativos de la industria, visitantes de distintos orígenes, quienes forman redes sociales de cooperación que permiten el desarrollo integral de los proyectos (Quinn, 2005).

LAS FERIAS DEL LIBRO COMO EVENTOS INSIGNIA

En lo que concierne la celebración de ferias internacionales, estas sirven como una herramienta importante para la proyección de una imagen positiva de una ciudad, lo cual ayuda a la generación de un ambiente próspero para la creación de empleos y crecimiento económico (Herrero, et al., 2007). Además, se han convertido en elementos vitales para adquirir la inversión necesaria para la reestructuración y regeneración del territorio (Robertson y Wardrop, 2004 en Quinn, 2005, 928).

Aunque el término *Feria de Libro* se observa desde el siglo XV, y las ferias de Leipzig (1946) y Fráncfort (1949) fueron, con la lógica actual, las pioneras justo después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (Mejía y Fusté-Forné, 2020, 430).

Las Ferias de Libros son un evento categórico de una industria, se puede analizar la economía interna de estas y luego, ver sus implicaciones en otros sectores económicos. A pesar de que las ferias internacionales de libros son celebradas en diferentes partes del mundo durante todo el año, las dos más importantes coinciden con el ciclo habitual de publicación: la de Londres, que se celebra en abril, y la de Fráncfort, que se celebra en octubre (Moeran, 2010). Del mismo modo, en el mundo hispano las dos ferias más importantes coinciden también con este ciclo: la de Buenos Aires, Argentina, que se celebra en abril, y la de Guadalajara, en México, en noviembre. (Mejía y Fusté-Forné, 2020, 433).

Con respecto a las ferias del libro es uno de varios eventos en los que participan diferentes actores del mundo editorial durante el transcurso de la adquisición de contenido y la asunción de riesgos financieros (Moeran, 2010). Como evento cultural, las ferias del libro constituyen “... un punto de encuentro entre la oferta (prestadores de productos editoriales) y la demanda (lectores-compradores o consumidores) de un municipio, región o país, pudiendo incluso romper las fronteras y acercarse a nuevos posibles demandantes a nivel internacional” (Ramírez, 2014, 37-38).

Además, cuando estas ferias adquieren un carácter internacional muestran la organización y estructura de la industria editorial. Al reunir en un mismo evento a todos los miembros de las cadenas de suministro y valor de la industria editorial, permiten las negociaciones entre ellos, y refuerzan su estructura (Moeran, 2010).

Tabla 1.

Ejemplo del boom de las ferias del libro es el número creciente a partir de esa década.⁵⁴

Feria del Libro	Ciudad que lo hospeda	Mes de realización	Año de creación
Feria Internacional del Libro de Bogotá	Bogotá, Colombia	Abril	1988
Festival du Livre de Paris	Paris, Francia	Abril	1981
Buenos Aires International Book Fair	Buenos Aires, Argentina	Abril	1974
33rd Tehran International Book Fair	Teherán, Irán	Mayo	1988
Lahore International Book Fair	Lahore, Pakistán	Mayo	1986
Salon International du Livre d'Abidjan	Abidjan, Costa de Marfil	Mayo	2008
Salon du Livre de Genève	Ginebra, Suiza	Mayo	1987
30th Abu Dhabi International Book Fair	Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos	Mayo	1991
U.S. Book Show	Nueva York, Estados Unidos de América	Mayo	2021
Taipei International Book Exhibition	Taipei, Taiwán	Junio	1987
Edinburgh International Book Festival	Edimburgo, Escocia	Agosto	1983
Beijing International Book Fair	Pekín, República Popular China	Agosto	1995
Lisbon Book Fair, Portugal	Lisboa, Portugal	Agosto	1930

54 Aunque la Feria de Fráncfort ha estado activa ayudando a establecer algunas de las ferias de otras ciudades, de ninguna manera siguen la estructura de ésta. Mientras que algunas, como las Ferias del Libro de Bolonia, Londres y Guadalajara, han tratado de establecerse como eventos para los derechos internacionales, otras, como las Ferias del Libro de Varsovia, Pekín y Teherán, son nacionales y atienden a los mercados nacionales locales, que a menudo incluyen al público en general. Otras, como la Book Expo America, se centran casi exclusivamente en los derechos de distribución (Moeran, 2010).

Gothenburg Book Fair	Gotemburgo, Suecia	Septiembre	1985
Nairobi International Book Fair	Nairobi, Kenia	Septiembre	1997
Baku International Book Fair	Bakú, Azerbaiyán	Octubre	2014
LIBER, Feria Internacional del Libro	Madrid, España	Octubre	1983
Frankfurt Book Fair	Fráncfort, Alemania	Octubre	1949
Helsinki Book Fair	Helsinki, Finlandia	Octubre	2001
Sharjah International Book Fair	Sharjah, Emiratos Árabes Unidos	Noviembre	1982
33rd International Publishers Congress	Yakarta, Indonesia	Noviembre	1988
Guadalajara International Book Fair	Guadalajara, México	Noviembre	1987
Istanbul Book Fair	Estambul, Turquía	Diciembre	1982

Nota: Elaboración propia con datos de la Asociación Internacional de Editores.

Brian Moeran establece que las ferias internacionales del libro son torneos de valores, además son eventos internacionales por medio del cual una ciudad se convierte en “un nodo en el mosaico global y calendario anual” de la edición (Weller 2006, 111 en Moeran, 2010).

EL CASO DE LA UDEG Y LA REALIZACIÓN DE LA FIL DE GUADALAJARA

Al analizar el caso particular de la FIL, se observa que la universidad también puede cobrar un papel relevante como *stakeholder* en la creación de atractividad territorial. Se observa que las Instituciones de Educación Superior (IES) del siglo XXI, están promoviendo el llamado enfoque instrumental⁵⁵, el cual asume lo siguiente:

La universidad posee una agenda política y tiene la misión de resolver los problemas sociales y económicos actuales. La influencia de los gobiernos y las partes interesadas externas, por un lado, y el imperativo del espíritu empresarial académico, por el otro, son dos impulsores de este enfoque. Las universidades no pueden evitar ser solo una parte del panorama general [...] Por lo tanto, hay ganadores en todos los niveles a través del prestigio, la generación de ingresos, su visibilidad mediante factores de promoción y otros incentivos. (Deodato y Borkowska, 2014, 7)

⁵⁵ Cfr. Deodato, E. & Borkowska, I. (2014). Universities as actors and instruments in diplomacy. The academic soft power potential. *Valdai Papers* #08.

