



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
PUEBLA**

---

---

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**“Ciudades hermanas como herramienta de  
internacionalización de los municipios y el factor  
migratorio en Jalisco, 2015-2017”**

**TESIS**

Presentada para obtener el grado de  
**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

Presenta

**Cintha Carbajal Mancilla**

201413169

Asesora de Tesis

Adriana Sletza Ortega Ramírez



PUEBLA, PUE

septiembre 2021

## ÍNDICE GENERAL

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1. Marco Teórico-Conceptual y Antecedentes de los Hermanamientos.....</b>	<b>8</b>
1.1 Marco Teórico Conceptual.....	8
1.1.1 Municipio.....	8
1.1.2 Ciudad.....	11
1.1.3 Paradiplomacia de las ciudades.....	17
1.1.4 Cooperación Descentralizada.....	18
1.2 Antecedentes Históricos de los Hermanamientos.....	21
1.2.1 El Estado como actor internacional preponderante y su pérdida de poder a través del idealismo clásico.....	21
1.2.2 Gobernanza Global y Paradiplomacia.....	24
1.2.3 Importancia del rol de los gobiernos locales.....	27
1.2.4 Ejemplos de la actividad internacional de las ciudades en el mundo.....	34
Resumen del capítulo.....	39
<b>Capítulo 2. Antecedentes de los Hermanamientos en México.....</b>	<b>40</b>
2.1 Proceso de descentralización en México.....	40
2.2 Marco Jurídico a través del surgimiento de los primeros hermanamientos.....	46
2.2.1 Oficinas creadas para la actividad internacional de los gobiernos locales y recomendaciones por parte de Secretaría de Relaciones Exteriores.....	55
2.3 Características de los hermanamientos mexicanos.....	59
2.3.1 Factores que limitan los hermanamientos en el territorio mexicano.....	70
Resumen del capítulo .....	72
<b>Capítulo 3. Los hermanamientos y migración en Jalisco.....</b>	<b>73</b>
3.1 Hermanamientos en el Estado de Jalisco.....	74
3.2 Migración en Jalisco.....	86
3.3 Remesas 2015-20217.....	89
3.4 Migración jalisciense y hermanamientos 2015-2017.....	91
3.4.1 Migración jalisciense, 2015.....	93
3.4.2 Hermanamientos establecidos durante 2015.....	95
3.4.3 Migración jalisciense, 2016.....	96
3.4.4 Hermanamientos establecidos durante 2016.....	98
3.4.5 Migración jalisciense, 2017.....	98

3.4.6 Hermanamientos establecidos durante 2017.....	100
3.5 Ejemplo de hermanamiento con enfoque migratorio.....	101
Resumen del capítulo .....	107
<b>Conclusiones finales</b> .....	<b>109</b>
<b>Anexo</b> .....	<b>112</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>118</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICAS, CUADROS, TABLAS E IMÁGENES

### Gráficas

<u>Gráfica 1.</u> Porcentaje de entidades federativas que cuentan con hermanamientos de ciudades registradas ante SRE, 1990-2017.....	63
<u>Gráfica 2.</u> Hermanamientos de ciudades por entidades federativas registrados ante SRE, 1990-2017.....	64
<u>Gráfica 3.</u> Años con mayor registro de hermanamientos ante SRE.....	65
<u>Gráfica 4.</u> Zona geográfica con mayor registro de hermanamientos ante SRE, 1990-2017.....	67
<u>Gráfica 5.</u> Temas de interés por cada región del mundo, 1990-2017.....	69
<u>Gráfica 6.</u> Trabajos realizados por jaliscienses en Estados Unidos, 2015.....	95
<u>Gráfica 7.</u> Trabajos realizados por jaliscienses en Estados Unidos, 2016.....	97
<u>Gráfica 8.</u> Trabajos realizados por jaliscienses en Estados Unidos, 2017.....	100

### Cuadros

<u>Cuadro 1.</u> Clasificación de los Acuerdos Interinstitucionales.....	50
<u>Cuadro 2.</u> Aspectos que contempla los Acuerdos de Hermanamientos de Amplio Alcance (AHAA).....	52
<u>Cuadro 3.</u> Temas que no se permiten dentro de los acuerdos interinstitucionales.....	53
<u>Cuadro 4.</u> Temas de interés por cada región del mundo.....	66
<u>Cuadro 5.</u> Registro de hermanamientos del Estado de Jalisco ante Dirección General de Coordinación Política, 1995-2001.....	77
<u>Cuadro 6.</u> Registro de actividad internacional del Estado de Jalisco.....	81
<u>Cuadro 7.</u> Principales estados americanos receptores de jaliscienses en 2015.....	94
<u>Cuadro 8.</u> Principales estados americanos receptores de jaliscienses en 2016.....	96
<u>Cuadro 9.</u> Principales estados americanos receptores de jaliscienses en 2017.....	99

**Tablas**

<u>Tabla 1.</u> Remesas de las principales entidades federativas receptoras en México, 2015-2017.....	91
<u>Tabla 2.</u> Matrículas consulares expedidas a originarios de Jalisco que viven en Estados Unidos, 2015-2017.....	94

**Imagen**

<u>Imagen 1.</u> Jalisco y sus regiones.....	74
--	----

## Introducción

La presente tesis es una investigación que permite demostrar la evolución por la que los gobiernos locales han transitado para poder llevar a cabo paradiplomacia, enfocándose principalmente en el caso mexicano, partiendo de que la paradiplomacia es la vía que los gobiernos locales (municipios y estados) usan para internacionalizarse a diferencia de la “diplomacia” tradicional. Es a través del diálogo y la cooperación internacional que la paradiplomacia se desarrolla, generando, en algunos casos, hermanamientos por parte de los gobiernos locales, los cuales son los mecanismos de cooperación directa que ponen en contacto a diferentes entidades y dirigentes del mundo; por lo que han predominado los hermanamientos de ciudades.

Partiendo de estos elementos el objetivo general de tesis es analizar cómo el factor migratorio se incorpora en los hermanamientos, así mismo, evidenciar los beneficios que la población obtiene con la internacionalización de los municipios a través de los hermanamientos.

Es importante comprender cómo los gobiernos locales han ido adquiriendo espacios no solo en el sector interno, sino que, además, han logrado proyectarse en el sistema internacional como un actor importante en la resolución de diversos problemas internacionales en el ámbito local, un ejemplo de ello es en el Pacto Mundial sobre los Refugiados adoptado en 2018 en el cual se señala la importancia de que los gobiernos locales participen en la acogida de los refugiados ya que ellos son la primera instancia con la que los refugiados tienen contacto, es por ello que alientan a “las redes de ciudades y municipios que albergan a las personas refugiadas a compartir buenas prácticas y enfoques innovadores a las respuestas en los entornos urbanos, incluso a través de acuerdos de hermanamiento, con el apoyo del ACNUR y de otras partes interesadas pertinentes” (Naciones Unidas, 2018:9). A pesar de este logro y los avances que los gobiernos locales han ido obteniendo, aún no son reconocidos de manera formal en el nuevo orden como sujetos de las Relaciones Internacionales.

La actividad internacional que deciden realizar los gobiernos locales está respaldada a través de leyes que los propios gobiernos sub-nacionales han ido modificando. Sin embargo, cabe mencionar que las diferencias entre unas naciones y otras es grande debido a que los gobiernos locales están ubicados en contextos distintos si se trata de un país desarrollado o en desarrollo, por lo que no se podrá comparar la atención que brindan a los migrantes una ciudad como lo es Berlín a diferencia de Ciudad de Guatemala pero sí complementar a través de la paradiplomacia.

A través de esta investigación se discuten las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo surgen los hermanamientos en el mundo?, ¿cómo y a partir de cuándo se implementa una cooperación descentralizada a través de las ciudades hermanas en México y en Jalisco?, ¿cuáles son los factores y/o beneficios para que los municipios opten en desarrollar un hermanamiento?, ¿cómo se incorpora el tema migratorio en los hermanamientos? y, finalmente ¿de qué manera los hermanamientos en materia migratoria ayudan a la internacionalización de los municipios?

Esta investigación propone la siguiente hipótesis: los hermanamientos, en la actualidad, son una herramienta importante para los municipios mexicanos debido a que ayudan en temas de interés de la sociedad como es la migración y, al internacionalizarse, desarrollan más beneficios y oportunidades a los pobladores debido a que crean relaciones con gobiernos locales de otras regiones del mundo que cooperan para la mejora de su desarrollo. Por ello, es importante analizar ante qué circunstancias se encuentran los gobiernos locales cuando deciden realizar hermanamientos, así como, describir la inserción del tema migratorio, que al menos en las ciudades, estados o municipios mexicanos es un asunto importante, en el tema de paradiplomacia.

En el primer capítulo de la presente investigación denominado “Marco Teórico-Conceptual y Antecedentes de los Hermanamientos” se describirá el marco que se utilizará durante la investigación para poder guiarla. Así mismo, se realizará un análisis sobre cómo han surgido los hermanamientos en el mundo a través de

las teorías de Relaciones Internacionales: el idealismo clásico y la gobernanza global. Ambas ayudan a comprender mejor el contexto que contribuyó o no a su implementación y desarrollo de los hermanamientos en el mundo, sobre todo en Europa. De igual forma, se analizarán los factores que impulsaron el desarrollo histórico de estos instrumentos y el rol que han ido adquiriendo a lo largo del tiempo. Finalmente se presentarán ejemplos alrededor del mundo de cómo los gobiernos locales han sido integrados en la paradiplomacia de cada país.

En el segundo capítulo “Antecedentes de los Hermanamientos en México” se enfocará específicamente en el territorio mexicano en el cual se analizará la historia y el contexto que existía para la implementación de los hermanamientos, así como los beneficios que obtuvieron durante ese periodo. Se partirá de cómo empezó el proceso de descentralización en nuestro territorio, el cual sin duda fue un hecho que ayudó a la implementación de los hermanamientos por parte de los gobiernos locales. También, se analizará el marco jurídico a favor de la paradiplomacia, así como, las dependencias con actividad internacional y las modificaciones a la normatividad. Finalmente, se describen las características de los hermanamientos mexicanos, así como datos estadísticos que demuestran la participación de cada estado de la República Mexicana en esta área.

En el tercer y último capítulo titulado “Breve historia de los hermanamientos y migración en Jalisco” se describe a grandes rasgos la historia de cómo Jalisco empezó a desarrollar hermanamientos, convirtiéndose en el estado con mayor número de Programas Internacionales de Ciudades Hermanas. A través de datos estadísticos obtenidos de los Prontuarios de Migración, el Anuario de Migración y Remesas e información de la Secretaría de Relaciones Exteriores se describirá el proceso migratorio por el cual el Estado de Jalisco pasó durante el periodo 2015-2017, así como los hermanamientos que han establecido durante ese periodo. Por último, se analizará un caso de hermanamiento con enfoque migratorio por parte del Estado de Jalisco que estableció con la provincia Alberta Canadá.

El trabajo finalizará con las conclusiones obtenidas durante la investigación, así como la verificación o refutación de la hipótesis general de la tesis, a fin de atender el objetivo general.



## **Capítulo 1. Marco teórico-conceptual y antecedentes de los hermanamientos**

En el primer apartado de este capítulo se explicarán los conceptos que serán empleados a lo largo de la investigación, los cuales son importantes para el análisis y desarrollo del propósito de esta tesis, serán analizados a través de diferentes autores para así concluir con el significado más óptimo.

En la segunda parte se explicarán los antecedentes históricos de los hermanamientos en el mundo. A través de la teoría Idealismo Clásico se argumentará por qué el Estado ha ido perdiendo protagonismo, asimismo, a través de la teoría Gobernanza Global se describirá la historia de la paradiplomacia. Además se establecerá la importancia del rol de los gobiernos locales y, por último, se mostrarán ejemplos de la actividad internacional de las ciudades en el mundo.

### **1.1 Marco Teórico Conceptual**

Para el desarrollo de esta investigación es necesario definir los conceptos que serán usados a lo largo de la redacción, ya que, aunque algunos de ellos son usados en la cotidianidad en este trabajo se emplearán de manera científica y especializada.

Es importante definir cada concepto para que así se pueda establecer la dirección que se llevará en la investigación, los conceptos a definir son de suma importancia en esta investigación, los cuales son; ciudad, municipio, paradiplomacia, cooperación descentralizada y hermanamiento.

#### **1.1.1 Municipio**

El municipio, al igual que la ciudad, ha surgido a partir del asentamiento de los seres humanos y su relación u organización que ejercían entre los pobladores. Los romanos (Virgilio y Ruíz, 1979:25) “usaban los municipios como una forma de

controlar a las ciudades que conquistaban”, en México, existe herencia en la forma de organización que España trajo cuando conquistó el territorio.

Virgilio Muñoz y Mario Ruíz (1979:35) argumentan que “el primer municipio que existió en México fue con Hernán Cortés quien lo fundó con la finalidad de satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que representa la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.”

El término de municipio es algo más complejo y aunque pareciera algo fácil de explicar conlleva dos factores que lo diferencian de lo que es una ciudad, además de que existe un debate entre dos conceptos de municipio, uno que es por naturaleza, siguiendo el pensamiento político de Tocqueville y el otro jurídico-político.

De acuerdo a Moisés Ocho Campos (1998:16) refiriéndose al concepto de lo que es un municipio natural, nos dice que “no puede nacer ni desarrollarse, sino es a través del sentimiento de sus miembros, por tanto no puede nacer de un simple acuerdo de voluntades, sino que debe originarse por el espíritu de comunión de sus integrantes.” Bajo esta perspectiva de considerar al municipio como algo natural Tocqueville (como se cita en Ruíz, 2008:22) argumenta que “es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que haya hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio.”

Sin embargo, ante esta teoría surgen autores que contradicen completamente el hecho de que pueda existir un municipio natural; es por ello que Ignacio Burgoa (como se cita en Ruíz, 2008:23) considerando al municipio como ente jurídico expresa que “implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado [...] sin lo jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el municipio.”

El Municipio, en el territorio mexicano, es considerado como una entidad jurídica, el cual está sujeto a derechos y obligaciones, es por ello que la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, establece las obligaciones del municipio.

En el artículo 115 se establece que los estados tendrán como base, en su división territorial, al municipio libre quien contará con personalidad jurídica y patrimonios propios, será gobernado por un Ayuntamiento y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Además, se establecen las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo, como los servicios básicos (agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, etc.) así como la capacidad administrativa y financiera de cada municipio, además, si los municipios lo requieren pueden celebrar convenios con los Estados para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración.

Un elemento que se hace presente en el artículo 115 de la Constitución es en la fracción II “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, demostrando que el elemento de “vecindad” o “comunidad” es importante al hablar del municipio mexicano.

A pesar de que es reconocido como una persona jurídica también es cierto que no solo se compone de las leyes que lo crean, sino que también es constituido por elementos de “vecindad” y “comunidad” a lo que los autores del municipio natural se refieren. Es por ello que la definición que se usará en esta investigación es la que establece Ochoa Campos (citado en Martínez, 2008:24) en la tesis ecléctica del municipio, la cual se refiere a “un efecto de la sociabilidad como tendencia a esta a institucionalizarse las relaciones sociales, se produce como agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de

expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstas.”

Sin embargo, la finalidad real de un municipio de acuerdo a Paulino Arellanes (2009:60) es “atender a la población dispersa en el territorio nacional, que carece de fuerza o de organización propia bajo el auspicio del gobierno federal. Los municipios son la base del desarrollo nacional, por ser los órganos de gobierno local y no solo instancias administrativas.”

Existen diferentes clasificaciones del municipio, pues de acuerdo a las distintas características que tengan es la cualidad que hace la diferencia entre uno y el otro: rural, semi urbano y urbano.

El municipio rural es donde existe una infraestructura básica, los habitantes se especializan en actividades del sector primario, presenta severas deficiencias en los servicios públicos y existe una marcada tendencia migratoria (Martínez, 1992: 208).

El municipio semi urbano es aquel donde existen actividades mixtas relacionadas con los sectores de una transición de lo rural a lo urbano, sin embargo, también presentan una infraestructura y servicios públicos bajos.

Por último, está el municipio urbano el cual se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural (Martínez, 1992: 209).

De acuerdo a Pablo Martínez (1992:201-206) el municipio se compone de elementos como el territorio, la población, el gobierno, el orden jurídico y la finalidad.

### **1.1.2 Ciudad**

A diferencia del municipio, la ciudad no siempre es reconocida como una entidad jurídica. El término de ciudad es muy complejo y tiene significados diferentes,

algunos países consideran que una ciudad se define a partir del número de habitantes en cierto espacio geográfico en contraste con poblaciones rurales, dejando atrás otros elementos que componen a la ciudad como los son el espacio, las funciones de sus habitantes, los servicios públicos urbanos y el gobierno.

De acuerdo a Max Weber (1921:939) la ciudad es “un aglomerado urbano originado como consecuencia de los intercambios de productos comerciales.” aunque en la ciudad es donde se lleva con mayor presencia este ejercicio no es lo único que realiza, pues también tiene actividad política.

En la perspectiva del sociólogo Lewis Mumford (como lo cita Ignacio Homobono, 1938:215) la ciudad “es la forma y el símbolo de una relación social integrada: en ella se encuentran el templo, el mercado, el palacio de justicia y la academia del conocimiento.” Aunque esta definición se adapta más a nuestro objetivo de la investigación no logra abarcar todos los espacios que una ciudad conlleva.

La definición de Vanessa Marx (2008:29) establece que la ciudad es “como el lugar de la acción política ejercida por los actores que actúan en el territorio, circulan, viven y disfrutan en ella, que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones, que se apropian de ella buscando que sea un espacio democrático.”

Aunque los elementos económicos y políticos son relevantes, la definición de ciudad que se usará en la investigación es la del caso mexicano que, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI: s/a), se define como “espacio geográfico creado y transformado por el hombre, con alta concentración de población (de 2 500 habitantes en adelante).”

Según Ray Lara (2019:33) las ciudades han tenido tres etapas históricas:

1) *Antagonismo*: con la formación del Estado, el poder se centralizó a costa de otros centros de poder, incluidas las ciudades.

2) *Reciprocidad*: por un lado, las ciudades se convirtieron en parte integral de la consolidación de las economías nacionales, y por otro, su prosperidad dependía del Estado al que pertenecía.

3) *Retorno del antagonismo*: bajo las condiciones de la globalización contemporánea, los viejos acuerdos parecen estar desapareciendo, además las nuevas oportunidades para las ciudades parecen no estar dentro del territorio de su propio Estado.

Para esta evolución es importante recordar históricamente el papel de las ciudades y los cambios en el sistema internacional.

En la antigüedad surgieron ciudades dedicadas a la agricultura y ganadería, por lo que, los asentamientos humanos crecieron de manera significativa, así, los pequeños caseríos se convirtieron en aldeas y gradualmente en ciudades, marcando el nacimiento de la unidad sociopolítica. Las ciudades debían de cumplir con tres encomiendas: 1) lugar sagrado, 2) lugar seguro y 3) generador de riqueza, esta última es la que daba a la ciudad su función e identidad.

