



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales

La institucionalidad de la internacionalización del estado de Tlaxcala.

Programación, acciones y resultados, 2017-2019

Presenta:

José Eduardo Padilla Castro

Director:

Dr. Juan Pablo Prado Lallande

02 de diciembre de 2020

Agradecimientos

Agradezco profundamente a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y sus distintas estancias el apoyo recibido para la realización de mis estudios de licenciatura. Especialmente a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y a la Dirección General de Desarrollo Internacional por las facilidades para la realización de intercambios académicos y prácticas profesionales en la Pontificia Universidad Javeriana, El Colegio de México y el Consulado de México en Barcelona.

Expreso mi total gratitud al Dr. Juan Pablo Prado Lallande por el compromiso contraído al momento de iniciar esta tesis y por el conocimiento, confianza y amistad otorgadas durante su redacción. Sin su colaboración este resultado no sería posible.

De la misma manera, agradezco a mi madre y padre, Iliana Castro García y Eduardo Padilla Padilla, y a mi hermana Iliana Padilla Castro, por su inagotable amor y comprensión durante este proceso de formación y ser a su vez el soporte y motivación para su culminación.

Por último, agradezco a las siguientes personas quienes contribuyeron a mi formación universitaria y a la realización de este texto: Embajadora María Carmen Oñate Muñoz, Jennifer Solano Heredia, Dra. Patricia Moreno Rosano, Dra. Raquel León de la Rosa, Dr. Rafael Loret de Mola Vadillo, Katia Lárraga Martínez, Yolanda Ruiz Ramírez, Yazmín Altamirano Romero, Karla Loya Montalvo, Aby Castro García, Violeta Castro García, Cecilia Castro García, Guadalupe García Badillo, Dr. Jorge Schiavon Uriegas, Dra. Marisol Pérez Díaz, Dra. María Clara Jaramillo y Jaime López de Mesa.

Doy gracias a mi tierra, Tlaxcala.

Índice

Siglas y acrónimos.....	5
Introducción.....	9
Capítulo 1. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en las relaciones internacional.....	21
1.1 El Institucionalismo Liberal y la Interdependencia Compleja: Claves para entender la internacionalización de lo local.....	21
1.2 Los gobiernos locales como actores internacionales. Más de un siglo de evolución.....	28
1.3 La institucionalidad de la internacionalización de lo local.....	37
Capítulo 2. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en México. Jalisco, Ciudad de México y Baja California.....	45
2.1 La institucionalidad de la internacionalización de lo local en México.....	45
2.1.1 Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	49
2.2 Baja California. La apertura democrática en México.....	55
2.3 Jalisco. Continuidad y consolidación.....	59
2.4 Ciudad de México. Una ciudad global.....	65
Capítulo 3. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en Tlaxcala (2017-2019).....	76
3.1 Breve historia de la acción exterior del estado de Tlaxcala.....	76
3.2 Parámetros de evaluación sobre la acción exterior del gobierno del estado de Tlaxcala (2017-2019)	82
3.2.1 Legislación en materia de internacionalización en el estado.....	82
3.2.2. Articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local en Tlaxcala.....	89
3.2.3 Institución permanente y estable que gestione la acción exterior por parte del gobierno estatal.....	92
3.2.4 Definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios.....	95

3.2.5 Sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales.....	98
3.2.6 Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior del estado de Tlaxcala.....	99
3.2.7 Personal capacitado y especializado en materia de internacionalización de lo local.....	100
3.2.8 Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local.....	101
3.2.9 Coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México.....	101
3.3 Acciones representativas de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala.....	104
3.4 Áreas de oportunidad para la institucionalización de la acción exterior del Gobierno del estado de Tlaxcala.....	109
Conclusiones.....	115
Anexos.....	123
Referencias.....	126

Índice de Cuadros, Figuras Y Anexos

Cuadros

1. Premisas del Idealismo.....	22
2. Premisas del Liberalismo.....	23
3. Premisas de la Interdependencia Compleja.....	25
4. Premisas del Liberalismo Institucional.....	27
5. Actores mexicanos con actividad internacional.....	46
6. Tipos de acuerdos interinstitucionales en México.....	57
7. Estrategias empleadas para la internacionalización de Jalisco (1995-2001).....	60
8. Estrategias empleadas para la internacionalización de la Ciudad de México (2006-2012).....	68
9. Estrategias empleadas para la internacionalización de la Ciudad de México (2012-2018)	70
10. Acciones internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (2019).....	73
11. Estrategias empleadas para la internacionalización de Tlaxcala (2011-2016).....	80

Figuras

1. Estructura Orgánica de la DGACP	53
--	----

Siglas y Acrónimos

AIMF	Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos
AL-LAS	Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades
AMCAL	Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAMCAL	Coordinación Mundial de Ciudades y Autoridades Locales
CDR	Comité de Regiones
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGAAI	Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales
CGAI	Coordinación General de Asuntos Internacionales (CDMX)
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CLAUZ	Clúster Automotriz Zona Centro
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
DAI	Dirección de Asuntos Internacionales (Jalisco)
DAM	Dirección de Atención a Migrantes
DGACP	Dirección General Adjunta de Coordinación Política
DGCME	Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior
DGCP	Dirección General de Coordinación Política
DGEFE	Dirección General de Enlace Federal y Estatal
DGEP	Dirección General de Enlace Político
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FMCU	Federación de Ciudades Hermanas
G4	Grupo de los 4
GGLU	Organización Mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

GTF	Global Taskforce of Local and Regional Governments
IED	Inversión Extranjera Directa
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ITESM	Instituto Mexicano de Estudios Superiores de Monterrey
JALTRADE	Instituto de Fomento al Comercio Exterior de Jalisco
METROPOLIS	Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFAI	Oficina de Asuntos Internacionales
OFAM	Oficina de Atención a Migrantes Jaliscienses
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAN	Partido Acción Nacional
PED	Programa Estatal de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROBEM JAL	Programa Binacional de Educación Migrantes México-Estados Unidos Capítulo Jalisco
SEPROE	Secretaría de Promoción Económica de Jalisco
SESA	Secretaría de Salud de Tlaxcala
SETYDE	Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

TIC'S	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UIC	Unión Internacional de Ciudades
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
US-AID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen

La acción exterior de los gobiernos subnacionales constituye un fenómeno de creciente relevancia como producto de la interacción entre distintos actores del sistema internacional en temas como el desarrollo social, la sustentabilidad, el crecimiento económico, la seguridad, etc. La institucionalidad –entendida como el conjunto de normas e instancias formales e informales especializadas que conducen y condicionan de manera permanente y uniforme el actuar de uno o más actores quienes persiguen objetivos definidos- de la internacionalización de los gobiernos locales resulta una herramienta fundamental para el reforzamiento de la actividad internacional del país. Ante este nuevo escenario, los gobiernos estatales en México se ven en la necesidad de desempeñar un papel más regulado y participativo en las relaciones internacionales, no solo a través de acciones protocolarias, sino también mediante el diálogo, la cooperación, la promoción económica, entre otros para lo cual requiere de esquemas institucionales adecuados para ello. Actualmente el gobierno del estado de Tlaxcala cuenta con dos acuerdos interinstitucionales de nivel estatal, y ninguno de nivel municipal, haciendo visible que las acciones externas han sido discretas en número y efectos, pues éstas se han limitado a acciones menores como visitas de diplomáticos o inversionistas a territorio tlaxcalteca, o bien, giras de trabajo del gobernador constitucional y presidentes municipales a distintas latitudes del planeta. Esta investigación tiene como objetivo general examinar la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala, particularmente durante el periodo 2017-2019.

Introducción

La constante evolución del sistema internacional provoca la aparición de nuevas características y dinámicas en el mismo, entre las cuales destacan las interacciones entre actores subnacionales. Si bien los Estados nación continúan siendo fundamentales, no son los únicos que llevan a cabo "relaciones internacionales" (Costero, 2015).

De este modo, unidades distintas a los Estados nacionales realizan en las últimas décadas crecientes acciones de incidencia exterior. Este actuar ha sido nombrado de distintas maneras: "diplomacia local", "diplomacia constitutiva", "internacionalización de lo local", "diplomacia paralela", entre otros.

Para Cornago (citado en Zeraoui, 2016) la paradiplomacia es:

La participación de gobierno no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales.

El surgimiento de los gobiernos locales como actores en la escena internacional es un proceso que se extiende y generaliza con rapidez (Suárez & Zapata, 2015). Esto debido a que a través de la acción externa de tales actores se mejoran distintos aspectos de interés público como la movilidad, seguridad, crecimiento económico, colaboración en diversos segmentos, etc.

es posible crear o realizar modificaciones a políticas locales, que permiten mejorar distintos aspectos de interés público como la movilidad, seguridad, crecimiento económico, entre otros.

Los artículos 115 y 117 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establecen las facultades y limitaciones relacionadas a los gobiernos locales en su actuar internacional, dándoles injerencia en temas medioambientales, turísticos, de educación, deportes, atracción de inversión extranjera, etcétera.

Así mismo, desde 1992, existe la Ley Sobre Celebración de Tratados, la cual faculta a gobiernos estatales y municipales a celebrar "acuerdos interinstitucionales" con uno o más órganos extranjeros y organismos internacionales mediante determinadas regulaciones bajo anuencia del Gobierno Federal.

Respecto a las instituciones en palabras de Prado (2016) se considera que:

...son mecanismos normativos de las relaciones internacionales que pretenden influir en la conducta de sus actores. Lo anterior con miras a que quienes participan en su ejercicio inicien, mantengan o incrementen sus lazos de cooperación unos con otros, consiguiendo tras ello atender necesidades comunes, previamente percibidas entre las partes involucradas (Prado, 2016:372).

Es decir, a través de las instituciones resulta plausible obtener y optimizar resultados previamente definidos con un mejor uso de los recursos disponibles entre las partes de manera perdurable. De ahí que el institucionalismo considera a las instituciones como recursos de los agentes y actores racionales que facilitan el logro de sus objetivos (Vargas, 2008).

De este modo, las instituciones se crean a efecto de solucionar problemas mediante la acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir la corrupción, facilitar flujos informacionales, aumentar la transparencia del manejo de recursos, y la distribución de capacidades de forma equitativa (Vargas, 2008).

Es por esto por lo que la institucionalización de la internacionalización de los estados –en el caso mexicano- resulta una herramienta sumamente útil e incluso necesaria para regular, impulsar y mejorar su actuar. Ello facilita la existencia de una política externa única y unificada de México frente al mundo, que sea representativa de los intereses y preferencias de los gobiernos y actores locales (Schiavon & Velázquez, 2012)

Entre otros casos, ejemplo de la institucionalidad de la internacionalización de una entidad subnacional en México es el estado de San Luis Potosí, que realiza interesantes avances a través de la creación de oficinas de atención a asuntos internacionales que se desprende de los gobiernos en turno ofreciendo servicios de asesoría, atención y vinculación con organismos internacionales, países y regiones (Costero, 2015).

Otra experiencia en este sentido es el estado de Baja California. Esto debido a múltiples factores. El primero, su ubicación geográfica, al ser un estado fronterizo con Estados Unidos y ubicado en el Pacífico mexicano. Es así como este estado ha sabido estrechar lazos no solo con el país del norte, sino también con países asiáticos como Japón, China y Corea del Sur, incluso atrayendo inversión desde países europeos.

Con la elección del primer gobernador no proveniente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1989, Baja California tuvo la oportunidad de actuar con mayor autonomía en materia internacional.

Para 2015 este estado contaba con más de 30 acuerdos interinstitucionales y con una oficina de Relaciones Internacionales integrada a la Secretaría de Turismo, y llegando a tener representaciones en Estados Unidos, Reino Unido, China y Japón. De manera alterna, en su territorio, se encontraban 22 consulados entre honorarios y generales en donde 13 son de origen europeo, cuatro asiáticos, uno africano, dos de América Latina y dos de América del Norte (Velázquez & León, 2016).

Otra herramienta que utiliza el estado de referencia gracias a la internacionalización es la creación de conglomerados económicos con el estado vecino del norte, California (Velázquez & León, 2016). Esto aumenta de manera exponencial su dinámica industrial e incrementa considerablemente su economía a través de la inversión extranjera directa (IED).

Finalmente, en Baja California el turismo también muestra notables avances en los últimos cuatro años, principalmente la mejora en materia de seguridad y el impulso del gobierno local al de carácter médico, en particular procedente de la Unión Americana.

Por su parte, el estado de Jalisco, creó en el año de 1997 la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) como órgano perteneciente al despacho del gobernador, cuya función es establecer, en coordinación con las secretarías estatales, la agenda del titular del Ejecutivo local en sus giras internacionales y promover puentes de acercamiento con organismos internacionales, estados y regiones del mundo, en busca de construir alianzas de colaboración y asistencia en distintos temas (Villarruel, Acosta, Hernández, & Padilla, 2016).

Villarruel, Acosta, Hernández & Padilla (2016) indican que:

Paralelamente el resto de las secretarías del Gobierno llevan a cabo acciones internacionales relacionadas con su ámbito de acción. Algunas de estas secretarías tienen un gran dinamismo en cuanto a sus oficinas de asuntos internacionales se refiere. Éstas son, por ejemplo: la Secretaría de Promoción Económica, Secretaría de Turismo y Secretaría de Educación, pues han encontrado allende las fronteras del estado una extensión de su quehacer (Villarruel, Acosta, Hernández & Padilla, 2016:29).

Estas Secretarías cuentan con oficinas especializadas en relaciones internacionales, por ejemplo, el caso de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación de Jalisco creada en 1999.

El estado de Jalisco registra actualmente 180 acuerdos interinstitucionales ante la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los cuales son signados por el gobierno estatal y distintos gobiernos municipales con diversas ciudades, instituciones educativas, empresas y organizaciones internacionales.

El estudio del caso de Baja California y Jalisco ofrece un claro ejemplo de lo que la internacionalización institucionalizada en una entidad federativa puede generar. Es por esto que la intención de esta investigación es analizar las acciones del estado de Tlaxcala en este derrotero que vincula a este estado con el exterior.

En el año 2018, el Estado de Tlaxcala registraba dos acuerdos interinstitucionales ante la SRE, ambos a nivel estatal y ninguno a nivel municipal. El primero fue firmado el 2 de octubre del 2000, titulado “Estado de Tlaxcala y el Ministerio de Agricultura y Pesca del Estado Francés” y el segundo el 9 de enero de 2001 denominado “Acuerdo Regional de Cooperación, regiones de la Auracania y del Bío Bío, Chile - Estados de Chiapas y Tlaxcala, México”.

Si bien Tlaxcala cuenta con hermanamientos nacionales e internacionales con otras ciudades o estados o recibe la visita de embajadores extranjeros, carece de distintas instancias dedicadas a la institucionalización en su actuar, como una entidad especializada en la materia, un sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales, y por tanto, tampoco evaluaciones especializadas a estos aspectos.

De manera equivalente a los estados de Baja California y Jalisco, se considera que la institucionalización de la acción exterior del estado de Tlaxcala podría traer consigo grandes beneficios económicos, políticos y sociales para esta entidad.

Para el estudio de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala, con base en Grandas y Prado (2017) en esta investigación se examinan una serie de variables que, con base en fundamentos institucionalistas, permite identificar los principales

alcances y desafíos del estado en la materia. Los parámetros de análisis a este respecto son los siguientes:

- a) Legislación en materia de internacionalización del estado de Tlaxcala;
 - b) Articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local en Tlaxcala;
 - c) Institución permanente y estable que gestione la acción exterior por parte del gobierno estatal;
 - d) Definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios;
 - e) Sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales;
 - f) Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior del estado de Tlaxcala;
 - g) Personal capacitado y especializado en materia de internacionalización de lo local;
 - h) La articulación, coordinación y rendición de cuentas de la acción exterior del estado;
 - i) Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local; y
 - j) Coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México.
- (Grandas & Prado, 2017).

El estudio asume que la adecuada institucionalidad de la internacionalización del Gobierno del Estado de Tlaxcala puede generar resultados benéficos en sus distintas secretarías, institutos, etcétera, a favor de un mejor relacionamiento con entidades externas y por ende, de su población residente, incluso, a su población migrante.

La institucionalidad de la internacionalización de lo local en el escenario internacional en lo general, y en Tlaxcala, México, en lo particular, como objeto de estudio, resulta de suma importancia.

En este contexto, se considera pertinente analizar la institucionalidad de la internacionalización del estado de Tlaxcala, debido a que conocer y comprender su dinámica con mayor profundidad facilita el estudio de las relaciones internacionales y del papel de la interacción entre entidades subnacionales para impulsar acciones exteriores.

Esta investigación también pretende aportar al estudio del papel de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional, específicamente en lo relacionado con la institucionalidad de su internacionalización, a través de acciones concretas realizadas por la entidad en comento.

Así mismo, esta tesis tiene como finalidad coadyuvar e impulsar el estudio de la institucionalización de la internacionalización de lo local en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; un tópico de obligada referencia para todo internacionalista formado en universidades estatales.

Por otra parte, y de manera personal, el tema de estudio es sumamente importante puesto que contribuye al desarrollo del lugar de residencia del autor y a los propósitos profesionales y personales que éste persigue.

Por consiguiente, un análisis dirigido a la internacionalización de un gobierno subnacional frente al actual contexto nacional e internacional y las interacciones entre sus actores, ofrece nuevos y renovados tópicos de actualidad en la disciplina de las Relaciones Internacionales, particularmente desde la perspectiva local e institucional.

Con el propósito de utilizar un sustento teórico apropiado para el desarrollo de este estudio, se ha resuelto hacer uso de dos teorías de las Relaciones Internacionales: el liberalismo institucional y la interdependencia compleja. Ambos postulados teóricos fueron elegidos por contar con premisas que logran adaptarse a fenómenos y elementos inmersos en el presente tema de interés.

En el supuesto liberal institucional, las instituciones y las reglas facilitan la cooperación mutuamente beneficiosa, dentro y entre los estados. El propósito general del liberalismo institucional es promover efectos beneficiosos sobre la seguridad humana, el bienestar y la libertad humanos como resultado de un mundo más pacífico, próspero y libre (Keohane, 2012). Ello explica el optimismo existente por las posibilidades de trabajo en conjunto entre los Estados y los múltiples actores internacionales.

A diferencia del realismo, el liberalismo institucional hace énfasis en la mejora de la condición humana y ahonda en la construcción de instituciones cooperativas que facilitan los medios para promover una vida mejor para los seres humanos (Keohane, 2012).

La cooperación, por su parte, se define como un instrumento a través del cual las políticas instrumentadas por los gobiernos llegan a ser consideradas por sus socios como facilitadoras de la realización de sus propios objetivos (Keohane, 1984).

Así mismo, y a este respecto es importante resaltar el papel de las instituciones. Según Ochoa y Prado (2017):

Las instituciones son mecanismos normativos de las Relaciones Internacionales que pretenden influir en la conducta de sus actores. Lo anterior con miras a que quienes participan en su ejercicio comiencen, mantengan o incrementen sus lazos de cooperación unos con otros, consiguiendo tras ello atender necesidades comunes, previamente percibidas entre las partes involucradas (Ochoa & Prado, 2017:290).

Con la finalidad de explicar con mayor claridad cómo se relaciona el objeto de estudio con el liberalismo institucional, el siguiente cuadro es esclarecedor:

Cuadro 1 - Premisas básicas del Liberalismo Institucional y su vínculo con el objeto de estudio.

Premisas básicas del liberalismo institucional	Relación con el objeto de estudio
Las instituciones promueven, mejoran y aumentan la permanencia de la cooperación internacional.	La posibilidad de institucionalización de la acción exterior del Gobierno del Estado de Tlaxcala permitiría la promoción, mejora y aumento de cooperación internacional, es decir las relaciones del gobierno con otros actores del Sistema internacional. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
Las instituciones internacionales, mediante normas e instancias formales e informales o a través de una mezcla de ambos, en su dimensión de recursos normativos de las relaciones internacionales, pretenden influir en la conducta de sus actores, promoviendo y reforzando la cooperación internacional entre sí.	El interés de las instituciones internacionales por influir en la conducta de otros actores del sistema para aumentar la cooperación puede ser aprovechado por el gobierno estatal para establecer nuevas o mejorar relaciones con otros actores.

Los regímenes internacionales incentivan la convergencia de políticas entre distintos actores, generando expectativas, y en caso de éxito, satisfaciéndolas.	La internacionalización de lo local ha tomado importancia en el Sistema Internacional, por lo que un trabajo adecuado por parte del Gobierno tlaxcalteca facilitaría y beneficiaría su acción exterior, por ende, aumentando sus posibilidades de satisfacer sus intereses.
Para que exista cooperación es necesario que dos o más partes decidan ajustar sus respectivos comportamientos para que, mediante la convergencia de acciones, se genera un propósito común.	La cooperación con otros actores del Sistema Internacional se ha realizado en distintas ocasiones en el pasado con resultados cuestionables. La realización de un registro e institucionalización de la misma permitirá la correcta medición de resultados y seguimiento de lo acordado.
La estructura, el diseño y procesos de toma de decisiones y funcionalidad de las agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, entre otras, desempeñan un rol trascendental, puesto que tales factores determinan la capacidad de estos entes para colaborar y por ende conseguir sus objetivos.	Si el Gobierno del Estado de Tlaxcala desea alcanzar sus objetivos en materia de relaciones internacionales, además de voluntad política, un adecuado diseño institucional de sus asuntos internacionales será sumamente importante para la satisfacción de sus intereses.
Las instituciones internacionales, al pretender incidir en el comportamiento de los actores internacionales, y al facilitar ejercicios de cooperación entre sí, inciden en la gobernanza global o regional en temas específicos.	De manera similar, gracias a la internacionalización de lo local, hemos podido observar casos en los que agentes locales inciden en la gobernanza global o regional en temas específicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Prado Lallande, J. P. (2016). El Liberalismo Institucional. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 367-386). México. Recuperado el 11 de noviembre de 2019.

Por su parte, la teoría de la Interdependencia Compleja se erige como uno de los paradigmas clásicos para explicar las relaciones internacionales de los nuevos actores en el Sistema Internacional.

Para esto, la teoría de la interdependencia compleja explica que existen múltiples canales que conectan de manera formal e informal a las sociedades provenientes de distintas latitudes. Estos canales pueden agruparse en relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Los primeros son los canales asumidos por los realistas (solo entre Estados), las transgubernamentales aplican si no se asume la suposición realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; y las transnacionales cuando no se asume la suposición de que los estados son las únicas unidades (Keohane & Nye, 2017), lo que da pie a entender a las unidades subnacionales como actores de las relaciones internacionales.

Al destacar el papel de los gobiernos locales, Ayala Cordero (2014) señala lo siguiente:

Los gobiernos subnacionales se convierten en actores internacionales importantes para la toma de decisiones de la agenda de cooperación internacional, retando el paradigma histórico estatocéntrico del estado wesphaliano. La política exterior, la diplomacia, las relaciones internacionales y la cooperación dejan de ser exclusivamente planeadas y dirigidas desde el gobierno central (Ayala, 2014).

Cuadro 2 - Premisas básicas de la Interdependencia Compleja y su vínculo con el objeto de estudio.

Premisas básicas de la Interdependencia Compleja	Relación con el objeto de estudio
Además del Estado, existen otros actores relevantes en el sistema internacional, como los organismos internacionales, las empresas y grupos de interés transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etcétera.	La participación de otros actores internacionales además de los Estados nos permite entender que el Sistema Internacional tiene nuevas características a las cuales un gobierno local debe adaptarse y por tanto relacionarse con estos.
El Estado no es un ente racional unificado, sino que está compuesto por diferentes poderes, niveles de gobierno y divisiones administrativas dentro del propio poder ejecutivo.	El Gobierno Estatal de Tlaxcala como gobierno subnacional es un actor que puede incidir en la política internacional de país, así mismo también interviene la Secretaría de Relaciones Exteriores –principalmente a través de la Dirección de Coordinación Política-.
El uso de la fuerza militar, dado su alto costo, es un instrumento ineficaz en la política internacional.	Al ser un instrumento ineficaz, surgen otros medios como la cooperación como alternativa al uso de la fuerza militar.
No existe una clara jerarquía en los asuntos de la política internacional, ya que pueden ser, dependiendo del tiempo y el lugar, similarmente relevantes los temas económicos y de seguridad, así como la agenda diplomática global.	De no existir una jerarquía definida de los asuntos en la agenda internacional, es posible la atención de temas distintos a la seguridad o la economía. Estos temas distintos pueden ser atendidos adecuadamente por el Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con base en Schiavon Uriegas, J. A. (2016). La Teoría de la Interdependencia. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 387-402). México. Recuperado el 10 de noviembre de 2019.

De este modo se deduce que las dos teorías antes mencionadas contribuyen a explicar elementos clave del objeto de estudio (la institucionalización de la acción exterior del Gobierno del Estado de Tlaxcala) así como los retos y oportunidades que esto representa no solo para el gobierno, sino además para su población o algún otro gobierno local.

De cara a lo anteriormente mencionado, la pregunta principal de esta investigación es ¿Cuál es la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala, desde su

programación y acciones emprendidas hasta los principales resultados obtenidos, específicamente durante los dos primeros años de la actual administración estatal (2017-2019)?

Para atender a este cuestionamiento central se estima conveniente atender las siguientes preguntas secundarias

¿Qué papel ocupa la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el actual sistema internacional?

¿En qué consiste la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso de las unidades subnacionales mexicanas?

¿Cuál es la capacidad institucional de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala de 2017 a 2019 y cómo ésta influye en la programación, ejecución y resultados de las acciones más sobresalientes de esta entidad en la materia?

Frente a ellas el objetivo general de la tesis es analizar el proceso de institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala, y cómo ésta influye en la programación, acciones y resultados más sobresalientes en la materia de 2017 a 2019.

Para atender a este propósito, los objetivos particulares del estudio son los siguientes:

Exponer el desarrollo de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en las Relaciones Internacionales.

Explicar los elementos más representativos de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso de las unidades subnacionales en el caso de México.

Distinguir, el proceso de institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso del estado de Tlaxcala por parte del Gobierno del Estado y su incidencia en la programación, acciones y resultados más sobresalientes en la materia de 2017 a 2019, con base en la metodología de Grandas & Prado, 2017.

Considerando lo anterior, la hipótesis que guía este trabajo señala que:

La capacidad institucional en materia de internacionalización de lo local en el caso del estado de Tlaxcala durante el periodo 2017-2019 es reducida, por lo que sus acciones en la materia

resultan perfectibles y cuentan con distintas áreas de oportunidad ante una clara voluntad política del ejecutivo estatal.

A su vez, como hipótesis secundarias se considera pertinente argumentar, en primera instancia, que, la institucionalidad de la internacionalización de lo local ha tomado un papel sobresaliente en las Relaciones Internacionales con actores no estatales cada vez más activos e interconectados que buscan dar resultados conforme a sus intereses y las demandas de la ciudadanía.

En segunda instancia es plausible que las acciones tomadas en materia de institucionalidad de la internacionalización de lo local en los estados mexicanos desplieguen una amplia variedad de matices según la voluntad política y los esfuerzos realizados por cada uno de estos, permitiendo visibilizar casos de éxito, casos en desarrollo y casos perfectibles.

En tercer lugar, cabe la posibilidad de que, el actual Gobierno del Estado de Tlaxcala (2017-2021) muestra un renovado interés por la institucionalidad de la internacionalización de lo local en distintas áreas de la administración pública como es posible visibilizar en el Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo, su reducida capacidad institucional limita su acción exterior en el sistema internacional, por lo que sus resultados son mejorables en relación con sus efectos y perdurabilidad.

Para atender a estos propósitos, en materia metodológica, la presente investigación es de carácter deductivo y tiene un perfil documental en su mayoría, mientras que en menor parte se realizaron entrevistas a funcionarios públicos del gobierno estatal con la finalidad de comprender su visión y propósitos y a académicos especializados. Posterior a la introducción, y para atender a los objetivos planteados, esta investigación se divide en tres capítulos.

El primero, intitulado “La institucionalidad de la internacionalización de lo local en las relaciones internacionales”, aborda en primera estancia el papel de la denominada paradiplomacia en el sistema internacional, y analiza el concepto de internacionalización de lo local y los crecientes esfuerzos por fortalecer la institucionalidad de la misma con el propósito de hacer de la cooperación entre actores internacionales una constante a través del tiempo a pesar de cambios coyunturales.

El capítulo dos, “La institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso de los estados en México”, versa en torno a la tarea emprendida por las unidades subnacionales (estados) en México por institucionalizar su acción exterior. Para concluir el capítulo, se hace un breve análisis comparativo entre tres estados de México cuya actividad representa una posible ruta de trabajo a seguir por parte de otras unidades subnacionales.

En el tercer y último capítulo “La institucionalidad de la internacionalización de lo local en Tlaxcala (2017-2019)” se profundiza en la institucionalización de la acción exterior realizada por el Gobierno del Estado de Tlaxcala durante los tres primeros años de la administración del gobernador constitucional, Marco Antonio Mena Rodríguez. Para tal efecto, se realiza un análisis de la capacidad institucional de sus Secretarías, dependencias e institutos estatales según el tipo de acciones emprendidas y su nivel de eficiencia, a través de las 10 variables cualitativas mencionadas previamente, las cuales permiten visualizar el estado actual de los esfuerzos programados, acciones realizadas y los resultados de las mismas.

Posteriormente en este capítulo se ofrece un análisis de las áreas de oportunidad para incrementar la institucionalidad de la acción exterior realizada por el gobierno estatal.

El trabajo culmina con la exposición de las conclusiones obtenidas durante la investigación. Así como con la verificación de la hipótesis general de la tesis, concluyendo que la internacionalización del estado de Tlaxcala tiene un avance importante durante el periodo comprendido entre 2017 y 2019, gracias al aumento de sus acciones, así como en la diversificación de temas en las que estas se han emprendido, pero que de no ser institucionalizadas corren el riesgo de desaparecer o no recibir el seguimiento correspondiente para su consolidación.

Capítulo 1. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en las relaciones internacionales.

1.1 El Institucionalismo Liberal y la Interdependencia Compleja para explicar la internacionalización de lo local.

Con el surgimiento del estudio de las Relaciones Internacionales como disciplina científica¹, nacieron también distintas teorías propias de este novedoso objeto de estudio. La teoría es una especie de aparato de simplificación que explica a los sucesos internacionales (Ochoa, Schiavon, Tawil, & Velázquez, 2016).

Las teorías de las Relaciones Internacionales pueden ser de carácter general o bien, de carácter particular y cada una de estas simplifica la manera de explicar los acontecimientos del sistema. Para el estudio de la internacionalización de lo local, se han elegido las teorías del Institucionalismo Liberal y de la Interdependencia Compleja, ya que ambas permiten entender este proceso cada vez más importante en el sistema internacional. Para ello, se hará un recorrido histórico que nos permita visualizar la evolución de ambas teorías, mencionando el idealismo y el liberalismo como precedentes y bases de las mismas.

Tras el final de la Primera Guerra Mundial, durante la reestructuración del orden político internacional, funcionarios gubernamentales, diplomáticos y académicos buscaron mecanismos para impedir una nueva conflagración como la que acababa de terminar. Individuos e instituciones empezaron a proponer ideas con el objetivo de reducir el conflicto e impulsar la cooperación (Velázquez & Mungaray, 2016).

A consideración de Tim Dunne (2001):

...quizás el defensor más famoso de una autoridad internacional para la gestión de las Relaciones Internacionales fue Woodrow Wilson. Según el presidente de los Estados Unidos, la paz solo se podía asegurar con la creación de una institución internacional para regular la anarquía internacional.

¹ ... las Relaciones Internacionales (con mayúsculas) como disciplina científica, aparecen a partir del término de la Primera Guerra Mundial en 1919 (Ochoa, Schiavon, Tawil, & Velázquez, 2016: 33).

Como resultado de este conjunto de esfuerzos a nivel internacional, con la firma del Tratado de Versalles en junio de 1919, se creó la Sociedad de Naciones como organismo intergubernamental que tenía por objetivo ser garante de la seguridad y la paz mundial.