Por ende, las universidades, en tanto que grupos de interés, buscan trascender sus funciones principales enfocadas en la educación, la investigación y el extensionismo, es decir, el contacto con la comunidad, para posicionarse a nivel interno e internacional mediante distintas diplomacias –tanto científica, como pública y del conocimiento– y estrategias de atractividad territorial, como son la organización de eventos y festivales, el desarrollo de una marca y la apertura de campus en el exterior, así como las funciones concernientes a la educación superior internacional, que incluyen la movilidad y la internacionalización en casa y curricular.

Al observar el papel de la UdeG en el posicionamiento territorial no sólo de la metrópoli, sino del mismo estado de Jalisco, su relevancia se observa desde dos ámbitos que conciernen a la proyección internacional y específicamente la cultura. Según Hernández (2015, 237), actualmente la UdeG es considerada el actor con mayor capacidad de proyección a nivel estatal, por su diversidad de acciones, ya que tiene capacidad de negociación internacional, y realiza una *diplomacia cultural* con Estados, organismos internacionales, gobiernos locales e instituciones de educación superior a nivel mundial.

En lo que concierne al ámbito cultural, de hecho, la UdeG se distingue de otras IES en México, América Latina y en otros continentes por su veta cultural. Prado (2020, 62) señala que la escena cultural de Jalisco ha tenido en la UdeG uno de sus aliados más importantes, un referente para el desarrollo de la vida cultural local con proyectos de gran envergadura que trascienden las fronteras nacionales, como es el caso de *The University of Guadalajara Foundation in The United States of America*, que se encarga de llevar una agenda educativa y cultural a la comunidad mexicana en Los Ángeles, a través de LeáLA y el Festival Internacional de Cine (FICG) in LA.

También se observa la puesta en marcha de iniciativas que contribuyen al campo de las letras y las artes, entre las que se encuentran, la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, el FICG (Hernández, 2015: 173), el Ballet folclórico, la Biblioteca Pública del Estado, y la Feria Internacional de la Música para Profesionales —FIMpro—. Además, esta institución también actúa en el ámbito de la difusión cultural a través de instancias como Cultura UDG. Cabe señalar que tal interés además se ha visto reflejado con la realización de infraestructura cultural, con el Centro Cultural

Universitario (CCU), que, hoy en día ya cuenta con el Conjunto Santander de Artes Escénicas, el Auditorio Telmex, y la Cineteca FICG (Prado, 2020).

Sin embargo, el evento insignia de la UdeG como parte de esta dinámica instrumental es la FIL, un evento que se asume como un festival cultural y se “plantea como misión principal crear puentes, a través de la literatura y las artes, entre el mundo de la cultura y la diversidad de naciones latinoamericanas” (FIL, 2017). De hecho, esta feria cobra un carácter central para las demás acciones que realiza la universidad. Además de las actividades culturales que tienen lugar en la FIL, como presentaciones de libros, conferencias, premiaciones y conciertos, este evento ofrece un marco propicio para la realización de intercambios comerciales, ya que se congrega la oferta editorial más grande del mundo en español, pues no solo se dan cita grandes editoriales, sino también aquellas independientes.

La FIL ha tenido tres grandes etapas en su vida: su lanzamiento, en 1987; la inclusión de un Invitado de Honor —el primero fue Colombia, en 1993— y la ampliación en 2008 del área de exposición.⁵⁶ Desde 2016, cuando celebramos a toda América Latina por nuestra edición número 30, la Feria se encuentra en una fase de internacionalización, con el objetivo de llevar el nombre de Guadalajara a otras latitudes y que más países o regiones de habla no española sean nuestros invitados honor y se enamoren de la FIL y sus lectores (Schultz, 2020, 111).

El origen de la FIL data de 1987. Se inserta en la coyuntura de la espectacular expansión de los festivales en las zonas urbanas que se dio a finales de la década de los ochenta, que nace de la tendencia a utilizar formas culturales orientadas al consumidor para diferenciarse en un mercado altamente competitivo y cada vez más global (Quinn, 2005, 931).

Cabe señalar que, por sus características y su evolución, la UdeG ha logrado consolidar a la FIL como el evento emblema de la ciudad de Guadalajara. Y como se mencionó en su momento al conmemorar los 30 años de la FIL:

Es difícil pensar en Fráncfort sin su feria del libro, como lo es también pensar en Cannes o en Berlín sin su festival de cine. Para nuestra fortuna, a estas alturas de su historia, ya es imposible pensar en Guadalajara sin su Feria internacional del Libro, pues este

⁵⁶ Sobre la línea del tiempo de la FIL, se recomienda: <https://www.fil.com.mx/30/tiempo/tiempo.html>

acontecimiento anual forma parte, tanto de la vida cultural como de la vida social de la capital de Jalisco. (Gutiérrez Vega en FIL, 2016, 30)

En una feria de libros, los participantes pasan por un proceso de socialización y de negociaciones, y se obtiene visibilidad a partir de los mostradores y del catálogo del evento (Moeran, 2010), para la UdeG la FIL se presenta como:

El mayor mercado mundial de publicaciones en español. Donde se dan cita más de 828 mil personas, a lo largo de nueve días. Es uno de los festivales culturales más importantes de América Latina. 34 mil metros cuadrados de área de exposición, con un promedio anual de más de dos mil casas editoriales de 47 países; el programa contempla alrededor de mil horas de actividades; se realizan 630 presentaciones de libros y más de cien mil jóvenes la visitan cada año. Esta Feria deja en Guadalajara una derrama económica superior a los 330 millones de dólares al año⁵⁷ [...] Mediante sus tres áreas de acción (la editorial, la académica y la cultural), se ha consolidado como punto de encuentro para la discusión en torno a la cultura contemporánea. (FIL, 2021)

En este sentido, las ferias de libros envuelven asuntos de pertenencia y de comunidad, lo cual ayuda a manejar las relaciones interpersonales de los participantes y regula el modo en que interactúan con otras personas de la misma industria (Moeran, 2010). Además, la feria también tiene una programación diversificada orientada hacia otros públicos. Es el caso de la FIL Niños, que además de constituir una diversificación de la oferta cultural, tiene el objetivo de acercar a los niños a la literatura a través de “talleres, salas de lectura, un foro de espectáculos internacional y un área de exhibición y la venta de libros infantiles de editoriales nacionales y extranjeras” (FIL, 2021). Mientras que el programa Ecos de la FIL, permite acercar a los autores con sus lectores, con visitas a escuelas de educación media del AMG, así como el maratón de lectura del Día Mundial del Libro, cada 23 de abril [ver Imagen 6].