Este proceso no solo permitió la creación de las pequeñas ciudades-Estado, sino que, modificó la naturaleza de las relaciones sociales, se inició con la profesionalización de las actividades económicas, la estratificación social, la institucionalización del Estado, la negociación de los primeros tratados internacionales, etc.

Cuando se establecieron las polis, empezó una competencia, no solo en la guerra tradicional, sino también en los mercados extranjeros, mano de obra calificada, etc., a través de las relaciones extramuros. Al término del periodo de la antigüedad, la figura de la polis como unidad básica de análisis decayó, debido a que se debía frenar la guerra surgida en Europa, la cual se lograría con la firma de la Paz de Westfalia en 1648 la cual establecía una nueva forma de organización.

El sistema internacional contemporáneo nació a mediados del siglo XVII, después de que la Guerra de los Treinta Años finalizó y se firman de los Tratados de Westfalia, lo que dio paso a la creación del Estado soberano, de perfil territorial y con la capacidad de homogeneizar a su población. Una diferencia entre los sistemas antes de 1648 y el de Westfalia es que eran regionales y, este último, alcanzó un nivel global a lo largo de su existencia.

Los conceptos de Estado, soberanía, no injerencia, legitimidad, guerra, diplomacia y frontera empezaron a ser los más empleados en el ámbito de las relaciones internacionales. Muchas de las relaciones que se ejercían eran a partir de la diplomacia informal. Sin embargo, después de la Revolución Francesa y la independencia de Estados Unidos, la política exterior fue restringida para un cierto grupo de actores: los Estados-nación.

La derrota de Napoleón, en 1815, marcó la primera etapa de Westfalia y comenzó otra a partir del Congreso de Viena en el mismo año, en esta nueva etapa predominó la idea de equilibrio de poder, la cual consiste en que, de acuerdo a Gianandrea Nodari (2019:67), “cada Estado actúa en el sistema internacional como objetivo principal de mantener una situación aproximada a una condición de equilibrio en sus relaciones con otros Estados.” Sin embargo, no fue un proceso fácil, pues las nuevas posturas en la política exterior de muchos países no lo permitían.

El orden mundial de la posguerra de 1918 quedó definido por la cooperación sobre el reconocimiento de la soberanía, la igualdad entre los Estados, la autodeterminación de los pueblos y la seguridad colectiva y, al término de la Segunda Guerra Mundial, el Estado fue considerado como el principal actor en el sistema internacional, aunque se reconocían otros actores secundarios como las empresas multinacionales, organizaciones internacionales, los individuos con presencia internacional, etc.

A pesar de que existían los grandes puertos y centros políticos-administrativos en ciudades como Ámsterdam o Washington, aún no tenían importancia económica y política pues estaban influidos por las decisiones de los Estados-nación, dejando a las ciudades las funciones de crear los bienes necesarios y funciones administrativas de su territorio.

Cuando los Estados comenzaron a presentar problemas de institucionalización y defensa de sus intereses, las ciudades fueron instrumentos para la concreción de los objetivos del Estado, por ejemplo, a partir de la globalización surgida en los años 1970 y 1980 las ciudades incrementaron su

actividad para convertirse en actores internacionales, pues el número de temas que surgieron en la agenda global incrementaron significativamente y el Estado ya no podía cumplir con todos ellos.

El Estado-nacional comenzó a perder fuerza y espacios frente a nuevos actores internacionales, pues el escenario global ya no era 100% estatocéntrico, ahora estos nuevos actores competían e incluso se oponían. Además surge el concepto de la seguridad humana establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Desarrollo Humano 1994 el cual sostiene que la agenda de seguridad internacional debe centrarse en las necesidades, aspiraciones y dignidad de la persona y ya no, en el Estado.

De acuerdo a Ray Lara (2019:74) “El proceso de transformación también ha sido calificado como ‘crisis del Estado-nación’ en el sentido de que el Estado ha visto limitados sus atributos de independencia y soberanía.” Cuando el Estado se debilitó y se transformó, las ciudades volvieron a emerger como actores internacionales, al buscar nuevas formas de reinserción hacia afuera, en el ámbito internacional.

Cuando el Estado-nación asumió el rol de salvaguardar su soberanía y la protección de sus intereses políticos y económicos de los territorios y pobladores de su nación, las ciudades comenzaron a tener un mayor papel para realizar tareas internacionales específicas.

Por la gran importancia que tienen las ciudades como centros de poder político y económico pueden desarrollar actividad internacional creando políticas a favor del desarrollo local reforzando su papel como actor político dentro del contexto de las relaciones internacionales. Es a partir de su valor agregado lo que diferenciará a las ciudades y les permitirá desarrollar relaciones con otras ciudades.

Por su parte, el sociólogo Henry Lefebvre plantea el derecho a la ciudad, el cual consiste en la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos de crear y producir la ciudad, pues consideraba que la ciudad había sido tomada por los intereses del capital dejando así de pertenecer a la gente. Por lo tanto, Lefebvre,



como se cita en Charlotte Mathivet (2009:215), aboga a través del derecho a la ciudad por “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido.”

Adicionalmente, es importante resaltar lo que significa una zona metropolitana, pues de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO) (s/a) es el “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.”

El artículo 115 de la Constitución Mexicana (actualización 2019:314) establece que “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

Lo anterior es relevante porque las grandes ciudades actuales en México con frecuencia han crecido desbordando sus límites territoriales municipales y abarcando a otros municipios por lo cual son zonas metropolitanas. Actualmente y, de acuerdo a la Secretaría de Gobernación<sup>1</sup>, en 2017 existían 59 zonas metropolitanas integradas por 367 delegaciones<sup>2</sup> y municipios, adicional a estos datos nos comparte las ventajas de pertenecer a una zona metropolitana:

1. Incremento en la capacidad de gestión de recursos ante gobiernos estatales y federales;

---

<sup>1</sup> Para mayor información ver <https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoce-los-beneficios-de-pertenecer-a-una-zona-metropolitana?idiom=es>

<sup>2</sup> Actualmente denominadas alcaldías en la Ciudad de México

2. Fortalecimiento de las acciones de planeación;
3. Se pueden generar asociaciones intermunicipales;
4. Se tiene la capacidad para resolver problemas ambientales y regionales;
5. El potencial de crecimiento económico se expande con efectos positivos en el ingreso y nivel de vida de las personas;
6. Aumento en la recaudación de impuestos debido a un incremento en el número de contribuyentes;
7. Se reducen los costos de producción por mayor cercanía con servicios, insumos y mano de obra;
8. El mercado es cada vez más grande ante una alta concentración poblacional;
9. Existen mayores oportunidades laborales; y
10. Se tiene la posibilidad de tener presencia internacional, y de atraer inversiones extranjeras.

Este último ámbito es el que interesa en esta investigación de tesis.

### **1.1.3 Paradiplomacia de las ciudades**

Cuando se comienzan a documentar las relaciones entre ciudades, en la disciplina de Relaciones Internacionales surge el término de paradiplomacia en la década de 1980, en la actualidad sigue siendo un término muy poco conocido, sin embargo, son cada día más las ciudades que realizan una paradiplomacia.

Es a partir de los escritos de Ivo Duchacek que surge el término de paradiplomacia en el año de 1980, quien expresa que son “las entradas directas o indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales”, además argumenta que existen tres formas de paradiplomacia 1) La regional: relaciones entre gobiernos vecinos, 2) Transregional: relaciones entre gobiernos que no son vecinos pero sus gobiernos centrales sí 3) Global: relaciones entre naciones distantes.

De acuerdo a Leobardo Ruiz (2009:5) “la paradiplomacia tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos

no centrales.” Otra definición que se establece es la de Zeraoui (citado en Ruíz, 2008:8) "es la capacidad de los municipios, estados o regiones y empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo —agregando que constituye— una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales." Esta definición es a la que emplearemos en el desarrollo de la investigación.

Al comienzo del activismo por parte de las ciudades se daban relaciones con gobiernos que compartían la misma frontera, para así combatir problemas que les competían a ambos, como es el caso de la migración.

En las ciudades europeas empezó a desarrollarse más esta actividad debido al fin de la Segunda Guerra Mundial con la finalidad de crear estabilidad entre los países, siendo los gobiernos franceses pioneros de este movimiento, más tarde con la caída del Muro de Berlín, los gobiernos occidentales comenzaron a crear estas relaciones con los gobiernos que pertenecían a la Europa del este de la Unión Soviética, de igual forma con la finalidad de establecer relaciones pacíficas y, de alguna manera estabilidad entre los países europeos después de tantos conflictos surgidos en años pasados.

Posteriormente las ciudades europeas comienzan a traspasar sus fronteras relacionándose más con las ciudades africanas, mucho de ello tiene que ver por los procesos de colonización y la crisis que distintas áreas de África sufren, ya que muchos países africanos y europeos comparten lazos culturales tras la colonización. En América, el término de paradiplomacia llega debido al modelo del nuevo federalismo que había surgido en Estados Unidos durante el gobierno de Richard Nixon<sup>3</sup> donde comenzaba a otorgar un papel importante a las ciudades a través de programas que dependían del gobierno central.

---

<sup>3</sup> Periodo comprendido del 20 de enero 1969 al 09 de agosto 1974.

### **1.1.4 Cooperación Descentralizada**

Es un término que surgió con la caída del muro de Berlín y la aplicación de éste ha estado atrayendo la atención de múltiples ciudades de diferentes países, pues es una nueva forma de crear cooperación internacional, donde los beneficios pueden ser mayores y, en donde las ciudades desarrollan un papel importante.

Cuando empezó a desarrollarse este término por las ciudades, los países consideraban que sobrepasaban su jurisdicción, pues muchos creían que estaban realizando política exterior cuando eso corresponde únicamente al gobierno central. Sin embargo, no lo hacen, simplemente realizan relaciones internacionales con la finalidad de atender un problema que compete más a lo local que a lo central o nacional.

La cooperación internacional como concepto se reconoce desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, recordemos que los países europeos en ese momento se encontraban en máxima escasez por el mismo resultado de las guerras, a través del Plan Marshall para la restauración de Europa comienza oficialmente la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Esta cooperación estaba basada únicamente entre los actores centrales, sin embargo, con el surgimiento de nuevos temas y actores en el sistema internacional, así como los procesos sociales que pasaban en el mundo a partir de 1990 surgió la cooperación internacional descentralizada como reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había concebido hasta entonces.

El concepto de cooperación descentralizada surge, sobre todo, en Europa, pues de acuerdo a Susana Ruíz (2007:107) la Unión Europea la define como “un enfoque de cooperación más horizontal y participativo, protagonizado por cualquier tipo de agente distinto del estatal e incluiría, por tanto, a cualesquiera organizaciones y actores no estatales vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur.”

Específicamente en España, en donde se aplica mucho este concepto y, de acuerdo a Susana Ruíz (2007:107), se refieren a la cooperación internacional descentralizada como “aquella que surge de entes públicos no gubernamentales, financiada o gestionada desde los entes públicos territoriales autonómicos o locales.”

De acuerdo a Juan Rey y Britt-Marie Thurén (1998:4) por cooperación descentralizada entendemos que “es la que hacen o promueven los poderes y entes locales descentralizados (ayuntamientos, gobiernos regionales, etc.) bien directamente o bien a través de las asociaciones y grupos de la ciudadanía, ONGs, sindicatos, y cualquier otro tipo de actores sociales o económicos de la sociedad civil”.

La cooperación internacional descentralizada tiene dos instrumentos, que las ciudades deciden ejercer. El primero es la cooperación indirecta a través de administraciones donantes y la segunda, la que es importante en el desarrollo de la investigación es la cooperación directa que se da a través de hermanamientos. En estos hermanamientos las ciudades son los ejecutores de los proyectos, de acuerdo a Susana Ruíz (2007:107) “el término hermanamiento ha sido utilizado para representar diversas prácticas, que se han dado entre ciudades, a lo largo de la historia”, sin embargo, se refiere más a las relaciones sociales, culturales, amistad y solidaridad que a las económicas.

Para el estado mexicano, los hermanamientos no tienen una vertiente específica, de acuerdo a La Resolución 2861 de la Asamblea General de Naciones Unidas (como se cita por la Secretaría de Relaciones Exteriores (2019:67)) un Acuerdo de Hermanamiento es “...un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras.

## **1.2 Antecedentes históricos de los hermanamientos**

Para poder entender la importancia que los hermanamientos tienen en el sistema internacional es importante conocer cómo funcionan, además de saber el contexto en el cuál fueron desarrollados y la evolución que existió en el mundo para que las ciudades y gobiernos locales pudieran desarrollarlos.

### **1.2.1 El Estado como actor internacional preponderante y su pérdida de poder a través del idealismo clásico**

Con los Tratados de Westfalia en 1648 se impuso una jerarquía del Estado sobre las entidades sub-nacionales. Actualmente el marco jurídico que regula las relaciones internacionales establece como únicos dos sujetos de este derecho a los Estados y las organizaciones internacionales, las cuales son creadas por los mismos Estados, es decir, tienen carácter intergubernamental.

En 1919 surgió formalmente la disciplina de las Relaciones Internacionales, con el propósito principal de encontrar las causas del conflicto para así poder impulsar esquemas de cooperación internacional que permitieran la paz y evitaran una nueva conflagración.

Con el surgimiento de la disciplina, surgió la teoría idealista, cuyo objetivo central era “identificar los incentivos, los objetivos, los medios, los resultados y las maneras que los actores instrumenten ejercicios de cooperación” (Prado, J: 2019:471). Y fue a partir de los 14 puntos de Woodrow Wilson que se establecieron los cimientos del idealismo en las Relaciones Internacionales.

La teoría idealista detallaba un tipo de pensamiento político que no reconoce los problemas que surgen del dilema de seguridad y poder, o que lo hace solo de una forma superficial, centrandó su interés sobre condiciones o soluciones racionales para los actores internacionales. Un punto importante que el idealismo argumenta es que “los intereses de los Estados son complementarios más que antagónicos” pues esto es lo que se crea cuando existe una cooperación sea o no

descentralizada. De acuerdo a Juan Pablo Prado (2019:472) “los liberales argumentan que, si bien los individuos son competitivos, las personas, sociedades y países, al compartir intereses en múltiples aspectos (como la paz, la seguridad, el comercio, el desarrollo, la protección ambiental, etc.) suelen colaborar unos con otros, lo cual genera beneficios entre las partes involucradas. “

Se instaura una nueva forma de llevar a cabo las relaciones internacionales: el multilateralismo vía organismos internacionales como la Sociedad de Naciones. Los idealistas consideran que los conflictos internacionales son posibles de solucionarse a través de la cooperación, de esta manera la cooperación y la solución conjunta de problemas mutuos serán más fáciles de alcanzar.

Sin embargo, con el ascenso de los regímenes totalitarios, los supuestos idealistas que habían inspirado relaciones pacíficas y de cooperación perdían validez y, el pensamiento realista adquiría importancia.

A pesar de que la visión idealista predominó después de la Primera Guerra Mundial, no tardó mucho para que surgieran autores que consideraban que esta teoría tenía serias limitaciones explicativas por lo que no resultaba como la mejor opción. Es por ello, que en el periodo de entreguerras surgió el enfoque realista, creando el primer debate entre idealistas y realistas. Así, en 1945 la teoría realista se convirtió en el enfoque predominante de las Relaciones Internacionales.

Aunque la teoría idealista no tuvo un mayor peso en los años siguientes, dejó bases que hasta ahora se implementan, podemos observar la creación de diferentes organizaciones que empezaron a surgir después de 1945. Pues los idealistas proponen que los Estados se afilien a organizaciones internacionales para tratar asuntos de mutuo interés y establecer esquemas de cooperación que beneficien a las partes.

Con ello, también podemos observar que el Estado empieza a ceder soberanía para la creación de una organización supranacional, como es el caso de la Unión Europea, empezando con la creación de la Comunidad Europea del Carbón

del Acero<sup>4</sup> demostrando que los intereses de los Estados son complementarios y puede ser la base de la cooperación.

Los gobiernos centrales europeos además comenzaron a otorgarles más “libertades” a los municipios con la finalidad de poder relacionarse con otros gobiernos (Council of European Municipalities and Regions, 2008: 3) “cuando en 1963 Francia y Alemania firmaron un Tratado de Amistad, se contaron más de 120 hermanamientos francoalemanes. A partir de ese momento los hermanamientos se extendieron rápidamente, para integrar de manera progresiva a todos los países europeos.”

Por su parte, las ciudades en 1973 empezaron a reinsertarse en el sistema internacional (Lara, 2015:45), al mismo tiempo comenzaron a tomar importancia y relevancia al percatarse que los gobiernos nacionales no podían abarcar todas las áreas debido a que la demanda por parte de la población para las soluciones de los diferentes problemas que existían en su territorio era muy alta.

A pesar de que las ciudades empiezan a tomar importancia en el Estado, aún no se reconocían como actores internacionales, simplemente gracias al idealismo se establece que existen nuevos actores en el sistema internacional y se logra que las organizaciones sean consideradas como actores internacionales.

Sin embargo, el realismo tampoco logró explicar los acontecimientos que surgieron en el nuevo sistema internacional, es por ello que, empiezan a desarrollarse nuevas Teorías de las Relaciones Internacionales las cuales logran un mejor análisis de los actores en este nuevo orden, como es el caso de la interdependencia compleja, la cual surge a finales de la década de los 70's, en la cual se da la importancia a los múltiples canales de conexión y cooperación, cabe mencionar que sus premisas están basadas en el idealismo.

Cada una de estas teorías describe la naturaleza de las relaciones internacionales y un conjunto de supuestos sobre el actuar internacional.

---

<sup>4</sup> Visitar [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es) para mayor información.



## 1.2.2 Gobernanza Global y Paradiplomacia

En 1989 con la caída del Muro de Berlín y hacia el final de la Guerra Fría empieza una nueva etapa en el sistema internacional, los países comienzan tener más relaciones sin importar la cercanía, empieza a tomar fuerza el término de cooperación internacional y con él sus diferentes variantes.

Muchas veces, el término gobernanza global está asociado con globalización y, mucho depende de este proceso ya que la teoría surgió debido a que la globalización comenzaba a tomar fuerza en el sistema internacional. Algunos autores consideran que la gobernanza global se plantea el rol de los Estados contemporáneos, sus alcances y limitaciones, por esto a Luis Ochoa (2013:35) propone las siguientes preguntas “¿sigue siendo el Estado moderno el único actor en la formulación de políticas públicas de alcance global? y ¿puede el Estado, a pesar de experimentar diversos tipos de crisis, seguir siendo el actor central de las relaciones internacionales?”