De manera alterna, en este contexto internacional nace el idealismo clásico como enfoque teórico de las Relaciones Internacionales, el cual enfatiza en el Derecho, las normas, los principios y las instituciones como mecanismos fundamentales para el establecimiento de vínculos externos y la solución de conflictos mundiales (Velázquez & Mungaray, 2016). Por otro lado, el idealismo considera posible construir un mundo de convivencia pacífica, prosperidad y bienestar, logrado a través de cooperación y basada en valores y aspiraciones compartidas por los humanos (Ramon, 2016).

Años más adelante estos ideales continuaron siendo materializados a través de la creación de distintas instituciones y organizaciones regionales, que con el paso del tiempo formaron sociedades en las que prevalece la cooperación ante la posibilidad de un conflicto.

Las principales premisas del idealismo que mayormente convergen con el objeto de estudio de esta investigación y explican los esquemas de cooperación entre los actores del sistema internacional, son las siguientes (Velázquez & Mungaray, 2016):

Cuadro 1 - Premisas del idealismo.

Los Estados no son los únicos actores del sistema internacional; existen otros actores.
Los Estados no son necesariamente unitarios puesto que existen actores subnacionales con distintas preferencias sobre cómo actuar en la política internacional.
La agenda de la política internacional no es jerárquica.
Las medidas multilaterales son más efectivas que las acciones unilaterales.
Los factores económicos y sociales son también relevantes y no solamente lo de seguridad, como lo plantea el realismo.
Los factores económicos y sociales son también relevantes y no solamente lo de seguridad, como lo plantea el realismo.

Fuente: Elaboración propia con base en Velázquez Flores, R., & Mungaray Moctezuma, A. B. (2016). Idealismo Clásico. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas de México* (2da. ed., págs. 201-2012). México.

El sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial –considerada el fracaso del idealismo- fue fundamentalmente organizado como un orden interancional basado en reglas, en el que nuevamente se alentó la cooperación internacional como un medio para garantizar la paz, la prosperidad económica y los derechos humanos, tal y como lo demuestran los tratados fundacionales de diversas organizaciones interancionales como las instituciones de Bretton Woods en 1944, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951 y muchas otras (Heinze & Jolliff, 2011), dando continuidad así a los postulados básicos del idealismo y sentando las bases del liberalismo contemporáneo.

Con la creación de las organizaciones antes mencionadas, se renovó el optimismo en cuanto a cómo las instituciones internacionales podían y debían participar en la política mundial y proveer un nuevo conjunto de instituciones, regímenes, proceso e interacciones que se convertirían en el objeto de investigación de los académicos liberales.

En palabras de Jorge Schiavon (2016), el liberalismo:

... se fundamenta en la posibilidad del progreso humano porque confía en que la naturaleza humana es básicamente buena y que, a través del ejercicio de las libertades individuales en un estado de derecho que garantice su pleno ejercicio, las personas pueden mejorar su condición moral y material, generando progreso social.

Según Tim Dunne (2001), Karen Mingst (2001) y Gino Pauselli (2013), los principales postulados del liberalismo que guardan mejor relación con las variables de esta investigación son las siguientes:

Cuadro 2 - Premisas del liberalismo.

El liberalismo sostiene que la naturaleza humana es básicamente buena y la bondad innata hace posible el progreso social a través de la capacidad de cooperar.
El Estado no es el único actor internacional, también existen las organizaciones internacionales, los grupos no gubernamentales, las unidades subnacionales, etcétera.
La guerra o cualquier otro comportamiento agresivo no es inevitable y puede moderarse. A través de la acción colectiva, los Estados pueden cooperar para eliminar la posibilidad de guerra.
La política exterior de los Estados democráticos no debería ser explicada únicamente en términos exclusivos de equilibrio de poder (como lo hacen los realistas), sino también a través de las relaciones de confianza que se generan entre democracias.

El sistema internacional es anárquico aunque existe interdependencia entre actores y puede alcanzarse la armonía.

Los liberales ven los intereses nacionales en más que solo términos militares, y enfatizan la importancia de lo económico, ambiental y cuestiones tecnológicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Dunne, T. (2001). Liberalism. En J. Baylis , & S. Smith (Edits.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations* (1ra. ed., págs. 162-181). Oxford: Oxford University; Mingst, K. A. (2001). *Essential of International Relations* (2da. ed.). New York: University of Kentucky; Pauselli, G. (2013). Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Con el inicio en los años 50 de la guerra fría, en las siguientes décadas el realismo tomó fuerza frente al liberalismo, puesto que el primer enfoque teórico funcionaba mejor para explicar la situación internacional con Estados Unidos y la Unión Soviética como antagonistas, quienes generaron un mundo bipolar.

Frente a esto a partir de la década de los setenta y sobre todo ochenta, teóricos liberales como Robert Keohane y Joseph Nye recurrieron a un enfoque teórico distinto para explicar el contexto internacional de la segunda mitad del siglo XX (Keohane, 1977,1984,1986;1989). Esta teoría, llamada Interdependencia Compleja, explica los diversos casos de cooperación entre los Estados democráticos y otros actores haciendo referencia a la idea de interdependencia, que incluye las diversas formas de conexión entre diversos actores internacionales (Heinze & Jolliff, 2011).

Esta teoría liberal explica el hecho de que la mayoría del tiempo y en un número importante de países y regiones parece prevalecer la paz y la cooperación a nivel mundial, en vez del conflicto y la guerra (Schiavon, 2016).

Keohane y Nye (1977) definen a la dependencia e interdependencia de la siguiente forma:

Dependencia significa un estado de ser determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, definido de la manera más simple, significa dependencia mutua. La interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizados por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.

Es decir, la teoría de la Interdependencia Compleja hace énfasis en las distintas formas en que los actores internacionales se vuelven mutuamente dependientes², argumentando que las

² ...principalmente Estados, aunque también organizaciones internacionales, empresas transnacionales, grupos de interés, etcétera- (Schiavon Uriegas, 2016:389)

políticas y acciones de un actor generan impacto en las políticas y acciones de los otros actores y viceversa (Rana, 2015). Estos efectos recíprocos aumentan como resultado del incremento en las interacciones entre ellos, generando un mundo cada vez más interdependiente (Schiavon, 2016) y, por ende, colaborativo y pacífico.

Sin embargo, es necesario aclarar que la interdependencia no debe ser asumida como dependencia mutua equilibrada. Al respecto Keohane y Nye (1977) advierten que:

Son las asimetrías en la dependencia las que tienen más probabilidades de proporcionar fuentes de influencia para los actores en sus tratos uno con el otro. Los actores menos dependientes a menudo pueden usar la relación de interdependencia como fuente de poder en negociar sobre un problema y quizás afectar otros problemas.

La teoría de la Interdependencia Compleja explica que en un sistema internacional altamente globalizado existen distintos canales que conectan a las sociedades puesto que, además de las relaciones interestatales, se encuentran las transgubernamentales³ y las transnacionales⁴. Es por ello que en el sistema internacional coexisten distintos actores, canales, temas, estrategias, y regímenes que facilitan y promueven la cooperación internacional (Schiavon, 2016). Es decir, las múltiples conexiones entre actores internacionales reconocidas en la teoría de la interdependencia compleja a través de sus postulados, sirven para comprender la acción exterior que realizan los actores subnacionales en el sistema internacional.

Los supuestos fundamentales de la teoría de la Interdependencia Compleja según Schiavon (2016) que dan mayor sustento a la presente investigación los siguientes:

Cuadro 3 - Premisas de la Interdependencia Compleja.

Además del Estado, existen otros actores relevantes en el sistema internacional, como los organismos internacionales, las empresas, y grupos de interés transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etcétera.
El Estado no es un ente racional unificado, sino que está compuesto por diferentes poderes, niveles de gobierno y divisiones administrativas.
El uso de la fuerza militar, dado su alto costo, es un instrumento ineficaz en la política internacional.
No existe una clara jerarquía en los asuntos de política internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Schiavon Uriegas, J. A. (2016). La Teoría de la Interdependencia. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores

³ Entre componentes de los Estados.

⁴ Entre actores extra-estatales y/o componentes del Estado y/o el mismo Estado.

(Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 387-402). México.

Con relación a esta teoría, Ayala Cordero propone los siguientes cuatro enfoques teóricos para explicar la internacionalización de los gobiernos subnacionales:

- 1.-Los gobiernos subnacionales se reconocen como nuevos actores del contexto internacional.
- 2.-La cooperación internacional de los gobiernos subnacionales actúa como complemento de la política exterior bajo un marco federal.
- 3.-El papel de los gobiernos subnacionales propicia y fortalece la integración regional.
- 4.-La cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales existe (Ayala, 2014: 257).

Por su parte, la teoría del Liberalismo Institucional, al igual que el liberalismo y la interdependencia compleja, considera que las relaciones internacionales son de naturaleza cooperativa y que las instituciones promueven, mejoran y aumentan la permanencia a través del tiempo de la cooperación internacional, y de ahí el adjetivo “institucional” , sin que dejen de existir problemas en el sistema internacional (Prado, 2016).

De este modo entendemos a la institucionalidad como el conjunto de normas e instancias especializadas que conducen y condicionan de manera permanente y uniforme el actuar de uno o más actores quienes persiguen uno o varios objetivos definidos.

Para Keohane:

El liberalismo institucional argumenta que las instituciones no son simplemente herramientas débiles del Estado, sino que pueden proporcionar canales vitales a través de los cuales la cooperación puede tener lugar si los Estados perciben los beneficios de la cooperación para superar los riesgos potenciales (Heinze y Jollif, 2011).

Las premisas básicas del liberalismo institucional expuestas por Prado (2016) que el autor considera de mayor relevancia para comprender el fenómeno de la internacionalización de lo local son:

Cuadro 4 - Premisas del Liberalismo Institucional.

El institucionalismo explora la manera en que las instituciones multilaterales, regionales, bilaterales, triangulares o nacionales dedicadas a la cooperación internacional se crea, instrumentan acciones e interactúan unas con otras a efecto de conseguir objetivos comunes.
El institucionalismo analiza las normas internas, estructura, procesos de toma de decisiones, gestión interna y, por supuesto, la forma de operar y los resultados generados por parte de las instituciones internacionales.
La estructura, diseño y funcionalidad de los organismos multilaterales y mecanismos de cooperación desempeñan un rol central al determinar la capacidad y alcances de la cooperación internacional.
El funcionamiento y operatividad de las instancias dedicadas a la cooperación internacional se sustentan en la aplicación de reglas o normas.
El fin de los ordenamientos formales o informales, consiste en establecer procesos organizados o institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que sus acciones y resultados sean predeterminados, durables y eficaces.
Las instituciones internacionales, son capaces de promover la cooperación internacional, moldeando expectativas y comportamientos en su ámbito de acción, con miras a conseguir los objetivos planteados.
Las instituciones internacionales se integran por organizaciones internacionales (intergubernamentales o privados), regímenes internacionales (mecanismos de cooperación y gobernanza global y regional que no se regulan por tratados y organismos internacionales) y convenciones (prácticas internacionales y normas informales donde destaca la reciprocidad entre los cooperantes).

Fuente: Elaboración propia con base en Schiavon Uriegas, J., & Prado Lallande, J. (2019). *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina*. En R. Velázquez Flores, J. A. Schiavon Uriegas, L. Ochoa Bilbao, & H. García Waldman (Edits.). México: BUAP/UANL.

Ante el final de la guerra fría, Heinze y Jollif (2011) mencionan lo siguiente:

... los problemas tradicionales que ocupaban la agenda de investigación liberal han sido dotadas con un nuevo sentido de urgencia. Las cuestiones de comercio y economía global siguen siendo centrales para la agenda de investigación de los liberales institucionales y de interdependencia, particularmente el estudio de organizaciones, tanto viejas como nuevas. (Heinze y Jollif, 2011:325)

Esto quiere decir que las relaciones internacionales en el siglo XXI experimentaron diversas transformaciones, producto de notables cambios en el sistema con eventos como guerras civiles, terrorismo, libre comercio, globalización y, sobre todo, la inclusión de nuevos actores en la escena global (Pría, 2019), dejando de ser los Estados los únicos actores con capacidad de acción exterior.

Tales cambios hicieron evolucionar la forma en la que los actores internacionales, específicamente los gobiernos locales interactúan, no solo en cantidad sino también en sus medios y los temas a tratar en la agenda internacional. En palabras de Suárez Licona y Zapata Garesché:

La creciente urbanización del planeta ha empujado a los gobiernos subnacionales a establecer vínculos internacionales ya sean éstos de cooperación, intercambio de experiencias o incidencia en espacios de debate en temas tan diversos como la gestión de riesgos, la salud, la movilidad, la lucha contra el cambio climático, la sustentabilidad, la inclusión social, la migración entre otros. Actualmente no hay tema de la agenda local que no se nutra, se enriquezca y potencie con un enfoque internacional. (Suárez y Zapata, 2015:11).

El incremento en cantidad y calidad de las interacciones de carácter cooperativo que celebran estados, provincias y ciudades con otros actores del sistema, así como la creación y fortalecimiento de áreas administrativas especializadas en materia de acción exterior pueden analizarse a través de las dos teorías referidas en este primer apartado, lo que contribuye a entender por qué la internacionalización de lo local ha ganado protagonismo en las relaciones internacionales.

1.2 Los gobiernos locales como actores internacionales: más de un siglo de evolución.

La internacionalización de lo local es un invaluable recurso para que unidades subnacionales promuevan y desarrollen sus atractivos, así como para que combatan problemáticas específicas o compartidas regionalmente. Sin embargo, el rol que estos entes enfrentan en la actualidad ha sido construido a través del tiempo y por un importante número de actores.

En palabras de Suárez Licona y Zapata Garesché:

Un gobierno local difícilmente puede ejercer sus competencias, prestar servicios que la población le demanda, promocionar su capacidad productiva, tener una vinculación con su diáspora de migrantes o desarrollar un modelo de ciudad que desea sin mantener una dinámica de las relaciones internacionales. (Suárez y Zapata, 2019:11)

Es por esto por lo que los gobiernos locales comenzaron a realizar interacciones no sólo con instancias pertenecientes al mismo país, teniendo como principal ejemplo las ciudades fronterizas ya que estas pueden compartir más aspectos económicos, sociales y culturales con una ciudad vecina perteneciente a otro país que, con una que se encuentra en un extremo del

suyo. Los gobiernos locales comienzan así relaciones internacionales en materia de cooperación o intercambio de experiencias.

Como se hizo referencia en el párrafo anterior, la participación de las unidades subnacionales en el escenario global a través de su llamada acción exterior comprende actualmente un importante componente de las relaciones internacionales, sin embargo, es hasta inicios del siglo XX que esta participación comienza a realizarse de manera similar a lo que conocemos ahora.

Gracias a las Paz de Westfalia en 1648, con la aparición de los Estados-Nación, las relaciones internacionales se concentraron en los gobiernos nacionales (centrales), limitando en gran medida la interacción de las unidades subnacionales con el exterior. Es decir, los Estados se organizaron, casi en su totalidad, de manera jerárquica, en la que el Jefe de Estado es quien representa al país en el exterior, y debajo de éste se encuentran los distintos órdenes de gobierno. Este sistema basado en la representatividad en donde un país se hace representar internacionalmente por un embajador dejó fuera la correcta atención de muchos de los problemas locales (Zapata, 2016).

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX las grandes transformaciones urbanas en Estados Unidos y Europa que se desprenden de un crecimiento poblacional acelerado y la llegada de nueva tecnología⁵, propiciaron los primeros intercambios de prácticas y experiencias entre ciudades (Le Saux, 2015).

La internacionalización de los gobiernos locales comenzó propiamente en el año de 1913, en el marco de la Feria Mundial de Gante, Bélgica, en la que se llevó a cabo el primer Congreso Internacional de Ciudades, con el tema “El arte de construir ciudades y de organizar la vida comunitaria”, ocasión en que se creó la Unión Internacional de Ciudades⁶ (UIC) (Le Saux, 2015).

Este esfuerzo de interacción entre ciudades se afectó tras el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914, estableciendo una “sede provisional” de las oficinas de la Asociación de Municipios Holandeses, en La Haya. En 1919 tras el final de la guerra, su Secretario General, Emile Vinck, impulsó nuevamente la labor de UIC, y, a pesar de las dificultades financieras y de logística

⁵ El alumbrado público, el ascensor eléctrico, el tren, el metro, el automóvil.

⁶ La primera sede de la asociación está en Bruselas y se establece un Consejo Provisional con 30 miembros.

creó las “Notas Documentales sobre Asuntos Municipales”; un boletín compuesto por textos y artículos relacionados con la vida municipal de varios países miembros sobre temas locales (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018).

Durante el período de la Segunda Guerra Mundial y con el objetivo de establecer una paz permanente, algunos municipios europeos relanzaron su cooperación entre sí y crearon nuevos vínculos que sustituyeron a los conflictos de los gobiernos nacionales (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018). Este importante esfuerzo se materializó en 1951 con la creación del Consejo de Municipalidades de Europa en el que se declaró la autonomía de los municipios y su actuación como artífices de una Europa libre, unida y respetuosa, por lo que dos años más tarde (1953) por presión de los gobiernos locales se creó la Carta Europea de Libertades Municipales –predecesora de la Carta Europea de la Autonomía Local⁷- (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018).

El modelo que inició con la creación de la UIC se replicó en distintas ocasiones en los años siguientes y el movimiento local en el plano internacional se diversificó con la participación de nuevas organizaciones, asociaciones y sindicatos (que) comenzaron a trabajar en temas especializados (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018).

Claro ejemplo de ello es la creación de la Federación Mundial de Ciudades Hermanas –que años más tarde se convertiría en la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU)- cuyo propósito fue aproximar a municipios franceses y alemanes a través de hermanamientos, mismos que, en palabras de Alan Le Saux:

...pueden considerarse como una verdadera política diplomática puesta en marcha por iniciativa de autoridades locales. Como vehículo para privilegiar las relaciones humanas por medio de intercambios culturales y folclóricos, los hermanamientos lograron contribuir sin lugar a dudas a la construcción de la paz (Le Saux, 2015:27).

De manera similar en 1979 se creó la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF, por sus siglas en francés) y en 1985 la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis) (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018).

⁷ Ratificada en 2007 después de haber sido firmada en 1985 por 11 países europeos (Le Saux, 2015:26).

Años más adelante, en 1985 la Carta Europea de la Autonomía Local según Díaz Abraham:

...supuso un posicionamiento multilateral de sonada relevancia dentro y fuera de Europa, pues reconocía explícitamente la facultad de los gobiernos locales de la entonces Comunidad Europea para establecer relaciones internacionales en materia de su competencia, de forma autónoma a los intereses de la política exterior de los gobiernos nacionales (Díaz, 2015:40).

Con el final de la guerra fría en la última década del siglo XX en el marco de la democratización de varios procesos, las transformaciones en el escenario internacional permitieron la pluralización y actuar de los actores internacionales, entre ellos los gobiernos locales. Estos cambios fueron elementos clave para alentar a los gobiernos locales a participar de las relaciones internacionales como un actor legítimo y con mandato popular sobre la atención a determinados asuntos internacionales que inciden sobre las comunidades locales.

Para el año 1992, previo a celebrarse la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –conocida como Conferencia de Río o Cumbre de la Tierra- la cual contaría con la amplia participación de autoridades locales, en Curitiba, Brasil, se creó el Grupo de los 4 (G4) integrado por la UILA, FMCU, Metrópolis y SUMMIT⁸, lo que permitió que se abordara de manera unificada en nombre de las autoridades locales en la Asamblea General de la Conferencia. Dos años más tarde, en 1994, el G4 se amplió con la adhesión organizaciones regionales como la Unión de Ciudades Africanas, Citynet⁹, Eurociudades¹⁰ y la Unión de Ciudades Árabes, formando así el G4+.

En el marco de la Conferencia Hábitat II de la ONU, celebrada en Estambul en 1996, por iniciativa del G4+ se realizó la primera Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (AMCAL) en la que se aprobó la creación de la Coordinación Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (CAMCAL) (Le Saux, 2015).

⁸ Cumbre de grandes ciudades del mundo.

⁹ Red regional de ciudades y organizaciones especializadas en desarrollo urbano sostenible en Asia-Pacífico.

¹⁰ Modelo único de ciudad transfronteriza, innovadora y cooperativa, que proporcione a sus ciudadanos servicios comunes eficientes por medio de la planificación territorial conjunta, la gestión común de los servicios urbanos y a través de la superación de obstáculos (Comisión Europea, 2015).

Tras casi una década de distintas acciones realizadas por distintas organizaciones internacionales a favor del reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales en el escenario internacional, en el año 2004 se creó la Organización Mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), con el fin de promover y representar sus intereses (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018). Iniciando sus actividades con la firma de un acuerdo de colaboración con ONU Hábitat para promover la adopción de políticas internacionales en materia de descentralización.

Un año más tarde, en 2005, los gobiernos locales adquirieron un papel consultivo ante las Naciones Unidas a través del Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas y una delegación de alcaldes de la CGLU participó en la Cumbre Mundial de ese año en Nueva York, reconociendo el papel de las ciudades como actores en el logro de los Objetivos del Milenio (ODM).

No obstante, una de las críticas que se hizo en su momento a los ODM fue lo inadecuado de medir las metas e indicadores tomando como base los promedios nacionales de los países, pues no consideraban las enormes disparidades internas que muestra el desarrollo desigual e inequitativo por regiones geográficas (Rodríguez, 2015). La falta de apropiación local de los objetivos, así como la insuficiencia de recursos a nivel local para aplicarlos, se identificaron como debilidades importantes de los ODM (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2018).

Con la finalidad de que los actores locales tuvieran mayor participación en la Agenda Post-2015 colocando sus temas y demandas, por iniciativa del presidente de CGLU en el año 2013, se estableció la Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF), grupo que reúne a las principales redes internacionales de gobiernos locales para llevar a cabo una promoción conjunta relacionada con los procesos de política internacional, en particular la agenda del cambio climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Hábitat III (Metropolis, 2016).

A partir de este año es que GTF trabaja para reunir y amplificar las voces de las principales redes mundiales de gobiernos locales en los procesos de política internacional, basándose en la larga tradición de defensa de los gobiernos locales a nivel internacional (Hábitat III, 2016).

Después de dos años, es en 2015 que estos esfuerzos se ven manifestados, cuando se reconoce el papel activo que realizan los gobiernos locales en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico con el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles, pues este objetivo visibiliza las agendas locales en la agenda global y la necesaria coordinación entre ambas a través de la localización¹¹.

Durante la realización de la conferencia Hábitat III “La Nueva Agenda Urbana” celebrada en 2016 en Quito, Ecuador, la GTF abogó por que los gobiernos locales pudieran contribuir al desarrollo urbano sostenible por contar con las siguientes características:

- a) Los gobiernos locales, como la esfera de gobierno más cercana a las personas, están en una posición ideal para comprender las necesidades locales.
- b) Los gobiernos locales tienen una legitimidad única, como una esfera del estado elegida democráticamente, para reunir y equilibrar todos los sectores e intereses en sus comunidades. Pueden y deben desempeñar un papel de liderazgo en el desarrollo e implementación de una visión compartida para el futuro.
- c) Las estrategias de desarrollo económico local pueden aprovechar y proteger las culturas locales, contribuir al empoderamiento de las mujeres y la inclusión de grupos marginados, reducir las emisiones de carbono y hacer que las economías locales sean más resistentes a las fluctuaciones de los sistemas económicos y financieros mundiales.
- d) Los gobiernos locales pueden trabajar con homólogos nacionales para impulsar el desarrollo nacional de abajo hacia arriba. Todos los tipos de gobiernos locales tienen un papel que desempeñar en la creación de sistemas equilibrados de ciudades y deben tener la oportunidad de participar en el desarrollo de políticas nacionales.
- e) Los gobiernos locales pueden contribuir a una gobernanza internacional más efectiva y responsable si son reconocidos como una esfera de gobierno y se les da un asiento en la mesa global (Hábitat III, 2016).

¹¹ La localización de la agenda post-2015, se refiere a la implementación de los ODS a nivel local por parte de los actores subnacionales, en particular por los gobiernos locales y regionales. (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2014:7)

Conociendo el proceso de evolución de la internacionalización de lo local a través de más de un siglo, es posible establecer características, oportunidades y retos que presentan las unidades subnacionales.

De esta manera, la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades¹² establece las siguientes particularidades que a consideración del autor ofrecen una acertada visión sobre la internacionalización de lo local en la actualidad:

1) La internacionalización de lo local es irreversible

Hoy en día, un gobierno local no puede ejercer plenamente sus competencias, prestar los servicios públicos, promocionar su capacidad productiva o desarrollar el modelo de ciudad o territorio que desea impulsar, sin entrar en una dinámica de relaciones con actores del extranjero. Las relaciones internacionales son hoy, para toda ciudad, municipio o territorio, un espacio vital de aprendizaje y de oportunidad.

2) La acción internacional no es un fin, sino un medio para potenciar al territorio y a su población

La acción internacional es un medio para potencia al territorio y a su población. El fin último del gobierno local deberá ser la mejora de las condiciones de vida de su población. Los gobiernos de las ciudades y autoridades locales deberán garantizar que sus relaciones con el extranjero contribuyan a hacer de su territorio un espacio más incluyente, más sustentable y atractivo.

3) El marco jurídico e institucional de la acción internacional de los gobiernos locales debería revisarse

En la mayoría de los países los marcos jurídicos e institucionales en vigor no reflejan adecuadamente la realidad de la acción exterior de los gobiernos locales y deberían, por tanto, revisarse. Aunque en los hechos esto no ha impedido la práctica, la mejora de las disposiciones

¹² AL-LAs, impulsa una nueva forma de cooperación y acción internacional desde lo local. Promueve ciudades más abiertas al mundo, capaces de aprovechar el potencial de la internacionalización en beneficio de sus territorios y ciudadanos, y se ha consolidado como una plataforma de generación y gestión de conocimiento para la incidencia a nivel regional en estos temas (AL-LAS, 2020).

legales es necesaria para brindar a la acción internacional mayor seguridad jurídica y garantizar a su vez su sostenibilidad frente a cambios en la administración local y nacional.

- 4) En la internacionalización territorial es deseable coordinarse entre distintos órdenes de gobierno

Es necesario generar las condiciones favorables para que la acción internacional de los gobiernos locales se de en un ambiente de colaboración con los otros órdenes de gobierno, el poder legislativo y con organismos internacionales. Se requieren mecanismos no jerarquizados que garanticen la coordinación y coherencia entre éstos, respetando al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos locales.

- 5) De la reactividad y la improvisación a una política pública de internacionalización estratégica

Es importante que la actividad internacional transite de acciones aisladas, espontáneas y pivotadas en torno a proyectos concretos, hacia una política pública ligada con la especificidad del territorio y su planificación estratégica. Como toda política pública, ésta requiere de recursos adecuados para desarrollarse de manera profesional y eficiente. Para ello, es necesario contar con oficinas y personal capacitado, recursos técnicos y financiamiento, así como con mecanismos de evaluación de sus resultados e impacto.

- 6) Las relaciones internacionales de un territorio se deben construir con su gente

El gobierno local no puede ser el único actor de la internacionalización de un territorio. Para poder transformar su acción internacional en una política pública, deberá integrar y articular a los diferentes actores¹³ que operan en el territorio. Es indispensable que el gobierno local desarrolle y mantenga espacios de diálogos multi-actor en temas internacionales para dar permanencia, legitimidad y sostenibilidad al proceso. Ninguna estrategia de internacionalización tendrá éxito si no se logra informar y sensibilizar a la población sobre los beneficios que ésta tiene.

¹³ Sociedad civil, líderes de opinión, academia y sector privado.

7) La acción internacional es mucho más que la cooperación y la ayuda al desarrollo

Las relaciones internacionales de los gobiernos locales no se limitan a la llamada “cooperación descentralizada”. En el catálogo de actuaciones internacionales hoy se encuentran iniciativas a favor de la paz, políticas locales sobre el tema migratorio, programas de promoción económica, herramientas de atracción en materia de turismo, deporte, inversión, eventos, cultura y talento, así como respuestas concretas en casos de emergencias naturales o catástrofes.

8) Más que competir, los gobiernos locales han de cooperar de forma horizontal, solidaria y con beneficio mutuo

Las relaciones entre gobiernos locales de diferentes países han de ser más de cooperación que de competencia. Si bien algunas instituciones locales se esfuerzan por atraer a sus territorios inversiones y visitantes, hay mucho más espacio y potencial en una relación de colaboración basada en vínculos horizontales y de solidaridad recíproca.

9) La incidencia política de los gobiernos locales se fortalece con el trabajo en redes

Los gobiernos locales están teniendo un reconocimiento cada vez mayor en el escenario internacional como actores clave en los procesos de desarrollo. Sin embargo, su capacidad de influir en las agendas globales es todavía reducida. No obstante, ser actor de la agenda global no pasa solamente por ser “reconocido” o “escuchado” por otros, se requiere tejer alianzas que les permitan generar la masa crítica suficiente para participar e incidir en la toma de decisiones sobre temas que les afectan, para lo cual es indispensable el trabajo en redes.

10) Acción internacional para territorios más atractivos, más incluyentes y sustentables

Para ser atractivos, las ciudades y gobiernos locales deberán superar la estrecha visión del “marketing” y la publicidad como medios para posicionarse en el mundo. Ante los desafíos económicos, sociales, culturales y ambientales, se debe poner énfasis en la construcción de ciudadanía activa y la participación de todos los actores del territorio profundizando el ejercicio de la democracia, el trato igualitario, y el Derecho a la Ciudad.

11) La acción internacional deberá servir para construir el modelo de territorio que soñamos. El nuevo milenio urbano exige un nuevo modelo territorial, que apueste por un verdadero desarrollo más sostenible, inclusivo, justo, ambientalmente sustentable, multicultural e igualitario entre hombres y mujeres, que garantice el Derecho a la Ciudad de todas las personas. La acción internacional de los gobiernos locales será útil sólo si abre oportunidades para garantizar en la población una vida digna. (AL-LAS, 2015).

En función de los puntos anteriores, con la radiografía que realiza la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades sobre el estado actual de la internacionalización de lo local en su zona geográfica de interés¹⁴ es posible visibilizar que este proceso se encuentra en una dinámica de evolución, pues este ha tenido importantes logros a nivel global sin embargo, presenta retos que la lleven a su consolidación y por tanto sea independiente de individuos, administraciones, legislaciones y otros factores.

Por último, durante la última edición del Foro Urbano Mundial, realizado en febrero de 2020 en Abu Dhabi, los gobiernos locales declararon en el documento final “Acciones Declaradas de Abu Dhabi” su compromiso para llevar a cabo la llamada Nueva Agenda Urbana como acelerador para el cumplimiento de los ODS. Del mismo modo Junto con sus acciones declaradas, los participantes elogiaron a las ciudades como centros de creatividad e innovación, así como lugares con valioso patrimonio cultural e identidad (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2020).

1.3 La institucionalidad de la internacionalización de lo local.

En un contexto internacional altamente interconectado y con una creciente participación de los gobiernos locales como actores internacionales, los retos y oportunidades para estos se hacen presentes y continúan en constante crecimiento, entre ellos su institucionalización.

Como se mencionó en el apartado anterior, se detectan los primeros esbozos de institucionalización de la acción exterior de las unidades subnacionales en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, puesto que, este edicto fue validado e incorporado al andamiaje jurídico e institucional de los Países Miembros (Díaz, 2015). En el documento citado se

¹⁴ Unión Europea y América Latina.

reconoció por primera vez el derecho de los gobiernos locales europeos para realizar relaciones internacionales, lo que desencadenó una serie de acciones en el extranjero dentro y fuera del continente.

La Carta, en su artículo 10 establece:

10.1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

10.2. El derecho de las Entidades locales a integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

10.3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados. Dicho enunciado reconoce a los gobiernos locales dos facultades. La primera es la de “asociarse” a escala internacional con entidades equivalentes; conviene destacar que, en este caso, los gobiernos nacionales no pueden oponerse a ella. En cambio, la segunda facultad, la de “cooperar”, está condicionada por las leyes existentes y su ejercicio depende, por tanto, del orden jurídico interno en cada país (Carta Europea de Autonomía Local, 1985).