⁵⁷ La consolidación en términos financieros de la FIL ha sido posible gracias a la colaboración de diversas instancias federales, estatales y municipales; así como de empresas privadas nacionales y transnacionales (Hernández, 2015, 177).

Figura 6.

Afiche del maratón de lectura del Día Mundial del Libro 2022.



Nota: Adaptado de FIL [@FILGuadalajara], 20 de abril de 2022. ¡Faltan pocos días para celebrar el #DíaMundialdelLibro! [Tweet] <https://twitter.com/FILGuadalajara/status/1516800143886061573>

Las ferias de libros sirven para definir la industria editorial como una comunidad o familia, ya que proveen un espacio para practicar esta visibilidad y el reconocimiento mutuo que lleva a un sentido de pertenencia (Moeran, 2010) sobre este punto, la FIL no sólo consiste en un evento literario y cultural, pues en el marco de este evento también se dan transacciones comerciales importantes a través del Salón de Derechos. Este se trata de un espacio empresarial dentro de la feria en el que se dan cita

representantes de empresas y de editoriales que se interesan en el mercado editorial hispanohablante.

En términos generales, se acepta que Fráncfort es la feria número uno en términos de internacionalidad, seguido de Londres, y luego Bolonia (para libros infantiles) o Guadalajara (para derechos españoles) (Moeran, 2010). Esta última, constituye el mayor mercado mundial de publicaciones en español siendo uno de los eventos culturales más relevantes de América Latina (Ramírez, 2014, 38).

RESULTADOS

Para analizar los resultados de la creación de atraktividad territorial desde la UdeG a través de la FIL es necesario considerar las cuatro aristas que conlleva el hospedaje de eventos. En primer lugar, se observa que los resultados de este evento son frecuentemente concebidos en términos económicos, o de lo que hemos llamado *economía de la experiencia*. En este rubro se toma en consideración el costo que esta feria tiene para la universidad estatal que la financia en su totalidad con su presupuesto asignado como dependiente del gobierno del Estado.

Al hacer un balance de la edición 2019, Raúl Padilla López, presidente de la FIL, mencionaba que este evento tenía un carácter autofinanciable, pues las ganancias, obtenidas principalmente por patrocinios, resultaban superiores a la inversión de la misma.⁵⁸ Sin embargo, esta situación contrasta con las últimas dos ediciones de esta feria, que resintieron los impactos de la crisis sanitaria mundial originada por el virus SARS-CoV-2, y que dejaron cifras deficitarias para la universidad por cerca de 43 millones de pesos en total. Tales pérdidas se explican porque la edición de 2020 se llevó a cabo virtualmente, mientras que la edición 2021 tuvo diversas restricciones en cuanto a la asistencia de visitantes y de expositores. En este sentido, el costo de la edición 2021 fue de 105 millones 900 mil pesos, una cifra muy por debajo de la edición 2019, que tuvo un costo de cerca de 140 millones de pesos.

58 Vázquez, E. (2019, 8 diciembre). FIL 2019 alcanza los 842 mil asistentes; es autofinanciable. Milenio. <https://www.milenio.com/cultura/fil/fil-2019-alcanza-842-mil-asistentes-autofinanciable>

Los resultados de la FIL también se consideran en términos de la derrama económica que su realización deja a la AMG en su conjunto. En este rubro se incluyen principalmente los servicios en los sectores turístico, de alimentos y de transporte. Los principales ingresos se obtienen por medio de la renta de habitaciones, la compra de comida, las reservas en restaurantes, y el uso de servicios de transporte. La última edición en 2021 dejó una derrama económica equivalente a 700 millones de pesos, de acuerdo con la Oficina de Visitantes y Convenciones de Guadalajara, una asociación que promueve el turismo en la AMG.

Desde este ámbito, también se puede analizar a la FIL como un *producto de destino turístico*, pues también consolida a Guadalajara —y la AMG— como un destino turístico. En este sentido, se puede constatar que la metrópoli cuenta con la infraestructura necesaria para la realización de eventos de tal magnitud, pues cuenta con un aeropuerto internacional, con una capacidad hotelera suficiente y también con un recinto que puede albergar un evento de esta talla, como la Expo Guadalajara.

Cabe señalar que los efectos de la FIL no se observan únicamente en el ámbito económico, de hecho, se observa que su realización tiene impactos en otras dimensiones a la escala de la metrópoli tapatía, principalmente en términos de la consolidación de una *política sociocultural en contexto urbano*:

La externalidad de la Feria propicia que la Zona Metropolitana de Guadalajara se convierta en un escenario para otras disciplinas y un escaparate para artistas originarios del país invitado en áreas como la fotografía, el cine, las artes plásticas, el teatro, la música, el folklor, la gastronomía, entre otros. Esta producción ha sido tan importante que ha impactado a galerías, museos, espacios abiertos, foros, teatros y salas de cine en la ciudad (Núñez y Niembro, 2006, 163).

Desde la perspectiva de la paradiplomacia, también se constata el rol que cumple la realización de la FIL como un instrumento en la proyección internacional y cultural de Guadalajara, porque favorece la visibilidad mundial de la ciudad a través de la recepción de visitantes extranjeros y de personalidades reconocidas en el ámbito de la cultura, como los galardonados del Premio Nobel, y en la política internacional. Como presidentes, ministros, gobernadores y alcaldes, entre otros, lo cual también genera una atención mediática tanto nacional como internacional.