La gobernanza global está ligada a Alemania debido a que el ex canciller Willy Brandt, a finales de 1989, tuvo la iniciativa de crear un grupo internacional de expertos para reflexionar sobre las relaciones entre Estados (Villamar, 2017:137). Después de muchos años, con la publicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>5</sup> fue cuando 193 gobiernos centrales de países –la unidad tradicional del sistema internacional– respaldaron el compromiso que involucra a la pluralidad de actores de la gobernanza global.

Por gobernanza entendemos que se refiere a la idea de gobernar, tomar decisiones y emprender acciones, entonces la gobernanza global propone diversos actores no estatales que por diferentes intereses o motivos influyen y presionan en las decisiones de políticas públicas.

De acuerdo a Guy Peters (como se citó en Ochoa, 2013:37) la gobernanza es “un proceso que le da la dirección tanto a la economía como a la sociedad, un

---

<sup>5</sup> Para conocer los objetivos del milenio y ahora objetivos del desarrollo sostenible visitar <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

proceso que, obviamente, establece metas colectivas, así como, mecanismos que intervengan ante la aparición de los conflictos de intereses habituales en cualquier conglomerado.” También expresa que “es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación.”

Existen supuestos que cuando se habla de gobernanza global se entiende que el Estado ya no tiene un papel central en el sistema internacional, como si fuera inexistente, sin embargo, en esta teoría el Estado sigue siendo un actor central por lo tanto, sigue estando vigente, pues considera que ha logrado evolucionar y adaptarse al nuevo orden político existente.

Por Estado, de acuerdo a Luis Ochoa (2013:35), nos referimos a “una institución debido a que en su esencia es un conjunto de reglas de operación que, si bien limitan el actuar humano, también determinan o potencializan las atribuciones de los gestores políticos, de las esferas de poder y de la convivencia de sus ciudadanos.” Al final, el Estado es el que se encarga de distribuir las actividades y los papeles que cada elemento de este desarrollarán, limitando o atribuyéndole peso en el sector de políticas públicas.

A pesar de que los Estados no han desaparecido, ellos reconocen y manifiestan su situación de crisis ante la evidencia de su vulnerabilidad y su incapacidad de otorgar plena seguridad a sus ciudadanos ante el surgimiento de nuevos actores cada vez más con mayor capacidad de acción que de alguna forma ocupan los vacíos que los Estados dejan, como es el caso de los gobiernos locales quienes empiezan a tomar tareas que no puede otorgarle el gobierno nacional debido a que sobrepasa su capacidad, el Estado por su parte empieza a ceder una parte de su poder y soberanía con la finalidad de crear bienes públicos.

Los Estados son los encargados de diseñar e instrumentar políticas, las cuales tienen como objetivo central maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional, si un municipio se internacionaliza los beneficios serán más que los

costos, es por ello que el número de actores que participan en cuestiones internacionales se ha multiplicado. Esta acción es conocida como paradiplomacia.

Existen elementos que componen a la gobernanza global y que ayuda a la paradiplomacia a tomar un fuerte papel en el mundo actual, los cuales, de acuerdo a Marcela Vallejo-López (2013:22) son:

- Suma de las diferentes formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes, ya sea por subsanar conflictos o cooperar.
- La gobernanza puede ser dividida en diferentes niveles, como es el caso de gobernanza local la cual implica que actores locales están participando o siendo influidos por el nivel global de la gobernanza.
- Posibilidad de relocalizar la autoridad en otros actores y en niveles de gobierno.
- Diversidad de temas para incluir diversidad de actores y temas que se ubican por sí solos en la red de interconexiones, al ocupar tareas y funciones que rebasan las capacidades del Estado.

Aunque las ciudades han incrementado su presencia en el sistema internacional y que los Estados están cediendo a su actividad, aún los Estados se consideran como los actores centrales del sistema internacional, pues en la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM<sup>6</sup>), como se citó en Zirahuén Villamar (2017:145), argumentan lo siguiente “Reafirmamos que cada Estado tiene plena soberanía permanente sobre la totalidad de su riqueza, sus recursos naturales y su actividad económica, y que la ejercerá libremente.”

---

<sup>6</sup> Actualmente son los ODS la Agenda 2030

### 1.2.3 Importancia del rol de los gobiernos locales

A pesar de que los gobiernos subnacionales (estados, municipios, ciudades) pueden estar limitados por la política exterior del país, existen pocos casos donde ellos son de mayor peso, pues por sí solos aportan mucho al país, como el caso de California siendo un importante peso en la economía estadounidense, convirtiéndose en 2018 en la quinta economía del mundo<sup>7</sup>. Es por ello que no solo deberían ejercer el rol que el gobierno nacional o estatal les establezca a las ciudades, sino que deberían realizar sus propias relaciones internacionales basadas en las necesidades de sus comunidades.

En el pasado y actualmente las ciudades han estado representados por los gobiernos nacionales en foros internacionales, sin embargo, como argumenta Ray Lara (2019:28) “la actuación de las ciudades frente a la ciudadanía, su posicionamiento ante su Estado contenedor y su reinserción en el Sistema Internacional aumentaron de forma exponencial debido a una serie de factores políticos y socioeconómicos que han sido abordados desde los estudios internacionales”, lo que ha ayudado a la creación de foros en donde las ciudades son partícipes.

Conforme a lo anterior, con la globalización y un mayor intercambio de personas, bienes y servicios se han abierto grandes oportunidades para las ciudades, las cuales han tenido la capacidad de aprovechar cada oportunidad en las diferentes ramas del sistema internacional.

Al comienzo de los hermanamientos europeos, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las ciudades desarrollaron hermanamientos con ciudades fronterizas con el objetivo de encontrar soluciones a problemas comunes, sin embargo, hoy en día no es necesario tener una frontera en común para llevarlos a cabo con la misma finalidad, debido a la interrelación que existe, pues muchos problemas traspasan fronteras y continentes.

---

<sup>7</sup> Artículo por la BBC en donde explica cómo California se convirtió en la quinta economía del mundo. Ver [bbc.com/mundo/noticias-44204832](https://www.bbc.com/mundo/noticias-44204832)

Muchas veces, una ciudad se hermana con otra por los lazos culturales que existen, lo que genera que ambas ciudades quieran proteger el patrimonio colectivo que las une. Cuando existen lazos culturales, muchos derivados de la colonización, las ciudades se hermanan para conservar ese vínculo.

Las relaciones que han realizado las entidades locales a través de acuerdos de las ciudades hermanas han demostrado que no es necesario compartir un área geográfica para promover lazos culturales, comerciales, educacionales, etc. Aunque no es necesario compartir frontera, son los municipios que comparten una frontera internacional los que deben tener más hermanamientos por el “fácil” acceso de movilidad.

Cabe mencionar que los hermanamientos no son específicamente de carácter internacional pues existen casos en donde municipios o ciudades del mismo país se hermanan con una misma finalidad, como lo explica Tavares (2016:25) en el caso de Nueva York y Pensilvania, el cual surgió para poder impulsar medidas de control contra la lluvia ácida y el deterioro ecológico en la zona de los Grandes Lagos.

Cuando empezaron a surgir los hermanamientos, paralelamente crecían los problemas entre los gobiernos centrales y las ciudades, debido a que pensaban que la Política Exterior era exclusivamente de ellos, sin embargo, las ciudades no hacen política exterior, pero sí política internacional.

Las ciudades han tenido muchos avances en los últimos años, sin embargo, muchos aún siguen siendo reducidos o limitados, enfocándose exclusivamente a temas de su territorio sin salir de él. Esto es algo que ya no debería pasar debido a la interrelación que existe actualmente, en donde se debe pensar en una dimensión internacional desde lo local.

Es por ello que actualmente las ciudades no solo pueden tener una visión local, pues muchos problemas pasan en el territorio, pero implican a dos o más municipios de otros países, por lo tanto, tiene que ejercer una visión internacional con una interacción distinta con el mundo, construyendo así un futuro internacional.

Las ciudades pueden realizar más presencia internacional, pues existen muchas áreas en donde pueden desarrollarse y para ello deben de tener coherencia en sus acciones, así como en sus diferentes departamentos desarrollen, para así, poder consolidarse e incrementar su actividad.

Una de esas acciones es el crear una imagen clara de la ciudad, respondiendo a la pregunta ¿qué es lo que quieren que vean de ella?, una vez que los gobiernos locales saben qué es lo que promoverán del municipio, deben de realizar una estrategia para posicionarse lo mejor posible en el contexto internacional, con el objetivo de ser, tener o alcanzar mayor visibilidad internacional.

Lo que los gobiernos locales deberían tomar en cuenta es cómo el hermanamiento a desarrollar puede ayudar para el beneficio de su población y cómo puede, incluso, servir para la solución de sus problemas.

Cada vez más municipios se involucran en desarrollar estrategias internacionales a través de los hermanamientos, lo que nos demuestra que las relaciones internacionales cada vez son más un elemento más recurrido e importante de los gobiernos locales.

Como todo proyecto, los hermanamientos también se componen de pasos a seguir para que pueda consolidarse, pues no solo es querer hermanarse porque sí, pues la finalidad es obtener beneficios para ambas partes.

Al comienzo del hermanamiento se deben de plantear una línea de objetivos que, de acuerdo a Jean-Pierre Malé (2019) son:

1. La voluntad de proyectarse hacia afuera y competir para atraer recursos externos;
2. La voluntad del gobierno local de crear una cooperación horizontal y recíproca entre gobiernos locales de diferentes países;
3. Expresar la solidaridad internacional y promover la cooperación para el desarrollo;

4. Abrir la ciudad al exterior y poner en valor al mismo tiempo la diversidad cultural; y

5. Defender intereses o valores comunes con otras ciudades.”

Los puntos expuestos, sin duda, son esenciales para entender cuál es la finalidad de los hermanamientos, pues no solo se trata de algo que los gobiernos locales exijan por no ser reconocidos como actores internacionales, sino que va más allá, pues es a partir de los hermanamientos que pueden encontrar solución o beneficios ante los problemas que un solo gobierno por sí solo no puede resolver.

Como ya se explicó, los gobiernos locales y nacionales deben entender que ya no solo se trata de tener una visión local, pues es necesario que desarrollen una visión internacional a partir de lo que pueden ofrecer al exterior, desarrollando o puliendo esa ventaja que tiene ante otros, pues al final es una competencia.

De lo que consiste en realidad el hermanamiento es que los municipios por sí solos generen atractividad, con la finalidad de que pueda ser identificada, poniéndola en el mapa y, aprender de las interacciones con otras. De acuerdo a Carlos Gadsden (2019) la atractividad “es democratizar la ciudad, es que la ciudad se convierta en un elemento que le pueda decir cosas al mundo en la manera de resolver sus problemas.”

Nos expresa que para generar atractividad es necesario seguir los siguientes pasos:

- *El primero es identificar el territorio:* es necesario conocer el territorio que planean internacionalizar para saber las ventajas e identificar el potencial del territorio.
- *El segundo punto es trabajar al gobierno local como articulador de la visibilidad local e internacional:* los gobiernos locales realizan el trabajo de articulación, pues de ellos depende que el gobierno central, la ciudad extranjera y, además, el gobierno estatal, en el caso mexicano, y acepten el hermanamiento. Aunque de ellos depende en un inicio, no puede depender siempre y totalmente de ellos.

- *El tercer punto es que los gobiernos locales tengan los servicios adecuados:* es importante tener todos aquellos servicios mínimos indispensables, todo aquello que es técnicamente necesario para que los municipios funcionen; una de las características que tienen que tener los municipios son estos servicios, pues no se puede internacionalizar o generar atraktividad sino cumple con los servicios básicos a su población, por lo tanto, se le dificultará cumplir con los que exigen mayor demanda. El gobierno local se encarga de brindar los servicios a sus ciudadanos, pues los gobiernos se encargan de hacer las cosas que los ciudadanos no pueden.
- *El cuarto punto es que podamos ver el potencial a largo plazo del territorio:* no solo es el potencial actual sino que es el que puede generar en el futuro, pues los municipios partícipes deben adaptarse a los proyectos potenciales, es decir, aquellos que son capaces de establecerse por muchos años.
- *El quinto elemento es la originalidad:* este concepto es lo que definirá que los gobiernos locales externos decidan hermanarse, pues muchos ofrecen lo mismo, pero es esa ventaja con la que el territorio cuenta con lo que podrán realizar sus proyectos originales. La diferencia que existe entre un hermanamiento y otro, depende de la visión que el alcalde y los ciudadanos tengan de cómo internacionalizar el municipio.
- *El sexto punto es seducir a través de la narrativa:* este factor es esencial en cualquier negociación, es por ello que realizan visitas a los representantes oficiales.

Cuando la ciudad crea atraktividad es cuando los gobiernos locales deben crear estrategias basadas en la visión comunal, enfocándose en qué es lo que pueden ofrecer al exterior, ya sean productos, servicios, actividades, etc., usar esa ventaja a su favor.

Esa visión comunal se consigue a partir del modelo de ciudad que establecen una vez que generan atraktividad, es donde deciden qué van a ofrecer en el exterior,



pues las relaciones que crean los gobiernos locales son un medio para fortalecer las competencias locales y el programa local.

Para crear el modelo de ciudad que quieren es necesario que antes haya un debate sobre cómo será, por ejemplo, el enfoque que tendrá, el tipo de participación que requiere, su temporalidad, etc. Este plan se debe de ver cómo la construcción de un proyecto colectivo, capaz de motivar y movilizar la mayoría de la sociedad local.

El modelo de ciudad se puede realizar a partir de la metodología basada en cinco etapas que los hermanamientos europeos establecen, las cuales Jean-Pierre Malé (2019) describe. La primera debe “servir en particular para comprobar y manifestar que existe una voluntad política firme y un interés”; la segunda etapa “es donde se presenta la participación interna”; la tercera etapa “es donde se ejerce el rol de articulador con los sectores sociales y económicos”; la cuarta etapa “es en la cual se elabora el documento del plan” y la quinta “es la etapa de aprobación y difusión del plan.”

Los responsables de gestionar un hermanamiento nunca deben de salirse del modelos de municipio futuro que plantearon desde un principio, pues fue ese modelo el que los ayudó a consolidar el acuerdo.

Una vez establecido el modelo de ciudad que quieren proyectar, es necesario que establezcan un proyecto de relaciones internacionales el cual que de acuerdo a Jean Pierre Malé (2019) se basa en tres ideas claves “el modelo de ciudad, la transversalidad y la participación” pues necesario establecer el modelo que quieren a partir de los hermanamientos. El mismo plan es un instrumento transversal en el cual debe expresar la voluntad política y estratégica de las ciudades, y la participación es fundamental para que se pueda realizar pues implica de la manera más visible a los actores locales y a la ciudadanía en general.

Para apoyar los procesos de hermanamientos, es necesario que los municipios tengan políticas públicas que respalden el proceso que van a desarrollar que de acuerdo a Carlos Gasden (2019) son “una acción de gobierno, pero es una

acción de visión, una visión que implica una identidad detrás y además el reconocimiento de derechos y obligaciones.” Pues en ella, la ciudad implementa una visión en donde el futuro sea viable y benéfico, en donde todos los elementos se toman en cuenta y sean aplicados para la mejora de los municipios.

Las políticas que crean los municipios, no solo deben ser coherentes y realistas pues tienen que estar enfocadas en mejorar el proceso del hermanamiento.

Una vez establecidos todos los modelos y proyectos internos que ayudan a la implementación del hermanamiento es necesario establecer que los gobiernos locales no pueden realizar hermanamientos buscando beneficios para sí solos, como un proyecto personal del presidente municipal en donde solo se beneficiará él o creándolo como un plan de su partido político, pues no se trata de realizar un proyecto con ventajas o beneficios solo para el área política del municipio.

Llevar a cabo una identidad territorial internacional implica que detrás de eso se encuentre una acción política pública pero que no solo sea a favor del partido, sino de la población. Además debe de servir para permitir a los municipios realizar las actividades que deben de hacer.

Como en todo acuerdo, los hermanamientos también se componen de todos los protocolos oficiales como las visitas por parte de los funcionarios y políticos a las ciudades con las que se quiere hermanar, con la finalidad de analizar y observar si es viable o no el proyecto para después promocionarlo.

Cuando los gobiernos nacionales crean relaciones internacionales a favor de los municipios muchas veces suelen realizar acuerdos básicos con otras naciones usando una gran publicidad lo cual genera reacciones en contra, motivando a que los gobiernos locales busquen sus propias relaciones y consigan acuerdos y beneficios para sí mismos.

Muchos Estados aún consideran que la acción internacional de los gobiernos locales entorpece la actividad de los gobiernos nacionales, por lo tanto, los reconocen como actores internacionales siempre y cuando su actuar quede circunscrito bajo el gobierno nacional.

En el caso de los hermanamientos mexicanos, los gobiernos locales tienen un espacio para crear su acción internacional, sin embargo, está tutelado por parte del gobierno nacional, a través de su representación que es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Al igual que en México, en otros países crearon oficinas de asuntos internacionales para ayudar a controlar los hermanamientos que surgían en cada país, como el caso de Brasil en América Latina.

Es por ello que a continuación se mostrarán las diferentes experiencias que han vivido los países para desarrollar la paradiplomacia, a través de ejemplos de diferentes regiones del mundo.

#### **1.2.4 Ejemplos de la actividad internacional de las ciudades en el mundo**

Los hermanamientos en América Latina surgen con mayor auge a partir de la descentralización que existió en los países una vez finalizadas las dictaduras militares que surgieron a partir de 1960<sup>8</sup> en la mayoría de los países en el Cono Sur, un ejemplo muy conocido en América Latina es Brasil, debido a que fue el primer país del mundo en implementar sistemáticamente políticas de descentralización.

En Brasil, el gobierno central es el encargado de mantener las relaciones con estados extranjeros y la participación en organizaciones internacionales, por lo tanto, los gobiernos locales establecen las competencias entre estados a través de los ramos de salud, educación, infraestructura, cultura y medio ambiente, pero sin sobrepasar su jurisdicción, es por ello que los gobiernos están optando por tener su propio marco jurídico.

En el caso de Argentina, la Constitución de 1994, reflejó la ola de descentralización que atravesó América Latina a fines de los años ochenta después de las dictaduras establecidas en el contexto latinoamericano, es por ello que se

---

<sup>8</sup> Mayor información ver: <https://elordenmundial.com/mapas/dictaduras-en-america-latina/>

empieza a optar por quitarle poder al gobierno central, al mismo tiempo la cooperación descentralizada también ganó un espacio jurídico.

Los artículos 124 y 125<sup>9</sup> permiten que las provincias de Argentina celebren acuerdos con socios extranjeros sobre la administración de justicia, intereses económicos, préstamos internacionales o trabajos de servicios públicos comunes, en un comienzo solo estaba permitido que tuvieran relaciones para préstamos o de índole económico.

Como en cualquier país, las ciudades tienen la posibilidad de crear relaciones internacionales siempre y cuando no vayan en contra de la Política Exterior del gobierno nacional.