Menos de una década más tarde, en 1992, con la firma del Tratado de Maastricht¹⁵ se creó el Comité de Regiones (CDR), el cual tenía como propósito dar espacios formales de participación para los gobiernos locales con tópicos como salud, educación, transporte, medioambiente, etcétera.

De esta manera la internacionalización de las unidades subnacionales¹⁶ europeas influyó en la práctica y el estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de otros continentes, pues sus prácticas y sus fondos alcanzaron a ciudades y regiones donde sus intereses se hacían presentes (Díaz, 2015).

¹⁵Mismo en el que constituye la entidad supranacional que conocemos hoy como Unión Europea (Díaz, 2015:43)

¹⁶ Vinculación internacional de los gobiernos no centrales dirigida a fomentar el desarrollo local (Angulo Olvera , La internacionalización de los gobiernos locales a través de la educación superior en México: el caso de Jalisco, 2016).

En efecto, hoy en día, gestionar los asuntos locales y ejercer las competencias explícitamente transferidas por el gobierno nacional implica necesariamente interactuar con actores internacionales y tener actuaciones y relaciones en el espacio internacional (Malé, Cors, & Monsagini, 2013).

Debido a la transformación del modelo de Estado rector, hacia un Estado gestor y promotor, podemos ubicar el surgimiento de condiciones para la intensificación de la presencia e importancia de los gobiernos locales y en especial de las ciudades en las relaciones internacionales contemporáneas (Díaz, 2015).

La creciente autonomía de los gobiernos locales les permite tomar iniciativas y posicionarse internacionalmente para un mejor ejercicio de sus misiones de gestión local y de atención a la ciudadanía, dejando atrás la exclusividad que mantenían los gobiernos centrales para la realización de relaciones internacionales, sin embargo, su actual participación según Jean Pierre Malé y Carla Cors:

...plantea unas cuestiones fundamentales como, por ejemplo, la legitimidad de sus actuaciones fuera del territorio nacional, el grado de autonomía que pueden tener en este campo, o la seguridad jurídica de los diversos acuerdos o convenios establecidos con socios de otros países (Malé & Cors, 2015:53).

Hasta la fecha, el reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales se ha realizado de manera intermitente, no lineal, sin planteamiento global y obedeciendo a las dinámicas concretas de los diferentes organismos y de los diferentes campos temáticos.

Para entender esta situación, es necesario saber que, si bien en muchos países se iniciaron proceso de descentralización institucional, esta se limitó a otorgar a las autoridades locales capacidades únicamente para atender y resolver problemáticas dentro de su territorio y con recursos estrictamente locales¹⁷ (Malé & Cors, 2015). Por su parte, los gobiernos centrales, además de contar con una agenda y prioridades distintas¹⁸, conservan aún competencia sobre

¹⁷ Centrándose en la organización y regulación de actividades sociales, económicas y culturales.

¹⁸ Defensa, relaciones diplomáticas, crecimiento macroeconómico, comercio exterior, fiscalidad, migración, etc.

los gobiernos locales en casi todas las áreas temáticas lo que provoca de manera explícita e implícita la subordinación de las unidades subnacionales.

El diferente actuar por parte de los ambos niveles de gobierno según el país provoca heterogeneidad en los marcos legales existentes, los cuales se clasifican según la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades en su documento intitulado “Marco legal-institucional para la acción internacional de las ciudades” en tres distintos tipos que se describen a continuación.

El primero se caracteriza por un desinterés de los gobiernos locales por ejercer acción exterior, evitando así interacción con el gobierno central el cual tampoco busca desarrollar articulación alguna con su política exterior.

El segundo, tiene por peculiaridad una postura rígida del gobierno central que busca limitar la acción internacional de los órdenes de gobierno locales, a causa de ver a esta como una injerencia en sus competencias y una amenaza y obstaculización a su política exterior¹⁹.

El tercero, visualiza cooperación entre los gobiernos centrales y sus símiles locales, ambos construyendo un entramado de relaciones institucionales e instrumentos que propician la acción exterior de las unidades subnacionales, en coordinación con la política exterior (Malé, Cors, & Monsagini, 2013).

Este último tipo de actuar por parte de ambos niveles de gobierno hace uso de distintos instrumentos como la creación de órganos de coordinación permanente entre gobiernos nacionales y gobiernos locales, convocatorias y subvenciones para acciones y proyectos de los gobiernos locales, creación de fondos específicos para estimular la cooperación descentralizada con ciertos países considerados como prioritarios, mecanismos de apoyo operativo y formación, información sobre países y socios potenciales, apoyo operativo desde embajadas, colaboración con las asociaciones de municipios, etc. (Malé & Cors, 2015).

Cabe aclarar que el uso de los instrumentos mencionados en el párrafo anterior no necesariamente se realiza con un marco legal local, nacional o internacional adecuado; esto

¹⁹ Como el caso de España con la impugnación en 2015 de la Ley Catalana de Acción Exterior de diciembre de 2014, ya que los intereses locales se contraponen en parte a la voluntad centralizadora del Estado (Malé & Cors, 2015).

debido a que dependiendo de la legislación y reglamentación en cualquiera de estos niveles, la acción exterior de los gobiernos subnacionales puede estar o no regulada.

El Derecho Internacional actual no reconoce directamente a los gobiernos de las unidades subnacionales como actores internacionales, dado que únicamente otorga este derecho a los Estados y a los organismos supranacionales, otorgando así la facultad a los gobiernos centrales del control total sobre las relaciones internacionales de cualquier ente dentro de su territorio. Sin embargo, se reconoce la existencia de los gobiernos locales como entes públicos sometidos a las normas fijadas en el contexto nacional, de acuerdo con su situación jerárquica subordinada, dentro de la estructura institucional interna (Malé, Cors, & Monsagini, 2013:37) que deben actuar conforme al Derecho Internacional y por los que el gobierno central debe responder.

Ante esta condición Malé, Cors y Monsagini establecen que:

En estas condiciones ya no es coherente que el gobierno central de un país sea el único actor que discute y regule temas relacionados con el desarrollo local con otros gobiernos nacionales, sin tener en cuenta los gobiernos locales, cuando precisamente el propio ordenamiento institucional reconoce a dichos gobiernos locales la competencia en estos temas (Malé, Cors, & Monsagini, 2013:40).

Por tanto, el reconocimiento explícito de los gobiernos locales como actores plenos de derecho en el escenario internacional es necesario y, por consiguiente, se debe buscar la regulación de su actuar internacional.

Para tal propósito se requiere del trabajo conjunto entre ambos niveles de gobierno, por su parte los gobiernos locales requieren tomar iniciativas a nivel internacional y, por tanto, propiciar su internacionalización, mientras que los gobiernos centrales deben apoyar y fomentar la acción exterior de los gobiernos locales dejándola de considerar un riesgo de debilitamiento de su política exterior.

Para ello los gobiernos centrales deberán modificar sus marcos legales de modo que permitan la acción exterior de sus subunidades en más ámbitos, los gobiernos locales deben hacer lo mismo de manera interna con propósitos distintos al de convertir a sus territorios en destinos turísticos y de inversiones, abarcando temas tan diversos como la movilidad estudiantil y los intercambios entre profesores, investigadores y científicos; el comercio, la inversión, el

intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; la cultura y el entretenimiento, la defensa de valores democráticos, etcétera (Zapata, 2015:72).

Mientras se persigue ese fin, es importante mencionar la situación en la que algunos gobiernos locales se encuentran, pues la institucionalización de su acción exterior representa dos posibles vías, a consideración de algunos gobiernos locales una que resulta riesgosa y otra que da certeza.

En países como Bolivia, Brasil y Colombia donde el marco jurídico-legal no prohíbe ni autoriza las relaciones internacionales de las ciudades, estas últimas han encontrado los vacíos legales como una ventana de oportunidad para potenciar su internacionalización (Soriano, 2016). Como el caso de Belo Horizonte que tiene un nuevo marco legal que regula el papel de las ciudades y metrópolis, pero no incluye las relaciones internacionales (Aleixo, 2013:13).

Por una parte, una probable legislación sobre la acción exterior de las unidades subnacionales pondría en desventaja lo logrado hasta la fecha, en primera estancia hacen mención de que el debate tendría lugar en las instancias deliberativas y jurídicas de ámbito nacional y que tendería a limitarla y/o entorpecerla burocrática y fiscalmente.

Por otra, los posibles beneficios de la conformación de un marco legal son mayor seguridad jurídica, mayor protección contra los posibles cambios de actitud en el gobierno nacional ligados a fenómenos electorales, la posibilidad de establecer convenios y acuerdos con socios extranjeros, o mayor flexibilidad de gestión de fondos extranjeros (Malé, Cors, & Monsagini, 2013:100), además de delimitar claramente el alcance y límite de la autonomía de las unidades subnacionales evitando futuros conflictos de competencia.

Profundizando en la institucionalidad de la internacionalización de lo local, recordemos que la institucionalidad ha sido definida en este texto anteriormente como el conjunto de normas e instancias especializadas que conducen y condicionan de manera permanente y uniforme el actuar de uno o más actores quienes persiguen uno o varios objetivos definidos.

Por consiguiente, en lo particular, hace referencia a las normas e instancias –a nivel nacional y local- que rigen e impulsan la acción exterior de los gobiernos locales.

La Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades hace mención de los siguientes puntos deseables en materia del marco legal de la internacionalización de lo local:

- a) Que el marco legal –a escala nacional y supranacional– reconozca la legitimidad de la acción exterior de los gobiernos subnacionales. Reconociendo el principio de autonomía internacional de los segundos.
- b) Que los gobiernos locales estén facultados para establecer acuerdos y convenios con gobiernos subnacionales de otros países y también, con gobiernos nacionales y organismo internacionales. Tratándolos como actores de pleno derecho en la escena internacional.
- c) Que las temáticas de sus actividades internacionales abarquen todo lo que el gobierno local considere de interés para su población y territorio y no solo lo establecido por el gobierno central. Haciéndolos partícipes en la elaboración y ejecución de la política exterior de su país, al igual que de la agenda global.
- d) Que puedan recibir y gestionar directamente fondos y recursos procedentes del exterior (AL-LAS, 2015:112).

Por su parte, Grandas y Prado presentan la siguiente serie de variables desde el ámbito institucional, de gestión y articulación que pretenden mostrar los principales alcances y desafíos de los gobiernos locales en materia internacional, mismas que serán utilizadas en la presente investigación.

- a) Legislación en materia de internacionalización en el estado.
- b) La articulación, coordinación y rendición de cuentas sobre la internacionalización de lo local en Tlaxcala.
- c) Institución permanente y estable que gestione la acción exterior por parte del gobierno estatal.
- d) Definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios.
- e) Presencia de un sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales.
- f) Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior del estado de Tlaxcala.
- g) Presencia de personal capacitado y especializado en materia de internacionalización de lo local.
- h) La articulación, coordinación y rendición de cuentas de la acción exterior del estado.

- i) Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local (Grandas & Prado, 2017).

Conociendo los puntos de convergencia de los gobiernos locales y sus retos y oportunidades, es crucial destacar algunas iniciativas que los gobiernos locales han utilizado para consolidar la institucionalización de su acción exterior.

Un gobierno local puede relacionarse de mejor manera con algunos niveles de gobierno que con otros -por ejemplo, un municipio con el gobierno federal, sin la necesaria intervención del gobierno estatal- por distintas razones como mayor afinidad política, mayor apoyo a la acción internacional o una triangulación con un actor del exterior, entre otras.

Una iniciativa paralela consiste en fortalecer a los gobiernos locales, con mayor capacitación a su personal, sistematizando procedimientos, definiendo objetivos, etc. Del mismo modo, a través de la presentación de iniciativas legislativas en materia de internacionalización que se adapten a la realidad local.

Aunado a los dos puntos anteriores, la creación de oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos locales permite alcanzarlos con mayor inmediatez y mejores resultados. Se considera que entre más alta sea la posición de la oficina en el organigrama local, mayores serán sus facultades y comunicación dentro del mismo gobierno local y fuera de él (AL-LAS, 2015).

Por último, la creación de redes de gobiernos locales dentro del mismo país potencia su influencia en estancias nacionales permitiendo promover con mayor éxito sus intereses. Asimismo, estimula de manera colectiva su acción exterior, fungiendo como representantes de los gobiernos locales de su país en organismos y redes internacionales.

Capítulo 2. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso de los estados en México

2.1 La institucionalidad de la internacionalización de lo local en México

Los gobiernos locales, en su búsqueda por integrarse cada día más al contexto internacional, con el objetivo de impulsar el desarrollo de su territorio y población, iniciaron en la última década del siglo XX distintos procesos de institucionalización de su acción exterior, a través de la modificación de leyes y reglamentos internos, así como la creación de organismos u oficinas especializadas.

En este sentido las unidades subnacionales mexicanas no son ajenas al proceso de internacionalización durante las últimas décadas y actualmente se encuentran inmersas en procesos de institucionalización de esta. Sin embargo, los logros varían considerablemente en función de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Local, de la existencia de legislación en la materia, la participación del sector privado en este tipo de procesos, etc.

Muestra de ello es que, de los 2,446 municipios del país, en términos formales, el 6% realiza actividades internacionales (153 ciudades) a través de la firma de acuerdos internacionales de hermanamiento y cooperación específica. De los más de 1,000 acuerdos interinstitucionales registrados en la SRE desde 1992 hasta 2019, el 15% fueron suscritos por Estados (14 de las 32 Entidades Federativas) y el 85% por ciudades (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019:7).

Es importante destacar que en México el titular del Poder Ejecutivo según el artículo 89 de la Constitución, tiene entre sus facultades dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiénolos a la aprobación del Senado.

Así mismo la Constitución limita la acción de los estados para participar en la política exterior. Según el artículo 117 Constitucional “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”. A su vez el artículo 118 constitucional proscrib a los estados de la federación declarar la guerra a menos de que se trate de una invasión. Finalmente, el artículo 119 determina que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Schiavon & Velázquez, 2008).

Sin embargo, como lo considera Schiavon (2015), además del presidente, existen en el país otros cuatro grupos de actores que participan en cuestiones internacionales, los cuales se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 5 - Actores mexicanos con actividad internacional.

Dependencias del Ejecutivo Federal –además de la SRE- que establecen directamente interacciones con sus contrapartes burocráticas o administrativas en el exterior. Acciones denominadas como Dipolomacia Administrativa.
Los Poderes de la Unión, particularmente el legislativo cuyos órganos tienen actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados; Acciones conocidas como Diplomacia Parlamentaria.
Gobiernos estatales y municipales, los cuales han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales; Actividad externa conocida como Diplomacia Local o Paradiplomacia.
Actores no estatales como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidos políticos, entre otros); Actividad denominada Diplomacia Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en Schiavon Uriegas, J. A. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, no. 104, México, pp. 105-127.

Hasta inicios de la década de los 90, los gobiernos locales lograron realizar acción exterior con actores internacionales a través de los llamados “convenios ejecutivos”, un recurso similar al utilizado por los presidentes estadounidenses para evitar el rechazo del Ejecutivo (Schiavon & Velázquez, 2008).

La creciente participación de los gobiernos estatales y municipales en el ámbito exterior, así como la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dio comienzo al proceso de institucionalización más fina de la acción internacional de los gobiernos locales en México.

El 2 de enero de 1992, con la publicación de la Ley de Celebración de Tratados en el Diario Oficial de la Federación, y de cara a la eventual firma del TLCAN, el presidente Carlos Salinas de Gortari dio vida a la mencionada Ley con objeto de regular ese tipo de compromisos, además de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional (Mongue, 1992).

De lo anterior se desprende que los gobiernos locales están facultados para firmar acuerdos interinstitucionales, ya sea de hermanamiento o de cooperación específica (educativa, cultural, económica, deportiva) con sus similares extranjeros, cumpliendo con el procedimiento legal aplicable (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

De acuerdo con la SRE (2019), los acuerdos de hermanamiento pueden diferenciarse en multitemáticos y multisectoriales, no requieren de la asignación de un recurso específico, y tradicionalmente han tenido un enfoque asistencialista que está en desuso y en más de un 80% son suscritos por municipios. Del mismo modo, resulta importante mencionar que estadísticamente ocho de cada diez de estos acuerdos se enfocan en la cooperación cultural y en menor medida dos de cada diez en desarrollo económico y asistencia técnica.

Por su parte, los acuerdos de cooperación específica se limitan a áreas o proyectos específicos, requieren de la asignación de recursos específicos para su puesta en marcha, y en el caso de las unidades subnacionales mexicanas, el 63% de este tipo de acuerdos se celebra con el Sistema de Naciones Unidas y el 90% son suscritos por los estados. Las principales materias de interés son el desarrollo sustentable; la reducción de la pobreza; y el mejoramiento de los índices de marginación en las entidades (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Para una mejor comprensión de los tipos de acuerdos interinstitucionales existentes en México, el siguiente cuadro comparativo es esclarecedor:

Cuadro 6 - Tipos de acuerdos interinstitucionales en México.

Acuerdos de Hermanamiento	Acuerdos de Cooperación Específica
Acuerdo marco: multitemático y multisectorial.	Se limita a áreas o proyectos específicos.
En más de un 80% lo suscriben los municipios.	El 90% de estos acuerdos los realizan las entidades federativas.
Sin asignación específica de recursos.	Recursos específicos asignados para el desarrollo de las acciones de cooperación.
Tradicionalmente han tenido un enfoque asistencialista que está en desuso.	El 63% se ha celebrado con el Sistema de Naciones Unidas.
El 80% de estos acuerdos se materializan a través de la cooperación cultural; el 11% tienen como principal enfoque el desarrollo económico y el 9% la asistencia técnica.	Las principales materias de interés son: desarrollo sustentable; reducción de la pobreza; mejoramiento de los índices de marginación en las entidades.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Recuperado el 10 de febrero de 2020, de <http://amsde.mx/wp-content/uploads/2019/08/ABCInternacionalizacio%CC%81nSRE.pdf>

Con la creación de la figura de los acuerdos interinstitucionales, se sentó una base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior, no

obstante establece también que la celebración de estos convenios debe ser informada a la SRE, la cual se encarga de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, incribirlo en el registro respectivo (Dávila, Schiavon, & Velázquez, 2008).

Este importante avance en la internacionalización de lo local en nuestro país, no representó un cambio inmediato en la acción de los actores locales debido a que estos continuaron realizando actividad internacional sin brindar en todos los casos la información debida a la SRE, además de que sus acuerdos no siempre cumplían con lo establecido por la Ley de Celebración de Tratados, lo que provocó discrepancias entre ambos niveles de gobierno. Del mismo modo, la existencia de acuerdos interinstitucionales supone una posible contradicción con el artículo 117 Constitucional, cuya esencia es que los estados de la Federación no pueden firmar ninguna clase de alianzas, tratados o coalición (Schiavon Uriegas & Velázquez Flores, 2008).

De esta forma, la SRE, como la instancia encargada de conducir la política exterior, creó a través de su Consultoría Jurídica, creó la “Guía para Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional Según la Ley Sobre la Celebración de Tratados”, con la finalidad de esclarecer las capacidades de los gobiernos locales respecto a su acción exterior y evitar ambigüedades, documento en el que se estableció que podrán ser materia de acuerdos interinstitucionales²⁰, a condición de que:

- a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con legislación vigente;
- b) el acuerdo solo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;
- c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
- d) no afecte la esfera jurídica de las personas y
- e) no modifique la legislación existente (Secretaría de Relaciones Exteriores, SF).

No obstante, la guía carece de obligatoriedad debido a que el documento no es una ley, por lo que, en conjunto con el desconocimiento de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, el principal problema sobre la firma de acuerdos interinstitucionales sin la revisión y aprobación

²⁰ A nivel Federal, Estatal o Municipal.

de la SRE continuó existiendo. Esta situación que llevó a la SRE a modificar su Reglamento Interno años después, para reconocer y regular la acción exterior de los gobiernos municipales y estatales de manera más adecuada.

2.1.1 Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Dada la creciente participación de los gobiernos locales mexicanos en el sistema internacional; y de cara a las complicaciones que surgieron con la creación de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, la SRE enfrentó un importante reto como representante, gestora y coordinadora no solo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno subnacionales (Schiavon, 2015).

En este apartado se hará un breve recorrido histórico de las acciones tomadas por la SRE a partir de la década de los 2000 hasta la conformación actual de la Dirección de Coordinación Política, de la cual se hará una descripción de sus funciones relacionadas a los gobiernos locales y la creación del manual “El ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Es en el año 2001 cuando la SRE publicó en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a su Reglamento Interior, entre ellas, la creación de la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) y la Dirección General de Enlace Político (DGEP), la primera retomando la vinculación con estados y municipios para promover y dar seguimiento a los acuerdos de hermanamiento que los gobiernos de locales suscribiesen con el exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018), y la segunda con la finalidad de establecer una canal de comunicación con el Poder Legislativo Federal.

El año siguiente, la Secretaría desaparecería la DGEFE, transfiriendo a la DGEP el enlace con las dependencias federales y a la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME)²¹ la vinculación con los gobiernos estatales y municipales.

²¹ Antecesora del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

En 2003 la reconfiguración dentro de la Secretaría continuó, esta vez dando a la DGEP la responsabilidad adicional de la ser enlace y brindar atención a las iniciativas internacionales de los gobiernos estatales y municipales del país.

Así mismo, en abril del mismo año, Vicente Fox decreta la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la SRE, con el objetivo de:

...promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (Gobierno de México, 2020).

Finalmente, el 26 de agosto de 2004 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevas reformas al Reglamento Interior de la SRE, la más importante de estas al Capítulo VI, artículo 16, donde se cambió el nombre de la DGEP a Dirección General de Coordinación Política (DGCP), y se estableció como el principal vínculo institucional de la Cancillería con los actores políticos nacionales y dividiendo sus funciones en dos grandes áreas, una dedicada a la vinculación con el Poder Legislativo Federal y otra al enlace con los gobiernos locales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

La SRE, conforme al artículo 16 del Reglamento Interior de la Cancillería, brinda a través de la DGCP apoyos para la vinculación internacional de los gobiernos locales, en los siguientes temas:

- Apoyar a las delegaciones de las entidades federativas, que realicen visitas o giras oficiales al extranjero, mediante el suministro de información y la integración de agendas de trabajo.
- Proponer, con el apoyo de las representaciones de México en el exterior y las áreas competentes de la Secretaría, las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero mandatarios y funcionarios estatales y municipales del país, así como durante las visitas que éstos reciban de autoridades extranjeras.

- Fijar los lineamientos que permitan el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, en los municipios, en las organizaciones políticas y en las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país.
- Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.
- Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas y municipios.
- Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e Interinstitucionales entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- Apoyar a los gobiernos locales para desarrollar esquemas de cooperación descentralizada.
- Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como difundir su contenido a éstos.
- Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana, principalmente entre grupos académicos, políticos, sociales y empresariales de los estados y municipios del país (Gobierno de México, 2020).

De igual modo, el Manual de Organización de la Dirección General de Coordinación Política (2018), establece funciones específicas relacionadas a los gobiernos locales a cargo de la Dirección General Adjunta de Coordinación Política (DGACP), siendo las más destacables para este estudio las siguientes:

- Coordinar con la Dirección General las acciones de vinculación política con las diversas instancias de la SRE, para dar seguimiento a los asuntos relativos a la actividad internacional de los gobiernos locales a través de una comunicación constante;
- Definir las estrategias, objetivos, planes y proyectos de las áreas de la Dirección General, con el propósito de brindar la atención e información a los gobiernos locales en materia de acción internacional;
- Definir estrategias de vinculación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, a fin de que desarrollen sus estrategias de internacionalización en coordinación con las dependencias correspondientes;
- Administrar a los recursos humanos de los que dispone el área para, la distribución adecuada de las tareas, a fin de dar atención oportuna a las peticiones que realicen los gobiernos locales;
- Evaluar el seguimiento que los servidores públicos realizan a las peticiones que los gobiernos locales realizan a las áreas a su cargo, para asegurar que se están cumpliendo con los objetivos y planes establecidos;
- Dirigir las gestiones para la concertación de encuentros de mandatarios extranjeros con autoridades de gobiernos locales, para fortalecer los vínculos de colaboración con otros países en apego a la política exterior de México (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

A su vez, la DGACP se conforma por la Dirección de Proyectos Especiales, la Subdirección de Viajes y Visitas con Gobiernos Locales (de la que depende el Departamento de Viajes y Visitas con Gobiernos Locales) y el Departamento de Seguimiento y Acuerdos Interinstitucionales, cuyas funciones son descritas a continuación.

- Dirección de Proyectos Especiales

Estancia encargada de “Formular estudios sobre proyectos especiales enfocados a la implementación de acciones de política exterior del país, a fin de identificar aquellas que pudieran tener una repercusión o son susceptibles de aplicarse en los gobiernos locales”.

- Subdirección de Viajes y Visitas con los Gobiernos Locales

Subdirección cuyo propósito es “Orientar a los gobiernos locales sobre el ejercicio de sus actividades internacionales, a fin de que estas sean acorde y congruentes con la política exterior mexicana y que contribuyan al desarrollo de sus regiones”.

Por último, el último nivel presentado en la estructura orgánica son el Departamento de Viajes y Visitas con Gobiernos locales y el Departamento de Seguimiento y Acuerdos Interinstitucionales, pertenecientes a la Subdirección mencionada con anterioridad.

- Departamento de Viajes y Visitas con los Gobiernos Locales

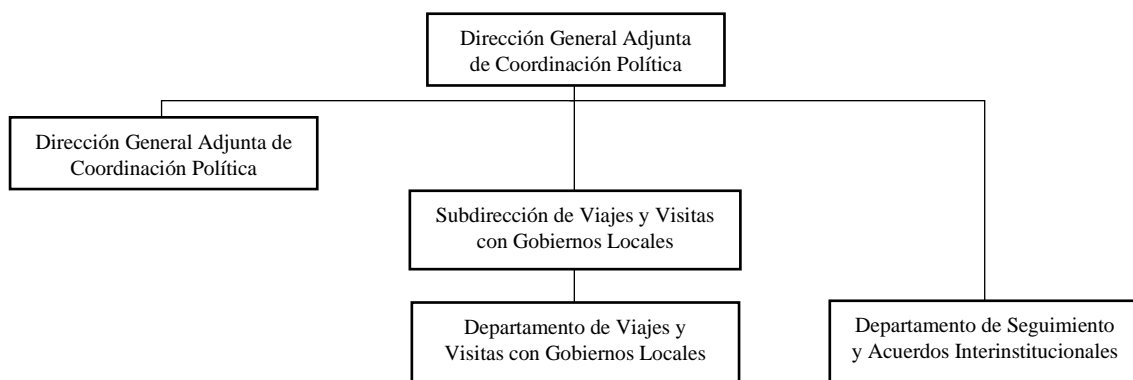
Área que tiene por finalidad “Conformar agendas internacionales sustantivas para las autoridades locales durante sus giras al extranjero, a través del acompañamiento de la Dirección General, las áreas competentes de la Secretaría y las representaciones diplomáticas en el exterior, para apoyar a la agenda de la Dirección General”.

Asimismo “Asesora a los gobiernos locales mexicanos sobre la importancia de su participación en eventos internacionales como ferias económicas, culturales y turísticas, así como en foros multilaterales, a fin de generar una acción internacional integral”.

- Departamento de Seguimiento y Acuerdos Interinstitucionales

Estancia que tiene por objeto “Promover, apoyar y facilitar la actividad internacional de estados y municipios para que sea congruente con la política exterior y contribuya al desarrollo de los estados y municipios, en beneficio de sus ciudadanos” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

Figura 1- Estructura Orgánica de la DGACP (2018)



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018). Manual de Organización de la Dirección General de Coordinación Política.

El trabajo de la DGCP se ha hecho visible en distintas áreas. Ejemplo de ellos es el aumento en el número de oficinas de asuntos internacionales en las entidades federativas mexicanas que hasta 2019 eran 25, así como la existencia de 30 Casas de Representación en Estados Unidos.

Del mismo modo, de 2013 a 2019, se apoyó en más de 700 viajes al extranjero de autoridades locales y de 2011 a 2019 la capacitación de más de 3,000 funcionarios locales en temas de relaciones internacionales y el diseño de estrategias de internacionalización local (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Por otra parte, se debe destacar el interés mostrado por la actual Administración Federal (2018-2024) en materia de internacionalización de lo local, pues la SRE encabezada por el Canciller Marcelo Ebrard Casaubón en colaboración con el Instituto Matías Romero, realizó el lanzamiento del manual intitulado “El ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas” en 2019, al cual se hizo breve referencia líneas arriba.

Esta guía que tiene como propósito ofrecer recomendaciones y pautas que faciliten y orienten la acción exterior de las ciudades en los diversos temas que comprende su vinculación internacional y ser una herramienta para apoyar la institucionalización de la práctica internacional con el propósito de que estos actores construyan o refuercen su propia estrategia de vinculación hacia el exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Es a través de este documento que, se visualiza la importancia que se ha dado actualmente a la acción internacional de las unidades subnacionales mexicanas y el explícito deseo por impulsarla e institucionalizarla. Para muestra, lo expresado en su apartado de Planeación Estratégica Internacional y Fortalecimiento Institucional.

...los gobiernos locales son actores protagónicos de la era de la globalidad; la consecución de las prioridades de la política exterior necesita de su apoyo y activa participación. Por ello, es fundamental que quienes se dedican a delinear las estrategias internacionales desde lo local cuenten con las herramientas teórico-metodológicas y prácticas para diseñar estas acciones y aprovechar hoy más que nunca las oportunidades

y espacios que se generan en la agenda internacional para la participación de gobiernos locales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Es en este mismo apartado se menciona que, para que la internacionalización del gobierno local sea coherente, efectiva y durable es indispensable que se de en un marco estratégico en el que algunas características como las siguientes se hagan presentes:

- Voluntad política
- Conocimiento del contexto global
- Conocimiento del contexto local
- Visión a futuro
- Presencia de una oficina de asuntos internacionales
- Conocimiento de la legislación pertinente
- Asignar recursos
- Promoción y atracción territorial

Estas características, como veremos en los siguientes apartados del capítulo, se hacen presentes en el actuar de tres estados mexicanos, los cuales han sido seleccionados con la finalidad de ejemplificar distintas formas en que se puede impulsar la institucionalidad de la internacionalización de local.

2.2 Baja California. La apertura democrática en México.

La internacionalización de los estados mexicanos, como fue mencionado con anterioridad, se realiza de distintas maneras y, por tanto, genera resultados diversos. Con el objetivo de ilustrar estos distintos caminos, se analizarán las principales acciones ejecutadas por parte de los actores subnacionales más representativos de este país, debido a que estos presentan condiciones y características que sirven como experiencia para la institucionalización de la acción exterior de otras unidades. Para ello, se realizará el análisis a partir del fin del siglo XX, con mayor precisión, a partir de la creación de la Ley de Celebración de Tratados de 1992.

Elegir al estado de Baja California como ejemplo de institucionalización de la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos responde a dos factores que a consideración del autor permitieron el inicio de esta. El primero de ellos, su privilegiada ubicación geográfica,

colindante por tierra al estado de California –una de las economías más importantes del mundo²²- y por mar, al Océano Pacífico –misma que le permitió establecer estrechos lazos con Asia-; y el segundo, la alternancia democrática con la llegada de Ernesto Ruffo Appel al Poder Ejecutivo Estatal en 1989, siendo él militante del Partido Acción Nacional (PAN) y convirtiéndose en el primer gobernador del país ajeno al Partido Revolucionario Institucional (Rosas, 2019), lo que dio al gobierno estatal mayor margen de actuación en tema internacionales. Con lo anterior, además de la descentralización administrativa, la liberalización comercial y el aumento de los flujos migratorios (Velázquez, 2008), la diplomacia local del estado aumentó considerablemente.

En el periodo comprendido entre 1989 y 2019, las distintas administraciones panistas tuvieron en consideración la importancia de la acción internacional del estado, sin embargo, la visión de cada titular difirió, por lo que a través del tiempo podemos observar distintos resultados según las siguientes estrategias en materia de diplomacia local.