Además, cabe señalar que la FIL ha reforzado su carácter internacional de diversas maneras. Por un lado, desde 1993 tiene un país o región como Invitado de Honor que no necesariamente está circunscrito al mundo hispanohablante.⁵⁹ De hecho, esta se trata de una categoría que le concede al país invitado un rol protagónico en este foro, que funciona como una vitrina para mostrar no solo su producción editorial, sino también diversos componentes artísticos.⁶⁰ Esto a su vez, genera la presencia en la feria de representantes diplomáticos y de agentes comerciales pertenecientes a la invitada de honor. Por otro lado, la entrega de premios internacionales que sucede en el marco de esta feria reconoce la producción escrita de escritores de diversos países.

También es posible analizar como uno de los efectos de la FIL, la consolidación de este evento dentro de la oferta cultural que caracteriza a la AMG, que a su vez refuerza una identidad orientada hacia la lectura. En este sentido, se observa la designación de Guadalajara como Capital Internacional del Libro en 2022 por la UNESCO. Guadalajara obtuvo esta designación por su “plan integral de políticas en torno al libro como concepto para desencadenar el cambio social, combatir la violencia y construir una cultura de paz para sus ciudadanos.” (UNESCO, 2020). Cabe señalar que este reconocimiento se consiguió a través del trabajo entre diversos *stakeholders*, integrado por un conjunto de instancias del gobierno local, estatal, e incluso de la propia FIL.⁶¹

Hoy en día, el modelo de la FIL ha sido difícil de replicar por parte de otras IES y Universidades en América Latina⁶² (y en el mundo entero), al

59 Los países o regiones interesados en ser invitados de honor de la Feria hacen llegar una propuesta que comprende tres líneas de trabajo: presencia de editores, delegación literaria y programa de actividades culturales. Estas propuestas son analizadas por el Comité de Administración de la Feria para seleccionar la más viable y atractiva (NOTISEM, 2013).

60 Los países, regiones y ciudades invitadas han sido: Colombia (1993), Nuevo México (1994), Venezuela (1995), Canadá (1996), Argentina (1997), Puerto Rico (1998), Chile (1999), España (2000), Brasil (2001), Cuba (2002), Quebec (2003), la Cultura Catalana (2004), Perú (2005), Andalucía (2006), Colombia (2007), Italia (2008), Los Ángeles (2009), Castilla y León (2010), Alemania (2011), Chile (2012), Israel (2013), Argentina (2014), Reino Unido (2015), América Latina (2016), Madrid (2017), Portugal (2018), India (2019), Edición especial (2020), Perú (2021), Sharjah y la cultura árabe serán los Invitados de Honor en 2022.

61 Se trata de la Secretaría de Cultura de Jalisco, el Gobierno de Guadalajara, la FIL, la UdeG, la Oficina de Visitantes y Convenciones, la Cámara de Comercio de Guadalajara, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Confederación Patronal de la República mexicana.

62 La creación de las ferias del libro como industrias culturales por parte de las universidades latinoamericanas establece un factor decisivo en la transformación de la universidad en una universidad innovadora y capaz de generar una vinculación entre el sector editorial productivo, el sector universitario y la sociedad, donde la consecuencia directa es la difusión de los saberes, de las ciencias y la cultura en nuestras sociedades (Ramírez, 2014, 38).

menos en la magnitud como se presenta, lo que la posiciona como un caso *sui generis* de estrategia de atraktividad territorial de carácter urbano. A tal grado que se le ha reconocido con el Premio Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades en el 2020, y en 2022, el gobierno de Brasil entregó la Medalla de Orden de Rio Branco como un punto de encuentro del mercado editorial y la literatura mundial, que también le aporta posicionamiento internacional al mismo evento.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este capítulo se identificó el papel que adquieren otros actores no estatales en la creación de atraktividad territorial de las ciudades, como lo son las universidades. El caso de la realización de la FIL a iniciativa de la UdeG demuestra la consolidación de una estrategia que ha permitido la proyección internacional de Guadalajara a través de la dimensión cultural. Se ha podido constatar también, que este evento también es relevante por la derrama económica que genera al AMG. Sin embargo, a falta de experimentar o aspirar a nuevos formatos, las ciudades están comenzando a innovar con los formatos existentes, aunque la longevidad de esta estrategia en particular es incierta (Richards y Wilson, 2004, 1933). Sin olvidar, que es precisamente en este desajuste entre realidad y posibilidad, entre el ser y la imagen, donde nace la atracción de la ciudad y su encanto (Amendola, 2000, 46).

El estudio de la atraktividad urbana en las últimas tres décadas ha aumentado debido a que las ciudades se han ido convirtiendo en actor determinante del desarrollo de los países y la prosperidad de la ciudadanía. Esta forma de inserción en el medio internacional busca construir una nueva identidad -imagen propia- de la ciudad para favorecer a su ciudadanía, posicionarse y sobresalir en el exterior (Lara y Carrillo, 2020, 74).

Al partir de la premisa que las identidades son relaciones entre un actor y otro actor, es posible aseverar que la construcción de la identidad de una ciudad depende de diversos elementos, además de aquellos definidos por el contexto social (a nivel estatal, nacional e internacional):

1. Los intereses que desean adoptar, así como de la apropiación de roles por parte de los actores locales o los grupos interesados: gobierno,

empresarios, opinión pública, organizaciones civiles, universidades y la sociedad civil en general.

2. La historia, sus procesos culturales, las características propias de la geografía física (orografía, hidrografía, climatología, etc.), la ecología y de sus características materiales (infraestructura, accesibilidad, arquitectura y urbanización).
3. Por último, el diseño de una narrativa que se ha de difundir a los otros territorios (Lara, 2015) a través de una imagen y reputación construida mediante distintos dispositivos identitarios.

La generación de la atraktividad territorial a través de estrategias basadas en la identidad local crea dinámicas complejas entre los diversos actores y participantes que se involucran en su posicionamiento. De esta manera es posible identificar un proceso de co-construcción de la atraktividad a través de las políticas públicas puestas en marcha por el gobierno local, tanto como de acciones ascendentes realizadas por parte de la comunidad local en cooperación con la iniciativa privada, así como iniciativas desde las universidades para consolidar su extensionismo e inserción internacional, todo ello con miras al desarrollo y prosperidad de su territorio.