En el caso de los países de América del Norte, las causas por las que surgen los hermanamientos son distintas, en el caso de Canadá se hace referencia al pleno empleo entre los objetivos de las Naciones Unidas debido a que el trabajo es un asunto de jurisdicción provincial, además, la Constitución de Canadá de 1982 se interpreta de manera descentralizada dando a las provincias una gran cantidad de responsabilidades.

Por otra parte, en los Estados Unidos (EE. UU.), en el Artículo 1° de su Constitución establece el Consentimiento del Congreso para celebrar cualquier Acuerdo o Pacto con otro Estado, o con una potencia extranjera. Esto significa que los Estados no pueden firmar acuerdos o pactos internacionales.

En la actualidad, los estados de EE. UU. firman un gran volumen de acuerdos comerciales e informales de cooperación y negocios internacionales, así como Memorándums de Entendimiento (MoUS por sus siglas en inglés). Sin embargo, el Congreso puede cancelar los acuerdos informales, es por ello que la mayoría de los estados se abstienen a firmar algunos tipos de acuerdos “US states generally refrain from signing bilateral binding agreements and thus only go as far as signing MoUs or political declarations” (Tavares, 2016:82).

---

<sup>9</sup> Para mayor información ver [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Nacion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf)

También pueden confiar la exportación y la actividad internacional de sus estados a una corporación privada o a un acuerdo público privado.

En Europa, los primeros hermanamientos se presentan en Francia y Alemania. En el caso alemán existe una larga tradición que se remonta al menos hasta el Reich de Bismarck en 1871 de poder compartido entre la federación y el länder<sup>10</sup> en las relaciones exteriores alemanas, con la finalidad de crear alianzas y así seguir siendo el país hegemón de Europa.

En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 se reconoce el derecho de los Estados a celebrar tratados con estados extranjeros, pero solo con el consentimiento del gobierno federal. Esto es un claro ejemplo de que los gobiernos centrales no dejan en total libertad a los locales y ejercen un rol de tutela. La ley alemana establece pautas claras y estrictas sobre cómo proceder, principalmente guiadas por el principio de que los Estados no pueden apartarse de las pautas fundamentales de la política exterior federal, pues la política exterior es fundamental para el establecimiento de relaciones entre países.

En el caso de Francia, a pesar de que fue uno de los primeros países en desarrollar hermanamientos fue hasta 1992 cuando los pueblos franceses contaron con una ley que permite acuerdos internacionales únicamente que estén en la misma línea con la política del gobierno central.

Además, las ciudades pueden firmar acuerdos con organizaciones internacionales siempre y cuando el propósito sea la actividad de la cooperación descentralizada.

En julio de 2014 en Francia, se establece la legitimidad para la acción externa de las autoridades locales, quienes ahora pueden “implementar o apoyar cualquier esfuerzo cooperativo internacional anual o plurianual, ayuda al desarrollo o acción humanitaria con aún más autonomía técnica y política.” (Tavares, M, 2016, pág. 72)

---

<sup>10</sup> Son las Comunidades Autónomas de Alemania.

Mucho tiene que ver la cercanía y gran papel que ejerce Francia en la Unión Europea pues son puntos importantes para este organismo supranacional.

En el continente asiático, Japón inició con el proceso de hermanamientos, es a partir de la Constitución de la posguerra de 1947 cuando se otorgó formalmente cierto grado de autonomía a las ciudades, en esta nueva etapa sobre el autogobierno local se establece el papel y las responsabilidades del gobierno local.

En esta constitución se establece un respeto por el autogobierno local y la definición de los consejos locales y su estado en relación con el gobierno central, pues Japón está comprometido en dejar al gobierno subnacional legalmente libre para perseguir sus propios intereses en el extranjero. Además, permite la creación de oficinas en el extranjero, sin embargo, estas oficinas están asociadas con las del gobierno nacional.

China también es un ejemplo de descentralización, debido a que, en la Constitución de 1982, las ciudades se establecen como responsables de la gestión de la economía, educación, ciencia, cultura, salud pública, cultura física, desarrollo urbano y rural, finanzas, asuntos civiles, seguridad pública, asuntos de nacionalidad, locales administración judicial, supervisión y planificación familiar en sus respectivas áreas administrativas, dejándolos en libertad en cuanto a su actividad internacional. A partir de la Constitución de 1982, las provincias chinas son consideradas parte del grupo de los actores más proactivos en los asuntos externos subnacionales.

Bélgica, por su parte, es el ejemplo más enriquecedor que existe en cuanto a la actividad de las ciudades como lo explica Tavares (2016:68) “Bélgica es probablemente el único país del mundo donde el gobierno nacional ha dejado de ser el nivel claramente dominante en política exterior.”

En Bélgica se establecen tratados conocidos como “traités mixtos” los cuales se basan en un acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, quienes establecen un mecanismo complejo de responsabilidades compartidas.

Probablemente mucho de las acciones que realiza el gobierno central a favor de las ciudades tenga que ver que, por ser sede de la Unión Europea, tengan que demostrar un gran compromiso con la cooperación y el desarrollo, incluyendo a la diversidad de actores que existen hoy en día en el sistema internacional.

En el caso de Rusia, en marzo de 1996, Boris Yeltsin firmó un decreto en el cual todas las regiones tenían que informar al Ministerio federal de Asuntos Exteriores sobre las actividades internacionales, recordemos que, aunque ya no existía la URSS, muchas ideas influían todavía en ese momento, como la autoridad que ejercía el gobierno central.

La nueva legislación permitió a las regiones mantener relaciones internacionales y firmar ciertos acuerdos internacionales sobre la base de sus propias competencias en virtud de la Constitución rusa y las leyes federales, al igual que en el caso de Alemania, las ciudades no pueden desarrollar actividad internacional diferente a la del gobierno central.

En Sudáfrica a partir de 2005 las provincias no tienen prohibido celebrar contratos con otras entidades, pareciera que es muy tarde cuando se permite esto, pero hay que recalcar que el continente africano empieza el proceso de independencia tardío y, aunque Sudáfrica no fue de los últimos países en lograr su independencia fue hasta el año de 1961 que lo consiguió.

Se incluye una disposición para la administración provincial y local relativamente autónoma, que comparte la responsabilidad con los gobiernos nacionales de las áreas funcionales importantes y, al mismo tiempo, ejerce la autoridad exclusiva sobre otras. Los municipios tienen una presencia internacional directa en el desarrollo, principalmente dedicada a promover su economía.

Al igual que en los países de América del Sur, Norte, Europa África y Asia, México comprende de una historia en donde los programas de ciudades hermanas emprendieron su recorrido a partir de la descentralización del poder central. Es por ello que en el siguiente capítulo se explicará la historia de los hermanamientos en México y Jalisco.

## **Resumen del capítulo**

En este capítulo se establecieron los conceptos básicos que serán utilizados durante la investigación, con la finalidad de que el lector siga la misma línea durante el desarrollo, a pesar de que existen muchos autores para cada definición, se optó por escoger las que conciernen al Estado mexicano, pues es en este espacio geográfico donde se desarrollará la investigación.

También, se explicó el papel que las ciudades han tenido a través de una cronología histórica pues de ser protagonistas en el mundo con las ciudades-Estados, pasaron, tras el Tratado de Westfalia a un grado jerárquico inferior del Estado y, finalmente después de muchos años a través de su actividad lograron o están logrando su reinserción en el ámbito internacional.

Igualmente se presentaron diferentes casos de paradiplomacia que han surgido en el mundo. A pesar de que actualmente hay una gran cantidad de ciudades que están llevando a cabo hermanamientos, se eligieron estos casos debido a que fueron los países con ciudades pioneras de cada continente en desarrollar esta actividad o estos acuerdos.



## **Capítulo 2. Antecedentes de los hermanamientos en México**

En el capítulo anterior se habló sobre la historia de los hermanamientos de ciudades en el mundo. Teniendo como base lo comentado en el capítulo I, en este se explicará cómo ha sido el proceso de los hermanamientos en el territorio mexicano.

En la primera parte del capítulo II se explicará el proceso de descentralización por el que México atravesó en los últimos años de 1990, se explicará la historia de los hermanamientos en México a través del marco jurídico que la Secretaría de Relaciones Exteriores estableció para un mejor control de estos acuerdos, así como las oficinas que se crearon con la finalidad de acompañar y ayudar a los gobiernos locales para llevar a cabo estos hermanamientos.

En la última parte se detallan las características que tienen los hermanamientos mexicanos, los datos que nos proporciona la SRE a través del área de Coordinación Política son explicados mediante gráficas para su mayor comprensión, las cuales se analizarán a partir de los resultados obtenidos. Además se argumentarán los factores que limitan el desarrollo de los hermanamientos de ciudades en el territorio mexicano.

### **2.1 Proceso de descentralización en México**

Los primeros hermanamientos de ciudades surgieron en Europa a través de Francia y Alemania, los eventos que se desarrollaron en el sistema internacional, a partir de la caída del Muro de Berlín, como la globalización, interdependencia entre las naciones y olas de democratización en el mundo fueron los mismos que impulsaron a países del Cono Sur de América a involucrarse en este proceso de internacionalización, en la mayoría de los países de esta región hubo un cambio interno en el sistema político, de ser países con sistemas políticos autoritarios y dictatoriales a transitar a ser países democráticos iniciando así la descentralización del poder central.

En el caso de México no fue muy diferente a los países latinoamericanos, aunque no existía una dictadura militar existió una larga permanencia en el poder por parte de un solo partido hegemónico. Se estableció un sistema de partido único donde no se aceptaba a partidos ni a facciones opositoras. Al finalizar la Revolución Mexicana se instauró un centralismo de facto aunque legalmente y formalmente el gobierno mexicano es una república federal.

Las características del federalismo, de acuerdo a José Rodrigo Sánchez (2005:95) son: 1) La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes. 2) La subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación solo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran al Estado y 3) Garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno en el que ningún poder está por encima del otro.

En el artículo 40 de la Constitución Política se reconoce al federalismo como un arreglo institucional, el cual se distingue por la división de poderes entre un gobierno central y los gobiernos de los diferentes estados. El federalismo establecido en México fue con la finalidad de que no existiera una centralidad de poder, sin embargo, las ambiciones de los líderes políticos opacó el sistema que, desde su nacimiento fue híbrido debido a que aún tenía operación centralista. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reconocía que México es un país diverso se decidió que todas las decisiones de la política y la economía se concentraran en el ejecutivo: presidente de la República.

Desde 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) creó una centralidad absoluta en la vida política, económica y social del país, por lo tanto, las decisiones que competían a los estados, ciudades y municipios eran tomadas desde la capital, lo que ocasionaba que, en su mayoría, las decisiones no correspondieran a las necesidades reales. El PRI fue el partido hegemón por muchos años (1930-2000) no solo en el ámbito federal, sino que también en los estados. A pesar de que México era un país federal, los gobernadores estatales, en su gran mayoría, eran priístas dando lugar a un grado máximo de gobierno unitario en el país.

El país era conducido a través de las decisiones del ejecutivo, quien a su vez era el líder del partido y máximo jefe. El sistema internacional tuvo cambios durante los años treinta pues a finales de éste comenzó la Segunda Guerra Mundial y con ello trajo cambios en todo el mundo, los temas que afectaban a las ciudades no los contemplaba en su totalidad el poder central, es por ello que a partir de los años setenta comienzan a surgir iniciativas descentralizadoras. En 1980<sup>11</sup> se registra oficialmente el primer hermanamiento multitemático entre Córdoba, Veracruz y Córdoba, España y en 1990 se registra el primer hermanamiento de migración entre Jalisco y Wisconsin, Estados Unidos de América (Villarruel, D, 2010:81).

En el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) surgió el primer esfuerzo real por la descentralización del país, José Alberto Castellanos y Macedonio Rodríguez (2012:20) nos explican que “se planteó en el plan nacional de ese momento la necesidad de distribuir competencias entre las tres instancias de gobierno, además se intentó promover el desarrollo estatal y municipal a través de tres líneas; 1) fortalecer el federalismo 2) vigorizar la vida municipal y 3) fomentar el desarrollo regional.”

En 1983 el artículo 115 de la Constitución se reformó en el cual se establecían las atribuciones de los municipios, sin embargo “la dependencia de la economía, sobre todo en áreas para generar la infraestructura productiva seguía dependiendo del centralismo del poder” (Castellanos, J & Rodríguez, M, 2012:20).

En 1989, Ernesto Ruffo Appel siendo parte del partido político opositor, el Partido Acción Nacional (PAN), triunfó y consiguió la gubernatura del estado de Baja California, con ello se empezó a fortalecer el federalismo y la descentralización del poder, además, incrementó la apertura democrática mexicana lo que permitió ampliar el margen de acción de las ciudades con el exterior. Cuando el partido político federal empezó a ser diferente al estatal es cuando surgieron fricciones y diferencias en cuanto a diferentes temas, entre ellos la política exterior.

---

<sup>11</sup> Para consulta del documento del hermanamiento ver <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/acuerdos/Ver03.pdf>

Cuando se empezó a cuestionar la política exterior del ejecutivo por la forma en la que se presentaba en el exterior, el bicameralismo, el federalismo y la división de poderes en México adquirieron una renovada importancia impactando en las libertades que tenía el presidente para la conducción de la política exterior.

El presidente es la figura máxima en el Estado mexicano y en esos años no era diferente, el ejecutivo era el principal actor en el interior del sistema político mexicano provisto de poder meta-constitucionales, sin embargo, se empezó a retirarle poderes constitucionales, resultado de la misma evolución que el país estaba teniendo, como Jorge Schiavon (2010:6) argumenta “el presidente poseía extensos poderes constitucionales, particularmente en materia de política exterior, y grandes poderes informales” estos últimos eran debido a que el presidente era el líder indiscutible del partido, conservaba la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso y tenía control sobre la gran mayoría de funcionarios estatales.

Estas políticas descentralizadas desde 1983 no obtuvieron los resultados esperados, fue hasta el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000) que se empezaron a observar avances en esta materia, pues fue con el Tratado de Libre Comercio que se celebró entre México, Estados Unidos y Canadá, que se empezó un proceso regional diferente, con ello el gobierno mexicano empezó a dar un poco de libertad a los gobiernos sub-nacionales de establecer relaciones internacionales con ciudades extranjeras de estos dos países.

En 1997 el proceso de democratización y descentralización comenzó a tomar más fuerza cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados pero fue en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox a la presidencia de la República cuando se rompió con la hegemonía que el presidente tenía en cuestión de la política exterior y la del partido político, la cual permaneció por más de setenta años.

Una característica de la descentralización administrativa es que permite a los gobiernos locales la facultad de conducir políticas públicas que sean cercanas más a la comunidad (Schiavon, 2010:10) “la democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los espacios e incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en

cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo.”

A partir de la descentralización los gobiernos locales pueden participar en la formulación y conducción de su propia actividad internacional (Zepeda, 2018:28) “la creciente actividad de los actores sub-nacionales en la esfera internacional es resultado en gran medida de la reestructuración que ha sufrido el Estado dentro de un contexto de globalización económica y descentralización política.”

De acuerdo a José Alberto Castellanos y Macedonio Rodríguez (como se cita a Velázquez, 2012:16) las ventajas de un gobierno descentralizado son:

- *Eficiencia*: las preferencias y necesidades de cada localidad son diferentes.
- *Competencia intergubernamental*: la descentralización ayuda a tener una mejor idea de la actuación y capacidad de los gobernantes y los funcionarios públicos al facilitar información necesaria para la evaluación de los mismos mediante la comparación de distintos gobiernos.
- *Experimentación e innovación*: la diversidad de los gobiernos en un sistema descentralizado permite que se puedan evaluar en la práctica diversos programas de política pública a través de su instrumentación.

Los gobiernos locales necesitan diversas estrategias para conseguir recursos que ayuden al sustento o promoción del territorio, lo cual, un gobierno descentralizado le puede otorgar, de acuerdo a la Dra. Adriana Ortega (2012:43-45) pueden obtenerlos a través de:

- *Cabildeo y participación en la política exterior del gobierno central*: las autoridades locales pueden participar individualmente o a través de asociaciones nacionales o regionales en actividades de política exterior.
- *Promoción económica en el extranjero*: los gobiernos locales buscan que sus productos locales se posicionen en los mercados mundiales, igualmente, se promueven internacionalmente como destino de inversiones y turismo.

- *Oficinas de representación en el extranjero:* una de las maneras más efectivas de promover sus intereses en el exterior y realizar actividades continuamente es a través del establecimiento de oficinas situadas estratégicamente en ciertos territorios foráneos.
- *Relación con los oriundos en el exterior:* los oriundos en el exterior pueden ser los mejores promotores y consumidores de productos locales; también pueden ser buenos inversionistas interesados en negocios y desarrollo de comunidades marginales que para otros inversionistas pueden no ser atractivas, inseguras o con alta dificultad política.
- *Hermanamientos:* los hermanamientos permiten forjar relaciones con otros gobiernos locales en el extranjero con quienes se comparten intereses.
- *Acuerdos interinstitucionales:* pueden negociarse con otras entidades externas como pueden ser empresas transnacionales, agencias internacionales de cooperación para el desarrollo y organismos internacionales. Estos son los instrumentos por excelencia de la “cooperación descentralizada”.
- *Asociaciones nacionales de autoridades locales:* es una buena estrategia local de relaciones exteriores ya que a través de estas asociaciones se pueden compartir experiencias de política, discutir problemáticas comunes, unir esfuerzos e incluso cabildar colectivamente para la implementación de políticas nacionales e internacionales favorables a los gobiernos locales.
- *Asociaciones regionales o mundiales de autoridades locales:* estas asociaciones pueden agrupar a las autoridades por temáticas, regiones y órdenes de gobierno.

## **2.2 Marco Jurídico a través del surgimiento de los primeros hermanamientos**

En 1971, la Asamblea General de las Naciones Unidas abordó el tema de hermanamientos, en México debido a que muchas ciudades empezaron a realizar hermanamientos informalmente, el gobierno central al percatarse que este tema se estaba saliendo de su control empezó a crear un marco jurídico para apoyar la actividad internacional.

La Constitución mexicana no le da un marco jurídico a la paradiplomacia o hermanamientos de las ciudades, es más, restringe parcialmente la participación internacional de los gobiernos locales, es por ello que existían y existen conflictos en los niveles estatales y municipales, Rafael Velázquez (2007:9) establece “la confusión de que los estados no puedan establecer relaciones con el exterior se origina en la misma Constitución mexicana [...] el artículo 117 constitucional prohíbe expresamente a los estados de la federación celebrar acuerdos, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.”