-Giras al exterior, reuniones y visitas oficiales

Al igual que en el caso de acuerdos y convenios, los viajes al exterior se concentraron mayoritariamente hacia los Estados Unidos, dejando en un segundo nivel destinos de Asia y Europa. Asimismo, las visitas recibidas en el estado variaron a través del tiempo, y mostraron mayor diversidad y equilibrio entre actores provenientes de América del Norte, Europa, Asia y América Latina.

Ejemplo de esto, durante el sexenio de Eugenio Elorduy (2001-2007), el 49% de sus viajes al exterior fueron realizados a América del Norte, 38% a Asia, 13% a Europa y 0% a América Latina y África, mientras que, de las visitas recibidas en el estado, el 40% fueron provenientes de Europa, el 34% de Asia, el 17% de América del norte, el 6% de América Latina y ninguna desde África (Velázquez, 2008).

²² Si fuera un país, California sería la quinta economía más grande del mundo, clasificada entre Alemania y el Reino Unido, representando 15% de la economía estadounidense (Forbes, 2019).

-Oficinas y órganos especializados

Referente a este ámbito, destaca la creación de la Dirección de Relaciones Internacionales en 1998, oficina que dependía de la secretaría particular del gobernador y que tenía por objetivos, proyectar al estado nivel internacional y coordinar los asuntos internacionales de las diferentes dependencias del organigrama estatal.

Esta oficina fue sustituida en noviembre de 2007 por la Subdirección de Relaciones Internacionales, con el objetivo de establecer y fortalecer las relaciones con actores exteriores y así aprovechar áreas de oportunidad y potenciar el liderazgo de Baja California en el país en temas internacionales.

Para la administración de Francisco Vega de Lamadrid (2013-2019) se instaló la Dirección de Relaciones Internacionales, esta vez perteneciente a la Secretaría de Turismo estatal, dando una perspectiva turística a su actividad exterior.

Por su parte, hasta 2019 Baja California contaba ya con la presencia de 22 consulados en su territorio (Gobierno de Baja California, 2020).

-Asuntos migratorios

La ubicación fronteriza con los Estados Unidos otorga al estado la característica de tener una sociedad compuesta por migrantes, quienes en su gran mayoría son mexicanos o centroamericanos y tienen el deseo de llegar al país del norte, pero, que, al no conseguirlo, deciden radicar de forma permanente en Baja California y que, por tanto, deben ser atendidos por las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno correspondientes.

Esta condición fue atendida por el gobierno estatal dirigida por Eugenio Elorduy Walter (2001-2007) a través de la realización de distintas reuniones con integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Ejecutivo Federal y representantes de la Cámara de Diputados para mejorar la atención y protección de los migrantes, diligencias que dieron como fruto la implementación del “Protocolo para la Atención del Menor Migrante y Repatriado” (Velázquez, 2008). Del mismo modo, la administración siguiente realizó el “Estudio de situación socioeconómica de migrantes extranjeros en Baja California” en 2016, documento que permitió identificar los intereses y necesidades de la población extranjera a fin de

desarrollar la adecuada atención a la población migrante en situación de vulnerabilidad y poder coadyuvar en la resolución de problemáticas o necesidades inmediatas (Gobierno del Estado de Baja California, 2016).

Alternamente, en colaboración con el IME se creó la Red Global MX Nodo Baja California, con el propósito de impulsar el desarrollo económico, social y cultural del Estado de Baja California a través de proyectos educativos, económicos y sociales, así como alianzas estratégicas con los mexicanos que residen en el extranjero; así como con el sector público, privado, educativo y civil (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2020).

-Promoción turística, económica y comercial

El impulso al turismo por parte de las administraciones bajacalifornianas se centró en promocionar al estado como destino internacional. Para lograr este objetivo se implementaron distintas medidas, entre ellas la capacitación de funcionarios relacionados y la asistencia a ferias y foros internacionales.

Cabe resaltar que posterior a la crisis económica mundial de 2008 y al alza de la delincuencia en el estado, se registró una importante disminución en el número de turistas extranjeros, yendo de cerca de los 20 millones en 2006 y 2007 a los 10 millones de visitantes en 2013 (Velázquez & León, 2016).

Esta situación cambió considerablemente con el estímulo dado durante el mandato de Vega de Lamadrid, administración en la que se aperturó la Dirección de Turismo de la Salud, lo que convirtió a Baja California en la primera entidad del país que contó con un área de esta índole. Llegando en 2015 a estimar la llegada de 4.7 millones de visitantes, entre pacientes y acompañantes, dejando una derrama económica de 673 millones de dólares (Monter, Muñoz, & Bermúdez, 2016).

La promoción económica del estado a partir de 2001 se realizó con dos propósitos, la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y el aumento de exportaciones.

Para alcanzar el primero, el gobierno de Baja California buscó diversificar el origen de las inversiones que llegaban, dando especial atención a los países asiáticos, se crearon consejos de

desarrollo económico en los cinco municipios del estado y se realizaron giras de promoción en Estados Unidos, Asia y Europa.

A efecto de atender el segundo, se propició la participación del estado en ferias y exposiciones internacionales, asesor en temas de comercio exterior a las empresas locales y organizó eventos de nivel internacional para la promoción de sus productos, como es el caso del evento denominado AgroBaja, celebrado desde el año 2000.

Por último, para una mayor internacionalización, el gobierno del estado de Baja California estableció una visión estratégica de largo plazo sobre el desarrollo económico basada en la integración de conglomerados (clústeres), aprovechando las ventajas competitivas de la región California-Baja California e integrando procesos productivos binacionales; principalmente en el sector aeroespacial y de equipos médicos (Velázquez & León, 2016).

-Convenios y acuerdos de cooperación

A partir de la instrumentación de los Acuerdos Interinstitucionales en 1992, Baja California hizo uso de éstos en múltiples ocasiones con diferentes países y organizaciones. A pesar de esta diversificación, la concentración de sus vínculos con el exterior se mantiene con Estados Unidos, principalmente en temas como la salud y la cooperación agropecuaria (Velázquez, 2008). En el año 2020 el estado tiene registro de 26 acuerdos interinstitucionales (Gobierno de México, 2020) realizados por sus dependencias y municipios ante la DGCP, destacando un número considerable de Acuerdos de Hermanamiento y Memorandums de Entendimiento.

2.3 Jalisco. Continuidad y consolidación.

Al igual que el estado de Baja California, el proceso de internacionalización en Jalisco comenzó con la llegada de un gobernador no perteneciente al PRI, sin embargo, el análisis de su acción exterior y la institucionalidad de esta en el presente texto responde, además, al trabajo realizado respecto a su comunidad migrante en los Estados Unidos²³ y la continuidad dada entre

²³ Durante los últimos años, el estado de Jalisco se ha encontrado dentro de los primeros 4 entidades federativas de mayor emisión de matrículas consulares. En 2012 se encontró en 2do lugar, 2013 en 3er lugar, mientras que de 2014 a 2016 se mantuvo en la 4ta posición en emisión de matrículas consulares respectivamente (Instituto Jalisciense para Migrantes, 2018:48).

administraciones estatales para la consolidación de la visión establecida al iniciar el mandato de Alberto Cárdenas.

Si bien el estado de Jalisco contaba con hermanamientos previos a la Ley de Celebración de Tratados como fue el hermanamiento realizado con el estado estadounidense de Wisconsin en 1990 y la existencia de dos Casas Jalisco en la Unión Americana, la promulgación de la mencionada Ley dio al estado nuevas y mejores capacidades en materia de acción internacional.

Con la llegada de Alberto Cárdenas²⁴ al poder ejecutivo estatal en 1995, el gobierno jalisciense se propuso proyectar una imagen positiva en el exterior alejada de las imágenes y del contexto de narcotráfico y corrupción (Angulo, 2014), adoptando como política de estado las relaciones internacionales.

Durante este sexenio, la administración estatal realizó numerosas actividades de carácter internacional en distintos ámbitos a través de las siguientes estrategias:

Cuadro 7 - Estrategias empleadas para la internacionalización de Jalisco (1995-2001).

Giras al exterior, reuniones y visitas boficiales	<ul style="list-style-type: none"> • Las giras al exterior se realizaron principalmente a Estados Unidos. Y tuvieron como objetivo crear mayor acercamiento con migrantes jaliscienses en Estados Unidos, impulsar la promoción turística y cultural, atraer mayor inversión y desarrollar superior cooperación académica. • Cárdenas realiza en 1996 giras a China, Hong Kong, Singapur y Taiwan. • En el mismo año realiza una gira por Idaho, Missouri y Washington.
Oficinas y órganos especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Se abrieron 13 Casas Jalisco entre 1995 y 1997, mismas que en 1998 por iniciativa del sector empresarial, fueron reestructuradas por el Congreso del Estado, creando así el Instituto de Fomento al Comercio Exterior de Jalisco (Jaltrade) • En 1997 se creó la Dirección de Asuntos Internacionales. • Se creó el Sistema Estatal de Información Jalisco, como respuesta a la necesidad de contar con un sistema información confiable que sirviera para el gobierno e inversionistas.
Asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> • Se creó la Oficina de Atención a Migrantes Jaliscienses (OFAM). • En 1997 se instituyó el Día del Jalisciense Ausente en 1997²⁵. • Se establecieron las Semanas Jalisco con el fin de difundir su cultura y tradiciones. • Se fundó el Fideicomiso Fideraza (1997-2001), dirigido a obtener fondos para generar capital y promover la la inversión básica en los municipios. • Se puso en marcha el Programa 3x1 en el año 2000, que integraba aportaciones de clubes oriundos en Estados Unidos y el gobierno mexicano para financiar proyectos de desarrollo económico y regional.

²⁴ Primer gobernador de alternancia, perteneciente al Partido Acción Nacional.

²⁵ Se realiza el tercer sábado de diciembre de cada año.

Promoción turística, económica y comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Se creó la campaña “Jalisco es México”, con alcance a nivel nacional e internacional. • Inició la producción masiva de material de promoción turística. • Asistencia a ferias internacionales de turismo en Europa, Estados Unidos y Sudamérica. • Entre 1996 y 1999 se recibieron en Jalisco más de 280 misiones empresariales procedentes principalmente de Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina. • En 1997 se realizó la primera misión comercial de empresarios jaliscienses a Guatemala, Costa Rica, Colombia y Venezuela.
Convenios y acuerdos de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Se firmaron 49 acuerdos exteriores principalmente en materia de cooperación económica y empresarial, promoción del comercio exterior, promoción turística, actividades académicas, intercambio cultural, cooperación en eventos deportivos, etc.
Cooperación con organismos y redes internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Jalisco ingresó la Red de las Sociedades de la Información, la Red de Pobreza Urbana y la Red de la Ciudad como Promotora del Desarrollo Económico. • También organos estatales trabajaron con organismos como el Consejo de Administración del Centro Internacional para la Prevención del Delito y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). • La cooperación académica fue considerada un rubro complementario, firmándose más de 25 acuerdos en la materia con otros actores internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Moreno Pérez, R. (2008). La vinculación internacional del gobierno de Jalisco. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 205-246). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 21 de marzo de 2020.

La acción de mayor relevancia a favor de la institucionalidad de la internacionalización del estado de Jalisco fue la creación de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) en junio de 1997; órgano perteneciente al despacho del gobernador cuyas atribuciones son: desarrollar, coordinar y enriquecer las relaciones de carácter político, económico, cultural y de cooperación internacional (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020).

Esta nueva instancia estuvo conformada en un inicio por tres coordinaciones: Asuntos Internacionales encargada de planear y administrar las relaciones y giras internacionales del Ejecutivo del estado; Atención a Jaliscienses en el Extranjero, enfocada en ofrecer asistencia a migrantes sobre todo en Estados Unidos; y Comités de Hermanamientos que centrada en dar seguimiento a los acuerdos que el estado de Jalisco signa con otros actores internacionales (Villarruel, 2010).

Con la llegada de Francisco Ramírez Acuña al Poder Ejecutivo estatal en 2001, la condición de pertenecer al mismo partido político de su antecesor permitió la continuidad de gran parte de las estrategias en materia internacional anteriormente mencionadas y, por tanto, la consolidación de sus objetivos.

En el caso del Programa 3x1 que comenzó a operar en el año 2000, éste fue consolidado durante los siguientes años, llegando en 2005 a 808 obras realizadas y 96 municipios participantes con una inversión mayor a los 400 millones de pesos²⁶ y a la conformación de más de 120 clubes de migrantes nuevos hasta el año 2007 (Moreno, 2008).

En materia de promoción turística, la administración de Ramírez Acuña continuó con asistencia a ferias internacionales y la realización de las Semanas Jalisco haciendo uso del lema “Jalisco es México”.

Referente a la promoción económica y comercial, el gobernador y miembros de su administración realizaron más de 10 giras comerciales al exterior, enfocadas a Europa, América del Norte, Centroamérica y Asia, entre las que destaca la realizada en 2002 a la Región de Maule, Chile; misma que sentó las bases de una estrecha relación en la que se firmaron distintos convenios de cooperación y se abrió la Oficina Comercial del Maule en Jalisco. Este mismo año se abrieron el Centro Internacional de Comercio de Jalisco, el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco y la Oficina Comercial SEPROE²⁷ en Madrid (Moreno, 2008).

Por último, durante el sexenio de 2001 a 2006, se firmaron 104 acuerdos exteriores, un aumento considerable frente a los 49 realizados en la administración anterior (Moreno, 2008).

En el año 2007, con la llegada del priísta Emilio González Márquez a Casa Jalisco, el gobernador dio continuidad a gran parte de las acciones emprendidas por sus antecesores y al mismo tiempo, realizó importantes cambios con base en un enfoque distinto sobre las relaciones internacionales que su estado debía realizar.

Por ejemplo, muestra de ello es que en agosto de 2007 se elaboró un plan a largo plazo, rompiendo con los planes de corto plazo y con los ciclos sexenales de gobierno. Este Plan Estatal de Desarrollo 2030, versión 1.0, contempla por primera vez un apartado que habla sobre la internacionalización del estado haciendo énfasis en los retos que representa la globalización para Jalisco (Villarruel, 2010).

²⁶ Que incluye la aportación federal, estatal, municipal y de la comunidad migrante.

²⁷ Secretaría de Promoción Económica de Jalisco.

En su primer informe de gobierno, González Márquez planteó que las acciones internacionales se centraron más en fortalecer la competitividad del sector productivo, establecer alianzas comerciales, aprovechar los tratados internacionales firmados por México, posicionar las empresas jaliscienses en el exterior y fortalecer la red de contactos internacionales, incluyendo los hermanamientos, en beneficio de la capacidad exportadora del estado (Hernández, 2016).

De esta manera, el gobierno reestructuró el organigrama estatal, delegando la atención al migrante a la Dirección de Atención a los Jaliscienses en el Exterior perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Humano, dirección que centró su atención en ciudades como Chicago y Los Ángeles y continuó la operación del Programa 3x1 (Páez, 2015).

Referente a giras y actividades de promoción al extranjero, el jefe del ejecutivo local realizó 19 giras de promoción económico-comercial; la mayoría de estas a los Estados Unidos, país en el que hizo una fuerte promoción de empresas líderes en el ramo de la tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's). La campaña "Jalisco es México" continuó vigente hasta 2011, año en que cambio de nombre a "Jalisco Sucede Dentro de Ti" continuando con los mismos fines establecidos en los sexenios anteriores, además se inicio una campaña alterna en el mismo año nombrada "Yo Soy Panamericano" con miras a los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011.

Por su parte, en materia de cooperación académica, la Secretaría de Educación de Jalisco reporta que durante el sexenio 2007-2013 se formalizaron 172 instrumentos de cooperación educativa con el extranjero (Hernández, 2016).

También sobresale la organización de grandes eventos de talla internacional, tales como la Cumbre de Líderes de América del Norte y Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano en 2009; la Conferencia Plenipotenciaria de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y el Foro de Parlamentarios de Turismo en 2010. Estas y otras experiencias afines sentaron el precedente necesario para la creación de la Dirección de Grandes Eventos en el año 2011 (Lara, De la Torre, Echave, & Fierro, 2011).

Para el año 2012, y previo a la llegada de Aristóteles Sandoval a la gubernatura, la DAI se integró por cinco coordinaciones: Coordinación General de Asuntos Internacionales,

Coordinación de Hermanamientos y Protección de Jaliscienses en el Exterior, Coordinación de Cooperación Internacional Descentralizada y Coordinación General de Hermanamientos.

El cambio de administración estatal de 2013 respecto a la anterior representó constancia en las políticas públicas referentes a la acción exterior del estado, esta vez plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, mismo que identifica los problemas y las áreas de oportunidad más relevantes en materia de vinculación, cooperación y posicionamiento internacional. De igual forma, el documento establece que el camino para el desarrollo de este tema es ampliar, fortalecer y mejorar el aprovechamiento de los vínculos de cooperación internacional, organizar el capital humano que tiene el estado en otras partes del mundo y aprovechar las ventajas competitivas e infraestructura de clase mundial con que cuenta Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2016).

Actualmente la DAI continua adscrita al Despacho del Gobernador y realiza las actividades para las que fue creada, mientras que las demás secretarías estatales llevan a cabo acciones internacionales según su ámbito de acción.

Las instancias de esta categoría más destacadas a este respecto son la Secretaría de Promoción Económica, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Seguridad Pública (Villaruel, Acosta, Hernández, & Padilla, 2016), las cuales cuentan con las siguientes características:

- La Secretaría de Promoción Económica creó el Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado (Jaltrade), que tiene como objetivo fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera en el estado. Dicho órgano surge a partir de que el sector privado promovió su reestructuración en 1998, sustituyendo a las Casas Jalisco en el extranjero.
- La Secretaría de Educación cuenta con una Dirección de Relaciones Internacionales, creada en 1999, la cual realiza un importante trabajo por mejorar el sistema de educación en la entidad, estableciendo mayores vínculos con contrapartes en el extranjero para impulsar el intercambio académico, sobresaliendo el Programa Binacional de Educación Migrante Migrante México-Estados Unidos capítulo Jalisco (PROBEM JAL).

- La Secretaría de Turismo realiza por definición distintas acciones internacionales como programas de promoción internacional y atracción de inversiones en centros turísticos locales.
- La Secretaría de Seguridad Pública desarrolla también acciones internacionales, estableciendo programas de cooperación con distintas instituciones y organismos internacionales con el fin de conservar y mantener el orden, la tranquilidad y seguridad pública (Villarruel, 2010).

2.4 Ciudad de México. Una ciudad global.

La selección de la Ciudad de México como tercer y último caso de análisis de institucionalidad de la internacionalización de las unidades subnacionales mexicanas se debe a que actualmente representa un ejemplo a seguir no solo en el país, sino también en el mundo. La capital mexicana ha logrado consolidarse como un actor global que comprende en gran manera el papel que las Relaciones Internacionales juegan hoy en el Sistema Internacional y el área de oportunidad que representan para atender a su ciudadanía.

Como parte de la actual conformación de la Ciudad de México, se debe recordar que previo a una reforma Constitucional en enero de 2016, la ciudad era denominada Distrito Federal y contaba con una naturaleza jurídica distinta (Serna, 2016). Esta naturaleza jurídica implicó que durante muchos años la ciudad fuera gobernada por un regente designado por el Presidente de la República y los asuntos internacionales fueran manejados casi en su totalidad por la SRE.

Si bien existen antecedentes de acción internacional de la Ciudad de México previos a la Ley de Celebración de Tratados, como la firma de su primer hermanamiento con la ciudad de Los Ángeles en 1969 o el hermanamiento con la ciudad de Chicago en 1991²⁸, no es sino hasta 1994 que el entonces Regente, Oscar Espinosa Villarreal, creó una oficina responsable de las relaciones internacionales de la ciudad, dirigida principalmente a atender al cuerpo diplomático y consular residente en la ciudad y a responder las demandas tradicionales de protocolo de una

²⁸ Ambos dirigidos por el Gobierno Federal a través de la SRE.

ciudad capital (Gómez & Zapata, 2016), estableciendo un claro inicio de la institucionalización de su acción exterior.

Como primer jefe de gobierno democráticamente electo de la Ciudad de México (1994), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano²⁹ realizó importantes avances en materia de institucionalidad, siendo la primera la creación del Consejo Asesor Especializado en Asuntos Internacionales de la ciudad como un órgano permanente y de consulta y asesoría del Gobierno del Distrito Federal en materia de relaciones internacionales, cuyas atribuciones fueron las siguientes:

- Colaborar con el Gobierno de la Ciudad en la definición y puesta en marcha de un plan estratégico en asuntos internacionales, en el marco del programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000;
- Fomentar la colaboración entre los sectores público, privado y académico, para la atención y promoción de los asuntos internacionales de la Ciudad;
- Impulsar una mayor conciencia e interés entre la opinión pública acerca de los asuntos internacionales de la Ciudad;
- Elaborar estudios para mejorar la inserción y competitividad internacional de la Ciudad de México, con el propósito de presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal propuestas generales y específicas en materia de asuntos internacionales;
- Formular propuestas de criterios en materia de cooperación internacional, con otras grandes ciudades, asociaciones internacionales de ciudades y organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas;
- Participar en las actividades protocolarias del Distrito Federal y opinar sobre el otorgamiento que éste haga de reconocimientos protocolarios a visitantes extranjeros distinguidos (Diario Oficial de la Federación, 1996).

La segunda fue la creación de la Coordinación General de Asuntos Internacionales en 1997, puesto que para ese momento ya existía una cantidad importante de organizaciones internacionales dedicadas a trabajar los temas de las grandes ciudades y de las metrópolis y la Ciudad de México no podía quedarse ajena a esa realidad (Cárdenas, 2015).

²⁹ Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); becado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia para elaborar su tesis profesional.

Simultáneamente, en estos años el Gobierno de la Ciudad de México desplegó un amplio programa de vínculos con el extranjero que incluyó giras del Jefe de Gobierno a Argentina, Brasil, Estados Unidos y Europa, así como la firma de numerosos acuerdos de hermanamiento y cooperación, principalmente con ciudades de América Latina y EUA (Gómez & Zapata, 2016).

La siguiente administración fue encabezada por Andrés Manuel López Obrador desde el 2000 hasta mediados del 2005 -momento en que el Jefe de Gobierno dejó su cargo para participar en las elecciones presidenciales de 2006- y concluida por Alejandro Encinas Rodríguez hasta el año 2006.

La acción internacional de la ciudad se vio drásticamente limitada a partir de la publicación de la Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal en diciembre de 2003, la cual estableció que cada dependencia podía realizar un viaje oficial al extranjero por año.

Asimismo, la Coordinación de Asuntos Internacionales desapareció y fue sustituida por la Subdirección de Protocolo, misma que restringía sus funciones a la recepción de huéspedes distinguidos, abandonando las giras al exterior y congelando los acuerdos de cooperación internacional que estaban vigentes (Gómez & Zapata, 2016).

Durante su gestión, López Obrador no realizó algún viaje al exterior para promover la entidad internacionalmente. Por su parte, Encinas Rodríguez realizó como Secretario de Gobierno giras por Washington D.C. y Massachusetts en 2004, y como titular del Ejecutivo local, sólo realizó un viaje a Los Ángeles, California, en diciembre de 2005 (Schiavon, 2008).

Respecto a los acuerdos interinstitucionales, durante el periodo 2000-2006, también se realizaron esfuerzos mínimos con la firma de dos acuerdos, uno de cooperación con la Región de Valonia, Bélgica y otro de hermanamiento con la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

En materia de cooperación, en 2004 se puso en marcha el Programa de Retroadaptación de Equipos de Control de Contaminantes con una inversión de 350 mil dólares provenientes del gobierno estadounidense y 150 mil más del World Resources Institute y se trabajó en conjunto con el gobierno de China para la reabilitación del Barrio Chino en el centro de la ciudad (Schiavon, 2008).

El triunfo de Marcelo Ebrard Casaubón³⁰ y su llegada a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en diciembre de 2006, marcó el inicio de una nueva línea de acción exterior de la ciudad. Con una clara voluntad política de hacer de las relaciones internacionales un pilar de su administración, Ebrard dirigió los siguientes seis años las siguientes estrategias:

Cuadro 8 - Estrategias empleadas para la internacionalización de la Ciudad de México (2006-2012).

Giras al exterior, reuniones y visitas oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • El titular del Ejecutivo local realizó diversos viajes al extranjero, visitando países como Alemania, China, Estados Unidos y Reino Unido. • Se llevaron a cabo reuniones con los alcaldes de Beijing, Londres, Berlín, Washington D.C., Sao Paulo y Hamburgo. • Se recibieron visitantes de alto nivel como el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg y el entonces alcalde electo de Buenos Aires, Mauricio Macri. • En 2010 la Ciudad de México fue sede de la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, Tercer Congreso de CGLU. • Se entregó la llave de la ciudad y se reconoció como huéspedes distinguidos a distintas personalidades extranjeras. Entre ellos Michelle Bachellet, José Luis Rodríguez Zapatero, Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva, Al Gore, Xi Jinping, Nicolás Sarkozy, etc.
Oficinas y órganos especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Se reestableció la Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI) y se le da prioridad. • Se nombraron especialistas en relaciones internacionales en la CGAI.
Asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> • La Ciudad de México aperturó representaciones en los Estados Unidos como vínculo directo con la comunidad migrante.
Promoción turística, económica y comercial	<ul style="list-style-type: none"> • La administración capitalina realizó una campaña de publicidad internacional con apoyo del Consejo de Promoción Turística de México y socios comerciales en Estados Unidos, Europa, China, Corea, Japón y Brasil y participó en ferias internacionales de turismo. • Se nombraron personalidades como embajadores turísticos de la Ciudad de México. • La ciudad participó en ferias internacionales de turismo y fue sede de la primera Feria Internacional de Turismo de las Américas (2010). • Se institucionalizaron mecanismos para atraer inversión extranjera y promover las exportaciones locales. • Se definió la relación con China como “prioritaria” y se anunció la apertura de una cartera de proyectos de infraestructura e inversiones chinas en la ciudad. • Se realizaron reuniones con empresas tecnológicas (ZTE y Microsoft) para la colaboración en soluciones tecnológicas y de telecomunicación.

³⁰ Actual titular de la Secretaría de Relaciones Internacionales; licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México con especialidad en Administración Pública de la École Nationale d'administration de París.

Convenios y acuerdos de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la reactivación de acuerdos de cooperación y hermanamiento existentes. • Desde 2007 inicia el Programa de Becas Ciudad de México-China. • Se firmaron convenios de colaboración con la Academia de Ciencias de Nueva York, el Centro Latinoamericano de Física y la Escuela Nacional de Administración de Francia.
Cooperación con organismos y redes internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • La Ciudad de México participó en reuniones, foros y actividades de organismos internacionales, como la ONU. • En 2006 se presentó junto con el UNICEF un estudio sobre la situación de la población infantil y adolescente que no asistía a la escuela. • Con la finalidad de implmentar el programa Urban-Heart, se realizó una alianza con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2008.
Eventos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • En 2006, el gobierno capitalino se propone convertir a la ciudad en la Capital del Espectáculo, iniciando una serie de exposiciones y presentaciones de artistas internacionales. • Se realiza la Feria de las Culturas Amigas a partir de 2009. • La Ciudad de México fue nombrada en 2010 Capital Iberoamericana de la Cultura.
Políticas medioambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Ebrard buscó hacer de la Ciudad de México, la ciudad con el programa ecológico más importante de América Latina y concibe el Plan Verde de la Ciudad de México en 2007. • La ciudad logró el apoyo financiero a programas de mejoramiento ambiental, por ejemplo la aportación de 200 millones de dólares de la fundación William J. Clinton y de 68 mil libras de la Embjada Británica. • Se realizó la firma de convenios de colaboración medioambiental entre órganos de la ciudad y otros actores internacionales, entre estos, el Ministerio para el Ambiente, Tierra y Mar de la República Italiana, el Banco Mundial, la US-AID, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en Schiavon Uriegas, J. A. (2008). Las relaciones internacionales del Distrito Federal. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 175-204). Ciudad de México: UNAM. Recuperado el 23 de marzo de 2020; Gobierno del Distrito Federal. (2011). *Ciudad de México, Ciudad Global: Acciones locales, compromiso internacional* (Primera ed.). (J. Meléndez Yúdice, & E. Zapata Garesché, Edits.) Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de https://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitaless/ciudad_global.pdf

La actividad local y de carácter internacional emprendida por el Distrito Federal trajo consigo significativos cambios, no solo en sus habitantes, sino además en la percepción de la ciudad ante el mundo. Así la ciudad y su gobernante obtuvieron numerosos reconocimientos a nivel internacional. Por mencionar algunos, el Premio Mundial ONU-Hábitat al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en 2011; el Premio en Buenas Prácticas en Participación Ciudadana del Observatorio Internacional de Democracia Participativa en 2009; el premio Género y Justicia al Descubierta del Women's Link Worldwide en 2009 y el premio World Mayor de la Fundación City Mayors a Marcelo Ebrard como mejor alcalde del mundo.

Con la llegada de Miguel Ángel Mancera Espinosa a la Jefatura de Gobierno (2012) la mayoría de las estrategias de internacionalización de la anterior administración no solo continuaron y se consolidaron, también por primera vez, la acción internacional se inscribió como uno de los ejes transversales al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (20013-2018) definiéndola e impulsándola en función de los siguientes objetivos estratégicos:

- Consolidar a la Ciudad de México como una capital con presencia internacional mediante el fortalecimiento y diversificación de sus vínculos con gobiernos locales, gobiernos nacionales, redes de ciudades, organismos internacionales, el cuerpo diplomático acreditado en México y las misiones de México en el extranjero.
- Fomentar la internacionalización de las mejores prácticas del Gobierno de la Ciudad de México, así como el intercambio de experiencias con diversos actores internacionales en temas que resultan prioritarios tanto en nuestra agenda local como en la agenda global.
- Posicionar a la Ciudad de México como un referente internacional en materia de desarrollo social, sustentable y urbano en el marco de importantes espacios de diálogo, encuentro y cooperación.
- Impulsar la competitividad a nivel internacional en los ámbitos académico, tecnológico, cultural, económico, turístico y sustentable (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

Este nuevo grado de prioridad otorgado a la internacionalización de la ciudad, así como la transformación de su carácter jurídico (2016), permitieron a la administración en turno tener un alto grado de actividad internacional, misma que se materializó en las siguientes estrategias:

Cuadro 8 - Estrategias empleadas para la internacionalización de la Ciudad de México. (2012-2018).