Mientras que, en el caso de la FIL de Guadalajara, en tanto que estrategia de atraktividad territorial, este resulta *sui generis* ya que su replicabilidad no ha sido posible en otros contextos, no obstante, desde su creación, este evento ha ido adquiriendo relevancia internacional, lo cual trae consigo efectos directos en la atraktividad del AMG. Lo anterior demuestra que el involucramiento y la participación de los grupos de interés es fundamental. En primer lugar, si bien la FIL surgió de manera independiente por un actor local, esta ha encontrado eco gracias a la aceptación de la ciudadanía. En segundo lugar, su consolidación se reconoce gracias al apoyo del gobierno local y de sus relaciones intergubernamentales con los otros niveles de gobierno (estatal y central). En tercer lugar, su reconocimiento a nivel internacional por parte de actores internacionales (organismos intergubernamentales, fundaciones, empresas transnacionales, artistas, entre otros) ha sido fundamental para promover su nueva identidad frente a otros territorios. Al respecto, valdría la pena señalar si esta identidad territorial alrededor del libro también se traslada a las políticas públicas de fomento a la lectura tanto en la AMG, como en Jalisco.

REFERENCIAS

- Amendola, G. (2000). *La Ciudad Postmoderna*. Celeste Ediciones.
- Ashworth, G. (2009). The Instruments of Place Branding: ¿How is it Done? *European Spatial Research and Policy*, 16(1), 9-22.
- Ashworth, G., Kavaratzis, M. (2009). Beyond the logo: Brand management for cities. *Journal of Brand Management*, 16(8), 520-531. <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2550133>
- Bell, D., De-Shalit, A. (2011). *The spirit of the cities*. Princeton University Press.
- Borja, J., Castells, M. (2006). *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la era de la información* (2ª ed.). Taurus.
- Campillo, C. (2011). La gestión Municipal de Eventos y su Rentabilidad Política. *Más Poder Local Magazine*, (7), 30-33.
- Chaudoir, P. (2007). La ville événementielle : Temps de l'éphémère et espace festif. *Géocarrefour*, 82(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.2301>
- Cull, N. (2009). Diplomacia pública: consideraciones teóricas. *Revista Mexicana De Política Exterior*, (85), 55-92.
- Cusin, F., Damon, J. (2012). La atraktividad, condición de las ciudades del futuro Clasificaciones, retos y estrategias urbanas. *Sotavento*, (18), 80-99.
- Deng, Y. (2012). Shaping mega-event flagships: a case study of Expo Center of Expo 2010 Shanghai, China. *Facilities*, 30(13/14), 590-610. DOI: 10.1108/02632771211270577
- Deodato, E., Borkowska, I. (2014). Universities as actors and instruments in diplomacy. The academic soft power potential. *Valdai Papers* #08 | December 2014.
- FIL (2021). *Historia*. En electrónico: <https://www.fil.com.mx/info/historia.asp>
- FIL (2017). Madrid, ciudad invitada a la 31 FERIA Internacional del libro de Guadalajara, México, (25 noviembre - 3 diciembre 2017) (Dossier). Diario Madrid <https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2017/06/Dossier-FIL-ok.pdf>
- FIL (2016). FIL30. FIL. https://issuu.com/filguadalajara/docs/fil30_libro_web
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Basic Books.
- Florida, R. (2014). *The rise of the creative class: Revisited* (Paperback of the revisited edition first published in 2014). Basic Books.
- Francis, A., Proulx, P-P. (1989). A Comparison of Selected Indicators of International and Economic Activities in Montreal and New York. In E.H., Fry, L.H., Radebaugh, P. Soldatos (Eds). *The new international cities era: The global activities of North American municipal governments* (pp. 119-160). Brigham Young University.
- Fundación Princesa de Asturias (2020). *Feria Internacional del Libro de Guadalajara y Hay Festival of Literature & Arts, premio princesa de Asturias de comunicación y humanidades 2020*. En electrónico. <https://www.fpa.es/es/premios-princesa-de-asturias/premiados/2020-feria-internacional-del-libro-de-guadalajara-y-hay-festival-of-literature-arts.html>
- Garzón, V., Bernal, E. (2014) *Dialogar para internacionalizar la ciudad. Guía para realizar diálogos multiactor sobre acción exterior de los gobiernos locales*. Proyecto AL-LAs y Gobierno del Distrito Federal.
- Getz, D. (1991). *Festivals, special events and tourism*. Van Nostrand Reinhold.
- González, F. (2004). Lugarización, globalización y gestión local. *Polis*, (7), [En línea] <http://polis.revues.org/6222>
- Hall, P. (2003). Cities in Civilization: Culture, Innovation and Urban Order. *Journal of Irish Urban Studies*, 3(2), 1-14.
- Hatem, F. (2004). Attractivité: de quoi parlons nous? *Revue Pouvoirs locaux*, (61), [en ligne] https://www.fabricehatem.fr/fh-medias/economie/publications/attractivite_pl.pdf
- Harvey, D. (1991). The urban face of capitalism. In J. Hunt (Ed.) *Our Changing Cities* (pp. 50-66). Johns Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography: The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present*, 71(1), 3-17.
- Hernández, G. (2015). La acción internacional en materia cultural y educativa de la Universidad de Guadalajara y su relación con la paradiplomacia del estado de Jalisco (Tesis Doctoral no publicada). Universidad Complutense de Madrid, España.
- Herrero, L., Sanz, A., Devesa, M., Bedate, A., Del Barrio, M. (2007). Economic impact and social performance of cultural macrofestivals. In G. Richards (Ed.), *Cultural Tourism. Global and Local Perspectives* (pp. 303-328). Haworth Hospitality Press.
- International Publishers Association (2019). *World Book Capital Cities*. IPA <https://www.internationalpublishers.org/our-industry/world-book-capital-cities>
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*. Random House.
- Jamieson, K. (2004). The festival gaze and its boundaries. *Space & Culture*, 7(1): 64-75.
- Johansson, M., Kociatkiewicz, J. (2011). City festivals: creativity and control in staged urban experiences. *European Urban and Regional Studies*, 18(4) 392-405. DOI: 10.1177/0969776411407810
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Klein, J., Tremblay, D. (2010). Créativité et cohésion sociale en milieu urbain. En R. Tremblay, D. Tremblay (Eds.), *La classe créative selon Richard Florida: Un paradigme urbain plausible?* (pp. 185-204). Presses universitaires de Rennes.
- Landry, C. (2000). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. Earthscan Publications.