Cuando los gobiernos centrales comenzaron a tener mayor actividad internacional empezaron a oponerse a la presencia internacional de las ciudades ya que creían que esa actividad era peligrosa y anticonstitucional debido a que afectaban los intereses generales de la política exterior e incluso pensaban que la seguridad nacional también podría estar en riesgo. Además de esa creencia surgieron otros motivos por los cuales los gobiernos estatales se oponían ante la actividad internacional de los gobiernos locales, Leobardo Ruíz (2009:254) nos proporciona algunos, por ejemplo:

- *En la mayoría de los casos los actores locales no cuentan con un cuerpo burocrático especializado técnicamente para participar del proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales. Aunque la gran mayoría de municipios y ciudades no cuentan con el cuerpo burocrático especializado eso no es un impedimento para su participación ya que la SRE ha realizado guías para el correcto manejo de la actividad internacional.*

- *Los gobiernos locales carecen del respaldo constitucional para llevar a cabo acciones en el exterior.* A pesar de que en la constitución no está establecido como tal que las ciudades pueden realizar relaciones internacionales, también es cierto que no está prohibido en la Constitución, de hecho para dar validez a esta actividad se han realizado cambios en algunos instrumentos legales.
- *Las acciones de los gobiernos no centrales en el exterior elevan las posibilidades de conflicto entre el gobierno nacional y unos o más componentes sub-nacionales, y deriva en el menoscabo del poder del gobierno nacional en el proceso de toma de decisiones en la arena internacional.* Cuando los hermanamientos comenzaron y aumentaron su presencia internacional, sin duda hubo conflictos entre los diferentes niveles de gobierno pero nunca fueron un inconveniente en la toma de decisiones por parte del gobierno federal en el contexto internacional, lo que sí ha cambiado es que ahora son parte de la política exterior mexicana.

No hay que confundir el hacer política exterior con hacer relaciones internacionales, de conformidad con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley máxima del Estado mexicano, el ejecutivo es el único que la puede realizar a través del poder Legislativo para su ratificación, pero los gobiernos locales sí pueden influir en el momento en el que se crea.

Cecilia Costero (2015:15) argumenta que “la agenda de política exterior se ha ampliado y diversificado. Ha pasado de comprender temas de alta política — seguridad internacional— y de carácter económico —cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales, en mayor medida— a englobar una gran diversidad de nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y al crimen organizado internacional, entre otros.” Tales temas como la migración, seguridad, contaminación, etc., son temas que las ciudades han logrado trabajar en



cooperación, temas que corresponden a la *low politics* y de los cuales las ciudades y gobiernos locales realizan a través de la paradiplomacia.

Un motivo que impulsó a las ciudades mexicanas a desarrollar relaciones con ciudades extranjeras fue poder encontrar espacios para sus productos, al mismo tiempo, conseguir fuentes de inversión para sus actividades internas que el gobierno estatal y federal no le podía brindar. Aunado a esto, los problemas que surgían en su región eran diversos y el gobierno central no le daba la importancia necesaria ni el material para enfrentarlos (Costero, 2015:14) “esta necesidad de atraer flujos e inversiones a los territorios se convierte en una actividad política en el interior de los estados, regiones y ciudades para garantizar determinadas pautas de desarrollo que han dado forma a una respuesta territorial profundamente determinada por factores culturales, institucionales y políticos, que dan sentido a la respuesta local frente al fenómeno de la globalización.”

En general, los motivos que las ciudades tuvieron y tienen para incrementar su actividad internacional, de acuerdo a Víctor Manuel Manríquez (2014:3) han sido cinco:

1. Encontrar mercados para sus productos de exportación;
2. Atraer recursos, inversión externa directa y cooperación para actividades productivas en su territorio;
3. Mejorar las situaciones que enfrentan a través de la experiencia internacional;
4. Fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar el envío de remesas y la inversión productiva de una porción de éstas; y
5. Generar consensos sobre posiciones conjuntas en aquellos temas de preocupación común en sus ámbitos de acción;

El gobierno mexicano al percatarse de la actividad internacional por parte de algunos estados, como Jalisco, generó un aumento en la presencia internacional, es por ello que, el 2 de enero de 1992 publicó la Ley Sobre la Celebración de Tratados, con ella, como lo argumenta Jorge Schiavon (2010: 13) se “posibilita a las

entidades federativas a firmar acuerdos interinstitucionales dándolos a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores”. A partir de esto se intentó fortalecer el marco jurídico para la consecución de estos fines.

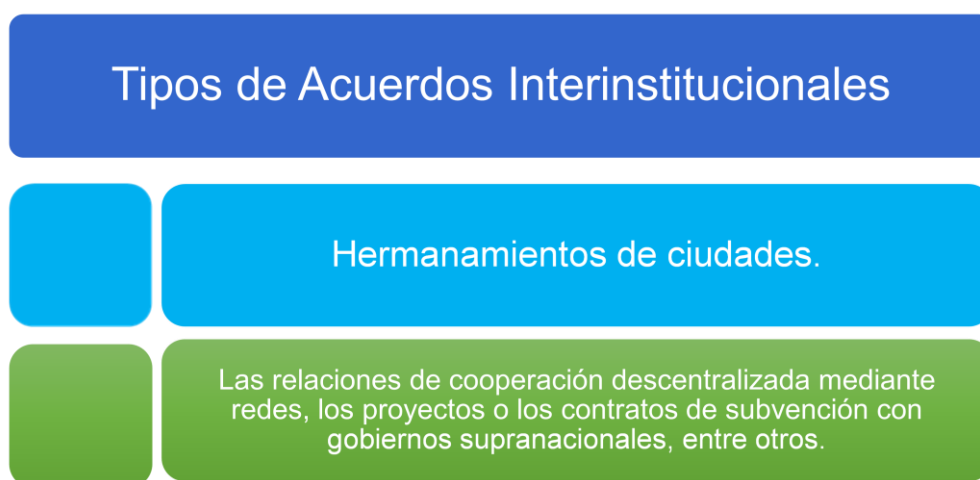
De acuerdo a la SRE, la actividad internacional se puede realizar a través de los acuerdos interinstitucionales, el cual se establece en la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT) en el artículo 2º. Fracción II (actualización 2019:1) y se define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”

César Arana (2015:37) nos proporciona las características de un tratado y un acuerdo interinstitucional:

- *Tratado:* 1) se rige por el Derecho Internacional Público; 2) Solo pueden ser celebrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal o el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; 3) Requieren de la aprobación del Senado de la República; 4) Comprometen en su cumplimiento a toda la nación de la República, dado que se convierten en Ley Suprema de la Unión; y 5) Se publica en el Diario Oficial de la Nación.
- *Acuerdo Interinstitucional:* 1) Pueden ser celebrados por una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública estatal o municipal; 2) Se establecen con uno o más órganos gubernamentales extranjeros, o bien, con una o varias organizaciones internacionales; 3) Se rigen por el Derecho Internacional Público; 4) Los compromisos se circunscriben al ámbito de competencia del gobierno local que lo firma; 5) Requieren de un dictamen de la SRE previo a su firma; y 6) No requieren de la aprobación del Senado de la República, ni se publican en el Diario Oficial de la Federación, entre otras.

Los acuerdos Interinstitucionales pueden ser desarrollados por dos tipos (Cuadro 1), el primero, que es el que nos importa en el desarrollo de esta investigación, se lleva a cabo específicamente por los gobiernos sub-nacionales (en su mayoría por municipios). Así, la SRE contribuye a esta actividad internacional por parte de los gobiernos estatales y municipales mexicanos a través de acuerdos interinstitucionales, ya sean de cooperación o de hermanamientos con sus homólogos en el exterior.

**Cuadro 1. Clasificación de los Acuerdos Interinstitucionales**



FUENTE: Elaboración propia basada en Secretaría de Relaciones Exteriores. (2014). El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas. México.

El artículo 7º de la LSCT (actualización 2019:2), establece que “las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales u organismos internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.”

Datos proporcionados por la SRE (2019:10) nos especifican que “de 1992 a la fecha, desde la Cancillería hemos registrado más de 1,000 acuerdos interinstitucionales de hermanamiento y cooperación específica. Además, a través de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior, en los últimos 6 años se han apoyado más de 700 viajes al extranjero de autoridades locales con fines de promoción de inversiones, atención a la diáspora y el desarrollo de actividades de cooperación.”

Cuando los gobiernos locales quieran establecer hermanamientos de cooperación, es importante que se basen en los principios que México promueve, los cuales son producto de los compromisos internacionales que se tiene (SRE, 2019:39):

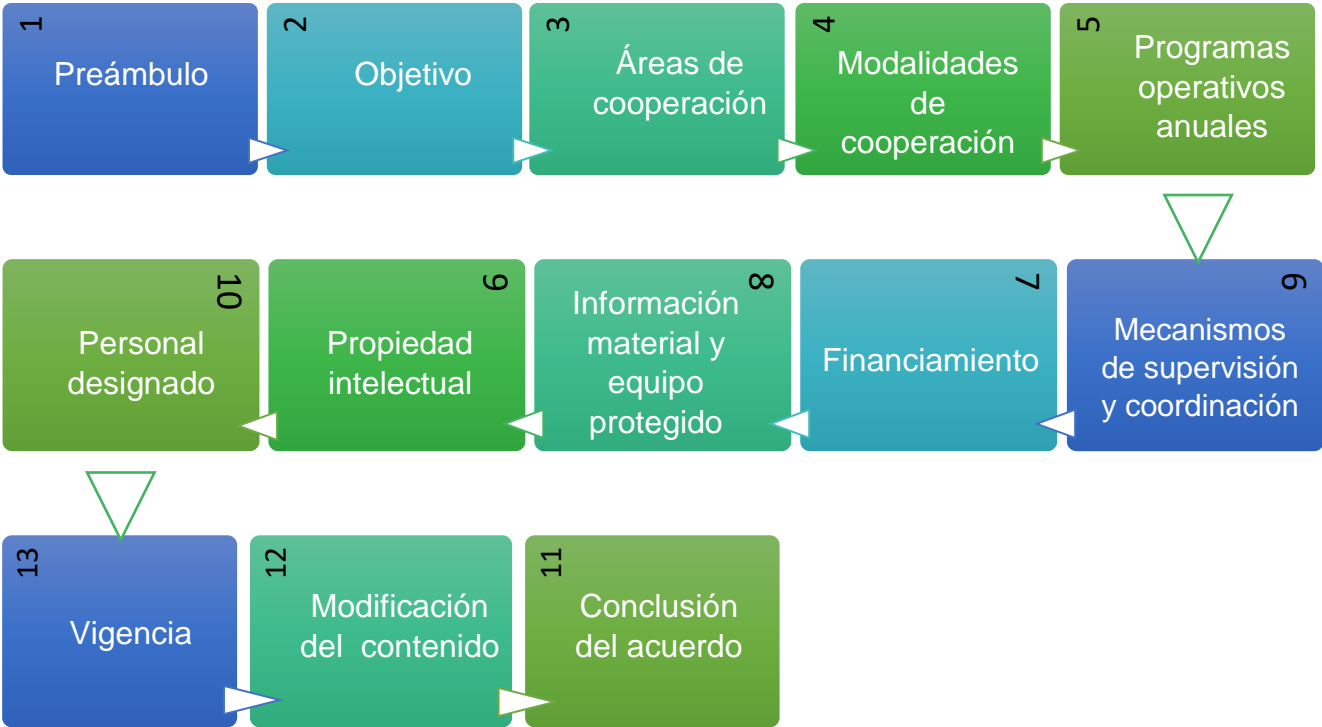
- *Complementariedad*: Los proyectos y las acciones de cooperación son un apoyo a los esfuerzos nacionales del desarrollo de los países, pero en ningún momento buscan sustituirlos;
- *Auto sostenibilidad*: La cooperación debe contribuir a establecer procesos de desarrollo independientes que, con el apoyo de la colaboración internacional, puedan mantenerse después con recursos propios de los países beneficiarios; y
- *Cofinanciamiento*: Las partes involucradas en proyectos y acciones de cooperación aportan, en la medida de sus posibilidades, los recursos financieros, humanos o técnicos requeridos para su desarrollo, evitando así esquemas asistenciales y alentando un sentido de apropiación.

Después de la promulgación de la Ley Sobre la Celebración de Tratados y con la finalidad de dar seguimientos a las iniciativas de los acuerdos interinstitucionales por parte de los gobiernos locales mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores creó mecanismos para el cumplimiento eficaz de la actividad internacional.

Uno de los mecanismos o instrumentos que creó la SRE en colaboración con la Dirección General de Coordinación Política fue el Programa Nacional de

Ciudades Hermanas con el objetivo de orientar y promover los “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA)” (2019:66) “con la finalidad de que un municipio o un estado mexicano tenga acceso al formato de un instrumento de cooperación adecuado, constituyéndose éste en el mecanismo con el cual se dé inicio una relación de hermandad profesional” En estos hermanamientos se establecen aspectos que se deben seguir para un eficaz resultado (Cuadro 2)

Cuadro 2. Aspectos que contempla el Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA)



FUENTE: Elaboración propia basada en Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia*. (49).

Los instrumentos que ha diseñado la SRE para la efectividad de los hermanamientos es un material que ha ayudado a las ciudades y gobiernos locales en la implementación de éstos. Cabe mencionar que la SRE solo da recomendaciones y no lo establece como obligatorio, por lo tanto, muchas ciudades

ignoran el papel que ejerce la Secretaría y la Ley sobre la Celebración de Tratados que existe, por lo cual, se han firmado acuerdos interinstitucionales sin el dictamen de la SRE.

La Secretaría de Relaciones Exteriores brinda el apoyo necesario para que los hermanamientos sean llevados a cabo con grandes resultados en diversas áreas de la agenda global, recalcando que existen temas que no se pueden abordar por parte de las ciudades o cualquier gobierno local (véase cuadro 3)

Cuadro 3. Temas que no se permiten dentro de los acuerdos interinstitucionales

I) El asunto sea de competencia del Poder Legislativo Federal
II) Se involucre a la nación como un todo
III) Se afecte al territorio nacional
IV) Se afecte la esfera jurídica de los individuos
V) Se amplíe o modifique la legislación existente
VI) Se contraigan obligaciones financieras en las que se comprometa el crédito de la Nación
VII) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el poder Judicial

Elaboración propia basada en Villegas, L. (2011). Diplomacia Local Mexicana. (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México. 31

En 1994, cuando se comenzó el Tratado de Libre Comercio, los gobiernos sub-nacionales de los tres países desarrollaron redes de cooperación en temas que los unían. Cabe mencionar que en el caso mexicano existieron más redes hacia Estados Unidos que hacia Canadá, esto debido a su cercanía y más temas en común como la migración que ha existido desde el siglo XIX.

Como se mencionó en el capítulo anterior Canadá es uno de los países con un sistema muy descentralizado, a diferencia de México que el proceso de descentralización aún no había llegado, es por ello que se realizaron hermanamientos informales, como Roberto Zepeda argumenta (2018:33) entre “algunos estados fronterizos en América del Norte que enfrentaban problemáticas comunes, los cuales formaron foros y grupos de trabajo permanentes; por ejemplo, los cuatro estados del sur de Estados Unidos (California, Arizona, Nuevo México y Texas) y los seis del norte de México (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, y Tamaulipas).” Este trabajo fue a partir de los gobernadores de estados fronterizos, lo cual, ayudó a las ciudades que se encontraban en ese territorio a crear redes de cooperación.

Raquel Lozano (2012:10) nos proporciona datos del Informe de Labores de SRE en 2007 se mencionaba un total de 208 iniciativas de acuerdos interinstitucionales, de las cuales 137 correspondían a hermanamientos y 71 a acuerdos de colaboración sobre temas específicos.

El informe actual de labores de SRE 2011 el apartado “Relaciones con Gobiernos Estatales y Municipales” de la DGCP y de la DVGL (Lozano, 2012: 11) se hace referencia a 31 labores de concertación y encuentros para Jefes de Estado y funcionarios de gobiernos extranjeros, los cuales con motivo de sus visitas a México sostuvieron reuniones de trabajo con Gobernadores, Presidentes Municipales y funcionarios locales mexicanos.

En tan solo cinco años, entre 2004 y 2009, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente (Schiavon, 2010: 22) “cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó de 1.38 a 1.92 puntos, es decir, 0.54 puntos en solamente un

lustro, lo cual equivale a un incremento de casi 40% (39.13%) en esta actividad internacional.”

Debido a que hubo un crecimiento considerable en los hermanamientos de ciudades y a que debía de existir un control sobre estos, la SRE empezó a crear oficinas que le ayudaran, no solo a ellas, sino también a las ciudades, en cuestión del desarrollo de estos procesos de hermanamiento.

### **2.2.1 Oficinas creadas para la actividad internacional de los gobiernos locales y recomendaciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores**

Para poder tener un control sobre la creciente actividad internacional que las ciudades y los gobiernos locales han desarrollado, fue necesario crear oficinas especializadas para dar atención y mantener la vinculación con los estados y municipios mexicanos.

En 1961 se creó el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México, pero fue hasta 1964 cuando se celebró la primera reunión mundial del programa People-to-people, la cual se realizó en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

La institución que se creó a favor del desarrollo de los hermanamientos fue la Dirección de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) bajo la coordinación de la Dirección General de Delegaciones, cuyo objetivo era orientar y apoyar a los estados y municipios en su vinculación internacional.

Sin embargo, en 2002 desaparece y se deja la responsabilidad a la Dirección General de Enlace Político (DGEP) y a la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior, la primera se encargaba de la vinculación con las dependencias federales y, la última se encargaba de los gobiernos estatales y municipales, como los dice su nombre, enfocadas en el extranjero.



En 2004 se reformó el artículo 16 del Reglamento Interior de la Cancillería con ello, la DGEP se convertía en la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) (SRE, 2019:12) “la DGCP se constituye en el principal vínculo institucional de la Cancillería con los actores políticos nacionales” y brindan apoyos para la vinculación internacional de los gobiernos locales, a través de:

- Información y asesoría en temas de política exterior;
- Apoyo para la creación de oficinas de asuntos internacionales y fortalecimiento institucional de las oficinas existentes;
- Se elaboran propuestas de agencias de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural, deportiva o científica;
- Asesoría para la formalización de acuerdos interinstitucionales, de acuerdo con el marco jurídico aplicable;
- Se suman esfuerzos en acciones de vinculación y protección con las comunidades de mexicanos en el exterior;
- Se orienta a los gobiernos estatales y municipales para participar en esquemas de cooperación internacional que beneficien el desarrollo local;
- Apoyar la participación de gobiernos locales en foros multilaterales y redes internacionales; y
- Acompañar y orientar la vinculación de los gobiernos locales con el cuerpo diplomático acreditado en el país.

En 2008, el Programa Nacional de Ciudades Hermanas se convirtió en Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada (PROMEHCID) con un enfoque en la cooperación descentralizada.

El 2 de abril de 2009 se creó la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales (AMAIE), siendo los estados de Coahuila e Hidalgo las gestoras de esta institución. En su comienzo contaba con la participación de 13 entidades federativas, la finalidad de este organismo era coordinar las actividades de los estados, tanto en el ámbito global como ante el gobierno federal de nuestro país. (SRE, 2010:10) “en 2010 existían 10 oficinas de asuntos internacionales a nivel estatal; hoy tenemos 25 oficinas para atender estos temas en las entidades

federativas y una asociación, cuya creación fue impulsada por la Cancillería en 2008, y que aglutina a estas oficinas denominada Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE).”