<p>Giras al exterior, reuniones y visitas oficiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las giras al exterior dejaron de limitarse al Jefe de Gobierno y al titular de la DGAI, pasando a ser una herramienta de gran utilidad para la administración mediante el envío de delegaciones especializadas; • De este modo, la ciudad logró reactivar o establecer nuevos convenios de cooperación internacional, así como realizar un sustancioso intercambio de experiencias en materia de cambio climático, movilidad, desarrollo urbano, comercio y turismo.
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> • La Ciudad de México se posicionó como un importante actor regional e internacional en el marco de foros y reuniones de alto nivel con representantes de gobiernos locales y nacionales. • El aumento en el número de visitas oficiales por parte de mandatarios locales y nacionales mostró a la capital como un destino clave para el encuentro y cooperación internacional. • Se recibieron Delegaciones Oficiales provenientes de Estados Unidos, Sudamérica, Europa, Asia y Medio Oriente, así mismo de organismos internacionales. • Se nombraron huéspedes distinguidos a mandatarios como Xi Jinping, Pedro Passos, Michael D. Higgins, François Hollande, Ollanta Humala, el Papa Francisco, Sergio Mattarella, Marcelo Rebelo de Sousa, etc.
Oficinas y órganos especializados	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas y proyectos de la CGAI fueron orientados a impulsar el intercambio y atractivo cultural turístico y comercial, así como a fortalecer vínculos de amistad y cooperación con ciudades y países. • El ex Jefe Capitalino, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, fue nombrado titular de la CGAI, misma que fue creada durante su gestión.
Asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> • El programa Casas de la Ciudad de México en el Exterior continuó para brindar atención a la comunidad migrante en el extranjero.
Promoción turística, económica y comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantuvo una estrecha relación de amistad y colaboración con distintas embajadas acreditadas en nuestro país, con las cuales, a través de eventos y proyectos especiales, lo cuales fomentaron el intercambio cultural, económico y turístico.
Convenios y Acuerdos de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Como instrumentos de cooperación internacional se optó por reactivar los ya existentes y diversificar los temas y actores involucrados en los nuevos. • Se ratificaron hermanamientos con distintas ciudades mediante la priorización de temas específicos, destacando los realizados con Berlín en 2013, Quito y París en 2014 y Montevideo en 2017. • Se firmaron convenios con organismos internacionales y otras ciudades. Entre estos los hechos con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2014, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 2016; Bogotá en 2014 y Moscú 2016; y el convenio tripartito con Buenos Aires y Sao Paulo en 2015.
Cooperación con organismos y redes internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Se impulsó la membresía y activa participación de la Ciudad de México en las principales redes de ciudades del mundo y organismos internacionales. • Las redes en que hubo mayor interés y participación fueron: CGLU, Alcaldes por la Paz, Red Metrópolis, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Red de Ciudades Suramericanas, la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y el Grupo de Liderazgo Climático C40. • En 2013 se realizó la presentación del Proyecto AL-LAS, con el objetivo general de fortalecer las relaciones internacionales de los gobiernos locales de América Latina, sus redes y asociaciones para mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo territorial. Transformándose en 2016 en Alianza AL-LAS
Eventos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • La Feria de las Culturas amigas se realizó con éxito durante toda la administración, cambiando de nombre en 2017 a Feria Internacional de las Culturas Amigas.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México. (2020). (Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales) Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/informes>; Gobierno del Distrito Federal. (junio de 2015). *Ciudad de México Internacional* (primera ed.). (J. Ibarra Castro, Ed.) Ciudad de México. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c91/e17/5c5c91e17d1af379685825.pdf>

En septiembre de 2018, ya con José Ramón Amieva como Jefe de Gobierno³¹ se firmó la Declaratoria “Ciudad de México Global”, un posicionamiento político en el que la capital mexicana se reconoce como un actor con responsabilidad y liderazgo global (AL-LAS, 2018).

En el marco de esta declaratoria, se asume a la acción internacional de la CDMX como una herramienta para favorecer su desarrollo económico, social y cultural y compartir su experiencia, saberes y conocimientos con otras ciudades del orbe. Con esto, la declaratoria busca aclarar que:

Como cualquier política pública, la internacionalización debe servir para mejorar las condiciones de vida en los territorios. Su institucionalización requiere de fomentar procesos para construir identidades y narrativas; sensibilizar y comunicar sobre el impacto positivo que esta temática tiene para la población; y medir y evaluar sus efectos y alcances al interior del gobierno, en el territorio y como parte de la agenda internacional de la ciudad (Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

Por último, se debe puntualizar que, reconociendo que existen otros actores, además del Gobierno de la Ciudad de México, que llevan a cabo acción internacional, este mismo año se realizó una modificación a la Ley Orgánica de Alcaldías. De esta forma, en el Capítulo III de las finalidades de las Alcaldías, artículo 20, apartado XXI, se faculta a las Alcaldías para contar con relaciones internacionales en coordinación con la ahora llamada Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales (CGAAI) (Diálogos para una CDMX Global, 2019)

El inicio la administración de Claudia Sheinbaum³² en diciembre de 2018 representó un cambio de visión y estrategia en materia internacional para la capital del país.

Este cambio se visualiza en el Programa de Gobierno 2019-2024, mismo que reconoce su afinidad con los objetivos de distintas agendas mundiales, particularmente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Gobierno de la Ciudad de México, 2019) y plantea su acción

³¹ Tras la renuncia de Miguel Ángel Mancera el 29 de marzo de 2018.

³² Primera Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de alternancia desde la apertura democrática de 1994.

internacional en torno a seis ejes de gobierno: Igualdad de Derechos; Ciudad Sustentable; Más y Mejor Movilidad; Ciudad de México, Capital Cultural de América; Cero Agresión y Mayor Seguridad; y Ciencia, Innovación y Transparencia.

Actualmente la Jefatura de Gobierno ha hecho públicos dos informes semestrales de acción internacional correspondientes al año 2019 en las que destacan las del siguiente cuadro.

Cuadro 10 - Acciones internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (2019).

Giras al exterior, reuniones y visitas oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión bilateral con el Embajador de los Estados Unidos. • Reunión bilateral con el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia. • Segunda Reunión de las Ciudades Líderes de los ODS. • Reunión bilateral con la Vicegobernadora de California. • Reunión de trabajo con la Delegación de la Municipalidad de Shanghai.
Oficinas y organos especializados	<ul style="list-style-type: none"> • La CGAI pasó a ser la CGAAI. • Presentación del Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2018-2014, en el que se plantea la acción internacional de la ciudad en torno a distintos ejes del gobierno. • Se creó el taller “Ciudades y territorios de Paz” en colaboración con la UCCI.
Convenios y acuerdos de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con Seúl para el Fortalecimiento de la Cooperación estratégica. • Programa de Cooperación con la Alcaldía de Moscú
Cooperación con organismos y redes internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Cooperación Integral de la UCCI. • Convenio Marco de Colaboración con la CEPAL.
Eventos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de: la Tercera Reunión del Foro de la CEPAL; el Congreso y Cumbre Mundial de la CGLU y; la Conferencia Internacional del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Informe semestral 2019-1: Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/upload/public/5d5/19d/d06/5d519dd06737d670060067.pdf>; Gobierno de la Ciudad de México. (2020). *Informe semestral 2019-2: Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e6/046/54c/5e604654c068324_6088767.pdf

Del mismo modo, la Coordinación General de Asesores y Asuntos internacionales experimentó cambios en su organigrama, conformandose ahora por la Dirección General, la Dirección Ejecutiva de Cooperación Internacional, la Dirección Ejecutiva de Representación Institucional, la Subdirección de Análisis y Estadística y siete Asesores de Programas y Proyectos Estratégico.

Los tres ejemplos del presente capítulo permiten identificar factores que influyen en el activismo e institucionalidad de la internacionalización de las unidades subnacionales mexicanas.

La más clara de ellas, a consideración personal, es la voluntad política. En los tres casos presentados se observa que, a partir de la llegada de un nuevo titular al Poder Ejecutivo Local (los tres de alternancia), las relaciones internacionales toman un papel de prioritario en la administración local. Una muestra de éste nivel de prioridad, es la creación de oficinas especializadas dependientes directamente del Despacho del Gobernador o Jefe de Gobierno.

De manera opuesta, también se observa que la falta de voluntad política puede afectar directamente la institucionalidad de la acción exterior y por tanto su continuidad, como ocurrió durante la Jefatura de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ya que, si bien en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 se resaltaba la importancia de fortalecer diversos vínculos de cooperación con sus contrapartes internacionales, el gobierno de la Ciudad de México perdió dinamismo (Grandas, 2019), desapareciendo la CGAI y la limitación de viajes al exterior.

Esta voluntad política puede estar ligada en gran medida al perfil de los mandatarios y experiencias personales. En el caso de Ernesto Ruffo Appel destaca el haber nacido en San Diego California y vivir en estado fronterizo. Por su parte Alberto Cárdenas Jiménez y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tuvieron experiencias académicas internacionales, el primero estudió su maestría y doctorado en la Universidad Politécnica de Madrid y el segundo obtuvo una beca para estudiar en Francia para realización de su tesis de licenciatura.

Enseguida de la voluntad política, se considera que, el conocimiento del contexto global y local es parte determinante de una adecuada estrategia de internacionalización de lo local. El análisis y entendimiento del entorno dentro y fuera de las entidades federativas mexicanas permite a sus mandatarios detectar áreas de oportunidad que permitan a éstas interactuar e insertarse con mayor éxito en el sistema internacional y por tanto, ofrecer mejoras sociales, culturales, económicas, etc. a su población, dentro y fuera de su territorio.

Ejemplo de este punto es lo realizado durante la administración de Cárdenas Jiménez quien fijó como objetivo proyectar una imagen positiva de Jalisco en el exterior, entendiendo las

principales problemáticas en el estado, el narcotráfico y la corrupción. Asimismo, la visión que tuvo Marcelo Ebrard en la Ciudad de México, internacionalista, quien comprendió el papel que la ciudad juega como capital del país y la heterogénea realidad en la que vivían sus habitantes, por lo que a través de múltiples programas de cooperación con otros actores internacionales especializados, no solo cambió la vida de los capitalinos, sino la visión de la ciudad ante el mundo.

Como se mencionó con anterioridad, la existencia de oficinas de asuntos internacionales contribuye en la dinámica de institucionalidad de la acción exterior de las unidades subnacionales, pues son la clara materialización de los factores mencionados anteriormente, y el mecanismo adecuado a través del cual se coordinen y cumplan las metas deseadas, tal y como se nota en los tres casos de estudio.

Enlazado al factor antes mencionado, podemos situar dos más; la asignación de recursos (económicos, humanos, infraestructura, etc.) y la visión a futuro. Si bien la existencia de oficinas especializadas puede fortalecer y consolidar en gran manera la acción internacional, la existencia o ausencia de recursos puede significar el éxito o fracaso de la misma. Por su parte la visión a futuro, permite fortalecer la institucionalidad de tal modo que esta tenga continuidad pese a cambios administrativos.

Prueba de estos dos últimos factores es por una parte la creación de la CGAAI en la Ciudad de México y la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo 2030³³ en Jalisco.

Finalmente, se puede considerar que estas tres experiencias representan en su mayoría ejemplos a seguir de institucionalización de la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos, pues a través de ellas es posible visualizar similitudes, diferencias, tendencias y oportunidades representativas (Grandas,2019), mismas que podrían definir el camino adecuado para el aprovechamiento de áreas de oportunidad para la institucionalidad de la internacionalización del estado de Tlaxcala.

³³ Posteriormente Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.

Capítulo 3. La institucionalidad de la internacionalización de lo local en Tlaxcala (2017-2019)

3.1 Breve historia de la acción exterior del estado de Tlaxcala

La historia del estado de Tlaxcala resulta amplia y de suma importancia para la conformación de lo que actualmente es México. Si bien sus principales aportaciones a la vida del país fueron y son en su mayoría de alcance nacional, se considera que, destacan acciones de carácter e impacto internacional, mismas que se recapitularan a continuación, con el objetivo de explicar las bases de la internacionalización de la referida entidad federativa.

Previo a la llegada de los españoles al territorio de Tlaxcala, entre los siglos XIV y XV, ésta se ubicó entre los pueblos más importantes de Mesamérica. Para entonces, su comercio era intenso, dado que llegaba a la costa del Golfo, a la Península de Yucatán y hasta lo que hoy es Honduras (Rendón, 2016).

Según Rendón Garcini (2016), la bonanza y la aparición de enemigos³⁴, provocaron la necesidad de una nueva forma de organización y defensa, por lo que:

...los señoríos de Tlaxcala establecieron una serie de acuerdos para confederarse. Los señoríos mantenían su autonomía para gobernar asuntos internos y recabar tributos; pero, para decidir acerca de los problemas de interés común, había un consejo supremo compuesto por los casiques de los cuatro principales señoríos³⁵.

Con la llegada de Hernán Cortés y sus hombres en 1519, los tlaxcaltecas se enfrentaron con estos en varias batallas antes de valorar y sopesar la posibilidad de una alianza que hiciera frente a su enemigo en común: los mexicas.

Esta alianza a la que se considera la primera acción exterior de la historia de Tlaxcala consistió en: el cese de hostilidades entre las partes; la alianza militar para la dominación de Tenochtitlán y territorios vecinos; el respeto a la autonomía y formas de gobierno de los tlaxcaltecas; el reconocimiento del rey de España como autoridad suprema de los tlaxcaltecas y la aceptación del dios cristiano como el único y verdadero (Rendón, 2016).

³⁴ Destacando los mexicas.

³⁵ Ocotelulco, Tepecticpac, Tizatlán y Quiahuiztlán.

Durante los primeros años de la conquista española, el territorio de Tlaxcala y sus habitantes contaron con privilegios y distinciones con respecto al resto de la Nueva España, debido a que los tlaxcaltecas fungieron nuevamente como aliados militares de los españoles para la conquista de los territorios de la actual Guatemala, El Salvador, Honduras y Perú (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2020).

Para 1591, nuevamente, la participación de los tlaxcaltecas fue notoria en el proceso de colonización del norte de la Nueva España (territorio conocido como La Gran Chichimeca) con el envío de 400 familias a los actuales territorios de Jalisco y Coahuila, mismas que durante los siguientes dos siglos se expandieron a los actuales estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Jalisco, Nuevo León y en los territorios estadounidenses de Texas y Nuevo México (Rojas, 2016).

Este antecedente explica en parte, el hermanamiento entre la capital de Tlaxcala y los municipios de Saltillo en Coahuila, de Busatmante y Guadalupe en Nuevo León y Aguascalientes, Aguascalientes.

Durante el siglo XIX, la acción exterior de Tlaxcala en el México independiente fue prácticamente inexistente, con la excepción de la reimpresión del Lienzo de Tlaxcala y la obra “La Historia de Tlaxcala” de Diego Muñoz Camargo, que, por ordenes del Gobernador Próspero Cahuantzi,³⁶ se presentaron en la Exposición Mundial de Chicago de 1892 y la celebración del Congreso Internacional de Americanistas en octubre de 1895.

Ochenta años más tarde, en la década de 1970 se suscitaron dos importantes acciones en materia de cooperación internacional, la primera fue la puesta en marcha del Proyecto Puebla-Tlaxcala de la Fundación Alemana para la Investigación Científica,³⁷ el cual amplió los conocimientos acerca de los suelos, la geología, la geografía, la historia, la flora, la fauna, los agrosistemas y la red de mercados indígenas del estado (Rendón, 2016). La segunda consiste en la cooperación del gobierno estatal con Nacional Financiera para la instalación de parques industriales en

³⁶ Gobernador de Tlaxcala durante gran parte del porfiriato, de 1885 a 1911 (Ramírez, 1987).

³⁷ Organización central y autogestionada de las ciencias para el fomento de la investigación en universidades e instituciones de investigación de financiamiento público en Alemania.

territorio tlaxcalteca, contando con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A finales del siglo XX, el estado tuvo una mayor exposición y participación en el escenario internacional. Entre las acciones más destacadas se encuentran las siguientes:

La celebración del Primer Festival Internacional del Títere en 1983, organizado por el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, con apoyo de distintas instituciones públicas estatales y federales, cuyo objetivo fue preservar y difundir el arte de lo títeres mediante funciones y actividades que coadyuven al conocimiento, disfrute y preservación de este arte milenario (SIC México, 2020).

Entre los años 1985 y 1989 se celebraron los Simposios Internacionales de Investigaciones Socio-Históricas de Tlaxcala, organizados por el Gobierno del Estado de Tlaxcala, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Universidad Iberoamericana.

El 10 de marzo 1992 se iniciaron en el municipio de Santa Cruz Tlaxcala las llamadas Conversaciones de Tlaxcala³⁸, diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y miembros remanentes del Ejército Popular de Liberación (EPL), los cuales fueron finalmente suspendidos el 4 de mayo del mismo año ante la muerte del exministro Argelio Durán Quintero, a manos de un grupo disidente del EPL (Cruz, 2015).

El 7 de mayo de 1997, el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, visitó Tlaxcala en gira oficial a nuestro país, acompañado por el entonces Presidente Ernesto Zedillo. Ambos fueron recibidos por el Gobernador Antonio Álvarez Lima (1993-1999), quien hizo énfasis durante su discurso en la preocupación por los Derechos Humanos de los tlaxcaltecas migrantes en Estados Unidos (Gallegos, 1997).

Tres años más tarde, el 4 noviembre del 2000, siendo gobernador de Tlaxcala Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005), se recibió a la Reina Sofía de España y al ministro de Asuntos Exteriores del mismo país, Josep Piqué, quienes realizaron un breve recorrido en sitios históricos del estado (Fundación Reina Sofía, 2020).

³⁸ Trasladas desde Caracas, Venezuela, posterior al golpe de estado en este país el 4 de febrero de 1992.

Durante la siguiente administración estatal, encabezada por Héctor Israel Ortíz Ortíz (2005-2011), se promulgaron la Ley de Fomento Económico del Estado de Tlaxcala (2009) y la Ley de Turismo para el Estado de Tlaxcala (2010); ambas con repercusión internacional. La primera estableció como objetivos, la atracción de IED, el aumento de exportaciones, el establecimiento de alianzas con empresas extranjeras y la organización y participación en eventos empresariales de nivel internacional. La segunda se limita a la atracción de turismo extranjero al estado, sin establecer con mayor precisión los medios para alcanzar tal objetivo.

En 2011, dando un paso importante en la institucionalización de la acción exterior del estado, se publicó el Reglamento de la Ley de Fomento Económico del Estado de Tlaxcala. Directriz que estableció la creación de la Dirección de Desarrollo Exportador, entre cuyas funciones se encontraban:

- Operar la Impulsora de Oferta Exportable del Estado de Tlaxcala con el objetivo de acercar apoyos de carácter temporal a la micro, pequeña y mediana empresa para que incursionen, consoliden o diversifiquen en mercados internacionales;

- Coordinar acciones a fin de promover la presencia de los productos exportables del Estado en nuevos mercados, mediante participación en ferias, exposiciones internacionales, particularmente en los países con los que México ha suscrito tratados de libre comercio o instrumentos similares;

- Organizar, promover y participar en congresos, seminarios, encuentros de negocios y otros eventos de capacitación que desarrollen a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) del Estado, para competir en los mercados internacionales particularmente con los países en los cuales México ha establecido acuerdos comerciales preferenciales (Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2011).

No obstante, en lo hechos, la acción internacional del estado se limitó a un reducido número de actos realizados para la atracción de inversión extranjera directa, destacando en noviembre 2007 el viaje de tres funcionarios estatales a Alemania para promover al estado como punto de inversión (Avendaño, 2007).

Para muestra de este bajo nivel de acción exterior, en 2010, los índices de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) ubicaron a Tlaxcala en relación a las entidades federativas mexicanas en el lugar número 28 en el rubro de aprovechamiento de las relaciones internacionales (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2011).

La llegada de Mariano González Zarur al Palacio de Gobierno de Tlaxcala representó un aumento considerable en la acción exterior del estado y también en el registro de las actividades en este ámbito. Las principales actos de este carácter de 2011 a 2016, se presentan en la siguiente tabla:

Cuadro 11 - Estrategias empleadas para la internacionalización de Tlaxcala (2011-2016).

Giras al exterior, reuniones y visitas oficiales	<ul style="list-style-type: none"> • El titular del ejecutivo local realizó giras de trabajo a Japón, Italia, Alemania, Estados Unidos, Austria, Portugal, Suiza, Holanda, República Checa y España. • Se recibieron en el estado a los embajadores en México de Japón, Brasil, Alemania, Taiwán, Guatemala, Colombia, Malasia, Indonesia, Chile y Sudáfrica. • El gobernador sostuvo reuniones de trabajo con los embajadores en México de Alemania, Japón, Austria, Estados Unidos, España, Taiwán, China y Suiza.
Oficinas y órganos especializados	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2013 se promulgó la Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo del Estado de Tlaxcala. • En septiembre de 2015, el Reglamento de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico³⁹ establece la Dirección de Industria, la Dirección de Desarrollo Comercial y de Servicios y la Dirección de Promoción Turística⁴⁰
Asuntos migratorios	<ul style="list-style-type: none"> • Se promulgó la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes y sus Familias de Tlaxcala en el año 2012. Esta Ley estipuló la creación de la Dirección de Atención a Migrantes (DAM), perteneciente al Despacho del Gobernador. • Se inauguró el Centro de Atención a Migrantes de Tlaxcala en Casa Puebla de Nueva Jersey. • Durante sus giras de trabajo a Estados Unidos en 2011 y 2014, Mariano González sostuvo reuniones de trabajo con estudiantes y miembros de clubes de migrantes tlaxcaltecas
Promoción turística, económica y comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Se realizó de manera anual durante toda la administración el Foro Automotriz Tlaxcala, con la finalidad de atraer inversiones en el ramo al estado. • Se recibieron visitas de inversionistas provenientes de Estados Unidos, Malasia, Austria y Alemania.

³⁹ Creada en Julio de 2013, tras la fusión de la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Desarrollo Económico.

⁴⁰En diciembre de 2016, la Dirección de Desarrollo Comercial y de Servicios pasó a ser la Dirección de Desarrollo Comercial y Encadenamiento Productivo y, la Dirección de Promoción Turística transitó a ser la Dirección de Turismo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios estatales asistieron a foros industriales y de comercio como el Congreso Internacional de la Industria Automotriz y la Bilateral Business Summit (México-Alemania) y el Austrian Business Circle celebrados en México; el International Motor Show Car y Automechanika en Alemania; y el Foro Industrial en Austria. • Se atendió a medios de comunicación internacionales, personal de la Embajada de Canadá y Japón en México y operadoras turísticas italianas para la promoción turística del estado. • En el año 2014, el gobierno estatal tuvo participación en ferias internacionales de turismo como la Feria Internacional de Turismo de Berlín y la Feria Internacional del Turismo en Madrid. • Durante sus giras de trabajo, el gobernador realizó visitas a empresas del sector automotriz, principalmente en Alemania e Italia. • En el año 2011, el Santuario de las Luciérnagas en el municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista inicia actividades, haciéndose en el corto plazo, destino de turismo internacional.
Convenios y Acuerdos de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • En el año 2016 se firmó un convenio con la Representación de Taiwán en México para la trasmisión de novelas de este país en el sistema de televisión del estado. • La Embajada de Estados Unidos en cooperación con el gobierno estatal y la Procuraduría General de la República, inician trabajos para combatir la trata de personas en el estado.
Cooperación con organismos y redes internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionado a la Agenda de Competitividad de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, en 2014 se sostuvieron reuniones entre el titular de la Secretaría y el representante en México de Políticas Públicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). • Durante el sexenio se realizaron distintos acercamientos con la UNESCO a través del Instituto Tlaxcalteca de Cultura (ITC) para que sitios arqueológicos y festividades del estado fueran considerados Patrimonio Cultural de la Humanidad.
Eventos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • En 2014, el estado es sede del 4to. Premio Internacional de Kartismo y parte del recorrido de la Carrera Panamericana. • Se realiza anualmente el Festival Internacional del Títere “Rosete Aranda en el municipio de Huamantla.

Fuente: Elaboración propia.

Otras actividades relacionadas a temas internacionales fueron el trabajo en conjunto que se realizó con la SRE, a través de PRO-México, para la promoción del estado en el exterior, la difusión a misiones comerciales mexicanas en destinos como Turquía y Detroit, la capacitación a comerciantes para la exportación e importación de productos y por último, la asistencia en noviembre de 2015 de personal de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico (SETYDE) en la SRE a un curso en materia de internacionalización de los gobiernos locales.

Como es notable, las acciones de carácter internacional del gobierno estatal durante la administración 2011-2016 se enfocaron en el acercamiento comercial y turístico con países

Europeos, principalmente Alemania en el sector automotriz, pues se aprovechó la importante posición geopolítica del territorio tlaxcalteca, el cual tiene una ubicación natural en el eje de comunicaciones que va del puerto de Veracruz a la Ciudad de México, y el hecho de estar virtualmente rodeada por Puebla (Rendón, 2016), donde se ubican las plantas de Volks Wagen y Audi con dos plantas automotrices de capital alemán y con presencia a nivel mundial.

Los resultados de las estrategias antes mencionadas pueden ser interpretados de distintas maneras, si bien el flujo de IED rebasó los 250 millones de dólares (MDD) en 2011⁴¹ y 2016, en contraste, de 2012 a 2015, esta no superó los 145 mdd (Gobierno de México, 2020). Por otra parte, Alemania pasó a ser el segundo mayor inversionista externo en el estado, pues desplazó a Francia, país que ocupó este sitio durante la primera década del presente siglo (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017), por último, estas estrategias sentaron bases de cooperación que se solidificarían en la próxima administración.

3.2 Parámetros de evaluación sobre la acción exterior del gobierno del estado de Tlaxcala (2017-2019).

El siguiente apartado distingue y va a evaluar la acción exterior del gobierno del Estado de Tlaxcala durante la administración en curso (2017-2021) encabezada por Marco Antonio Mena Rodríguez.

Para tal finalidad se han tomado como base los parámetros de evaluación de Grandas y Prado (2017) en su texto intitulado “La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca”, adaptándolos al contexto de Tlaxcala en este periodo.

3.2.1 Legislación e instrumentos en materia de internacionalización en el estado.

En materia legislativa, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala como principal instrumento jurídico local no menciona de manera expresa facultades relacionadas a la acción exterior del estado. Únicamente se limita a hacer alusión de la relación entre los Derechos Humanos e instrumentos internacionales para garantizar su goce e interpretación en

⁴¹ 160 millones de dólares más que en 2010 (Gobierno de México, 2020).

el estado. Así mismo, en materia de desarrollo y planeación, se menciona que en el estado se promoverá el desarrollo económico abierto a la competencia nacional e internacional.

De manera paralela a la Constitución local, existen distintas leyes e instrumentos que involucran a otros actores internacionales y regulan la acción exterior del estado, siendo las siguientes:

-Ley de Deuda Pública para el Estado de Tlaxcala y sus municipios (2016)

Sobre la contratación de deuda pública, en línea con la Ley General de Tratados, se establece que no se podrán celebrar operaciones de financiamiento con gobiernos de otras naciones, con personas físicas o morales extranjeras, y tampoco podrán pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

El artículo 39, de la obtención de financiamientos mediante la emisión de valores en el mercado de valores mexicano, prohíbe la venta y/o cesión de bonos, certificados bursátiles, así como de certificados de participación ordinaria y otros títulos de deuda a extranjeros (sean estos gobierno, entidades gubernamentales, personas físicas o morales, u organismos internacionales).

-Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala (2000)

Esta Ley dispone en más de cinco de sus artículos, medidas relacionadas a la acción exterior de distintos actores locales en este sector. La mayoría de éstos se encuentran enfocados en el apoyo a estudiantes de educación media superior y superior⁴² y profesores e investigadores para la realización de estudios académicos en el extranjero y a la colaboración interinstitucional.

Por otra parte, se menciona que la educación deberá propiciar actitudes solidarias en el ámbito internacional y el respeto entre las naciones, además de fomentar una cultura a favor de la educación inicial, con el apoyo de distintos sectores, incluidos los organismos internacionales.

-Ley de Fomento a la Actividad Artesanal del Estado de Tlaxcala (2004)

La Ley específica que se deberán establecer las condiciones adecuadas para difundir, comercializar y consolidar la presencia de las artesanías tlaxcaltecas en los mercados nacional e internacional. Ello específicamente con el apoyo del fideicomiso denominado Fondo de la Casa

⁴² Haciendo énfasis con relación a la educación indígena.

de las Artesanías de Tlaxcala a través de la coordinación con los ayuntamientos y la elaboración del Programa Anual de Ferias y Exposiciones Nacionales e Internacionales.

-Ley de Fomento Económico del Estado de Tlaxcala (2009)

Esta Ley destaca por ser una de las que más regula y faculta al gobierno local y sus órganos en materia de acción exterior, misma que tiene como primer objetivo promover, fomentar e incentivar la actividad económica del estado para su desarrollo a nivel nacional e internacional, mediante las siguientes acciones:

- Promocionar los productos industriales, artesanales y actividades culturales del estado en ferias, exposiciones, foros y cualquier otra actividad relacionada a nivel internacional.
- La creación de nuevos productos en el estado para su exportación, principalmente a países con los que México tiene tratados internacionales de comercio.
- La atracción de inversión extranjera para la instalación de empresas extranjeras en el territorio local, así como el desarrollo y de las ya existentes.
- La vinculación del sector empresarial local con cadenas productivas internacionales.
- Difundir las ofertas y oportunidades de negocios internacionales a través de los diferentes medios de comunicación electrónica.
- Impulsar un modelo exportador que permita a las empresas instaladas en el estado ser altamente exitosas en los mercados internacionales.
- Denunciar el comercio ilegal o el contrabando de mercancías de procedencias extranjera (Ley de Fomento Económico del Estado de Tlaxcala, 2009).

-Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala (2018)

Referente a los migrantes, la legislación tlaxcalteca menciona claramente en distintas partes de la Ley que, el aparato gubernamental local garantizará el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los sujetos migrantes y sus familias reconocidos en -además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

La Ley establece que se debe actuar con énfasis a el reconocimiento de su personalidad jurídica, el acceso a la justicia, el respeto al debido proceso, el respeto a los Derechos Humanos, el acceso a la información y la protección y asistencia consular o diplomática para inmigrantes en territorio estatal y la defensa de los derechos de los sujetos migrantes residentes en el extranjero.

También la Ley dictaba la creación de un registro estatal de los sujetos migrantes que salen del territorio estatal y nacional, así como de aquellos que llegan al territorio del Estado, sean nacionales o extranjeros a través del Instituto Tlaxcalteca de Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias. Sin embargo, este instituto no se creó en los meses siguientes a su entrada en vigor (enero de 2018), por lo que en agosto de 2018 mediante el Decreto No. 152, se reformaron y derogaron diversas disposiciones que transfirieron sus facultades y responsabilidades a la DAM.

-Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (2014)

La Ley refiere en primer orden el apego de las autoridades en materia de seguridad pública y las instituciones policiales al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.

En segundo orden, la Ley indica que la autoridades e instituciones correspondientes podrán establecer colaboración y/o coordinación con las autoridades y unidades competentes, grupos y organismo internacionales que tengan relación con la investigación de delitos según su competencia, así como diseñar y establecer según su competencia los procedimientos de intercambio de información no policial, entre la institución y las agencias policíacas extranjeras, con base en los instrumentos internacionales.

En el caso del Insituto de Formación y Capacitación de Seguridad Pública, se faculta a este instituto para la celebración de convenios⁴³ con instituciones educativas y de formación especializada, nacionales y extranjeras con el objeto de brindar formación académica de exelencia a los servidores públicos.

⁴³ Relativos a becas e intercambio.

Finalmente, la ley reserva de manera exclusiva a mexicanos y sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión a extranjeros, la prestación de servicios de seguridad privada.

-Ley para el Fomento y Desarrollo del Turismo en el Estado de Tlaxcala (2013)

La ley tiene por principal objetivo promover la difusión de los atractivos turísticos del estado en el ámbito local, nacional e internacional, con apego a las normas establecidas por las leyes mexicanas y organismo internacionales.

En este texto, el tema internacional es mencionado en pocas ocasiones, destacando tres aspectos. El reconocimiento y respeto de normas y estándares internacionales en materia de turismo; el desarrollo de campañas de promoción turística en el exterior⁴⁴ y la promoción turística en Tlaxcala a destinos internacionales.

-Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Estado de Tlaxcala (2004)

Similar en principio a la Ley de Fomento Económico del Estado de Tlaxcala, la ley en cuestión se enfoca en las llamadas MIPYMES, pues busca incrementar su participación en los mercados nacional e internacional, así como su productividad y competitividad en los mismos a través de distintos mecanismos.

-Ley para la Prevención de la Trata de Personas para el Estado de Tlaxcala (2009)

Si bien la trata de personas en Tlaxcala es un fenómeno de carácter internacional debido a la existencia de tratantes tlaxcaltecas quienes explotan a mujeres víctimas de este delito en territorio nacional y los Estados Unidos, esta normativa publicada a finales de 2009, limita en sus renglones el tema en relación con otros actores internacionales a los siguientes tres puntos:

- Contar con los instrumentos jurídicos del marco normativo nacional e internacional vigentes.
- Las víctimas de trata, en caso de ser extranjeras, deberán recibir toda la información disponible sobre sus derechos, su estancia en el país, la búsqueda de su familia y la situación en su país de origen.

⁴⁴ De manera coordinada el estado y los municipios con la Secretaría de Turismo Federal.

- Garantizar a las víctimas extranjeras del delito sus derechos y el contacto inmediato con sus representaciones diplomáticas y con el Instituto Nacional de Migración.

-Otras leyes

Existen otras leyes que hacen mínimas menciones respecto a temas internacionales, en el caso de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tlaxcala, se menciona que los recursos destinado al desarrollo social podrán complementarse con recursos provenientes de organismos internacionales. Por su parte, las leyes de de Salud del Estado de Tlaxcala y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos aluden el respeto a los acuerdos internacionales de los que el Estado Mexicano es signatario.

-Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021

Además de la Constitución Local y las leyes antes descritas, existe el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED) como instrumento que, entre otras cosas, determina e impulsa la acción exterior del estado de Tlaxcala durante este periodo y reconoce al estado como un actor internacional.

En la introducción de este documento, se deja claro que se busca que el estado ocupe un lugar de mayor relevancia en el entorno nacional e internacional, entorno al que define como “cambiante” y del cual surgen oportunidades y amenazas para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017: 10).

Líneas más adelante dentro de la misma introducción, se menciona la participación y necesidad de integración del estado en el entorno global y de cómo el PED parte del análisis de los compromisos internacionales que México ha adoptado en distintas materias, principalmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las disposiciones internacionales de protección al ambiente (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017:10).

Dentro de su contenido posterior, en materia de inversión, se reconoce a la inversión privada como un importante motor para el crecimiento económico y un agente capaz de establecer vínculos económicos con otras regiones y países por medio del comercio internacional.

El PED 2017-2021 propone promover las ventajas competitivas del estado dentro y fuera del país para la atracción de este tipo de inversión, ya sea nacional o extranjera. También, posicionar a Tlaxcala como un lugar competitivo para hacer negocios e invertir, así como promover la internacionalización de las empresas del estado.

En lo alusivo a educación, se escribe que, frente a los retos que impone la globalización del conocimiento, es necesario fortalecer las políticas de internacionalización de la educación (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017:76), impulsando la movilidad estudiantil y docente.

Por otra parte, en el sector salud, establece como objetivo consolidar la continuidad y disponibilidad de los apoyos necesarios para que los investigadores de Tlaxcala puedan competir en los circuitos internacionales.

-Reglamentos

La mayoría de las leyes citadas con anterioridad cuentan con un reglamento correspondiente para su aplicación según las autoridades estatales. Por su parte, existen otros reglamentos como el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador⁴⁵, en el que se estipulan la existencia y funcionamiento de tres importantes órganos en materia de acción exterior, como la Dirección de Atención a Migrantes, la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal⁴⁶ y la Coordinación de Giras y Eventos Oficiales, los cuáles serán explicado a profundidad en apartados posteriores.

Ante lo mencionado anteriormente, se puede concluir que, si bien el PED 2017-2021 reconoce al estado de Tlaxcala como actor internacional y fija objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas a la acción exterior del gobierno estatal, resulta necesaria la promoción y creación de legislación e instrumentos especializados en la materia, puesto que esto permitiría impulsar, fortalecer y coordinar la acción internacional del gobierno estatal y sus distintos órganos mediante leyes y reglamentos que trasciendan administraciones y por tanto aumenten la institucionalidad de la misma.

⁴⁵ Publicado el 15 de Julio de 2016.

⁴⁶ Hoy Ciudad de México.

3.2.2 Articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local en Tlaxcala.

Como se mencionó en el primer apartado de este tercer capítulo, previo a la administración de Mariano González Zarur, la acción exterior del estado era limitada, dependiente en su totalidad de la voluntad política del ejecutivo en turno y compuesta por acciones aisladas, en su mayoría de bajo impacto.

Pese a la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales desde agosto de 2004, en el Tercer Informe de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala publicado en diciembre de 2010, encontramos que en 2007 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) colocó a la entidad en el último lugar del país en el tema de transparencia y que durante los siguientes tres años (hasta 2010) solo logró subir dos peldaños. Además, que la Comisión encontró que el principal problema en el cumplimiento de la Ley se encontraba en la voluntad política de entregar información por parte de quienes encabezaban las instituciones estatales y municipales (IAIP Tlaxcala , 2010).

Es a partir del año 2011 que pueden encontrarse informes públicos de actividades y gastos realizados por los organismos gubernamentales relacionados a la acción exterior del estado. Sin embargo, éstos no se encuentran clasificados de manera que puedan ser consultados en un solo documento o por separado de otras acciones de carácter local o nacional.

También es posible que a través de la Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (IAIP Tlaxcala) consultar información relacionada a la internacionalización de lo local, ya sea mediante sus bases de datos o bien, a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Por su parte, la articulación y coordinación de la internacionalización en la entidad, sienta sus bases en gran medida en tres reglamentos, el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico y el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

El primero, faculta al titular de la Dirección de Atención a Migrantes para:

- Asesorar y coordinarse con la dependencias y entidades nacionales e internacionales, así como organizaciones en el extranjero y cualquier organismo público o privado competente en la materia de atención a migrantes.
- Mantener una relación institucional con grupo y organizaciones de tlaxcaltecas en el extranjero.
- Dictar los lineamientos y directrices que norman los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior.

Por su parte, a la Representación del Gobierno del Estado en la Ciudad de México para:

- Establecer mecanismos de fortalecimiento de la gestión de gobierno con dependencias y entidades federales, gobiernos estatales e internacionales, así como con organizaciones nacionales e internacionales;
- Evaluar las oportunidades de proyección, comercialización y difusión de productos, servicios, atractivos turísticos en el Distrito Federal, entidades federativas y Embajadas;
- Coordinar las visitas de embajadores y/o representantes de organismos internacionales a la Entidad;

A la Coordinación de Viajes y Eventos le otorga la atribución de brindar el apoyo a la unidad administrativa competente para la integración de la agenda de trabajo del Gobernador en visitas al exterior cuando le sea requerido.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico, por su parte, atribuye a su secretario la responsabilidad de definir estrategias y acciones que permitan promover la oferta exportable del estado y tener un mayor aprovechamiento de los tratados y acuerdos comerciales internacionales, a fin de extender y fortalecer los vínculos del estado con el resto del mundo.

En su artículo 13 atribuye a la Dirección de Industria la promoción del estado con el objeto de atraer y captar proyectos de inversión mediante la participación en eventos nacionales e internacionales y el contacto con corporativos, embajadas, cámaras de comercio, etc. así como fungir como enlace entre los empresarios y organismos, dependencias federales, estatales y

municipales para la instalación de nuevos proyectos de inversión y la integración a encadenamientos de valor agregado en el ámbito de la producción nacional e internacional.

En el siguiente artículo, a la Dirección de Desarrollo Comercial y Servicios se le faculta para diseñar y aplicar políticas de fomento al desarrollo comercial y de servicios, que fomenten la creación o instalación de empresas en el estado y que participen en el comercio local, nacional o internacional, además de la vinculación con cadenas productivas a través del desarrollo de proveedores, del mismo modo se le faculta para coordinar la organización y promoción de ferias nacionales, internacionales, misiones comerciales y encuentros de negocios.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo atribuye al Secretario estimular el desarrollo turístico del Estado mediante la atracción de nuevas inversiones tanto nacionales como extranjeras.

En segunda estancia, a la Dirección de Promoción Turística la faculta para participar en campañas publicitarias, ferias, festividades, exposiciones y demás evento a nivel estatal, nacional e internacional a favor del posicionamiento del Estado como destino turístico y le confiere mantener una adecuada relación con periodistas, reporteros y corresponsales de medios de comunicación nacionales e internacionales especializados en turismo, y que puedan contribuir a la difusión de eventos, programas y atractivos turísticos en el estado.

A la Dirección de Planeación y Desarrollo Turístico únicamente la autoriza y responsabiliza de gestionar la ejecución de obras, servicios relacionados y acciones para el desarrollo sustentable del turismo local, a través de programas de apoyo estatal, nacional e internacional.

Con este panorama general de la articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local en el estado, se puede distinguir la falta de un informe *ad hoc* con el cual se pueda evaluar de manera objetiva las acciones de carácter internacional emprendidas por el gobierno estatal, el nivel de coordinación interinstitucional, los recursos asignados para realizarla y sus resultados.

3.2.3 Institución permanente y estable que gestione la acción exterior por parte del gobierno estatal.

Hasta la fecha de publicación de esta investigación, en el gobierno estatal de Tlaxcala no existe una oficina o institución especializada en asuntos internacionales y que coordine la acción exterior del aparato gubernamental (tampoco en ningún municipio), sin embargo, como se describió en los apartados 3.2.1 y 3.2.2, la acción exterior del estado se gestiona a través de distintas estancias, tales como las siguientes:

-Dirección de Atención a Migrantes

A pesar de que la Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala, publicada en diciembre de 2012 estipulaba la creación del Instituto Tlaxcalteca de Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias, es hasta marzo del año 2015, que el titular del Ejecutivo Local emite el reglamento correspondiente a la ya mencionada ley, y por el que se creó la DAM en lugar del Instituto. No obstante, es hasta agosto de 2018 que el Poder Legislativo reforma y deroga diversas disposiciones de la ley, dando carácter legal a la DAM como órgano dependiente del Despacho del Gobernador.

En su sitio oficial, se define a la DAM como el área del Gobierno del Estado, que tiene como principal tarea promover el respeto y la protección de los derechos de los migrantes, y tiene como misión:

Servir de enlace entre las instancias internacionales, federales, estatales y municipales, para canalizar a los migrantes tlaxcaltecas y sus familias, en las áreas o sectores de salud, derechos humanos, educación, desarrollo económico, turismo, cultura y las disposiciones jurídico administrativas aplicables (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2020).

-Representación del Gobierno del Estado en la Ciudad de México

Perteneciente al Despacho del Gobernador y con ubicación física en la llamada Casa Tlaxcala, en el Centro Histórico de la Ciudad de México, esta representación tiene por atribuciones apoyar en la promoción y difusión cultural y turística de Estado y fungir como enlace entre Gobierno Estatal y organismos federales, cuerpos diplomáticos, representaciones de otros

gobiernos estatales y representaciones de organizaciones internacionales e industria privada en la capital del país.

De manera más específica, en materia de acción exterior se encuentra facultada para:

- Establecer mecanismos de fortalecimiento de la gestión de gobierno con dependencias y entidades federales, gobiernos estatales e internacionales, así como con organizaciones nacionales e internacionales.
- Suscribir acuerdos de cooperación e inversión con grupos empresariales para el Estado cuando le sean encomendados por el Gobernador.
- Evaluar las oportunidades de proyección, comercialización y difusión de productos, servicios y atractivos turísticos en el Distrito Federal, entidades federativas y Embajadas.
- Suscribir previo acuerdo con el Titular del Ejecutivo, convenios entre entidades públicas, privadas e internacionales.
- Coordinar las visitas de embajadores y/o representantes de organismos internacionales a la Entidad.

-Coordinación de Giras y Eventos Oficiales

Esta Coordinación, también perteneciente al Despacho del Gobernador, y cuyo objetivo es garantizar que la organización y realización de los eventos y giras oficiales del titular del Poder Ejecutivo, se lleven a cabo conforme a los protocolos de logística y calidad óptimos, como se mencionó en líneas anteriores, únicamente se limita a brindar el apoyo a la unidad administrativa competente para la integración de la agenda de trabajo del gobernador en visitas al exterior.

-Dirección de Industria

Como parte de la Secretaría de Desarrollo Económico, la Dirección de Industrial de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Económico, en materia de acción exterior, esta dirección tiene la capacidad de establecer contacto, brindar asesorías, gestionar recursos, etc. con distintos actores como dependencias federales, corporativos, embajadas, cámaras de comercio, entre otros, con la finalidad de atraer inversión al estado e impulsar a las empresas ya instaladas en el territorio del estado y/o que cuenten con potencial de exportación.

Como una de sus estrategias principales, se encuentra la organización, desarrollo y seguimiento de eventos estratégicos de promoción económica del estado, así como su participación en ferias y giras de carácter internacional.

-Dirección de Desarrollo Comercial y de Servicios

Ubicada en el mismo nivel del organigrama y perteneciente también a la Secretaría de Desarrollo Económico, esta dirección tiene por objetivo diseñar y aplicar políticas de fomento al desarrollo comercial y de servicios del Estado, a través del apoyo para la creación o instalación de empresas, así como impulsar la competitividad de las MIPYMES que participan en el comercio local, nacional o internacional, además de la vinculación con cadenas productivas a través del desarrollo de proveedores.

Las atribuciones de alcance internacional con las que cuenta esta dirección son las siguientes: proporcionar asesoría y capacitación básica para facilitar la instalación o ampliación de negocios; propiciar la creación de establecimientos comerciales y de servicios, así como la ejecución de programas para apoyar las cadenas comerciales; coordinar la organización y promoción de ferias internacionales, misiones comerciales y encuentros de negocios; y diseñar y aplicar políticas y campañas que impulsen el desarrollo de los sectores comerciales y de servicios (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018).

-Dirección de Promoción Turística

Como fue descrito con anterioridad, la Dirección de Promoción Turística cuenta con la facultad de proporcionar información y material promocional a embajadas, operadores turísticos, agencias de viajes, medios de comunicación y organismos que puedan realizar promoción del estado; participar en ferias, exposiciones, campañas publicitarias y eventos con alcance internacional a favor del posicionamiento del estado como destino turístico; y mantener una adecuada relación con medios de comunicación extranjeros para la difusión de atractivos turísticos y eventos en Tlaxcala (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018).

Por tanto, pese a que existen en el organigrama estatal distintas áreas con facultades en materia de acción internacional, no existe una institución permanente y especializada que gestione y coordine la acción exterior del aparato estatal. Por otra parte, destaca el caso de la

Representación del Gobierno del Estado en la Ciudad de México, la cual fue desaparecida de facto en el año 2018 por el titular del Poder Ejecutivo, pero que, según la Plataforma Nacional de Transparencia y el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador continúa existiendo.

3.2.4 Definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios.

El Plan Estatal de Desarrollo 2017-2019, como fue mencionado en el apartado 3.2.1, es un instrumento en materia de internacionalización de lo local. Este cuenta con un apartado intitulado “Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción”, que, como su nombre lo dice, define las metas, y el camino a seguir para alcanzarlos durante la administración en curso. A continuación, se presentan aquellos que tienen un carácter internacional.

En el campo de Empleo, el objetivo 1.1 “Impulsar el crecimiento económico y la inversión en el estado” fija la estrategia 1.1.1 “Promover las ventajas competitivas del estado nacional e internacionalmente para atraer mayor inversión privada nacional y extranjera”, y como las líneas de acción las siguientes:

- Crear un sistema de atención y promoción de la inversión en el estado enfocado en sectores estratégicos y tradicionales con alto potencial.
- Crear un sistema de información actualizado sobre la disponibilidad de condiciones y recursos que facilitan la inversión del estado.
- Propiciar una mejor alineación de la oferta de capital humano adecuado a las necesidades de la industria local.
- Identificar y eliminar obstáculos regulatorios que afecten negativamente el clima de negocios e inversión en la entidad.
- Generar y articular esfuerzos interinstitucionales de la administración pública estatal orientados a elevar la competitividad del estado (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

Referente a Desarrollo Económico, el PED fija el objetivo 1.3 “Fomentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas del estado para elevar las oportunidades de empleo de las familias tlaxcaltecas”. Para tal meta, la estrategia que destaca por su alcance y prioridad

internacional es la 1.3.2 “Favorecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES del estado” que cuenta con las siguientes líneas de acción:

- Posicionar la marca “Tlaxcala” para promover productos con alto potencial y lograr su mejor comercialización.
- Favorecer la participación de MIPYMES en encadenamientos productivos locales y regionales.
- Potenciar la actividad artesanal del estado por medio del Programa de Fomento a la Producción Artesanal con capacitación, asesoría en comercialización y apoyos para participar en eventos de promoción.
- Detectar y asesorar a MIPYMES con potencial exportador para favorecer su internacionalización (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

Al llegar al rubro de Competitividad, la estrategia 1.4.2 “Posicionar a Tlaxcala como un lugar competitivo para hacer negocios e invertir, así como promover la internacionalización de las empresas del estado” del objetivo 1.4 “Elevar la competitividad mediante el apoyo al desarrollo de talento” establece las siguientes tres líneas de acción:

- Estructurar estímulos gubernamentales orientados a atraer inversionistas en sectores estratégicos.
- Fortalecer la colaboración interinstitucional entre gobierno, sector privado, instituciones académicas y sociedad para incrementar el atractivo del estado como destino de inversión.
- Promover la internacionalización de las empresas por medio de financiamiento y asesoría especializada (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

En materia educativa, se reconoce que frente a los retos que impone la globalización, es necesario fortalecer las políticas de internacionalización de la educación, mediante un enfoque que considere la coherencia de los planes de estudio y la movilidad de estudiantes y académicos (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2011). El único objetivo explícito relacionado con lo anterior mencionado es el 2.6 “Impulsar el desarrollo del capital humano en el estado y premiar el talento”, pues en la estrategia 2.6.2 “Estimular el talento estudiantil con apoyos para continuar sus estudios” se menciona la línea de acción siguiente:

Incrementar el número de becas de licenciatura y posgrado, especialmente de carreras afines a la vocación económica del estado, para tlaxcaltecas con alto potencial de desempeño, mediante la gestión proactiva de programas federales vigentes, así como de organismos internacionales y de instituciones privadas, así como la incorporación de nuevas becas estatales (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

En el Sector Salud, el documento en cuestión menciona la necesidad de consolidar la continuidad y disponibilidad de apoyos para que investigadores en el estado puedan competir en los circuitos internacionales. Sin embargo, no se encuentra objetivo explícito alguno que vincule a este sector con la acción internacional del estado.

El último rubro en que el PED señala objetivos explícitos es el de la Seguridad Pública, el primero, el Objetivo 3.8, “Promover una política de seguridad pública integral, encaminada a contar con instituciones efectivas, modernas, confiables y altamente capacitadas al servicio de la sociedad”, específicamente en su estrategia 4.1.2 “Creación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera Policial” señala la acción exterior a seguir por el gobierno estatal a través de las instituciones correspondientes. Estas líneas de acción son:

- Establecer convenios a nivel nacional e internacional para la obtención de recursos financieros destinados a la formación policial.
- Priorizar la capacitación del personal que haya cumplido satisfactoriamente con el requisito de evaluación, control de confianza mediante acuerdos institucionales con instancias nacionales o internacionales incluyendo empresas y organismos de la sociedad civil.
- Propiciar el intercambio académico y de experiencias con instancias nacionales e internacionales para el intercambio de mejores prácticas del quehacer policial.
- Policías de proximidad para atender al ciudadano en cualquier necesidad del servicio de seguridad pública, y al turismo en aquellas regiones (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

El segundo, el Objetivo 4.5 “Promover políticas, programas y acciones destinadas a la prevención de los delitos de alta incidencia en la entidad y contra la delincuencia” estipula como línea de acción de la Estrategia 4.5.2 “Uso de la tecnología policial” el obtener fondos y

proyectos nacionales e internacionales en donación para proyectos específicos de tecnología de soporte a la acción policial.

Como es posible visibilizar, el PED 2017-2021 reconoce al estado como actor internacional y define objetivos, estrategias y líneas de acción correspondientes a la acción exterior del mismo, lo cual indica de manera positiva la importancia que se dio a la misma desde el inicio de la administración en curso y que rige el comportamiento de las instancias gubernamentales correspondientes.

3.2.5 Sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales.

Actualmente en el gobierno estatal no existe un sistema de control y registro, específico y completo, de convenios, programas y proyectos internacionales.

Las dependencias y órganos estatales cuentan de manera individual con el registro de acuerdos, tratados, convenios, etc. realizados con actores locales, nacionales e internacionales y pueden ser consultados a través de sus unidades de transparencia o mediante la Contraloría del Ejecutivo, en cumplimiento con el Artículo 63, la Fracción XXIII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala.

No obstante, al consultar los documentos celebrados con otros actores internacionales, se debe hacer una clasificación manual o solicitar de manera expresa a través de una solicitud de información pública, vía plataforma de transparencia estatal o nacional.

En el caso de los programas y proyectos internacionales, el registro nuevamente es realizado por cada dependencia u órgano involucrado y transparentado por la misma y la Contraloría del Ejecutivo, con la única diferencia de que existe un tercer sitio de consulta de éstos, el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, siempre y cuando los programas o proyectos hayan sido publicados con anterioridad en este.

Nuevamente, si bien existe manera de consultar los convenios, programas y proyectos internacionales en los que el gobierno del estado es partícipe, no existe un informe *ad hoc* que concentre a los mismos para su consulta y medición de resultados.

3.2.6 Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior del gobierno estatal.

Sobre la existencia de recurso permanentes y contabilizados para el desarrollo de la acción exterior por parte del gobierno del estado, se rescatan en este apartado los órganos gubernamentales que la gestionan, poniendo especial énfasis al presupuesto y personal asignado.

En el PED 2017-2021, la internacionalización de lo local pasa de ser considerado una línea de acción, a ser estimada como estrategia y objetivo por sí misma, lo que permite a la mayoría de las áreas con capacidades de acción exterior tener una mayor estructura en términos de personal y presupuesto.

Durante el inicio de la administración de Marco Mena, se registró el mayor cambio sobre los recursos permanentes y contabilizados de las instancias pertenecientes a las actuales Secretarías de Desarrollo Económico y Turismo. Esto debido a que, durante la administración inmediata anterior, existió la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico (SETYDE)⁴⁷ y el 24 de marzo de 2017 por decreto del C. Gobernador, se formaron la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Desarrollo Económico.

Si bien el número y funciones de las direcciones, así como de sus departamentos, fueron muy similares a su antecesora, con la aparición por separado de estas secretarías, el principal cambio que puede advertirse respecto a su personal es la entrada en funciones de un nuevo secretario, y la presencia de departamentos jurídicos y administrativos divididos.

Con respecto a las áreas pertenecientes al Despacho del Gobernador, el principal cambio relacionado a los recursos humanos es la desaparición de facto en 2018 de la Representación del Gobierno del Estado de Tlaxcala en la Ciudad de México, tema en el que se ahondará en el siguiente apartado.

Como última anotación de este apartado, se hace la observación de que, en el Presupuesto de Egresos del Estado de todos los años correspondientes a esta investigación, en la categoría 1.4 Relaciones Exteriores de su “Clasificación funcional” no se asigna ningún peso. Lo que se

⁴⁷ Creada el 05 de Julio de 2013 por decreto del C. Gobernador, Mariano González Zarur. (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2015).

contrapone a las funciones asignadas a las mencionadas instancias con capacidad de acción exterior y acciones con fines de internacionalización de lo local, dejando ver la posibilidad de un entendimiento incompleto de estos conceptos para la realización del mencionado presupuesto.

3.2.7 Personal capacitado y especializado en materia de internacionalización de lo local.

Al no existir una oficina especializada en materia de internacionalización de lo local, el encontrar personal capacitado y especializado en la misma es complicado. Si bien en las estancias gubernamentales locales con facultades de acción exterior se puede encontrar personal con formación académica en comercio exterior o relaciones internacionales, esto no significa necesariamente que este este especializada en la internacionalización de lo local.

De este modo encontramos a personal de la Secretaría Políticas Públicas y Participación Ciudadana que en septiembre de 2017 asistió al Seminario “Fortaleciendo capacidades locales para la acción internacional” organizado por la SRE en coordinación con la CONAGO y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID).

Por otra parte, en el organigrama estatal destaca el cargo de Director de Atención a Migrantes, debido a que debido a que la Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala, determina en su artículo 18 que, se deberán cumplir los siguientes requisitos para ser titular de esta dirección:

- Ser tlaxcalteca o, en su caso, demostrar una residencia mínima de dos años en el Estado, inmediatamente anteriores al día de la designación.
- Contar con, experiencia mínima de tres años en materia migratoria, de derechos humanos y políticas públicas.
- No tener impedimento legal alguno para desempeñar el cargo (Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala, 2018).

Lo antes descrito es muestra de que permanece latente un importante déficit de recursos humanos especializados en materia de internacionalización de lo local en las áreas del

organigrama estatal que cuentan con capacidades de acción exterior. Esto podría significar el posible desaprovechamiento de áreas de oportunidad para la internacionalización de lo local.

3.2.8 Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala reconoce en el PED 2017-2021 la necesidad de integración del estado en el entorno global, y afirma que el plan mismo parte del análisis de los compromisos internacionales que México ha adoptado en materia de desarrollo humano, cuidado del ambiente y responsabilidad con el planeta, actualmente presentes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017).

La mayor apuesta de la administración encabezada por Marco Mena, en relación con lo expuesto en el PED 2017-2021, es la instalación del Consejo Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Puesto en marcha el 03 de abril de 2018, este Consejo se considera por decreto un organismo auxiliar de la planeación y vinculación del gobierno estatal con los poderes legislativo y judicial, los ayuntamientos, el sector privado, la sociedad civil y la academia. El Consejo Estatal tiene a su cargo la coordinación institucional e intergubernamental para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018).

El Consejo, se encuentra presidido por el titular del Poder Ejecutivo y se integra por los titulares de las siguientes dependencias estatales: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana; Secretaría de Educación Pública, Procuraduría General de Justicia; Coordinación General de Ecología; Secretaría de Salud; Secretaría de Planeación y Finanzas; Secretaría de Turismo; Secretaría de Fomento Agropecuario; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda; y Secretaría de Desarrollo Económico.

A su vez cuenta con invitados permanentes con derecho a voz a titulares de instituciones educativas públicas y privadas, cinco ayuntamientos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Estatal de Población.

Acorde a los lineamientos del Consejo, este deberá sesionar de forma ordinaria dos veces al año y de manera extraordinaria cuantas veces sea necesario a solicitud de su Presidente o del Secretario Ejecutivo. Hasta octubre de 2020, solo se ha hecho pública una sesión realizada en junio de 2019.

También en relación a la Agenda 2030, desde 2017, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en México en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), organizaciones civiles y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (US-AID), se gestó la iniciativa “Gobierno Abierto desde lo local para el Desarrollo Sostenible” (PNUD México, 2019).

Como parte de esta iniciativa se presentó en septiembre de 2019, la segunda edición del Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto, el cual incluso fue presentado en el Palacio de Gobierno de Tlaxcala. El programa tiene como propósito el fortalecimiento de capacidades, la vinculación y empoderamiento de una red de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible que promuevan la consolidación de acciones orientadas a fortalecer prácticas de transparencia y participación ciudadana a nivel local en el país (Gobierno Abierto desde lo local para el Desarrollo Sostenible, 2018).

En el caso de Tlaxcala, participaron cuatro agentes de cambio del estado en el programa, quienes crearon la aplicación móvil BONI, la cual tiene por objetivo alertar, socorrer, prevenir, denunciar y visibilizar la violencia de género contra mujeres y niñas. Y con ello contribuir al progreso de la meta 5.2 del ODS 5: Igualdad de género (Hernández Sánchez , Atempa Tuxpan, Barranco Acosta , & Gallegos Gómez, 2019).

Otra importante acción en relación con la agenda global y la Agenda 2030, es la firma del Memorándum de Entendimiento entre el PNUD México y el Gobierno de Tlaxcala en octubre de 2019, para el acompañamiento técnico y supervisión del PNUD para acelerar la reducción

de la pobreza en Tlaxcala con el programa Supérate (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2019) en coordinación con la Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana.

El gobierno estatal ha mostrado durante sus primeros tres años de mandato un amplio interés por trabajar en el cumplimiento de los Agenda 2030, realizando esfuerzos de coordinación con otros actores internacionales, en contraste, en relación a las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización, esta administración no ha emprendido acciones de coordinación notables, más allá de la capacitación de algunos funcionarios por parte de la SRE como se mencionó en el apartado anterior.

3.2.9 Coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México.

La Dirección General de Coordinación Política en la Secretaría de Relaciones Exteriores descrita en el segundo capítulo permite a las unidades subnacionales del país trabajar en conjunto con el Gobierno Federal y en sintonía con la política exterior del ejecutivo en turno.

Sin embargo, la existencia de esta Dirección General no asegura en su totalidad la coordinación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal en todos los ámbitos. En el caso de Tlaxcala, existen diferencias en el trabajo realizado con diferentes subdirecciones.

Ejemplo de una competente coordinación, es la que se realiza con la Subdirección de Viajes y Visitas con Gobiernos Locales, encargada de ofrecer apoyo a través de la red de Embajadas, Consulados y Misiones en el Exterior en las giras de trabajo al exterior que realicen funcionarios públicos, directivos de universidades y organizaciones de la sociedad civil, así como de fungir como vehículo entre funcionarios extranjeros que realicen visitas de trabajo en nuestro país. Trabajo que es visible en los viajes al exterior del Gobernador Marco Mena y sus reuniones con el cuerpo diplomático mexicano, ya sea de manera individual o en conjunto con otros miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

En contraste, encontramos lo realizado en conjunto con la Subdirección de Acuerdos Interinstitucionales, pues pese a existir acción exterior del estado, como la firma del Memorandum de Entendimiento entre el PNUD y el Gobierno de Tlaxcala en 2019, el último

acuerdo interinstitucional registrado ante esta instancia fue realizado en enero de 2001⁴⁸. Ello muestra falta de voluntad política en las últimas tres administraciones para el registro de estos acuerdos, o bien, ser un ejemplo más, de la dificultad que la DGCP presenta para la elaboración de acuerdos interinstitucionales con ella como garante.

La coordinación de la política exterior mexicana con la acción exterior del estado también se realiza en su mayoría a través del titular de la SRE, Marcelo Ebrard Casaubón, y el titular del ejecutivo local, Marco Mena, quienes en sus distintas reuniones han acordado impulsar la promoción comercial del estado en el exterior para la atracción de inversión extranjera y la atención coordinada para la atención de menores migrantes en su paso por Tlaxcala. Ello hace que, si bien existe coordinación entre la acción exterior del estado y la política exterior de México, esta no se realiza necesariamente a través de canales institucionales, lo que la supedita a la relación entre ambos titulares.

3.3 Acciones representativas de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala.

Entre 2017 y 2019, internacionalización del estado de Tlaxcala incrementó en gran medida respecto al sexenio inmediato anterior, particularmente en lo relacionado a su institucionalización. Por lo que, en este apartado, se hará mención y describirán las más representativas a consideración del autor.

-Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala

La legislación estatal en materia migratoria ha experimentado en los últimos años importantes transformaciones. En 2011 se publicó la Ley de Protección a Migrantes del Estado de Tlaxcala, misma que fue derogada con la aparición de la Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala en 2012, ley que tuvo el mismo destino que su predecesora, pues en enero de 2018 entró en vigor la aún vigente Ley de Protección y Atención a los Sujetos

⁴⁸ Acuerdo Regional de Cooperación, regiones de la Auracania y del Bío Bío, Chile - Estados de Chiapas y Tlaxcala - México.

Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala, misma que en agosto del mismo año fue reformada.

La publicación de esta última Ley en enero 2017⁴⁹ fue de suma importancia para la institucionalidad de la internacionalización del estado de Tlaxcala durante la administración en curso, esto en virtud de que la Ley misma otorga la aplicación de esta al titular de Poder Ejecutivo del Estado a través del Instituto Tlaxcalteca de Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias⁵⁰ y de las dependencias correspondientes, siempre en sintonía con la tradición humanitaria de México y su política migratoria, así mismo en congruencia con los convenios y tratados internacionales en los que nuestro país fuese signatario.

En este punto es importante mencionar que el citado Instituto, ya se encontraba presente desde la Ley de 2012, sin embargo, este nunca fue puesto en marcha y en su lugar durante la administración de Mariano González Zarur se creó la Dirección de Atención a Migrantes perteneciente al Despacho del Gobernador, dirección que continuó actividades durante la administración 2017-2021 a pesar de la entrada en vigor de la nueva Ley en 2018 en la que nuevamente se estipulaba la existencia de este.

No fue hasta las reformas y derogaciones realizadas mediante el Decreto No. 152 en agosto de 2018, que la DAM adquirió todas las facultades que al Instituto le habían sido otorgadas por la Ley. Dando así mayor institucionalidad al órgano, no solo mediante el Reglamento de la Ley, sino también con base en la legislación local y, por tanto, mayor certeza a los migrantes que pasan por el territorio del estado y a los migrantes tlaxcaltecas (la gran mayoría en Estados Unidos) y sus familias.

-Materia Educativa

En lo relacionado a la educación en el estado de Tlaxcala, encontramos múltiples esfuerzos de internacionalización y por impulsar su institucionalidad.

⁴⁹ Y que entró en vigor el 1° de enero de 2018.