- Lara, R. (2021, mayo). Atractividad Territorial como Dispositivo de Identidad. *Conferencia inaugural año académico 2021 del Magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat*, Iquique, Chile. https://www.facebook.com/watch/live/?v=323241549150490&ref=watch_permalink acceso 21 de julio 2021.
- Lara, R. (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, España.
- Lara, R., Carrillo, E. (2020). Atractividad urbana como dispositivo de internacionalización y posicionamiento interno de los lugares. En R., Lara; A. Campos; A., Partida, y J., Sepúlveda (coords.), *Atractividad Urbana: teoría, técnica y práctica* (pp. 41-80). ECOE Ediciones.
- Lara, R., Meléndez, J., Zapata, E. (2015). *5to Cuaderno AL-LAs: acción internacional para una ciudad atractiva*. Proyecto AL-LAs.
- Lash, S., Urry, J. (1994). *Economies of Signs and Space*. Sage.
- Lifschitz, M. (1999). De la ciudad tradicional a la ciudad innovadora. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (47), 117-130.
- López, Á. (1993) "Memoria y nacionalismo" Ponencia presentada en *Los nacionalismos. Seminario de Investigación para la Paz*. Zaragoza: Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón.
- Manfredi, J. (2020). El cosmopolitismo urbano: la ciudad ante el orden postliberal. *Relaciones Internacionales*, (44), 29-43.
- Manfredi, J. (2019). Tipología de la diplomacia pública de las ciudades. *Austral Comunicación*, (8), 37-62.
- Marx, V. (2010). Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales. En M. Martín, N., Oddone (coords.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 25-47). UIM.
- Mejía, B., Fusté-Forné, F. (2020). Turismo y literatura: una aproximación a las ferias de libros como patrimonio literario, cultural y turístico. *Rosa dos Ventos*, 12 (2), 429- 440. <https://doi.org/10.18226/21789061.v12i2p429>
- Moeran, B. (2010). The Book Fair as a Tournament of Values [draft paper] https://www.researchgate.net/publication/227964044_The_book_fair_as_a_tournament_of_values
- Moeran, B. (1993). A tournament of value: strategies of presentation in Japanese advertising. *Ethnos*, 58(1-2), 73-94.
- Moulaert, F., Demuynek, H., Nussbaumer, J. (2004). Urban renaissance: From physical beautification to social empowerment. *City*, 8(2), 229-235. <https://doi.org/10.1080/1360481042000242175>
- Nas, P., de Groot, M., Schut, M. (2011). Introduction: Variety of Symbols. In P. Nas (ed.), *Cities Full of Symbols. A Theory of Urban Space and Culture* (pp. 7-26). Leiden University Press.

- Nas, P., Samuels, A. (eds.) (2006). *Hypercity: The Symbolic Side of Symbolism*. Kegan Paul.
- Nas, P. (ed.) (1993). *Urban Symbolism*. E.J. Brill.
- NOTISEM (2013, noviembre). *Feria Internacional del Libro de Guadalajara (nota al servicio exterior mexicano)*. Dirección General de Comunicación Social – SRE.
- Núñez, J., Niembro, L. (coord.) (2006). *20 años. Feria Internacional del Libro de Guadalajara*. Editorial Universidad de Guadalajara. https://issuu.com/filguadalajara/docs/fil_20
- Palacios, J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(66), 56-68.
- Prado, N. (2020). Festivales como dispositivo de atractividad territorial: El caso del Festival Internacional de Cine en Guadalajara (Tesis Licenciatura no publicada). Universidad de Guadalajara, México.
- Pirou, J., Ananian, P., Clergeau, C. (Eds.). (2017). *Tourisme et événementiel: Enjeux territoriaux et stratégies d'acteurs*. Presses de l'Université du Québec.
- Pine, J., Gilmore, J. (1999). *The Experience Economy. Work Is Theatre and Every Business a Stage*. Harvard Business School Press.
- Quinn, B. (2005). Arts Festivals and the City. *Urban Studies*, 42, (5/6), 927-943. DOI: 10.1080/00420980500107250
- Quinn, B. (2010). Arts festivals, urban tourism, and cultural policy. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 2(3), 264-279, DOI: 10.1080/19407963.2010.512207
- Ramírez, M. (2014). La feria del libro y su rol principal de promoción del libro y la lectura. *Revista Educación en Valores*, 1(21), 36-45.
- Richards G. (ed.) (2007). *Cultural Tourism. Global and Local Perspectives*. Haworth Hospitality Press.
- Richards, G., & Wilson, J. (2004). The Impact of Cultural Events on City Image: Rotterdam, Cultural Capital of Europe 2001. *Urban Studies*, 41(10), 1931-1951. DOI: 10.1080/0042098042000256323
- Ritzer, G. (1999). *Enchanting a Disenchanted World: Revolutionizing the Means of Consumption*. Pine Forge Press.
- Van der Pluijm, R., Melissen, J. (2007) *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Institute Clingendael.
- Schultz, M. (2020). La FIL de todos. *Revista TELOS*, (112), 106-111. <https://telos.fundaciontelefonica.com/revista/telos-112/>
- Simeon, M. I., Buonincontri, P. (2011). Cultural Event as a Territorial Marketing Tool: The Case of the Ravello Festival on the Italian Amalfi Coast. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 20(3-4), 385-406. DOI: 10.1080/19368623.2011.562425
- Smith, A., Von Krogh Strand, I. (2011). Oslo's new Opera House: Cultural flagship, regeneration tool or destination icon? *European Urban and Regional Studies*, 18(1), 93-110.

- Taylor, P. (1994). The state as container: territoriality in the modern world-system. *Progress in Human Geography*, 18(2), 151-162.
- Torrijos, V. (2009). *Política exterior y relaciones internacionales*. Universidad del Rosario. Ward, S. (2005). *Selling Places, The Marketing and Promotion of Towns and Cities, 1850-2000*. Taylor & Francis e-Library.
- Yeoman, I., Robertson M., Ali-Knight, J., Drummond, S., McMahon-Beattie, U. (eds.) (2004). *Festival and Events Management. An International Arts and Culture Perspective*. Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Zapata, 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. Volumen 1*. Diputación de Barcelona.