En 2012 se autorizó la creación de un Comité Técnico con la participación de los Gobiernos Locales en el marco del Consejo Consultivo de Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Esto con objeto de fortalecer la relación de AMEXCID con los gobiernos locales y hacer más amplia su participación en los procesos de la Agencia a través de dos puntos (SRE, 2009:43):

- Diálogo institucional en temas de la agenda global; y
- Encuentros frecuentes con gobiernos locales para discutir temáticas específicas.

La finalidad en particular de una acción internacional es que sea eficiente, complementaria y congruente con la política exterior y con los intereses locales, es por ello que de acuerdo a la SRE (2009,23) resulta importante la creación de las Oficinas de Asuntos Internacionales en los gobiernos locales (OFAIs) o, en su defecto, la designación de enlaces o redes que den seguimiento al tema.

En 2005, los hermanamientos de ciudades son considerados la forma predominante en la que los gobiernos municipales mexicanos han desarrollado actividades en el extranjero. Sin embargo, ello no quiere decir que sean eficientes en la mayoría de los casos.

Es por ello que la SRE (2019:17) propone que es en el enfoque territorial donde las ciudades deben ser inteligentes y contar con un liderazgo fuerte para que la participación sea efectiva y el hermanamiento pueda permanecer por un largo tiempo, la Secretaría establece los principios conceptuales que deben tomarse en cuenta al momento de desarrollar este enfoque.

- *Basado en los Actores*: reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores del territorio;

- *Basado en el Territorio*: reconocimiento de los territorios como unidades espaciales de análisis, modelados por las relaciones sociales e históricas que se producen entre los actores y el territorio;
- *Dinámico*: comprensión y aprendizaje de la complejidad de un ambiente en constante cambio para apoyar los patrones positivos de cambio y ayudar a mitigar los patrones negativos;
- *Sistémico*: suposición de la complejidad de un contexto territorial y las interdependencias dentro y entre territorios;
- *Multi sectorial*: integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la visión que tienen los actores del territorio;
- *Multi nivel*: integración de los diferentes niveles y escalas territoriales en el sistema de gobierno; y
- *Participativo y negociado*: consideración del territorio como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza mutua, e incrementar el poder de negociación.

También argumenta (SRE, 2009:25-26) que para que la internacionalización del gobierno local sea coherente, efectiva y durable es indispensable que se dé en un marco estratégico a través de:

- Voluntad política;
- Análisis del contexto internacional;
- Análisis del contexto interno;
- Identificar las prioridades locales;
- Legalidad de la estrategia;
- Transversalidad de las funciones;
- Asignar recursos;
- Traer el mundo a la localidad y sacar la localidad al mundo;
- Estrategia de comunicación;
- Promoción y atraktividad; y
- Evaluación de la estrategia.

Además, a través de la Guía de recomendaciones de la SRE (2009:66-67) establece los pasos que se deben seguir para establecer un hermanamiento:

- 1) Las Partes interesadas en suscribir un Acuerdo Interinstitucional negocian el contenido del documento, estableciendo las áreas y modalidades de cooperación a desarrollar en el marco del instrumento;
- 2) El gobierno local mexicano informa a la SRE, a través de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), sobre la negociación del instrumento;
- 3) Las autoridades locales solicitan a la Secretaría de Relaciones Exteriores el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo (La solicitud de dictamen se efectúa con un mínimo de dos semanas de anticipación);
- 4) La Consultoría Jurídica de la Secretaría, revisa el proyecto emitiendo las observaciones y/o dictamen de procedencia;
- 5) Una vez suscrito el acuerdo, los gobiernos locales por las partes involucradas, en todos los idiomas en que se hubiera formalizado, para que, en su caso, se inscriba en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales; y
- 6) La Consultoría Jurídica realiza la inscripción de instrumento y la DGCP informa con un comunicado oficial a las autoridades.

### **2.3 Características de los hermanamientos mexicanos**

Las ciudades mexicanas comenzaron a crear hermanamientos con ciudades, sobre todo, estadounidenses. Los temas predominantes eran la migración que existía de México hacia Estados Unidos y el combate de la pobreza por parte de las ciudades del territorio mexicano, Ballesteros & Luna, 2005:6 señalan “la dinámica internacional a través de las oleadas de migración que existían hicieron que las ciudades necesitaran trabajar en colaboración con los diversos actores del territorio.” Conforme han pasado los años y la paradiplomacia de las ciudades mexicanas ha incrementado, también los temas y sus homólogos se han diversificado.

Como ya se mencionó en el Capítulo I de esta investigación, las ciudades tienen una gran importancia, ya que en ellas existen los procesos de urbanización y, sobre todo, es en donde se concentra el poder político y los recursos (humanos, tecnológicos y financieros), lo que ha hecho posible que puedan atraer la atención sobre temas globales con incidencia en espacios locales, como es el caso del medio ambiente, los derechos humanos, el narcotráfico y la migración.

Una vez que las ciudades empezaron a crear relaciones internacionales con otras, estas experiencias se compartieron con las ciudades vecinas de la misma región, la finalidad de ello era que cada vez se desarrollaran mejor y más hermanamientos para el beneficio de la población.

Para ello era necesario que las ciudades pasarán de la visión “local” a una visión “global”, pues ya no solo se dedicarían a brindar los servicios básicos a la población sino que ahora serán un actor internacional, el cual debe de estar preparado para afrontar el costo-beneficio que traiga consigo, además, debe de crear su estrategia internacional por lo que es necesario que las ciudades contemplen la historia del territorio, su situación geográfica, productiva, social, cultural etc., y con base en ello promocionarse en el exterior.

Cabe mencionar que esta estrategia tiene que estar alineada con la política exterior que el ejecutivo establezca y que esté en consonancia con los objetivos del plan de desarrollo estatal y municipal, pues así como los gobiernos locales pueden influir en la política exterior es importante que las ciudades durante su estrategia territorial o el modelo de ciudad que plantean ayuden a complementar las prioridades de la política exterior.

Existen motivos, variables y características que cada ciudad afronta al desarrollar un hermanamiento, México es un país muy diverso y no se podrían englobar a las ciudades en un único modelo de ciudad, por lo tanto, como escribe Velázquez (2007:12) “el abanico de oportunidades de los gobiernos estatales es muy amplio, entonces el papel que quieran atribuirse depende del interés de cada Estado o ciudad”.

De acuerdo a Humberto Ballesteros & Juan Carlos Luna (2005:13) existen cuatro factores recurrentes que inciden directamente en estados y ciudades que acuerdan hermanarse y que bien podrían ser variables de los hermanamientos:

1. *Históricas/Culturales*: cuando las regiones o ciudades se encuentran hermanadas por vínculos afectivos desarrollados en el pasado;
2. *Sociales*: cuando las regiones o ciudades se hermanan por contar con una liga en términos de algún fenómeno comunitario, así como por el deseo de facilitar algún tipo de beneficio en tales situaciones;
3. *Económicas*: cuando las regiones o ciudades entablan hermanamientos para contar con vínculos comerciales que les reditúen en esa esfera de acción; y
4. *Conveniencia Estratégica*: cuando las regiones o ciudades se hermanan como una necesidad de establecer esquemas de cooperación de diversa índole, a partir de las circunstancias específicas de cada comunidad.

Por su parte Jorge Schiavon (2010:24-29) argumenta que las variables que inciden a la hora de crear una estrategia de internacionalización y, al final, paradiplomacia, está basada en tres supuestos:

- *Variable económica ingreso*: Entre mayor sea el nivel de ingreso de una entidad federativa, medido a través de su producto interno bruto estatal, suponemos que tendrá mayores recursos económicos para invertirlos en políticas públicas, entre ellas, una participación internacional más intensa;
- *Variable política yuxtaposición partidaria*: aquellos ejecutivos estatales con diferente filiación partidaria al ejecutivo federal (gobierno yuxtapuesto), al tener intereses diferentes o complementarios a los reflejados en la política exterior de la federación tendrán mayores incentivos a participar internacionalmente, por lo que debería observarse un mayor nivel de participación internacional en entidades federativas con gobierno yuxtapuesto; y
- *Variable geográfica frontera*: la situación geográfica fronteriza obliga a las entidades federativas a establecer contactos y comunicación con las unidades territoriales de los otros países con los que tienen frontera. Siendo

así, es de suponerse que los estados fronterizos deberían tener niveles de relaciones internacionales mayores a las entidades que no tienen frontera con otros países.

El ingreso que recibe el Estado de Nuevo León no es el mismo al que Chiapas tiene, por lo tanto, el recurso económico que se destina a las ciudades es diferente, lo cual crea más posibilidades de poder promocionarse en el extranjero que otras. De igual forma, cuando un país extranjero quiere traer inversión extranjera opta por estados más industrializados como el caso de Nuevo León.

La variable política sin duda ha sido un factor muy importante en la vida del país, como se ha mencionado, lo ideal sería que los hermanamientos siguieran a pesar de que el mandato de quien lo inició terminara, sin embargo, en su gran mayoría estos proyectos finalizan por los cambios de administración y la poca participación de la sociedad civil y de los demás actores locales.

La variable frontera en algunos estados se usa como una causa necesaria mas no obligatoria y suficiente para analizar la actividad internacional, sobre todo, de las ciudades fronterizas mexicanas, ya que la paradiplomacia es una herramienta para obtener beneficios, pero no es obligatorio el desarrollarla.

Otra variable que influye es dependiendo del tipo de modelo de ciudad que quieren, si bien el modelo de hermanamiento que se estableció en México tiene una participación de la población muy alta, no es a la única que se debe de tomar en cuenta al momento de realizar estrategias de acción exterior, también se deben de tomar en cuenta las opiniones por parte de los agentes del territorio, los cuales son diversos en todas las ciudades mexicanas.

La experiencia de una ciudad no siempre será la misma a otra aunque igualara su accionar, ya que cada ciudad tiene características en específico, las cuales, debe de usar para diseñar su propia estrategia de internacionalización. Además, las ciudades deben de reconocer el mutuo interés por beneficiar el desarrollo local y el bienestar de las comunidades y la ciudadanía. Por lo tanto, también es necesario reconocer que el nivel de activismo que se presenta en Jalisco

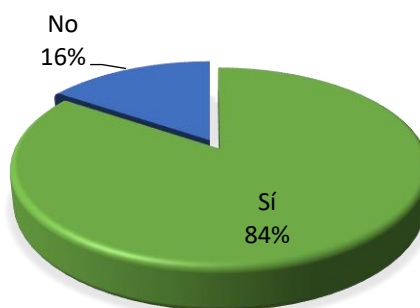
no es el mismo al de otro Estado y que no todos los hermanamientos son del mismo ámbito, pues una misma ciudad puede tener diferentes hermanamientos en temas diversos dependiendo sus características.

En el escrito que Jorge Schiavon nos ofrece (2010:22-23) realiza una medición del activismo internacional de las entidades mexicanas, concluyendo en lo siguiente:

- *Mayor presencia:* Chiapas, el Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México.
- *Nivel alto:* (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán
- *Medio alto:* Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.
- *Medio promedio:* Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala.
- *Medía baja:* Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa.

De acuerdo a los registros de hermanamientos de ciudades que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Coordinación Política, la mayoría de los estados cuentan con este tipo de acuerdos<sup>12</sup> (Ver gráfica 1)

**Gráfica 1. Porcentaje de entidades federativas que cuentan con hermanamientos de ciudades registrados ante SRE, 1990-2017**



Elaboración propia a partir de información obtenida en SRE. (S/A). Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

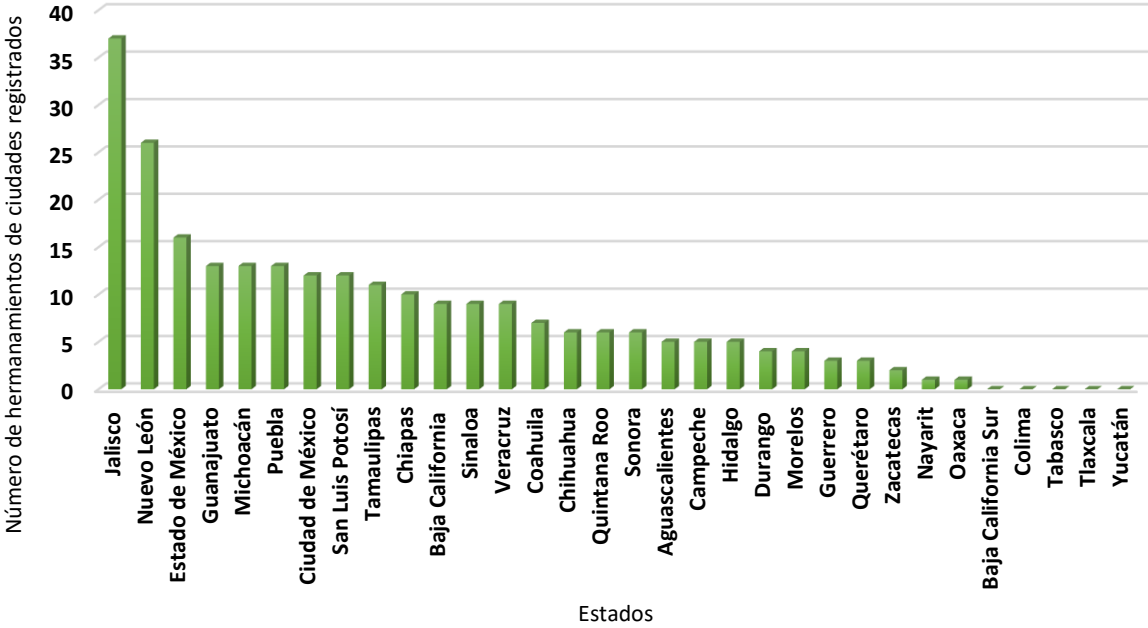
<sup>12</sup> Cabe resaltar que los datos mostrados en las siguientes gráficas únicamente se basan en hermanamientos con ciudades debido a que es el objetivo de esta investigación.



México actualmente está dividido en 32 entidades federativas, de las cuales, el 84% cuenta con hermanamientos registrados ante SRE, solamente el 14% de los estados no tienen registros de hermanamientos con ciudades, en el caso de Colima, Tabasco y Yucatán sólo cuentan con hermanamientos o acuerdos interinstitucionales entre estados o instituciones del estado, por otra parte los estados de Baja California Sur y Tlaxcala cuentan sólo con un registro de acuerdo interinstitucional entre Estados.

A pesar de que la mayoría de los estados cuentan con hermanamientos, las diferencias entre unos y otros son grandes, como ya se explicó, existen muchos factores que ayudan o no al ejercicio de esta actividad internacional (Ver gráfica 2)

**Gráfica 2. Hermanamientos de ciudades por entidades federativas registrados ante SRE, 1990-2017**



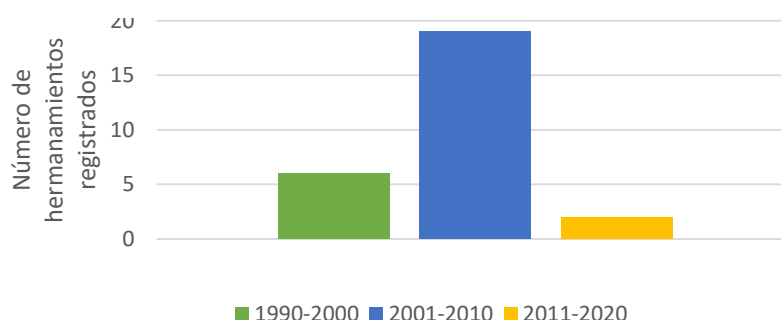
Elaboración propia a partir de información obtenida en SRE. (S/A). Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

Como podemos observar, Jalisco es el estado con mayor número de hermanamientos registrados ante SRE con 36, seguido de Nuevo León con 26. A pesar de que el Estado de México se encuentra como el tercer estado con mayor número de hermanamientos registrados, en realidad son 16 con los que cuenta, tres más que los estados de Guanajuato, Michoacán y Puebla, los cuales cuentan con 13, la Ciudad de México y San Luis Potosí cuentan con 12 hermanamientos registrados, el estado de Tamaulipas y Chiapas cuentan con 11 y 10 respectivamente. Con menos de 10 hermanamientos se encuentran los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

A pesar de que Chiapas es un estado con gran actividad internacional, incluso más que el estado Nuevo León y Estado de México, cuenta con 106 acuerdos interinstitucionales, sin embargo, en el caso de los hermanamientos de ciudades se encuentra con poca presencia.