⁵⁰ Tras las reformas realizadas en agosto de 2018, el Instituto pasó a ser la actual Dirección de Atención a Migrantes.

En 2017, el gobierno del estado en coordinación con el gobierno federal y la Unidad de Educación para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, participó en el proyecto “Evaluación de Impacto de la Autonomía de Gestión Escolar”, en el que primarias y secundarias locales comenzaron a seguir buenas prácticas internacionales en cada uno de los rubros que componen la gestión y el liderazgo escolar (Carmona, 2017).

Un año más tarde, en 2018, el titular del Ejecutivo anunció la creación del Sistema Estatal de Becas, que hasta finales de 2019 contaba con cuatro componentes de alcance internacional.

El primero de ellos en colaboración con la Embajada de China en México ofrecía becas a diferentes universidades del país asiático a jóvenes tlaxcaltecas que desearan cursar sus estudios de licenciatura, maestría o doctorado. El segundo tras la firma de un convenio de colaboración con la Universidad de Chicago, ofrecía a estudiantes tlaxcaltecas la oportunidad de cursar estancias de investigación y otras capacitaciones. El tercer componente fue materializado con la apertura del Centro Education USA Tlaxcala con la cooperación de la Embajada de Estados Unidos en México, espacio pensado para la capacitación y asesoría de jóvenes del estado interesados en participar en programas educativos en el país del norte. Por último, la llamada Beca Gobernador, otorga un incentivo económico a jóvenes tlaxcaltecas que estudien su licenciatura, maestría o doctorado en el extranjero.

-Clúster Automotriz Puebla-Tlaxcala

La creación del Clúster Automotriz Zona Centro (CLAUZ) en abril de 2017, representa uno de los más importantes logros en materia de acción internacional, no solo del estado de Tlaxcala, sino también del estado vecino de Puebla.

El establecimiento de este clúster es un paso importante en el aumento de la institucionalidad de la internacionalización de dos unidades subnacionales las cuáles buscan atraer IED a sus territorios aumentando su competitividad frente a otras unidades en el país. Esto a través de la coordinación no solo interinstitucional entre ambos actores públicos, además con la participación de actores nacionales e internacionales del sector privado y académico.

Creado en abril de 2017, el CLAUZ contó en su constitución con actores del sector privado (AUDI, Brose, Concorde Group, Edag, Industrian Norm, Rassini Frenos, Volkswagen de México, etc.), instituciones educativas (CIDAUT Latinoamérica⁵¹, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de las Américas Puebla) y dependencias gubernamentales (Secretaría de Desarrollo Económico de Tlaxcala, Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico del Estado de Puebla, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla, etc.)

Con la puesta en marcha del CLAUZ, como se mencionó en líneas anteriores, se da un nuevo grado de institucionalidad a la cooperación internacional descentralizada, siendo un ejemplo a nivel nacional de que la internacionalización de las unidades subnacionales mexicanas es posible y simboliza una gran área de oportunidad por aprovechar durante los próximos años para el desarrollo económico y social de su población.

- Agenda 2030

Con relación a los ODS, y en concordancia con el PED 2017-2021, como se mencionó en apartados anteriores, durante los tres primeros años de la administración dirigida por Marco Antonio Mena, el gobierno estatal puso emprendió diferentes trabajos en favor de este plan de acción internacional.

En el año 2018, mediante decreto, se creó Consejo Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030, como un organismo auxiliar de la planeación y vinculación del Gobierno Estatal con los poderes Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos, el sector privado, la sociedad civil y la academia (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018), refrendando el compromiso del gobierno para promover el logro de los ODS en el estado y sus municipios, los cuales resultan cruciales para identificar necesidades y definir estrategias de acción, como también para integrar intereses e incorporar actores en dichas estrategias (PNUD México, 2018).

⁵¹ Fundación para la investigación y desarrollo en transporte y energía, cuya sede se encuentra en Valladolid, España (Silva Méndez, 2017).

Además de la creación del Consejo, en octubre de 2019 se realizó la firma de un Memorando de Entendimiento entre el PNUD y el Gobierno del Estado de Tlaxcala. Los principales objetivos de este memorando son el acompañamiento y supervisión del PNUD al programa Supérate, cuya meta es reducir al mínimo la pobreza extrema en el estado y emprender un trabajo conjunto con los municipios para aumentar sus capacidades institucionales⁵².

El trabajo del gobierno del estado ha resultado propositivo y ha dotado de institucionalidad a sus dos principales acciones, por lo que es de esperarse que estas continúen durante la siguiente administración estatal.

-Seguridad

El gobierno local ha realizado en colaboración con la Embajada de los Estados Unidos en México una importante labor en la capacitación de sus funcionarios en temas de seguridad pública.

Las capacitaciones otorgadas abordan la violencia contra las mujeres, trata de personas, tráfico de drogas, vigilancia policial, proceso judicial, entre otros. Si bien estas iniciaron desde el año 2017, en junio de 2019 la cooperación se institucionalizó con la firma del Acuerdo de Colaboración entre la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Departamento de Justicia de la Embajada de los Estados Unidos, con el que se estableció la ejecución de un programa de capacitación y especialización en técnicas de investigación de delitos y la instalación de mesas técnicas y de asesorías con autoridades de inteligencia estadounidense.

De manera casi simultánea, en julio de 2019, la Secretaría de Seguridad Ciudadana formó parte de un Programa de Intercambio para la Profesionalización Policial, financiado por la Embajada de Estados Unidos en México, a través de la Iniciativa Mérida y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia.

⁵² En julio de 2020 el gobierno estatal y el PNUD dieron inicio al curso “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas y Funcionales de los Municipios del Estado de Tlaxcala” (PNUD México, 2020).

-Salud

Con el objetivo de mejorar y fortalecer la atención médica que se brindaba en el estado, en 2018 la Secretaría de Salud de Tlaxcala (SESA) trabajó en conjunto con diferentes organismos como Fundación Carlos Slim, País Vasco, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial.

Durante las reuniones, se dio a conocer que este trabajo de colaboración busca mejorar los servicios de primer y segundo nivel en el estado mediante la detección de áreas de oportunidad y el establecimiento de estrategias en materia de capacitación (Fundación Carlos Slim, 2018).

De este modo, nuevamente la administración 2017-2021 mostró la voluntad de establecer nuevos conductos de cooperación internacional descentralizada y su institucionalización.

En los primeros tres años de la administración estatal encabezada por Marco Antonio Mena, es notable que la acción exterior de Tlaxcala no solo aumentó en su institucionalidad, además de dar continuidad a las áreas de promoción comercial, turística y económica, la acción exterior se diversificó considerablemente pues dio mayor apertura a otros sectores como la educación, la seguridad y la salud.

3.4 Áreas de oportunidad para la institucionalización de la acción exterior del gobierno del estado de Tlaxcala.

Con conocimiento previo de qué es la internacionalización de lo local y el cómo ésta se realiza en México, específicamente en Tlaxcala por parte del gobierno estatal en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2019, es realizable un análisis de las áreas de oportunidad que se tienen para su institucionalización. A continuación, el autor hace mención y descripción de áreas de oportunidad que presenta la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala.

-Oficina de Asuntos Internacionales (OFAI)

Uno de los principales retos de las unidades subnacionales mexicanas en su internacionalización se refiere a la institucionalización y profesionalización, debido a que ante los periódicos cambios de administración, esta se puede ver sujeta y comprometida según los recursos, capacidades institucionales, intereses, perfiles y la voluntad política de los titulares del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, como se verá a lo largo del presente apartado, la creación de una OFAI resulta el eje de unificación de todas las áreas de oportunidad descritas.

Tomando en cuenta lo anterior y a fin de articular una diplomacia local que sea eficiente y complementaria a la política exterior nacional, en primera instancia resulta prioritaria la creación de oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos locales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013), es decir deberá reflejarse en la estructura institucional u organigrama de la administración, tomando el modelo de estructura interna que sea más útil para el tipo de gobierno local y para el alcance de los objetivos y prioridades de su acción internacional (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

En el caso del gobierno de Tlaxcala, el autor recomienda la creación de una OFAI perteneciente al Despacho del Gobernador con la finalidad de que la acción internacional misma sea dirigida por este y tenga las facultades suficientes para coordinar la acción internacional de todos los demás órganos del gobierno estatal además de las siguientes funciones recomendadas por la SRE con las adecuaciones correspondientes a la realidad del estado:

- Fungir como interlocutor privilegiado de la SRE y otras dependencias e instituciones en temas internacionales.
- Evitar la duplicación de esfuerzos entre las dependencias de la administración local.
- Vinculación con actores del sector privado, academia, sociedad civil y organismos no gubernamentales en temas internacionales.
- Organizar las giras al exterior con fines de promoción económica, cultural, cooperación y de vinculación política.

- Representar al gobierno local ante el gobierno nacional y los organismos internacionales, públicos y privados en temas de relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo⁵³.
- Promover la vinculación con el cuerpo diplomático acreditado en el país y con las representaciones diplomáticas y consulares de México en el mundo.
- Participar en la negociación y formalización de acuerdos interinstitucionales con sus similares en el extranjero, de conformidad con el marco jurídico aplicable.
- Propiciar la formación y capacitación de autoridades locales en temas internacionales.

La existencia de una OFAI en el organigrama del gobierno del estado podría traer consigo cuatro importantes beneficios, que, si bien pueden estar ya atendidos por otras estancias, esta oficina podría impulsar:

- Atracción de IED.
- Promoción de exportaciones de productos locales.
- Cooperación internacional descentralizada.
- Mejoramiento de la atención a migrantes en el extranjero (Schiavon, 2020).

Finalmente, esta oficina también tendría el potencial de atender otras áreas de oportunidad como la articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local; la existencia de un sistema de control y registros de convenio programas y proyectos internacionales; la asignación de recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior y; la coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México. Algunas de estas áreas de oportunidad serán descritas con mayor profundidad en las siguientes líneas.

-Coordinación con la Dirección General de Coordinación Política

Como se mencionó en el apartado 3.2.9 “Coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México”, Tlaxcala hasta el 31 de enero de 2019 únicamente contaba con

⁵³ Retomando las funciones relacionadas a temas internacionales de la desaparecida Representación del Estado en la Ciudad de México.

dos acuerdos interinstitucionales registrados en la DGCP de la SRE, de los cuáles no existe registro sobre las acciones emprendidas entre los signatarios y tanto tampoco de sus resultados.

Por otra parte, durante el periodo de estudio correspondiente a esta investigación, se tiene registro de la firma de un Memorando de Entendimiento entre el PNUD y el Gobierno del Estado de Tlaxcala durante el último trimestre de 2019⁵⁴, no obstante, este no fue registrado conforme la SRE recomienda.

Esto último indica dos posibles escenarios, la no comunicación entre la dependencia federal y el gobierno estatal, o la no coordinación entre estos actores. Esto representa una importante área de oportunidad para la internacionalización de lo local en el estado, para la reactivación de los acuerdos interinstitucionales ya registrados, el registro de otros acuerdos ya existentes y no notificados a la dependencia federal y el diseño y firma de nuevos acuerdos que convengan y sean de interés para el gobierno estatal. Lo que contribuiría a la creación de un sistema estatal de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales, mismo que podría desarrollarse a través de la propuesta OFAI.

-Capacitación y especialización en materia de internacionalización de lo local

La formación profesional de los funcionarios públicos estatales en materia de internacionalización de lo local es un tema que durante la administración correspondiente a esta investigación no ha sido abordado con profundidad. A pesar de la presencia de perfiles profesionales especializados en temas internacionales, únicamente existe registro en el actual gobierno de un funcionario de la Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana que asistió a capacitación referente a la internacionalización de lo local, por tanto, extender la participación de otros funcionarios adscritos a otras dependencias resulta deseable y necesario para aumentar la institucionalidad de la acción exterior estatal.

-Inclusión del sector privado, académico y ciudadano en asuntos internacionales

En palabras de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019) se recomienda para la internacionalización de un gobierno local:

⁵⁴ Del cual no existe registro ante la DGCP hasta noviembre de 2020.

...promover la colaboración y diálogo con todos los posibles socios desde el inicio y todo a lo largo de la elaboración e instrumentación de la estrategia⁵⁵. Se trata de un esfuerzo para armonizar y proyectar los intereses diversos en una visión común. Dicho diálogo puede ser institucionalizado a través de la organización de reuniones periódicas con organismos clave o la organización de foros de consulta con el público interesado. Adicionalmente, se pueden integrar consejos consultivos o redes de intereses como espacios para formalizar la concertación entre gobierno local, ciudadanos y otros actores (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Los “otros actores” a los que se hace referencia pueden ser sindicatos, líderes culturales y deportivos, cámaras empresariales locales, sociedad civil organizada, academia, clubes de migrantes, entre otros. La inclusión de estos actores manifestaría el interés del gobierno local por hacer de la internacionalización de lo local, una herramienta plural e incluyente que atendiera los intereses de la población además de los del gobierno mismo, lo que daría legitimidad a su actuar, reforzaría la rendición de cuentas, impulsaría la creación de nuevas alianzas estratégicas y garantizaría la continuidad de las iniciativas emprendidas referentes a su acción exterior.

-Participación en redes internacionales

Las redes internacionales son relaciones horizontales entre instituciones similares sin jerarquía y con objetivos en común, lo que genera beneficios como la consolidación de espacios de concertación para crear economías de escala y generar un valor añadido común, obtener un mayor poder de cabildeo y negociación, intercambiar experiencias e información y fomentar la colaboración con otras instituciones o niveles de gobierno (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019), en este caso subnacionales.

La participación en redes internacionales de gobiernos locales por parte del gobierno estatal es sin duda un área de oportunidad que pudiese traer consigo un importante número de beneficios a bajo “costo”, pues la afiliación a estos organismos internacionales puede lograrse a través de

⁵⁵ De internacionalización.

una simple solicitud escrita o con el pago de una cuota de afiliación anual que no suele ser costosa (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019).

Esta modalidad de cooperación descentralizada directa ha adquirido mayor relevancia en los últimos años, por lo que, dependiendo de las características del estado y los intereses de su gobierno, Tlaxcala podría integrarse a distintas redes que beneficien y contribuyan a su desarrollo en distintas áreas, del mismo modo que fortalezcan su presencia en la agenda nacional y global.

Conclusiones

La participación de los gobiernos subnacionales en el sistema internacional es un fenómeno que comenzó hace más de un siglo, y que a través de distintas acciones y actores registra mayor relevancia, y cuyo propósito es contribuir a la acción exterior de los países con la finalidad de atender de mejor manera y en mayor intensidad los intereses locales.

La presente tesis demuestra que la internacionalización de las unidades subnacionales en el mundo está en constante aumento, no sólo en número acciones, sino también en su grado de organización e institucionalidad, ésta última entendida como el conjunto de normas e instancias formales e informales especializadas que conducen y condicionan de manera permanente y uniforme el actuar de uno o más actores quienes persiguen objetivos definidos.

Esta investigación tiene por objetivo general analizar el proceso de institucionalidad de la internacionalización de lo local en el estado de Tlaxcala, y cómo ésta influye en la programación, acciones y resultados más sobresalientes en la materia de 2017 a 2019. Periodo que acumula más de 75 actividades de carácter internacional por parte del Gobierno del Estado y que presenta importantes avances en algunas de las variables estudiadas, mientras que en otras se visualizan aún áreas de oportunidad.

La institucionalidad de las relaciones internacionales de las unidades subnacionales es relevante dado que ésta da estructura y continuidad a las acciones emprendidas durante un periodo u administración determinada, la cual fija objetivos que requieren de recursos materiales y humanos, así como de un registro *ad hoc* y de evaluación de las acciones emprendidas para su reforzamiento o modificación.

Esta mencionada institucionalidad es necesaria en un contexto internacional cada día más interconectado y con nuevos actores. Así mismo, esta es deseable debido a que, con ella, unidades subnacionales como el estado de Tlaxcala, pueden fijar -y cumplir con eficacia y eficiencia- objetivos a mediano y largo plazo los cuales no dependan de voluntades políticas o un Plan Estatal de Desarrollo limitado a la administración en curso para el alcance de sus objetivos.

Se considera que el presente texto atiende un área de estudio de las relaciones internacionales de suma importancia en la cual se observa la interacción entre actores locales, así como nacionales e internacionales a través de distintos esquemas de cooperación.

Por tanto, se demuestra que las relaciones internacionales mismas, ya no son exclusivamente de los Estados-Nación y, que por tanto para los estudiosos de la disciplina existe un área de estudio que requiere mayor atención, la cual se encuentra en continuo desarrollo y posee un amplio potencial para influir en el contexto internacional vigente.

En el primer capítulo de esta investigación se precisa qué es la internacionalización de lo local y cómo ésta llegó a desarrollarse en lo que es actualmente. Se describe desde las primeras interacciones entre las ciudades fronterizas presentes en distintos países las cuáles compartían (y lo siguen haciendo) en mayor grado aspectos económicos, sociales y culturales que con otras ubicadas en un punto geográfico opuesto dentro del mismo país, lo que propició los primeros intercambios de experiencias y prácticas (Le Saux, 2015), alcanzando años más tarde, la creación de las primeras redes de ciudades en Europa.

Estas redes mencionadas con el paso de los años extendieron su alcance geográfico a ciudades fuera del viejo continente y actuaron contundentemente para ser participes en reuniones internacionales y por tanto, influir en las resoluciones emitidas en estos eventos, por lo que se cumplió el primer objetivo particular de exponer el desarrollo de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en las Relaciones Internacionales.

En el segundo capítulo se examinó la actuación de las unidades subnacionales mexicanas en el sistema nacional e internacional. En primera instancia se describió el marco jurídico que faculta y limita la acción exterior de las entidades federativas mexicanas, posteriormente, se enfatizó en la evolución de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que se describieron sus facultades y objetivos relacionados a la coordinación misma con la política exterior del país.

Así mismo, respecto al segundo capítulo, se analizaron tres entidades federativas mexicanas con un alto grado de institucionalidad en su actividad internacional, y cuyas experiencias que pueden ser analizadas, modificadas y replicadas en otras latitudes del país.

Se describió el proceso que siguieron tres entidades federativas que hoy resultan representativas en materia de institucionalidad de la internacionalización de lo local, por lo que se logró -explicar los elementos más representativos de la institucionalidad de la internacionalización de lo local en el caso de las unidades subnacionales mexicanas- correspondiente al segundo objetivo particular.

En el tercer y último capítulo se realizó un profundo análisis y diagnóstico con el propósito de distinguir el proceso de institucionalización de la acción internacional desde lo local en el caso del estado de Tlaxcala por parte del Gobierno del Estado y su incidencia en al programación, acciones y resultados más sobresalientes en la materia de 2017 a 2019. Ello se realizó mediante la recopilación de las experiencias de acción exterior del territorio tlaxcalteca desde la llegada de los españoles a su actual territorio, hasta el año 2019, con lo que se pretende dar al lector una visión más amplia de las particularidades que el estado presenta respecto a sus acciones hacia el exterior.

Seguido de esto último, se evaluó el grado de institucionalidad de la internacionalización de lo local según los siguientes criterios:

- Legislación en materia de internacionalización en el estado;
- Articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local en Tlaxcala;
- Institución permanente y estable que gestione la acción exterior por parte del gobierno estatal;
- Definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios;
- Sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales;
- Recursos permanentes y contabilizados, destinados a la acción exterior del estado de Tlaxcala;
- Personal capacitado y especializado en materia de internacionalización de lo local;

- Instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local; y
- Coordinación de la acción exterior del estado con la política exterior de México.

Respecto a la legislación en materia de internacionalización en el estado, se encontró que no existe legislación presente en la Constitución Local, no obstante, distintas leyes facultan y limitan la acción internacional del gobierno estatal en distintos rubros.

Por otra parte, relacionado a la articulación, coordinación y rendición de cuentas de la internacionalización de lo local, se encontró que no existe un registro unificado y/o uniforme *ad hoc* de la acción internacional, por lo que se complica su análisis y medición de resultados.

Aunado a esto último, la inexistencia de una institución permanente y especializada que diseñe gestione y evalúe la acción exterior realizada por el gobierno estatal, representa una de las principales áreas de oportunidad para la administración pública del estado, pues la creación de una Oficina de Asuntos Internacionales contribuiría en gran medida al fortalecimiento de la institucionalidad de la internacionalización de lo local.

En contraste, en relación con la definición de objetivos explícitos, sectores y regiones prioritarios, se encontró en que en el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, se definieron objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas a la acción internacional del estado, por lo que se justifica en gran medida la acción internacional del gobierno estatal.

Respecto a la existencia de un sistema de control y registro de convenios, programas y proyectos internacionales, es notoria la ausencia de un registro *ad hoc*, pues si bien existe registro de estos documentos suscritos en cada secretaría o dependencia, no hay control o padrón existente unificado.

Adicional a esto último, tampoco hay la designación de recursos permanentes y contabilizados destinados a la acción exterior estatal, esta se limita al ejercicio del titular de la dependencia correspondiente.

De manera paralela y relacionada, durante el análisis realizado, se encontró sólo a un funcionario público capacitado en materia de internacionalización de lo local en la administración actual. Es decir, si bien se pueden identificar perfiles especializados en las relaciones internacionales, estos no necesariamente cuentan con la capacitación óptima relacionada a la internacionalización de lo local.

Acerca de instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo, las políticas nacionales y de otros estados en materia de internacionalización de lo local, el estado de Tlaxcala presenta una participación destacada con relación a la Agenda 2030 mediante mecanismos de participación, no solo gubernamentales, sino también ciudadanos. Además de colaborar con organismos intergubernamentales en proyectos encaminados al cumplimiento de los ODS en el territorio tlaxcalteca.

Finalmente, en lo concerniente a la coordinación de la actividad internacional del estado con la política exterior mexicana, se observa que Tlaxcala es uno de los estados mexicanos con menor número de acuerdos interinstitucionales registrados ante la SRE, de los cuáles no existe información disponible sobre las tareas emprendidas y, por tanto, tampoco de sus resultados. Así también es posible visualizar la firma de un memorando de entendimiento entre el gobierno estatal y el PNUD México el cual no fue registrado ante el gobierno federal.

A diferencia de esta falta entre el gobierno estatal y la DGCP de la SRE, la relación entre el gobernador tlaxcalteca y el titular de la Secretaría es continua y estable con objetivos comunes enfocados al desarrollo económico del estado y asuntos migratorios.

Por tanto, tras analizar el estado actual de los distintos elementos que configuran la institucionalidad de la internacionalización de lo local, propuestos por Grandas y Prado (2017), en el caso del estado de Tlaxcala se puede concluir que, de no fortalecer y crear las instituciones indicadas, la internacionalización del estado podría verse en riesgo de disminuir en gran medida en futuras administraciones, pues esta se vería sujeta en gran medida a la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo local.

De este modo, la presente investigación lleva a concluir que el estado de Tlaxcala presenta características geográficas, económicas, culturales y sociales que pueden ser aprovechadas e

impulsadas a través de la internacionalización de lo local y, por tanto, captar los beneficios mencionados en el tercer capítulo, es decir, la atracción de IED, el aumento de exportación de productos locales, el desarrollo de nuevos esquemas de cooperación internacional descentralizada y el mejoramiento de las condiciones que vive su comodidad migrante en el extranjero.

De esta manera, es válido hacer mención de que de las dos teorías empleadas en la introducción de investigación (interdependencia compleja y liberalismo institucional), los postulados del liberalismo institucional lograron explicar de manera más acertada el objeto de estudio, dado que estos dictan que las instituciones son capaces de promover la cooperación internacional, moldeando expectativas y comportamientos en su ámbito de acción, con miras a conseguir objetivos planteados (Schiavon & Prado, 2019).

Del mismo modo, se avala la tesis principal de esta investigación, misma que indica que “la capacidad institucional en materia de internacionalización de lo local en el caso del estado de Tlaxcala durante el periodo 2017-2019 es reducida, por lo que sus acciones en materia resultan perfectibles y cuentan con distintas áreas de oportunidad ante una clara voluntad política del ejecutivo estatal”. Debido a que, durante los tres capítulos que conforman esta investigación se confirmó que efectivamente el gobierno estatal dirigido por Marco Antonio Mena Rodríguez, aumento la actividad internacional del estado, no obstante, la institucionalidad de este actuar es aún reducida y presenta áreas de oportunidad en el rubro.

De igual manera se avalan las tres hipótesis secundarias. La primera de ellas referente a que la institucionalidad de la de la internacionalización de lo local ha tomado un papel sobresaliente en las Relaciones Internacionales con actores no estatales cada vez más activos e interconectados que buscan dar resultados conforme a sus intereses y las demandas de la ciudadanía. Puesto que se comprobó a lo largo del primer capítulo la activa participación en aumento de estos actores y los distintos mecanismos empleados para su interconexión.

La segunda que menciona que “las acciones tomadas en materia de institucionalidad de la internacionalización de lo local en los estados mexicanos tienen una gran variedad de matices según la voluntad política y los esfuerzos realizados por cada uno de estos, permitiendo

visibilizar casos de éxito, casos en desarrollo y casos perfectibles” dado que efectivamente en México la institucionalidad de la paradiplomacia de sus unidades subnacionales varía conforme a la voluntad política de actores destacados, principalmente los titulares del Ejecutivo local.

Y la tercera, que refiere que “el actual Gobierno del Estado de Tlaxcala (2017-2021) ha mostrado interés por la institucionalidad de la internacionalización de lo local en distintas áreas de la administración pública como es posible visibilizar en el Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo, su reducida capacidad institucional limita su acción exterior en el sistema internacional, por lo que sus resultados son mejorables en relación con sus efectos y perdurabilidad” también se confirma en el desarrollo del tercer capítulo en el que se observan avances en algunos parámetros de evaluación y áreas de aprovechamiento presentes en otros.

Finalmente, la presente tesis no agota su objeto de estudio. Si bien el periodo de estudio comprendido es de 2017 a 2019, durante el año en curso (2020) el gobierno estatal ha desempeñado más de 25 acciones de alcance internacional, para ejemplo, el trabajo en conjunto con la OCDE para la realización estudio subnacional de análisis de destrezas del estado (primero en su tipo en el país) y los esfuerzos realizados por la Dirección de Atención a Migrantes en relación a familiares de víctimas mortales del virus SARS-CoV-2 en el extranjero.

De igual modo, queda pendiente el estudio de la acción internacional de otros actores estatales como el poder legislativo, el órgano electoral local y los municipios del estado. Así mismo en necesario mencionar que la contingencia sanitaria mundial presente, limitó en cierto grado la interacción con órganos y funcionarios estatales.

Con base en lo expuesto en esta tesis, se recomienda la creación de una Oficina de Asuntos Internacionales, perteneciente al Despacho del Gobernador, la cual tenga las facultades correspondientes para la correcta comunicación entre dependencias; cuente con recursos económicos y con personal capacitado no solo en temas internacionales, sino además en lo relacionado a internacionalización de lo local; fortalezca la coordinación y congruencia con el Gobierno Federal y su política exterior y; realice el adecuado registro de la acción internacional realizada por todos los órganos estatales durante la presente administración y anteriores.

En síntesis, esta investigación concluye que la internacionalización del estado de Tlaxcala tiene un avance importante durante el periodo comprendido entre 2017 y 2019, gracias al aumento de sus acciones, así como en la diversificación de temas en las que estas se han emprendido, pero que de no ser institucionalizadas corren el riesgo de desaparecer o no recibir el seguimiento correspondiente para su consolidación.

Anexos

Anexo 1 – Principales acciones de alcance internacional realizadas por el Gobierno del Estado de Tlaxcala (2017-2019).

Fecha	Descripción
Enero 2017	El Gobernador se reunió con funcionarias de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo Cultural (COMEXUS) y la agregada cultural de la embajada de EEUU en México, para establecer líneas de cooperación que permitan otorgar becas de estudio a tlaxcaltecas.
Enero 2017	Se publicó la Ley de Protección y Atención a los Sujetos Migrantes y sus Familias para el Estado de Tlaxcala.
Enero 2017	A través de la Secretaría de Turismo (federal), el Gobierno del Estado de Tlaxcala participó en la Feria Internacional de Turismo, realizada en Madrid, España.
Febrero 2017	El Gobernador sostuvo un encuentro con el Embajador de Italia en México y empresarios y académicos del mismo país asentados en la entidad.
Marzo 2017	El Gobernador sostuvo un encuentro con el Embajador de México en China, para la preparación de una gira oficial en el país asiático, misma que promoviera las competencias económicas del estado.
Abril 2017	Se constituyó el Cluster Automotriz Puebla-Tlaxcala con la participación de gobiernos estatales, empresas nacionales y extranjeras y universidades.
Abril 2017	El Gobernador participó en el Foro de Cooperación México-China.
Junio 2017	El Gobernador sostuvo un encuentro con el Embajador de la República Popular China en México e integrantes de la Conferencias Nacional de Gobernadores con el propósito de fortalecer los lazos económicos entre ambos países.
Julio 2017	Funcionarios del Gobierno del Estado de Tlaxcala recibieron capacitación por parte de la Embajada de Estados Unidos en México, referente al delito de trata de personas.
Septiembre 2017	El Secretario de Políticas Públicas y Participación Ciudadana, asistió al Seminario “Fortaleciendo Capacidades Locales para la Acción Internacional” organizado por la SRE.
Octubre 2017	El Gobernador, la Presidenta Honorífica del Sistema DIF estatal y el Secretario de Desarrollo Económico, realizaron un viaje a la Santa Sede para presenciar la canonización de los Niños Mártires de Tlaxcala.
Octubre 2017	Se celebró la Reunión de seguimiento e información de resultados del segundo levantamiento de los instrumentos Wold Management Survey y Cuestionario de Autonomía de Gestión Escolar durante el ciclo escolar 2016-2017, con la participación de autoridades educativas estatales y federales, así como funcionarios del Banco Mundial.
Octubre 2017	El Gobernador sostuvo reuniones con integrantes de la Confederación de Industriales de Umbría, así como asociados a la Cámara de Comercio Italiana (Assocamerestero) a fin de promover a Tlaxcala como destino competitivo para inversión.
Noviembre 2017	El Gobierno del Estado de Tlaxcala, a través de la Comisión Estatal de Seguridad (CES), asistió a la “Reunión Internacional de Jefes de Policía”, que se llevó a cabo en Philadelphia, Estados Unidos.