Semblanza de autores

DANIEL AÑORVE AÑORVE

Está adscrito al Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 2). Cursó sus estudios de licenciatura y doctorado en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la maestría en Ciencia Política en York University en Canadá. Fue profesor invitado McDougall en 2017 en West Virginia University. Sus líneas de investigación incluyen: la Paradiplomacia y la Sociología del deporte. Sus publicaciones incluyen *El deporte como observatorio de cambio social y político* (México: Tirant, 2017), *Guanajuato y sus ciudades hermanas: la actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos* (CDMX: LA Biblioteca, 2018) y *Liga MX Femenil: influencia internacional, cambios domésticos y desafío al statu quo* (CDMX: Ediciones EON, 2019).

KARLA DRIVETH JAQUELINE RAZO ROSALES

Licenciada en Relaciones Internacionales con una certificación en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Tecnológico de Monterrey. Fue Analista de asuntos exteriores en el Centro Mexicano de Relaciones Internacionales. Fungió como Asistente de investigación en el Observatorio de Innovación Educativa. Se desempeñó como Pasante en redes sociales y creación de contenidos en el think thank Transversal. Sus publicaciones incluyen *Aproximación histórico-social a la discriminación de las personas con alguna enfermedad mental en México* (FORUM, 2019), *América Latina: el sueño roto* (Realidades, 2018) y *Plan de fortalecimiento de vinculación internacional de Guadalajara 2019-2021* (TEC de Monterrey, 2018).

MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ MONTOYA

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara y Maestra en Gobernanza y Desarrollo por el Instituto de Estudios del Desarrollo (Sussex, Reino Unido). También tiene estudios en Gobernanza y Gestión Política por el CAF y en Prevención de las Violencias por la Fundación Carlos Slim, así como formación en la Creación de Soluciones Colaborativas por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy (Universidad de Harvard). Durante su trayectoria profesional se ha desempeñado en diversas áreas internacionales de la función pública, liderando proyectos con la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO, el Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo de Liderazgo Climático C40, Bloomberg Philanthropies y la designación de Guadalajara como Capital Mundial del Libro 2022. Tiene experiencia en temas como gobernanza, desarrollo, cooperación internacional e internacionalización, seguridad ciudadana, innovación social, economía creativa, movilidad y cambio climático.

LUIS ARMANDO BAZALDÚA FLORES

Licenciado en Sociología por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con 12 años de experiencia laboral para el desarrollo, elaboración, coordinación gubernamental y ejecución de proyectos en materia de prevención social de la violencia. Formó parte de distintos organismos gubernamentales enfocados al área de seguridad ciudadana y prevención social. Participó en la coordinación de programas escolares y empresariales en temas de prevención situacional. Formó parte de proyectos SUBSEMUN ante el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, fue encargado del Despacho de la Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito en la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. Director del Centro de Prevención Social del Estado de Jalisco. Se desempeñó como Director operativo del Programa Tú y la Ciudad Programa de prevención municipal con el acompañamiento del Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat en Guadalajara.

GUILLERMO ZAMORA Y MARTÍNEZ

Licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac, con especialización en Geopolítica y Paradiplomacia. Candidato a Doctor en Administración Pública. Cuenta con 5 diplomados, 3 de ellos en Cooperación Internacional para el Desarrollo (CIDE-FES Acatlán-Instituto Matías Romero, Instituto Mora y Flacso Argentina). Se desempeñó como Coordinador de Vinculación Política y Estratégica en la Coordinación General de Enlace Federal y Relaciones Internacionales. Actualmente es Titular de Geopolítica y Proyectos Estratégicos de la Coordinación General de Relaciones Internacionales del Gobierno de Oaxaca.

ÁNGEL EMMANUEL HERNÁNDEZ CRUZ

Estudiante de Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Miembro activo del Programa en Atractividad Territorial y Marca Ciudad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Funge como asistente de investigación en la Universidad de Guadalajara en líneas como la paradiplomacia y atractividad territorial. Investigador y coordinador de México en el Observatorio de Política Internacional del Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales. Panelista en diversos foros de índole internacional con enfoque en crisis como la dada por la COVID-19 y en cooperación internacional. Ha participado en la creación contenidos digitales como Host de podcast dedicados a la difusión de las relaciones internacionales en el continente americano.

PAOLA ENRÍQUEZ LAGOS

Profesora por asignatura de la Universidad de Colima, licenciada en Relaciones Internacionales, especialista en medio ambiente, cuenta con estudios en Gobernanza y Cooperación Internacional y actualmente es candidata a doctora por la misma por la Universidad de Colima.

ANGÉLICA LIZETH JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

Ingeniera en Recursos Naturales y maestra en Ciencias de la Tierra y Gestión del Riesgo por la Universidad de Colima. Cuenta con estudios en Gobierno y Gestión Local, Economía Circular, Gestión del Riesgo, en Manejo Integrado de Cuencas y Conflictos Socio ambientales. También, lanzó y encabeza la fundación 'Agua para Colima'. Actualmente, dirige el

Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (IMADES) del Estado de Colima.

MARÍA CECILIA COSTERO GARBARINO

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM. Maestra en Estudios de África subsahariana por El Colegio de México. Profesora – Investigadora Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis, A. C. Investigadora nacional nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación incluyen: Instituciones, desarrollo y políticas sociales (MA-PPP) Instituciones, desarrollo y políticas sociales (PEPI) y Actores sociales e Instituciones (DCS). Sus publicaciones incluyen: *Globalización y paradiplomacia, y su efecto sobre los Estados: el caso de San Luis Potosí* (2017), *La Participación Internacional de los Gobiernos Subnacionales en el Caso de México* (2015) y *Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí* (2015).

ADAN REYES EGUREN

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de San Luis, A. C. Maestro en Antropología Social por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

FERNANDO DÍAZ PÉREZ

Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco y en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Director del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Perfil deseable PRODEP. Segundo Lugar del Primer Concurso de Ensayo de Investigación Legislativa “Dr. Luis Pablo Bustamante” del Congreso del Estado. “Guanajuato rumbo a los quinientos años del Municipio 1519-2019”. Sus líneas de investigación incluyen: Gobiernos Locales, Desarrollo Urbano-Regional, Sistemas Políticos Locales y Política Social. Sus publicaciones incluyen: Municipio y Ciudad. El reto del Municipio Mexicano en el siglo XXI (2018) y *Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuestas para su institucionalización* (2017).

EMILIANO MUÑOZ RAMÍREZ

Estudiante de sexto semestre de la licenciatura en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato.