Como ya se mencionó, en 2004 la presencia internacional incrementó en casi todos los estados, sin embargo, no todas las ciudades registraban los hermanamientos que realizaban, de acuerdo a la Dirección de Coordinación Política de la SRE el hermanamiento más antiguo fue en 1986 por parte del Estado de México, pero no fue el año en el que se registraron más (*Ver gráfica 3*)

**Gráfica 3. Años con mayor registro de hermanamientos ante SRE**



Elaboración propia a partir de información obtenida en SRE. (S/A). Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

Como podemos observar, en los años que van del 2001 al 2010 son en los cuales se registraron más hermanamientos de ciudades ante la SRE, siendo los años de 2001, 2002 y 2003 con mayor presencia de hermanamientos. En los años de 1990 al 2000 se encuentran menos hermanamientos registrados, siendo el año de 1996 con mayores registros y, por último, se encuentran los años de 2001 al 2020, en donde el hermanamiento más reciente está registrado en 2019 por parte del estado de Guanajuato

La SRE (2019:62) argumenta que “la posición geográfica de México es privilegiada, ya que le permite ampliar y fortalecer sus relaciones comerciales así como atraer inversiones, ciencia y tecnología: al norte comparte frontera con la economía más grande del mundo; al sur sirve de puente para América Central y América del Sur; además, cuenta con acceso a los litorales más importantes para acceder a los mayores flujos de intercambios internacionales, tanto hacia el Pacífico como al Atlántico.” De acuerdo con esta condición, las ciudades mexicanas pueden desarrollar hermanamientos con cualquier ciudad extranjera, basados en las cualidades que existen en cada área del mundo (véase cuadro 4)

**Cuadro 4. Temas de interés por cada región del mundo**

<b>América del Norte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologías de la información</li> <li>• Energías renovables</li> <li>• Aeroespacial</li> <li>• Desarrollo inmobiliario</li> <li>• Mercado hispano</li> </ul>	<b>Europa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aeroespacial</li> <li>• Automotriz</li> <li>• Farmacéutica</li> <li>• Alimentos y bebidas</li> <li>• Infraestructura</li> </ul>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercial</li> <li>• Flujo de bienes, servicios y personas</li> </ul>	<b>Asia-Pacífico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eléctrico-electrónico</li> <li>• Automotriz y autopartes</li> <li>• Alimentos procesados y bebidas típicas</li> <li>• Productos cárnicos y del mar</li> <li>• Productos mineros</li> </ul>
<b>Centroamérica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquinaria, equipo e insumos para el sector agroalimentario</li> <li>• Turismo</li> <li>• Tecnologías de la información</li> <li>• Automotriz y autopartes</li> </ul>	<b>África</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eléctrico - electrónico</li> <li>• Productos cárnicos y del mar</li> <li>• Automotriz y Autopartes</li> <li>• Productos mineros</li> <li>• Alimentos procesados y bebidas típicas</li> <li>• Productos e insumos agrícolas</li> </ul>
<b>Sudamérica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medicamentos</li> <li>• Software</li> <li>• Minería</li> <li>• Textil y confección</li> <li>• Aeroespacial</li> </ul>	<b>Medio Oriente y Península Arábiga</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energía renovable</li> <li>• Petróleo y gas</li> <li>• Infraestructura turística e inmobiliaria</li> <li>• Farmacéutico y equipomedico</li> <li>• Construcción</li> </ul>
<b>Caribe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentos</li> <li>• Turismo</li> <li>• Confección y calzado</li> <li>• Electrodomésticos</li> <li>• Equipo y maquinaria para la industria de gas y petroquímica</li> </ul>		

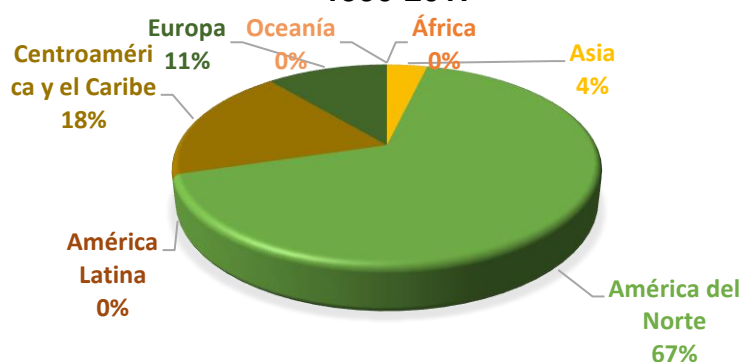
Información retomada en Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas. Instituto Matías Romero. México: México. 62

De acuerdo a los datos que ofrece la Secretaría de Relaciones Exteriores (como se cita en Ballesteros & Luna, 2005:16) nos establece lo siguiente “en términos de la dinámica internacional, el 40% de estos acuerdos (351) vinculan a ciudades mexicanas con Norteamérica, principalmente con Estados Unidos que concentra 325 de esos convenios. Se observa una tendencia de las ciudades mexicanas por establecer vínculos con América Latina, región donde se concentra el 24% de los convenios. El tercer sitio de preferencias para hermanarse, es Europa, con 23% del total de los acuerdos establecidos. Asia, África y Oceanía tienden a concentrar el 13% del total de los acuerdos establecidos.”

Las características de los hermanamientos también dependen de la zona en la que se encuentra, en el caso mexicano y en general en América Latina (SRE, 2019:43) “algunas de las temáticas concretas que han definido las relaciones en el ámbito de la cooperación entre gobiernos locales y que expresan la agenda política de muchas de las ciudades de América Latina son: transporte urbano, desarrollo social, ciudad inclusiva y sostenible, medio ambiente, seguridad ciudadana, igualdad de género, patrimonio y cultura.”

Existen diferentes razones por las cuales las ciudades deciden realizar hermanamientos con ciertas ciudades en específico, en el caso de las ciudades mexicanas se puede suponer que el área con mayor presencia internacional es hacia América del Norte, por la cercanía, problemas sociales como es la migración, etc., a pesar de ello, hay otras que deciden realizarlos enfocados hacia otra zona geográfica (*Ver gráfica 4*)

**Gráfica 4. Zona geográfica con mayor registro de hermanamientos ante SRE, 1990-2017**



Elaboración propia a partir de información obtenida en SRE. (S/A). Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

Como se muestra en la gráfica, América del Norte cuenta con el 67% del total de los hermanamientos que realizan las ciudades mexicanas, existen pocos hermanamientos con Canadá pero en su mayoría son hacia Estados Unidos, los estados con mayor actividad internacional en el país americano son Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora Tamaulipas y Zacatecas.

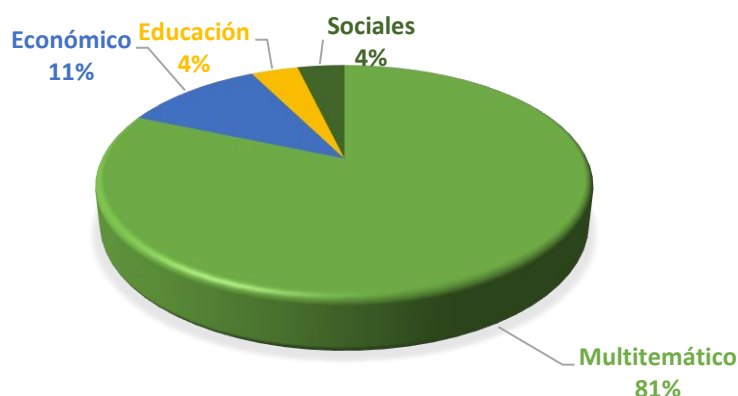
La segunda zona geográfica con más hermanamientos registrados ante la SRE es la zona de Centroamérica y El Caribe con un 18% del total, siendo Cuba el país con más hermanamientos con ciudades mexicanas, las cuales se encuentran en los estados de Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México y Veracruz.

La zona geográfica de Europa se encuentra en tercer lugar con un 11% del total, siendo España con más hermanamientos de ciudades con México, los estados con mayor presencia son Guerrero, Oaxaca y Puebla. Con un 4% se encuentra Asia, el Estado con hermanamientos de ciudades enfocados en esta área geográfica es Querétaro.

A pesar de que la zona de América Latina se encuentre en 0% no significa que las ciudades mexicanas no tengan hermanamientos con ciudades latinoamericanas, de hecho hay muchas de ellas que se encuentran hermanadas con Chile o Argentina, sin embargo, no son tantas y no son la primera opción a comparación de Europa, Centroamérica y El Caribe o América del Norte. En el caso de África y Oceanía no existen hermanamientos registrados.

Las zonas geográficas se caracterizan por productos que pueden ofrecer y ayudar a las ciudades, el cual es el objetivo al momento de hermanarse, pero los hermanamientos mexicanos se basan más en aspectos sociales, económicos o educativos (*véase gráfica 5*)

**Gráfica 5. Temas de interés por cada región del mundo, 1990-2017**



Elaboración propia a partir de información obtenida en SRE. (S/A). Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Recuperado de <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

Los hermanamientos que más se establecen con otras ciudades son los multitemáticos con el 81%, los cuales abarcan temas combinados desde lo cultural hasta lo económico, todos los estados cuentan con al menos uno de este tema. Con el 11% se encuentran los hermanamientos enfocados exclusivamente a temas económicos y los estados que cuentan con ellos son Baja California, Coahuila, Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Los temas de educación y sociales se encuentran con 4% cada uno, los estados que cuentan con estos hermanamientos son Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Sonora y Tamaulipas.

El proceso de urbanización que ha existido en México ha hecho que (SRE, 2019:89) “este fortalecimiento también esté relacionado con la generación de una nueva urbanidad inclusiva en México, dado que el 80% de los mexicanos habitan en ciudades.” Además, las ciudades “son más receptivas a las necesidades de los ciudadanos y están más adaptados a sus problemas” y es por ello que la paradiplomacia es una herramienta de internacionalización que las ciudades pueden usar a su favor.

### **2.3.1 Factores que limitan los hermanamientos en el territorio mexicano**

Las ciudades han podido desarrollar paradiplomacia a través de los cambios que han surgido en el mundo y en el interior del país, a pesar de que el gobierno central las ha estado apoyando a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores los retos y límites a los que se enfrentan son diversos y en su mayoría se convierten en la razón por la cual no permiten la actividad internacional de las ciudades mexicanas.

Lo ideal de la actividad internacional por parte de las ciudades mexicanas es que todas puedan insertarse en el escenario internacional, sin embargo, es importante contemplar las posibilidades reales de cada una de ellas, sobre todo considerar el costo-beneficio que conlleva, tanto en el ámbito político como en el económico. A pesar de que el objetivo de implementar un hermanamiento son los beneficios que se obtienen durante y al final del programa, es importante tomar en cuenta que existe un costo indirecto al momento de realizarlo.

Leobardo Ruíz (2009:270) considera que “generalmente aquellos que lo pueden hacer se ubican dentro de la categoría de “ciudad media o local”, que va de los 20 mil a los 200 mil habitantes, y en aquellos más grandes, aptos para facilitar el acceso a la población a los bienes y servicios básicos y con capacidad de participación autogestiva en la dinámica económica de intercambio de mercancías y servicios con otras localidades en la integración de un mercado regional.” Bajo las condiciones que, en general, enfrentan los municipios mexicanos, parece que se intenta dejar de realizar este tipo de prácticas, pues muy pocos tendrían la capacidad para desarrollarlos con los términos señalados.

Debido a que las ciudades no cuentan como tal con una autonomía financiera muchas veces los hermanamientos que se planean realizar no se finalizan o, en algunos casos no llega ni a ejecutarse, quedando solo en las visitas oficiales, muchas veces porque el presupuesto del mismo estado es muy bajo, lo que genera que exista poca actividad internacional.

A pesar de la iniciativa que algunas ciudades realizan, es importante reconocer que aún falta una construcción institucional sólida que apoye y permita a las ciudades incrementar su capacidad de procesamiento en temas internacionales. También es necesario un diseño de políticas públicas y un marco jurídico más sólido y claro para la acción internacional de las ciudades y/o gobiernos locales. Además, de un incremento de difusión por parte de la SRE para que más ciudades puedan involucrarse en estos temas, porque pueden tener el material y recursos necesarios pero si la información no es difundida entonces esos recursos serán usados para otro tipo de actividades.

Por parte de las ciudades es importante que tengan personal administrativo especializado encargado de temas internacionales, porque si no hay un equipo de trabajo que domine la paradiplomacia de las ciudades será muy difícil que estas puedan crear actividad internacional o que el resultado sea bueno, si bien la SRE proporciona guías para la elaboración no son suficiente pues al momento de llevarlo en práctica los resultados no siempre son favorables.

Cuando se planifique la acción exterior a través de los hermanamientos es necesario que se contemple un tiempo el cual no necesariamente debe de coincidir con el término de un mandato electoral ya que la planificación estratégica debe contemplar y definir opciones de futuro que pueden funcionar entre diferentes partidos u opciones políticas y consolidarse en un patrimonio o visión común.

Por esto se requiere del diálogo con los diferentes agentes o socios del territorio es para que el proyecto pueda consolidarse y esté armonizado a través de intereses con una visión en común.

De igual forma, las ciudades deben asegurarse que la población conozca el hermanamiento que se llevará a cabo en la zona, pues es de suma importancia su participación, además, es importante que las instituciones que se encargarán del proyecto sean capaces de poder brindar la información adecuada sobre los objetivos y resultados de los beneficios que se tendrán. Ya que muchas veces el principal obstáculo es éste, la falta o mala comunicación que existe entre las



instituciones y los ciudadanos, lo que genera que la población no comprenda y no se empoderen de las políticas de acción exterior.

## **Resumen del capítulo**

En este capítulo se explicó el proceso que ha tenido México para convertirse en un país con descentralización y, con ello, el surgimiento de más ciudades en temas globales a través de la paradiplomacia y los hermanamientos, el Estado mexicano evolucionó porque el mismo sistema internacional los conducía a ello, la interdependencia que existía y existe permitía que las ciudades mexicanas encontrarán espacios para promocionarse y así, atraer beneficios a sus comunidades.

El proceso por el que pasaron no fue fácil y ante los cuestionamientos por parte de gobiernos estatales ante la actividad internacional de las ciudades y por temas de interés del gobierno nacional se creó un marco jurídico para que las entidades, ciudades y, en general, gobiernos sub-nacionales pudieran desarrollar estas acciones. A través de la Secretaría de Relaciones Exteriores se empezó a tener un mayor control ante esta actividad, de igual forma esta Secretaría creó mecanismos y oficinas a favor de las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

Las características de cada ciudad es lo que genera la diversidad en los hermanamientos, así como a los países con los que deciden hermanarse, a pesar del crecimiento que existió en los últimos años es importante reconocer los factores que impiden que la paradiplomacia siga en aumento y con mayor eficacia.

### Capítulo 3. Los hermanamientos y la migración en Jalisco

Ante las diferentes formas de realizar actividad internacional, los estados mexicanos han optado por más de una, pero cuando se analiza actividad internacional en el territorio mexicano a través de hermanamientos es “necesario” retomar a Jalisco, esto debido por la historia que ha tenido en este ámbito, pues hasta 2017 era el Estado con más registros de hermanamientos ante la Dirección General de Coordinación Política de la SRE.

Al mismo tiempo, cuando se evalúa la migración, se tiene que mencionar a Jalisco por los antecedentes o tradición histórica y la población de oriundos que existe en el exterior de México, no sólo en Estados Unidos. Con ello, Jalisco desarrolla otras estrategias de internacionalización además de las que ya se han mencionado en capítulos anteriores, las cuales son el establecimiento de oficinas de representación en el extranjero y la relación con los oriundos en el exterior. Caracterizándose, además, por fortalecer sus políticas a través de sus secretarías o su misma ley, así como el asistencialismo que ofrece por medio de sus oficinas de atención a migrantes. En el año de 2017 Jalisco ocupaba uno de los primeros puestos como uno de los que mejor se encuentran preparados en asistencia migratoria de toda la República<sup>13</sup>.

A pesar de que en los primeros años del 2000 se estaba apostando por la alternativa de promocionarse internacionalmente, el apoyo hacia la comunidad migrante que radica en el extranjero ha sido a través de la vía tradicional, como apoyo a los clubes migrantes.

Muchos estados están aumentando la implementación de hermanamientos como lo son Estado de México y Chiapas, ya que han encontrado una forma de obtener recursos a través de los hermanamientos o acuerdos interinstitucionales.

---

<sup>13</sup> Para más información consultar Carbajal, C., Favela, O., Ortega, A. & Zorrilla, S. (2017). Políticas migratorias en las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (OFAM) en México. Reporte en Migración. Agenda Migrante Puebla. (7)10. pp 24-41 [https://c486d710-94db-47d0-b5fd-088a168e4860.filesusr.com/ugd/361b77\\_88dc5543abd842fbae41568371a388a1.pdf](https://c486d710-94db-47d0-b5fd-088a168e4860.filesusr.com/ugd/361b77_88dc5543abd842fbae41568371a388a1.pdf)

### 3.1 Hermanamientos en el estado de Jalisco

El estado de Jalisco se encuentra en el centro-occidente de México y abarca 80.137 km<sup>2</sup> de extensión, el cual representa el 4,1% del territorio total del país. Sus fronteras colindan con los estados de Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán y Colima. Jalisco está dividido en doce regiones: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles y Centro, integrado por 125 municipios (véase *Imagen 1*)

**Imagen 1. Jalisco y sus regiones**



Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/jalisco/regiones>

De acuerdo a la página oficial del estado, se presenta a Jalisco como “[...] la cuarta entidad federativa con una mayor población y un polo importante de actividades económicas, comerciales y culturales [...] y es aquí donde nació y se

impulsó el Federalismo.” El Estado cuenta con una gran atracción económica a partir de su Zona Metropolitana, la cual es integrada por los municipios de “San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y el citado Guadalajara que en conjunto comparten una constante conurbación” convirtiéndose en la segunda más importante del país.

Como lo expresa el gobierno en su página oficial, el proceso de paradiplomacia comenzó en el estado de Jalisco con la implementación del hermanamiento con el estado de Wisconsin, Estados Unidos en el año de 1990. Sin embargo, Jalisco ha desarrollado relación con otros estados, sobre todo de la Unión Americana, mucho antes, esto debido a la emigración que ha existido y por las diferencias políticas y lejanía que existe con el gobierno central en la Ciudad de México, tal como sigue pasando. Cabe mencionar que, como lo analiza Ortega (2012:225) “la promoción en Jalisco de los primeros hermanamientos entre localidades mexicanas y estadounidenses fueron promovidos por migrantes”.

La paradiplomacia en Jalisco comenzó a raíz de diversos factores, uno de ellos surgió por los líderes que gobernaban durante la década de 1990, pues el gobierno de Jalisco era emanado al PAN, mientras que el gobierno de la presidencia de la República mexicana era emanado del PRI, la alternancia del poder le permitió al entonces gobernador, Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001) buscar la internacionalización del Estado.

Como ya se ha expresado, uno de los factores por los que muchos gobiernos locales han logrado su internacionalización es por las diferencias políticas que existen en los diferentes niveles de gobierno, en ocasiones, los gobiernos locales comienzan con su actividad internacional ya que el gobierno federal no les provee lo que requieren o simplemente para demostrar que no están de acuerdo con sus decisiones.

Después de 1994, la población del estado de Jalisco no estaba de acuerdo con las decisiones que el gobierno priísta tomaba, es por ello que, por razones internas que surgieron en el estado y que no se pudieron aclarar como el asesinato del arzobispo Juan José Posadas durante un fuego cruzado entre dos cárteles de

droga, fue que Alberto Cárdenas, siendo del PAN, ganó las elecciones para ser el gobernador de Jalisco en 1995, convirtiéndose, además, en los primeros políticos o gobernadores en ganar un mandato local sin pertenecer al partido del ejecutivo federal.

Aunado a los sucesos internos y externos del Estado de Jalisco y la República, algunos gobiernos sub-nacionales decidieron desarrollar marcas a través de su imagen local (Lara, R., De la Torre, G., Echave, C & Fierro, J, 2011:147) “así, en la década de 1990, se instaló entre la agenda de los gobiernos sub-nacionales desarrollar marcas poderosas para impactar en la imagen gestada entre los potenciales inversores, visitantes o nuevos residentes de esos lugares.”

Llevando a cabo la idea de promocionar a Jalisco a través de sus características como estado y como “marca”, la internacionalización del estado se le atribuye a Alberto Cárdenas pues fue quien inició con esta actividad, iniciando una nueva etapa, en la cual se incrementó y se comenzó a formalizar la actividad internacional a través de acuerdos interinstitucionales en el mundo, llegando a ser, hasta la actualidad, como un referente en la actividad paradiplomática de Jalisco: “Alberto Cárdenas inició una campaña para dar a conocer a Jalisco en el exterior; en su agenda de trabajo incluyó como tema fundamental el de las relaciones internacionales”.