Marzo 2018	El Gobernador y el Embajador de Italia en México inauguraron las instalaciones de la empresa italiana Vernipoll especializada en la fabricación y comercialización de muebles.
Abril 2018	Se instaló el Consejo Estatal para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
Mayo 2018	Se anunció el componente “Beca Gobernador” del Sistema Estatal de Becas, enfocado a becar a tlaxcaltecas que cursen sus estudios de licenciatura y posgrado en el extranjero.
Mayo 2018	Personal de la Secretaría de Salud estatal mantuvieron encuentros con representantes del Banco Mundial en México con la finalidad de detectar áreas de oportunidad y establecer estrategias de capacitación para la mejora de atención y servicios que brinda la Secretaría en el estado.
Junio 2018	Funcionarios de la Secretaría de Seguridad Ciudadana asistieron a la Cumbre UNIPOL para fortalecer la cooperación internacional en materia de seguridad y el intercambio de experiencias.
Julio 2018	El Gobernador sostuvo un encuentro con el Embajador de Austria en México para el fortalecimiento de lazos comerciales entre la entidad y el país europeo.
Agosto 2018	El Gobernador recibió la visita del Embajador de la República Popular de China en México, quien realizó la ponencia magistral intitulada “Desarrollo de China y Relación entre China, México y América Latina” en la que refrendó su compromiso por estrechar la relación de la entidad con su país.
Octubre 2018	El Gobernador sostuvo una reunión de trabajo con el Embajador de España en México para tratar asuntos relacionados con la conmemoración de los 500 años de la alianza hispano-tlaxcalteca, así mismo trataron aspectos económicos y culturales.
Noviembre 2018	La Secretaría de Educación Pública del estado y la Embajada de Estados Unidos en México, firmaron un convenio para la instalación en Tlaxcala del Centro Education USA.
Enero 2019	El Gobernador inauguró las instalaciones de la empresa china Sonavox Electronics, dedicada a la producción de bocinas para la industria automotriz.
Enero 2019	Elementos de la Comisión Estatal de Seguridad recibieron de parte de la Embajada de Canadá en México a través de Real Policía Montada capacitación para la prevención y detección de casos de explotación infantil en internet.
Mayo 2019	El Gobernador realizó una gira de trabajo en Chicago, Estados Unidos. Durante la gira se reunió con funcionarios de la Universidad de Chicago para que estudiantes tlaxcaltecas puedan realizar estancias de investigación en dicha institución. De igual manera se reunió con representantes de la comunidad migrante en el estado americano.
Mayo 2019	El Gobernador se reunió con empresarios italianos de la Industria BM Group, quienes presentaron el proyecto para instalarse en el estado.
Junio 2019	El Gobierno del Estado de Tlaxcala inauguró en los Museos del Vaticano una muestra artesanal y fotográfica en el marco de la conmemoración de los 500 años de la alianza hispano-tlaxcalteca. A esta inauguración asistió el Gobernador quien en la misma gira sostuvo reuniones con empresarios italianos.
Julio 2019	El Gobernador recibió la visita del Embajador de España en México. En la reunión sostenida se refrendó el interés de ambas partes por fortalecer la relación entre Tlaxcala y España.
Julio 2019	La Secretaría de Seguridad Ciudadana participó en el Programa de Intercambio para la Profesionalización Policial, financiado por la Embajada de Estados Unidos en México,

	a través del Plan Iniciativa Mérida y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcoóticos y Procuración de Justicia.
Agosto 2019	El Gobernador recibió la visita de los embajadores de Bolivia, Chile, Colombia, Cuba y Perú en México, con el propósito de promover a la entidad turísticamente y plantear la posibilidad de emprender proyectos conjuntos.
Agosto 2019	Se celebró el Segundo Coloquio Internacional Taurino “Encuentro de dos culturas”, mismo que contó con ponentes de México, Venezuela, Francia y España.
Septiembre 2019	Se puso en marcha el Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto, coordinado por el PNUD México, el INAI y la USAID.
Octubre 2019	Se realizó la firma del Memorandum de Entendimiento entre el PNUD México y el Gobierno del Estado de Tlaxcala.
Octubre 2019	El Gobernador recibió la visita del Embajador de Hungría en México para establecer estrategias de cooperación que fortalezcan las acciones de saneamiento del río Zahuapan.
Octubre 2019	El Gobernador asistió como representante de la CONAGO a la Conferencia Anual de Gobiernos Locales de China, Corea y Japón 2019. Durante su estancia en Japón sostuvo reuniones con grupos empresariales y funcionarios públicos de estos tres países.
Noviembre 2019	Funcionarios de la Secretaría de Seguridad Ciudadana participaron en el VII Congreso Internacional de Lucha Contra el Secuestro, con sede en Tela, Honduras.
Noviembre 2019	El Gobernador y el Embajador de Italia en México inauguraron el parque de energía solar de la empresa energética Enel.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Aleixo, S. (2016). *Estrategias de internacionalización de las áreas metropolitanas. 2016*.
Barcelona: Alianza Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades.
- AL-LAS. (2015). *Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades*. Recuperado el 05 de enero de 2020, de <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/publicacion-proyecto-allas.pdf>
- AL-LAS. (1 de octubre de 2018). *Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades*. Recuperado el 3 de junio de 2020, de <https://proyectoallas.net/2018/10/01/la-ciudad-de-mexico-se-posiciona-ante-el-mundo-como-una-ciudad-global/#:~:text=La%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico%20se%20posiciona%20ante%20el%20mundo%20como%20una%20Ciudad%20Global,-octubre%201%2C%202018&text=El%20Jefe%20>
- AL-LAS. (2020). *Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades*. Recuperado el 04 de enero de 2020, de <https://proyectoallas.net/about/>
- AL-LAS. (2020). *Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades*. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de <https://proyectoallas.net/about/>
- Angulo Olvera , P. (2016). *Red sobre internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas*. Recuperado el 06 de enero de 2020, de <https://www.rimac.mx/la-internacionalizacion-de-los-gobiernos-locales-a-traves-de-la-educacion-superior-en-mexico-el-caso-de-jalisco/>
- Angulo Olvera, P. (Junio de 2014). *La Internacionalización de los Gobiernos Locales a través de la Educación Superior en México. El Caso de Jalisco*. Ciudad de México, México: UNAM. Recuperado el 20 de marzo de 2020
- Aristegui Noticias. (26 de marzo de 2017). *Aristegui Noticias*. Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <https://aristeguinoicias.com/undefined/mexico/gobernadores-buscan-atraer-mas-inversion-china/>

- Armas, E. (19 de octubre de 2017). Promueve Marco Mena a Tlaxcala con empresarios italianos. *La Jornada de Oriente*. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.lajornadadeorientemex.com.mx/tlaxcala/promueve-marco-mena-tlaxcala-empresarios-italianos/>
- Armas, E. (18 de octubre de 2019). Marco Mena inicia gira en Japón; Acude a reunión en la Embajada. *La Jornada de Oriente*. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.lajornadadeorientemex.com.mx/tlaxcala/marco-mena-gira-japon/>
- Avendaño, J. C. (7 de 12 de 2007). Empresarios alemanes visitarán el estado en 2008 para analizar posibles inversiones. *La Jornada de Oriente*. Recuperado el 06 de 07 de 2020, de <https://www.lajornadadeorientemex.com.mx/2007/12/10/tlaxcala/eco105.php>
- Ayala Cordero, J. L. (2014). Interdependencia Compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Revista de El Colegio de San Luis*(4), 256-273. Recuperado el 01 de diciembre de 2019
- Cárdenas Solórzano, C. (8 de junio de 2015). La irreversible internacionalización de la Ciudad de México. (E. Zapata Garesché, Entrevistador) Ciudad de México. Recuperado el 22 de marzo de 2020
- Carmona, N. (05 de octubre de 2017). *Estado 29*. Recuperado el 05 de noviembre de 2020, de <http://estado29.mx/index.php/2017/10/05/tlaxcala-responde-a-politicas-internacionales-para-mejorar-la-calidad-educativa-banco-mundial/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (noviembre de 2014). Recuperado el 03 de enero de 2020, de https://www.uclg.org/sites/default/files/indicadores_para_localizacion_de_la_agenda_post-2015.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2018). Recuperado el 03 de enero de 2020, de <https://www.uclg.org/es/temas/agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2018). *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Recuperado el 02 de enero de 2020, de <https://www.uclg.org/es/centenario#1913-1950>

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (16 de febrero de 2020). *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <https://www.uclg.org/es/media/news/abu-dhabi-declared-actions>
- Comisión Europea. (octubre de 2015). *Comisión Europea*. Recuperado el 02 de enero de 2020, de https://ec.europa.eu/regional_policy/es/projects/spain/eurocity-bringing-cultures-together-to-forge-lasting-bonds
- Communicate Digital. (29 de julio de 2018). Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.comunicatedigital.com/marco-mena-y-embajador-de-austria-fortalecen-proyectos-de-inversion-en-tlaxcala/>
- Consejo de Europa. (octubre de 1985). *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado el 05 de febrero de 2020, de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>
- Cruz Rodríguez , E. (enero-junio de 2015). El éxito relativo de la política de paz en Colombia. *Revista San Gregorio*, 1(9), 34-41. Recuperado el 04 de 07 de 2020
- Dávila, C., Schiavon, J. A., & Velázquez Flores, R. (2008). Introducción. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores , *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 11-22). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 10 de febrero de 2020
- Diálogos para una CDMX Global*. (10 de julio de 2019). Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://cdmxglobal.net/2019/07/alcaldias/>
- Diario Oficial de la Federación. (18 de noviembre de 1996). *Secretaría de Gobernación*. Recuperado el 22 de marzo de 2020, de http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905741&fecha=18/11/1996
- Díaz Abraham, L. (2015). La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teóricas para consolidar la práctica. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 35-47. Recuperado el 03 de enero de 2020

- Dunne, T. (2001). Liberalism. En J. Baylis , & S. Smith (Edits.), *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations* (1ra. ed., págs. 162-181). Oxford: Oxford Universty. Recuperado el 01 de diciembre de 2019
- Durero, A. (08 de junio de 2017). Tlaxcala fortalece relaciones con China. *Alianza Tex*. Recuperado el 02 de febrero de 2020
- Eclipse Tlaxcala. (04 de octubre de 2017). Tlaxcala responde a políticas internacionales para mejorar la calidad educativa: Banco Mundial. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <http://www.elipsetlaxcala.com/noticias/2017/10/tlaxcala-responde-politicas-internacionales-para-mejorar-la-calidad-educativa-banco-mundial/>
- El Sol de Tlaxcala. (15 de enero de 2019). Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/inaugura-marco-mena-sonavox-electronics-invierten-90-mdp-bocinas-vw-ford-audi-general-motors-y-bmw-2926563.html>
- El Sol de Tlaxcala. (06 de mayo de 2019). Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/respalda-marco-mena-a-migrantes-de-chicago-3572827.html>
- El Sol de Tlaxcala. (10 de octubre de 2019). Marco Mena y Embajador de Hungría acuerdan cooperación en temas ambientales y académicos. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/marco-mena-y-embajador-de-hungria-acuerdan-cooperacion-en-temas-ambientales-y-academicos-4291874.html>
- El Sol de Tlaxcala. (30 de julio de 2019). Participan SSC y Cesesp en programa de intercambio policial en Estados Unidos. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/participan-ssc-y-cesesp-en-programa-de-intercambio-policial-en-estados-unidos-3968669.html>
- El Sol de Tlaxcala. (14 de agosto de 2019). Recibe Marco Mena a cinco embajadores. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/recibe-marco-mena-a-cinco-embajadores-4042116.html>

Elipse Tlaxcala. (05 de septiembre de 2017). Participa Tlaxcala en Seminario para la Cooperación Internacional. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <http://www.elipsetlaxcala.com/nacional-internacional/2017/09/participa-tlaxcala-en-seminario-para-la-cooperacion-internacional/>

Embajada de la República Popular China en México. (14 de abril de 2017). Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <http://mx.china-embassy.org/esp/sgjs/t1453627.htm>

Embajada de México en Santa Sede. (25 de junio de 2019). Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/noticias/298-manos-del-mundo-en-el-vaticano-tlaxcala-2019>

Energy & Commerce. (28 de noviembre de 2019). Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://energyandcommerce.com.mx/enel-inaugura-el-parque-solar-magdalena-ii-en-tlaxcala/>

Entorno Turístico. (20 de enero de 2017). México Listo para participar en la Feria Internacional de Turismo 2017 en España. Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <https://www.entornoturistico.com/mexico-listo-para-participar-en-la-feria-internacional-de-turismo-2017-en-espana/>

Forbes. (diciembre de 2019). Recuperado el 3 de abril de 2020, de Forbes Media LLC: <https://www.forbes.com/places/ca/>

Foro China-CELAC. (01 de agosto de 2018). Recuperado el 03 de febrero de 2020, de http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix_2/t1583558.htm

Fundación Carlos Slim. (16 de mayo de 2018). Recuperado el 06 de noviembre de 2020, de <https://fundacioncarlosslim.org/fundacion-carlos-slim-sesa-tlaxcala-banco-mundial-trabajan-fortalecer-atencion-medica/>

Fundación Reina Sofía. (2020). Recuperado el 05 de 07 de 2020, de https://www.fundacionreinasofia.es/ES/fundacion_al_dia/Paginas/detalle_fundacion.aspx?data=599

- Gallegos, E. (08 de 05 de 1997). CA, abandonada tras la guerra fría, dijo el mexicano al visitante. *La Jornada*. Recuperado el 05 de 07 de 2020, de <https://www.jornada.com.mx/1997/05/08/abandonada.html>
- Gente Tlx. (21 de enero de 2017). Establece Tlaxcala cooperación con la COMEXUS y la Embajada de EEUU. *Gente Tlx*. Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <https://gentetlx.com.mx/2017/01/11/establece-gobierno-de-tlaxcala-cooperacion-con-la-comexus-y-la-embajada-de-eeuu/>
- Gobierno Abierto desde lo local para el Desarrollo Sostenible. (2018). *Apertus*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de 2018
- Gobierno de Baja California. (2020). *Secretaría de Turismo de Baja California*. Recuperado el 3 de abril de 2020, de <https://bajanorte.com/consulados/>
- Gobierno de Jalisco. (2016). *Gobierno de Jalisco*. (D. d. Jalisco, Ed.) Recuperado el 22 de marzo de 2020, de https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Ciudad de México Global*. Recuperado el 3 de junio de 2020, de http://cdmxglobal.net/wp-content/uploads/2019/07/CIUDAD_DE_ME%CC%81XICO_GLOBAL-1.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales*. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e4/198/8c7/5e41988c7c454765211484.pdf>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Informe semestral 2019-1: Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/19d/d06/5d519dd06737d670060067.pdf>

- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). (Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales) Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/informes>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). *Informe semestral 2019-2: Acción Internacional del Gobierno de la Ciudad de México*. Ciudad de México. Recuperado el 27 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e6/046/54c/5e604654c0683246088767.pdf>
- Gobierno de México. (mayo de 2020). Recuperado el 14 de mayo de 2020, de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/68-baja-california>
- Gobierno de México. (2020). *Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa*. Recuperado el 09 de octubre de 2020, de <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa>
- Gobierno de México. (2020). *Gobierno de México*. Recuperado el 20 de marzo de 2020, de <https://www.gob.mx/sre/es/acciones-y-programas/direccion-general-de-coordinacion-politica>
- Gobierno de México. (Junio de 2020). *Instituto de los Mexicanos en el Exterior*. Recuperado el 02 de junio de 2020, de <https://www.gob.mx/ime/que-hacemos>
- Gobierno del Distrito Federal. (2011). *Ciudad de México, Ciudad Global: Acciones locales, compromiso internacional* (Primera ed.). (J. Meléndez Yúdice, & E. Zapata Garesché, Edits.) Ciudad de México. Recuperado el 24 de marzo de 2020, de https://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitales/ciudad_global.pdf
- Gobierno del Distrito Federal. (junio de 2015). *Ciudad de México Internacional* (primera ed.). (J. Ibarra Castro, Ed.) Ciudad de México. Recuperado el 26 de marzo de 2020, de <https://www.cgaai.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c5/c91/e17/5c5c91e17d1af379685825.pdf>

- Gobierno del Estado de Baja California. (2016). *Estudio de situación socioeconómica de migrantes y extranjeros en Baja California*. Baja California. Recuperado el 4 de abril de 2020, de <http://www.copladebc.gob.mx/estudios/4.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). Recuperado el 20 de marzo de 2020, de <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/organigrama/934>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. Recuperado el 13 de 07 de 2021, de <http://www.siicyt.gob.mx/index.php/normatividad/estatales/programas-estatales/1168-tlaxcala/file>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (23 de septiembre de 2015). *Contraloría Jurídica del Ejecutivo*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020, de <http://cjuridica.tlaxcala.gob.mx/images/Reglamentos/Reglamento%20Interior%20de%20la%20Secretaria%20de%20Turismo%20y%20Desarrollo%20Economico.pdf>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (junio de 2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021*. Recuperado el 06 de septiembre de 2020, de <https://prensa.tlaxcala.gob.mx/2017/Junio/PED%202017-2021/PED%2017%2021%20HD.pdf>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (27 de noviembre de 2018). Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://septlaxcala.gob.mx/difusion/2018/2018/noviembre/271118/boletin.html>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (03 de abril de 2018). *Oficialía Mayor de Gobierno*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020, de <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex03042018.pdf>
- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (02 de octubre de 2019). *Supérate*. Recuperado el 28 de septiembre de 2020, de <https://www.superatetlaxcala.mx/evento/6/gobierno-de-tlaxcala-y-pnud-trabajaran-para-reducir-pobreza-en-tlaxcala>

- Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2020). *Dirección de Atención a Migrantes*. Recuperado el 08 de septiembre de 2020, de <https://migrantes.tlaxcala.gob.mx/>
- Gómez Mont, G., & Zapata Garesché, E. (2016). *Proyecto AL-LAS*. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Ciudad-de-M%C3%A9xico-en-el-Mundo.pdf>
- Grandas Estepa, D. A. (agosto de 2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobierno no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Estudios Internacionais*, 7(2), 58-84. Recuperado el 2020 de junio de 13
- Grandas Estepa, D., & Prado Lallande, J. P. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Oasis*, 159-186. doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.10>
- Hábitat III. (octubre de 2016). Recuperado el 04 de enero de 2020, de <http://habitat3.org/engagement/global-taskforce-of-local-and-regional-governments/>
- Heinze, E. A., & Jolliff, B. J. (2011). Idealismo y liberalismo. En J. T. Ishiyama, & M. Breuning (Edits.), *21st Century political science a reference book*. E.U.A.: University of North Texas. Recuperado el 10 de noviembre de 2019
- Hernández Obledo, G. A. (2016). *Universidad Complutense de Madrid*. Recuperado el 22 de marzo de 2020, de <https://eprints.ucm.es/37767/1/T37247.pdf>
- Hernández Sánchez , A., Atempa Tuxpan, A., Barranco Acosta , J., & Gallegos Gómez, V. (19 de septiembre de 2019). *PNUD México*. Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de <https://medium.com/@PNUDMX/boni-una-soluci%C3%B3n-innovadora-al-desaf%C3%ADo-de-la-violencia-de-g%C3%A9nero-en-tlaxcala-fa89c79213a5>
- IAIP Tlaxcala . (diciembre de 2010). *Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala* . Recuperado el 07 de septiembre de 2020, de

https://iaiptlaxcala.org.mx/ObligacionesDeTransparencia/2016/Articulo_63/Fracc_29/Tercer%20Informe%20Anual%202010%20Caiptlax.pdf

Infortlax. (02 de julio de 2017). Recibe Tlaxcala capacitación de la Embajada de EU en detección de trata de personas. Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <https://www.infortlax.com/post/recibe-tlaxcala-capacitaci%C3%B3n-de-la-embajada-de-eu-en-detecci%C3%B3n-de-trata-de-personas>

Instituto Jalisciense para Migrantes. (noviembre de 2018). Recuperado el 2 de junio de 2020, de https://soyde.jalisco.gob.mx/sites/default/files/jalisco_un_estado_migrante.pdf

Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (2020). *Red Global MX*. Recuperado el 4 de abril de 2020, de <http://redtalentos.gob.mx/nodos/baja>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2020). *Secretaría de Gobernación*. Recuperado el 4 de julio de 2020, de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/historia.html>

La Jornada de Oriente. (15 de octubre de 2017). Asiste Marco Mena a la canonización de los niños mártires de Tlaxcala. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/asiste-marco-mena-la-canonizacion-los-ninos-martires-tlaxcala/>

La Jornada de Oriente. (02 de julio de 2019). Recuperado el 06 de noviembre de 2020, de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/participa-tlaxcala-en-programa-de-intercambio-para-la-profesionalizacion-policia-en-estados-unidos/>

La Jornada de Oriente. (16 de mayo de 2019). Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/presentan-empresarios-a-marco-mena-proyecto-italiano-de-inversion-de-industria-bm-group/>

Lara Pacheco, R., De la Torre Morales, G., Echave Bastidas, C., & Fierro Ruelas, J. (2011). Veinte años de proyección internacional en Jalisco. (H. R. Vázquez, Ed.) *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*(1), 133-154. Recuperado el 21 de marzo de 2020

- Le Saux, A. (Mayo-Agosto de 2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 21-32. Recuperado el 03 de enero de 2020
- Línea de Contraste. (16 de mayo de 2018). Trabajan SESA y Banco Mundial para fortalecer atención médica en Tlaxcala . Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.lineadecontraste.com/trabajan-sesa-y-banco-mundial-para-fortalecer-atencion-medica-en-tlaxcala/>
- Línea de Contraste. (05 de julio de 2019). Marco Mena y embajador Juan López-Doriga fortalecen relación Tlaxcala-España. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.lineadecontraste.com/79763-2/>
- Malé, J. P., & Cors, C. (mayo-agosto de 2015). Las relaciones "internacionales" de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 49-68. Recuperado el 10 de enero de 2020
- Malé, J. P., Cors, C., & Monsagini, G. (2013). *Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades*. (J. A. Meléndez Yúdico, E. D. Zapata Garesché, & A. Ziccardi Contigiani, Edits.) Recuperado el 2020, de <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2014/05/Cuaderno-AL-LAs-1.pdf>
- Mendoza, N. (03 de octubre de 2019). ONU y Tlaxcala formalizan acuerdo para reducir pobreza. *El Sol de Tlaxcala*. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/onu-y-tlaxcala-formalizan-acuerdo-para-reducir-pobreza-4264236.html>
- Mendoza, R. (06 de noviembre de 2017). Participa Tlaxcala en reunión de Asociación Internacional de Jefes de Policía en EU. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <http://buenas-noticias.mx/2017/11/participa-tlaxcala-en-reunion-asociacion-internacional-jefes-policia-en-eu/>
- Metropolis. (2016). Recuperado el 03 de enero de 2020, de <https://www.metropolis.org/partners/global-taskforce-local-regional-governments>

- Mingst, K. A. (2001). *Essential of International Relations* (2da. ed.). New York: University of Kentucky. Recuperado el 01 de diciembre de 2019
- Mongue, R. (1 de febrero de 1992). *Proceso*. Recuperado el 10 de febrero de 2020, de <https://www.proceso.com.mx/158669/llevaron-un-hueco-aprobada-la-ley-de-celebracion-de-tratados>
- Montero Delgado, N. I., Muñoz Zapata, D., & Bermúdez Sotelo, D. (noviembre de 2016). Turismo Médico: Estrategia de desarrollo para el sector de cirujanos dentistas en Baja California . *Red Internacional de Investigadores en Competitividad. Memoria del X Congreso*, 928-947. Recuperado el 4 de abril de 2020, de <https://www.riico.net/index.php/riico/article/view/1355/1025>
- Moreno Pérez, R. (2008). La vinculación internacional del gobierno de Jalisco. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 205-246). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 21 de marzo de 2020
- Ochoa Bilbao, L., Schiavon Uriegas, J. A., Tawil Kuri, M., & Velázquez Flores, R. (2016). El surgimiento y el desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 29-45). México. Recuperado el 09 de noviembre de 2019
- Páez, J. C. (septiembre de 2015). *La Experiencia de Internacionalización de Jalisco en el Sexenio 2006-2012*. Recuperado el 22 de marzo de 2020, de Research Gate: https://www.researchgate.net/publication/282121270_Internacionalizacion_de_Jalisco
- Pauselli, G. (2013). Teorías de Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 72-92. Recuperado el 01 de diciembre de 2019, de <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>

PNUD México. (03 de abril de 2018). Recuperado el 06 de noviembre de 2020, de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/04/03/tlaxcala-enfrenta-el-desaf-o-de-un-nuevo-modelo-de-desarrollo-sostenible.html#:~:text=%E2%80%93%20Con%20la%20instalaci%C3%B3n%20del%20Consejo,en%20la%20ruta%20del%20desarrollo>.

PNUD México. (03 de abril de 2018). *Tlaxcala se suma a la Agenda 2030*. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/04/03/tlaxcala-enfrenta-el-desaf-o-de-un-nuevo-modelo-de-desarrollo-sostenible.html>

PNUD México. (10 de septiembre de 2019). Recuperado el 27 de septiembre de 2020, de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2019/09/presenta-pnud-resultados-del-programa-cocreando-soluciones-hacia.html>

PNUD México. (22 de julio de 2020). Recuperado el 06 de noviembre de 2020, de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2020/07/pnud-y-gobierno-del-estado-de-tlaxcala-inician-curso-agenda-2030.html>

Prado Lallande , J. P. (2016). El liberalismo institucional. En J. A. Schiavon Uriegas (Ed.), *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 367-386). México: Asociación Mexicana de Estudios Interacionales. Recuperado el 18 de noviembre de 2019

Prado Lallande, J. P. (2016). El Liberalismo Institucional. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 367-386). México. Recuperado el 11 de noviembre de 2019

Pría, M. (mayo-agosto de 2019). Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM. (134), 157-171. Recuperado el 09 de noviembre de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/16313/15519>

- Punto di Incontro. (15 de marzo de 2018). Vernipoll llega a México. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <http://www.puntodincontro.com.mx/articoli2018/italianimessico15032018-2-sp.htm>
- Quadratín Tlaxcala. (07 de febrero de 2017). Promueve Marco Mena a Tlaxcala ante Embajador de Italia. Recuperado el 02 de febrero de 2020, de <https://tlaxcala.quadratin.com.mx/municipios/tlaxcala/promueve-marco-mena-tlaxcala-ante-embajador-italia/>
- Quadratín Tlaxcala. (03 de mayo de 2018). Presenta Gobierno del Estado "Tu Prepa Terminada" y "Beca Gobernador. Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <https://tlaxcala.quadratin.com.mx/educacion/presenta-gobierno-del-estado-tu-prepa-terminada-y-beca-gobernador/>
- Ramírez Rancaño, M. (enero-marzo de 1987). Próspero Cahuantzi: el gobernador porfirista de Tlaxcala. *Historias*, 16, 99-116. Recuperado el 04 de 07 de 2020, de https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_16_99-116.pdf
- Ramon Fernandes, V. (noviembre de 2016). Idealism and Realism in International Relations: an ontological debate . *Janus* , 7(2), 14-25. Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <https://www.redalyc.org/pdf/4135/413548516002.pdf>
- Rana, W. (febrero de 2015). Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and. *International Journal of Business and Social Science* , 6(2), 290-297. Recuperado el 01 de diciembre de 2019
- Rendón Garcini, R. (2016). *Tlaxcala, Historia Breve* (1ra. Electrónica ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 3 de julio de 2020
- Rodríguez, L. (mayo-agosto de 2015). La agenda local en la ONU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 83-101. Recuperado el 03 de enero de 2020

- Rojas Galván, J. (julio-diciembre de 2016). El traslado de familias de indios tlaxcaltecas hacia la región norte de la Nueva Galicia (Virreinato de Nueva España). Una política de colonización y pacificación del Imperio español de finales del siglo XVI. *Revista de Historia Regional y Local*, 8(16), 55-88. Recuperado el 04 de 07 de 2020, de <http://www.scielo.org.co/pdf/histo/v8n16/v8n16a03.pdf>
- Rosas, M. C. (2 de abril de 2019). *Alcaldes de México*. Recuperado el 3 de abril de 2020, de Cristina
- Schiavon Uriegas, J. A. (2008). Las relaciones internacionales del Distrito Federal. En C. Dávila, J. A. Schiavon, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 175-204). Ciudad de México: UNAM. Recuperado el 23 de marzo de 2020
- Schiavon Uriegas, J. A. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 105-127. Recuperado el 25 de febrero de 2020
- Schiavon Uriegas, J. A. (2016). La Teoría de la Interdependencia. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (2da. ed., págs. 387-402). México. Recuperado el 10 de noviembre de 2019
- Schiavon Uriegas, J. A. (05 de noviembre de 2020). La internacionalización de las ciudades mexicanas. (K. A. Stiftung, Entrevistador) México. Recuperado el 05 de noviembre de 2020, de <https://www.facebook.com/kasmexiko/videos/2417657625208714>
- Schiavon Uriegas, J. A., & Serrano Guadarrama, F. (2020). La Ley sobre la Celebración de Tratados. En L. A. Camarillo Govea, R. Velázquez Flores, J. A. Schiavon Uriegas, & D. Morales Ramírez, *El marco jurídico de la política exterior de México* (Primera ed., págs. 93-106). México: Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado el 30 de noviembre de 2020

- Schiavon Uriegas, J. A., & Velázquez Flores, R. (2008). El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. En C. Dávila, J. A. Schiavon Uriegas, & R. Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 39-54). Distrito Federal, México: UNAM. Recuperado el 18 de febrero de 2020
- Schiavon Uriegas, J., & Prado Lallande, J. (2019). Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina. En R. Velázquez Flores, J. A. Schiavon Uriegas, L. Ochoa Bilbao, & H. García Waldman (Edits.). México: BUAP/UANL. Recuperado el 25 de febrero de 2020
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Recomendaciones para la creación de oficinas estatales y municipales de asuntos internacionales*. Recuperado el 06 de noviembre de 2020, de https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/docs_guia.pdf/recomendacionofais.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (Septiembre de 2018). *Manual de Organización de la Dirección General de Coordinación Política*. Recuperado el 05 de marzo de 2020
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Recuperado el 10 de febrero de 2020, de http://amsde.mx/wp-content/uploads/2019/08/ABCInternacionalizacio%CC%81n_SRE.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (SF). *Guía para la conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales*. Recuperado el 18 de febrero de 2020, de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>
- Serna de la Garza, J. M. (2016). *El sistema federal mexicano: trayectoria y características* (Primera ed.). Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado el 23 de marzo de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4453/15.pdf>
- SIC México. (06 de 2020). *Sistema de Información Cultural*. Recuperado el 10 de 07 de 2020, de http://sic.gob.mx/ficha.php?table=festival&table_id=297

- Silva Méndez, M. (24 de abril de 2017). *Automotores Informa*. Recuperado el 05 de noviembre de 2020, de <https://www.automotores-rev.com/se-constituyo-cluster-automotriz-puebla-tlaxcala/>
- Sistema de Noticias Tlaxcala. (09 de julio de 2018). *Sistema de Noticias Digital Tlaxcala*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de <http://www.sndigital.mx/noticias-de-tlaxcala/titulares-de-hoy/51756-designa-marco-mena-secretario-de-gobierno-a-jose-aaron-perez-carro.html>
- Soriano, J. P. (noviembre de 2016). *Área Metropolitana de Barcelona*. Recuperado el 11 de enero de 2020, de https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/ac9c57c9-b54c-4797-b48f-58dc886d1d2f/content/Internacionalizaci%25C3%25B3n0metropolis0Informe0Seminario0BCN_0ES_final_3.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=
- Suárez Licon, E., & Zapata Garesché, E. D. (2015). Gobiernos locales: actores internacionales. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 11-18. Recuperado el 02 de diciembre de 2019
- Universidad Policial. (07 de junio de 2018). Recuperado el 03 de febrero de 2020, de <http://www.universidadpolicial.com/cumbre-unipol.html>
- Valdés Dávila, C. M., & Dávila del Bosque, I. (1999). *Los tlaxcaltecas en Coahuila* (2DA. ed.). México: El Colegio de San Luis. Recuperado el 04 de julio de 2020
- Velázquez Flores, R. (2008). La Proyección Internacional de Baja California. En C. Dávila, J. A. Schiavon Uriegas, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (págs. 107-136). Ciudad de México: UNAM. Recuperado el 3 de abril de 2020
- Velázquez Flores, R., & León Valdez, E. A. (2016). Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: El caso de Baja California. *Desafíos*, 28(1), 165-201. Recuperado el 4 de abril de 2020, de

https://www.redalyc.org/jatsRepo/3596/359643444004/html/index.html#redalyc_359643444004_ref11

Velázquez Flores, R., & Mungaray Moctezuma, A. B. (2016). Idealismo Clásico. En AMEI, J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Edits.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas de México* (2da. ed., págs. 201-2012). México. Recuperado el 09 de noviembre de 2019

Villaruel, D. (2010). *Paradiplomacia: la actividad internacional del Gobierno de Jalisco* (Primera ed.). Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Recuperado el 21 de marzo de 2020, de <http://puntoscardinales.com.mx/wp-content/uploads/2017/04/paradiplomacia-jalisco.pdf>

Villaruel Reynoso, D., Acosta Pasos, G., Hernández Obledo, G. A., & Padilla Martínez, K. N. (2016). *Elementos para la Construcción de la Política de Internacionalización del Estado de Jalisco*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México. Recuperado el 21 de marzo de 2020

Zapata Garesché, E. D. (2015). Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo. *Revista Mexicana de Política Exterior*(104), 69-79. Recuperado el 11 de enero de 2020

Zapata, E. D. (2016). Panorámica general sobre la internacionalización de los gobiernos locales. Ciudad de México. Recuperado el 2 de enero de 2020, de <https://www.coursera.org/learn/gobiernos-locales/lecture/oGUGB/panoramica-general-sobre-la-internacionalizacion-de-los-gobiernos-locales>