ADRIANA HUERTA NÚÑEZ

Candidata al doctorado en Estudios Urbanos en la Université du Québec à Montréal (UQAM). Es egresada de la maestría en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Cuajimalpa y de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus áreas de especialización son la internacionalización de ciudades y la valorización patrimonial del espacio urbano. Fue ganadora del primer lugar de la segunda edición del Premio de Investigación de la Alianza Euro latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLas) con el artículo “El proceso de institucionalización de la vocación internacional de la Ciudad de México”. Ha sido asistente de investigación en diversos proyectos, actualmente se desempeña como tal en el Observatoire des milieux de vie urbains (OMV) de la UQAM.

LUIS JESÚS RUIZ PEÑA

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey Campus Puebla, maestro en Protocolo, Negociación y Relaciones Internacionales por la Escuela Jacobea de Posgrados de Xalapa, Veracruz y Doctorante en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública de Puebla. En el ámbito profesional también ha colaborado recientemente como encargado del área de Asuntos Internacionales del Ayuntamiento de San Pablo Villa de Mitla, Oaxaca y como Coordinador Académico de las licenciaturas en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Además, se desempeñó como Asesor de la Coordinación General de Relaciones Internacionales del Estado de Oaxaca, específicamente en la unidad de geopolítica y proyectos estratégicos. Actualmente colabora como profesor de Cátedra del Tecnológico de Monterrey Campus Puebla y en la Universidad Iberoamericana de Puebla, además de ser consultor en temas de administración municipal, enfocado en la creación de planes de proyección internacional.

SAÚL GOPAR ENSAZTIGA

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. En el Centro Mexicano de Relaciones Internacionales fue Coordinador de la Comisión de Estudios de Diplomacia Local, donde cocreó el Boletín de Diplomacia Local; actualmente es Director de Relaciones Públicas. También es investigador en la organización Paradiplomacia.org donde ha publicado diferentes textos relacionados con la paradiplomacia. En el ámbito laboral ha trabajado como analista y monitorista para consultoras políticas y financieras.

RAY FREDDY LARA PACHECO

Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea; Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara(UdeG). Profesor-Investigador en UdeG adscrito al departamento de Ciencias Sociales y Desarrollo Económico del Centro Universitario de los Lagos (CULagos). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONA-CYT) Nivel 1. Especialista en atraktividad territorial y marca ciudad; acción exterior de los gobiernos locales e inserción en el medio internacional de las ciudades; TIC y agendas digitales; Medio ambiente y ciudades. Miembro fundador de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT). Con experiencia laboral en la administración pública municipal e iniciativa privada. Actualmente es el Jefe de Departamento de Ciencias Sociales y Desarrollo Económico en CULagos y dirige el Programa en Atraktividad Territorial y Marca Ciudad en UdeG.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
Gloria Angélica Hernández Obledo	
LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO OBSERVADA DESDE LOS HERMANAMIENTOS, LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, LAS REDES TRANSNACIONALES Y LA ATRACTIVIDAD TERRITORIAL. A MANERA DE INTRODUCCIÓN	9
Ray Freddy Lara Pacheco	
Daniel Añorve Añorve	
Guillermo Zamora y Martínez	
PARTE I. HERMANAMIENTOS	27
EL HERMANAMIENTO GUANAJUATO-ASHLAND: MEDIO SIGLO DE ÉXITOS A TRAVÉS DEL ENFOQUE <i>PEOPLE-TO-PEOPLE</i>	29
Daniel Añorve Añorve	
LA CULTURA COMO PUNTO DE PARTIDA EN EL HERMANAMIENTO ENTRE CHENGDÚ, CHINA, Y MÉRIDA, YUCATÁN	61
Karla Driveth Jaqueline Razo Rosales	
PARTE II. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	87
EL PROGRAMA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LAS VIOLENCIAS Y EL DELITO DE GUADALAJARA. UN ESTUDIO DE CASO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	89
María Dolores Hernández Montoya	
Luis Armando Bazaldua Flores	

ESTUDIO DE CASO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN OAXACA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN 2016-2022	113	LA CONSTRUCCIÓN DE ATRACTIVIDAD TERRITORIAL DESDE LA ÓPTICA MULTI-ACTORAL.	
Guillermo Zamora y Martínez		EL CASO DE LA FERIA INTERNACIONAL DEL LIBRO DE GUADALAJARA	241
Ángel Emmanuel Hernández Cruz		Ray Freddy Lara Pacheco	
		Adriana Huerta Núñez	
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL PROYECTO VOLCÁN DE FUEGO, MONTAÑA DE AGUA EN COLIMA, MÉXICO	135		
Beatriz Paola Enríquez Lagos		SEMBLANZAS DE AUTORES	271
Angélica Lizeth Jiménez Hernández			
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA RECEPCIÓN E INSERCIÓN LABORAL DE REFUGIADOS EN SAN LUIS POTOSÍ	153		
María Cecilia Costero Garbarino			
Adan Reyes Eguren			
PARTE III. ATRACTIVIDAD TERRITORIAL	179		
LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CIUDAD DE PUEBLA. PATRIMONIO Y ATRACTIVIDAD TERRITORIAL	181		
Adriana Huerta Núñez			
LA CONCEPCIÓN DE LA DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES Y MIGRACIÓN DE SAN ANDRÉS CHOLULA DESDE LA ACADEMIA	205		
Luis Jesús Ruiz Peña			
Saul Gopar Ensaztiga			
FESTIVAL DE LAS NACIONES DEL MUNICIPIO DE LEÓN. UN EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL	223		
Fernando Díaz Pérez			
Emiliano Muñoz Ramírez			

La paradiplomacia en México. Casos de éxito
se editó para publicación electrónica en diciembre de 2022 en
CULagos Ediciones
Av. Enrique Díaz de León 1144, Col. Paseos de la Montaña, C.P. 47460
Lagos de Moreno, Jalisco, México
Teléfono: +52 (474) 742 4314, 742 3678
<http://www.lagos.udg.mx/>

Comité editorial: Dr. Camilo Patiño García
Cuidado del texto: Luis Carlos Hernández Cuevas
Diseño cubierta: Mateo García Contreras
Diagramación: Fernando Daniel Núñez Flores
Imagen de cubierta: Betsy Astrid Vidales Astello