Durante su periodo se logró que Jalisco fuera reconocido internacionalmente. En lo económico, Cárdenas gestionó acuerdos de cooperación en temas específicos con Asia, los cuales estaban enfocados a sectores como el de salud, turismo, educación y/o a través de la “marca” del estado (Lara: 2012, 142) “se busca atraer inversores y promocionar productos de Jalisco, principalmente el tequila y la confitería. Las primeras misiones tuvieron como destino el continente asiático”; también estableció acuerdos con Estados Unidos, aprovechando el recién firmado Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Además, nunca dejó de lado el tema migratorio que, sin duda, era y es un tema primordial en la agenda jalisciense. Existen diferentes razones por las que

cada estado decide optar por ciertas vías para apoyar a su población migrante, Ortega (2012) nos describe cuatro factores que determinan porqué el accionar de cada estado

1. Diferencias fundamentales en la historia de la emigración, pues no es la misma aquella que empezó en el siglo XIX y la que despuntó con la crisis económica de 1994-1995;
2. Si los migrantes indocumentados han sido beneficiados por algún programa de regularización masiva como el que ocurrió en Estados Unidos en 1986;
3. En la medida en que la población migrante originaria de una entidad federativa se concentra en algunas regiones particulares de destino o se encuentra dispersa; y
4. El mantenimiento de vínculos entre los emigrados y sus localidades de origen.

El apoyo que Alberto Cárdenas brindó durante su gobierno a esta comunidad fue a través de los hermanamientos que estableció con las ciudades, municipios y estados de los Estados Unidos de América. De acuerdo a la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante el periodo de Cárdenas se registraron alrededor de 17 acuerdos con el propósito de ser hermanamientos (*véase cuadro 5*).

**Cuadro 5. Registro de hermanamientos del Estado de Jalisco ante Dirección General de Coordinación Política, 1995-2001**

FEHA	AÑO	ACUERDO
7 de febrero	1995	Convenio de Hermanamiento entre la Provincia de Manitoba, Canadá y el Estado de Jalisco, México
16 de agosto	1995	Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Estado de Colorado de los Estados Unidos de América y el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Comisión Estatal de Ecología del Estado de Jalisco

1 de julio	1996	Acuerdo para el establecimiento de una relación de estados hermanos entre el Estado de Jalisco y el Estado de Washington
26 de febrero	1996	Convenio de Hermandad entre el Estado de Idaho, de los Estados Unidos de América y el Estado de Jalisco, de la República Mexicana
10 de marzo	1997	Convenio de Hermanamiento entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos de México y la Provincia de Kyongsangnam-Do de la República de Corea
4 de junio	1998	Acuerdo entre Export Vlaanderen y la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco
21 de septiembre	1998	Convenio de Colaboración y Cooperación de Desarrollo Turístico, entre el Gobierno del Estado de Idaho y el Gobierno del Estado de Jalisco
18 de noviembre	1998	Convenio del Establecimiento de Relaciones de Amistad entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y Shanghai de la República Popular de China
22 de junio	1999	Acuerdo entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Manitoba de Canadá estableciendo un Programa de Intercambio para estudiantes de secundaria, Educación Media Superior y Superior
25 de junio	1999	Protocolo de Entendimiento y Amistad para una Relación de Hermandad entre el Estado de Jalisco y la Provincia de Alberta, Canadá
25 de junio	1999	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación para el Tratamiento y Prevención del cáncer entre el Departamento de Salud y Bienestar del Gobierno de la Provincia de Alberta y el Ministerio de Salud del Gobierno del Estado de Jalisco
15 de julio	1999	Memorándum del Entendimiento en materia de Cooperación e Intercambio entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y Shanghai de la República Popular de China
1 de septiembre	1999	Memorándum de Cooperación Económica y Comercial e Intercambio Cultural y Educativo de la Provincia de Henan en Chile y el Estado de Jalisco, México
8 de febrero	2000	Convenio de Colaboración entre el Gobierno del Estado de Jalisco, México y la Municipalidad del Cantón central de San José de Costa Rica
4 de julio	2000	Convenio básico de principio para intercambio entre el Gobierno Provincial de Kyeongsangnam-Do, República de Corea y el Gobierno del Estado de Jalisco, Estados Unidos Mexicanos
15 de agosto	2000	Memorándum de entendimiento entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Región del Maule de la República de Chile

6 de octubre	2000	Acuerdo de Cooperación entre el Sistema de Institutos de Educación Tecnológica del estado de Jalisco y la Universidad Tecnológica de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Colegios Técnicos y Comunitarios de Washington de los Estados Unidos de América
--------------	------	--

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Dirección General de Coordinación Política

Para que se pudieran controlar los acuerdos que comenzaban a desarrollarse y, sobre todo, se pudieran cumplir eficazmente, el gobernador Alberto Cárdenas creó una dependencia dentro de la estructura gubernamental que se dedicaba exclusivamente a las relaciones internacionales que el estado estaba llevando a cabo (Lara, R., De la Torre, G., Echave, C & Fierro, J, 2011:137) “esta dependencia obedecería directamente al ejecutivo estatal y se le denominó Dirección de Asuntos Internacionales (DAI), la cual se estableció en el mes de junio de 1997.” Sin embargo, su única función no era la de llevar un conteo sobre la actividad internacional, sino que, también, ayudaría a las secretarías estatales a buscar esta internacionalización a través del acercamiento con organismos internacionales.

Durante el periodo del gobernador Alberto Cárdenas, Villarruel (2010:54) establece que se realizaron un total de 26 giras internacionales de tipo comercial, cultural, etc., en más de 40 estados en 20 países, además, recibió la asistencia de 200 municipios y oficiales de los continentes europeo, americano y asiático. También participó en la Convención de Ciudades Hermanas de 1997 e impulsó el Programa de Ciudades Hermanas.

Al término del mandato de Cárdenas, Jalisco lideraba la actividad internacional de los estados mexicanos “Jalisco se convirtió en el de mayor número de convenios formales, entre los que destacan once acuerdos de hermanamientos con seis países” (Villarruel, D. 2010:54). En su Plan Estatal de Desarrollo se estableció que “el gobierno mira al exterior más que como una oportunidad para la exportación, como una oportunidad para convertirse en un área privilegiada para la inversión y el desarrollo de infraestructura industrial” (Villarruel, D. 2010:66) y



Jalisco logró ese objetivo, convirtiéndose en uno de los Estados con mayor inversión extranjera.

Posteriormente en el periodo de Francisco Ramírez Acuña (2001-2007) se estableció una política de mayor consolidación y promoción de las oportunidades del estado hacia el exterior, su antecesor ya había logrado el objetivo de que Jalisco fuera reconocido internacionalmente, por lo cual, la tarea de este siguiente mandato era consolidar los proyectos que estaban gestionándose, así como en atraer más inversión e internacionalización. Es por ello que Ramírez participó activamente en diferentes programas internacionales, como en 2002 siendo sede de la Primera Reunión Mundial del Consejo de la Asociación Internacional de Condados y Ciudades (Villarruel, D. 2010:55).

De acuerdo a Ma. De los Ángeles Contreras & Melisa Fierro (2008:25) “durante esa década, Jalisco signó además Acuerdos de Hermanamiento con el estado de Maryland, Missouri, Idaho y Washington en la Unión Americana, y con las Provincias de Manitoba y Alberta en Canadá; así como también formalizó la cooperación con el continente asiático a través de los hermanamientos con la Municipalidad de Shanghai en China, y la Provincia de Gyeongsangnam-do en Corea del Sur”.

La actividad internacional que llevó a cabo con ciudades extranjeras en su último año están enfocadas, sobre todo, en el ámbito educativo, uno que se gestionó con Shanghai, China, además, existieron intercambios para estudiantes y profesores con Estados Unidos y Canadá, otros más se realizaron en temas culturales con los gobiernos de Maule, Chile y Maryland, Estados Unidos, entre otros, los cuales el maestro Gerardo Solís (2006:109-112) describe en el Sexto Informe de Gobierno (*véase cuadro 6*)

**Cuadro 6. Registro de actividad internacional del Estado de Jalisco, 2006**

REGIÓN	CIUDAD Y PAÍS	ÁREA DE INTERÉS
Europa	Baviera, Alemania	Intercambios de información en temas de federalismo y transición democrática
América del Norte	Alberta, Canadá	Capacitación en el Centro de Entretenimiento en Hinton para combates forestales
América del Norte	Alberta, Canadá	Intercambios académicos
América del Norte	Manitoba, Canadá	Organización de seminarios de negocios promocionando el sector de tecnología y alimentos procesados
Asia	Shanghai, China	Intercambios en enseñanza del idioma chino en Jalisco
América del Sur	Maule, Chile	Turismo
Europa	Andalucía, España	Se firmó carta de intención con la finalidad de hermanar los 11 municipios de la región Valles de Jalisco
América del Norte	Idaho, Estados Unidos	Programa de intercambio para capacitación en materia de control de masas en prisiones

América del Norte	Idaho, Estados Unidos	Intercambios académicos y estancia de profesores en comunidades migrantes
América del Norte	Maryland, Estados Unidos	Cultural
América del Norte	Wisconsin, Estados Unidos	Intercambio de Maestros México-Estados Unidos
América del Norte	Washington, Estados Unidos	Intercambio de Maestros México-Estados Unidos

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Dirección General de Coordinación Política

También participó en la mesa de trabajo de la Agenda Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, con la finalidad de atender a los migrantes jaliscienses que se encontraban allá (Villaruel, D. 2010:65) “para la vinculación y el reconocimiento de la ciudadanía social y política del migrante en Estados Unidos, se establecieron acuerdos de colaboración con clubes de migrantes en Los Ángeles, Seattle, Chicago y San Antonio”.

Otra acción por la que fue reconocido el mandato del gobernador Francisco Ramírez fue por la relación que logró con la Unión Europea con la finalidad de juntos gestionar un proyecto enfocado en programas de cooperación para combatir la pobreza en las zonas marginadas del estado. Al término de su mandato logró 57 giras internacionales y 184 misiones oficiales, en su Plan Estatal de Desarrollo planteó cinco objetivos “1) la promoción del desarrollo humano, 2) el impulso de las oportunidades para todos, 3) la consolidación del desarrollo regional equilibrado y sustentable, 4) el combate a la delincuencia y 5) el ejercicio del gobierno cercano y transparente” (Villaruel, D. 2010:54).

Así, con el gobierno de Francisco Ramírez se logró aún más la internacionalización del estado, a través de su participación en diferentes foros y siendo sede de eventos importantes e internacionales, a pesar de ello, durante su mandato los hermanamientos no fueron una herramienta primordial en la actividad internacional del Estado, por lo cual, se firmó únicamente uno en 2001.

De acuerdo a Rey Lara (2011:138) quien cita a Moreno “la actividad internacional del Estado de Jalisco se ha ido enfocando de diferente manera, los primeros periodos se enfocaron en el acercamiento con migrantes al exterior, sobre todo, en Estados Unidos, en la promoción turística, cultural, académica y económica con la finalidad de atraer inversión extranjera al Estado. Mientras que en los siguientes la dinámica cambió, pues los objetivos principales fueron la creación de acuerdos de cooperación en áreas estratégicas para el Estado, como el sector agroindustrial y electrónico, así como, la realización de grandes eventos para la promoción, en la cual existía una gran cantidad de dinero invertido”.

El último punto establecido por Moreno, es cierto, pues algunos gobernadores gastaron dinero para que el Estado se promocionara internacional y localmente, sin embargo, en algunos casos estuvo enfocado de diferente manera, como fue el caso del gobernador Emilio González Márquez (2007-2013) quien apostó por la promoción de Jalisco invirtiendo una gran cantidad de dinero en programas televisivos y/o comerciales o en eventos deportivos a través de los Juegos Paraolímpicos y Panamericanos.

El sexenio del gobernador Emilio González se centró en fortalecer la competitividad del sector productivo, establecer alianzas comerciales, aprovechar los tratados internacionales, posicionar a las empresas jaliscienses en el exterior y fortalecer la red de contactos internacionales. El gobierno giró en torno a una expectativa económica y a establecer la identidad nacional o marca nacional, las cuales desarrolló a través de los Juegos Paralímpicos y Panamericanos que se llevaron a cabo en Guadalajara en 2011, al menos en este último se invirtieron “más de \$1,343.6 millones de dólares, lo que representa más de dos terceras partes de lo obtenido por remesas en el año 2010” (Ávalos, A, 2011:51).

Aunque los juegos se realizaron en el año 2011, cabe mencionar que Guadalajara fue elegido como sede en 2006, por lo cual, al menos desde el inicio del gobierno de Emilio González se invirtió y se apostó por este modo de internacionalización, sin embargo, esta forma de proyección internacional en realidad estuvo enfocada a favor de las empresas jaliscienses, como lo comenta Maniuel Herrera Vega, presidente en ese entonces del Consejo de Cámaras de Industriales en una entrevista realizada por Alonso Ulloa “hay que recordar que durante algunos días vamos a estar a la vista, hay que resaltar el potencial del empresariado de Jalisco” (2011:12).

Sin duda esta proyección internacional fue benéfica, porque no solo se crearon empleos durante ese tiempo, sino que “produjeron una renovación y mejoramiento a nivel urbano, así como la elevación del perfil internacional de las ciudades sede” (Ávalos, A, 2011:32). Sin embargo, la cooperación y/o actividad internacional casi fue nula, por lo cual, simplemente se invirtió en una “promoción”, que obtuvo beneficios a cierto sector y ciertas áreas de la industria y no para la sociedad en general.

Durante el periodo de 2013-2018, al mando de Aristóteles Sandoval emanado del PRI también se optó por giras internacionales enfocados más en las zonas geográficas de Asia y América del Norte, sobre todo en Canadá, así como la cercanía hacia dependencias de ONU, sin embargo y, como menciona Agustín Del Castillo (2018) “la credibilidad y la legitimidad que hoy tiene pérdidas el gobierno de Aristóteles Sandoval. El 7 de junio quedó claro que esta administración nunca hizo clic con la sociedad, que sus estrategias de comunicación fueron un fracaso y que el estilo personal del propio gobernador no es el deseado por la sociedad.

Podríamos considerar que la decisión del gobierno de Sandoval por tomar medidas alternas al gobierno anterior, así como no continuar de la misma forma con los hermanamientos que se gestionaron en años anteriores es porque ambos pertenecen a diferentes partidos políticos, por lo que si hubiese continuado con las mismas actividades o enfocadas en las mismas áreas de cooperación estas acciones se verían como un “reconocimiento” al partido opositor, por lo tanto,

políticamente hablando, era necesario cambiar los enfoques y/o acciones de este gobierno priísta.

El gobierno actual del Estado de Jalisco es gobernado por Enrique Alfaro Ramírez (2018-actualmente), quien pertenece al partido Movimiento Ciudadano, por lo cual y, como pasó en el periodo anterior, al cambio de gobernador y sobre todo de ideología política existe un cambio de actividad interna y de cómo se actuará internacionalmente. A pesar de que el periodo de Enrique Alfaro tiene relativamente poco tiempo de haber comenzado, no se ha visto gran actividad internacional, ya que ha apostado por el desarrollo interno del Estado.

Actualmente la labor de llevar a cabo actividad internacional recae en tres coordinaciones:

- *Dirección de Asuntos Internacionales*: Debe de planear y administrar las relaciones y giras internacionales del Ejecutivo del Estado;
- *Atención a Jaliscienses en el Extranjero*: Ofrece asistencia a migrantes sobre todo en Estados Unidos; y
- *Comités de Hermanamientos*: enfocados en dar seguimiento a los acuerdos que el Estado de Jalisco firma con otros actores internacionales.

Estas coordinaciones se apoyan de las secretarías del Estado para el ejercicio de actividad internacional, las cuales son:

- *Secretaría de Educación de Jalisco (SEJ)*: la cual se encarga de establecer vínculos con sus contrapartes en el extranjero para impulsar el intercambio académico a través de su propia Dirección de Relaciones Internacionales;
- *Secretaría de Turismo de Jalisco (SETUJAL)*: esta secretaría lleva a cabo distintas acciones internacionales como programas de promoción turística y atracción de inversiones;
- *Secretaría de Promoción Económica (SEPROE)*: su objetivo es aprovechar las oportunidades derivadas del proceso de globalización de las economías y con esto fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera directa en el Estado;

- *Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER)*: se encarga de los ámbitos internacionales que estén enfocados en la producción, comercialización de bienes agrícolas, pecuarios, pesqueros y forestales; y
- *Secretaría de Seguridad Pública (SSP)*: se encarga de establecer programas de cooperación con distintas instituciones y organismos internacionales con el fin de conservar y mantener el orden, la tranquilidad y seguridad pública;

A pesar de que son un apoyo, la realidad es que existe una descoordinación entre la DAI y las secretarías (Villarruel, D. 2010:76) “al no ser una obligación para el desarrollo de los planes operativos de cada secretaría, ésta queda sujeta a un segundo plano.”

El inconveniente que existe con el organigrama para crear un acuerdo interinstitucional, al menos en el nivel estatal, es que dependen directamente del gobernador para la ejecución de éstos, pues al concentrarse las relaciones internacionales en un área política da como resultado que se utilice esta herramienta más como un instrumento político que como una oportunidad para el desarrollo: “la concentración de la actividad internacional dentro del despacho del Gobernador la sujeta a su control político y evita el desarrollo de una estrategia integral de la internacionalización, independientemente de los vaivenes políticos a los que se encuentra sujeta la figura del ejecutivo del estado” (Villarruel, D. 2010:76).

Aunque Jalisco es considerado el Estado con mayor paradiplomacia en la República mexicana, el gobierno de Jalisco no la ha llevado a toda su expresión: “el Gobierno de Jalisco ha visto a la paradiplomacia más como una estrategia aislada que como una política integral para buscar sus objetivos a nivel internacional” (Villarruel, D. 2010:71).

### **3.2 Migración en Jalisco**

La tradición migratoria de Jalisco surge con mayor auge a partir de la Fiebre de Oro en California a mediados del siglo XIX, sin embargo, ha pasado por diversos

periodos los cuales Adriana Ortega (2012:225) nos los explica a través de seis periodos:

- 1) Las líneas ferroviarias construidas en el Porfiriato permitieron que decenas de jaliscienses pudieran trasladarse a la frontera norte, emplearse tanto en la propia industria ferrocarrilera y en la agricultura en el sudoeste estadounidense, e igualmente en las minas de extracción de metales en el medio oeste de Estados Unidos particularmente en el área de Chicago. Esta es la base de dos destinos migratorios históricos para los jaliscienses: California e Illinois;
- 2) Las migraciones en el contexto de la Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial. Este periodo se caracteriza por una gran inestabilidad política y económica en México que coincide con una gran demanda de mano de obra en Estados Unidos. A este flujo se sumaron también desertores de los ejércitos revolucionarios, refugiados y asilados políticos;
- 3) Las migraciones durante la Guerra Cristera. El conflicto entre la Iglesia y el Estado mexicano que tiene raíces en la era de la Reforma juarista, se radicaliza en el occidente mexicano durante los periodos presidenciales posrevolucionarios de Álvaro Obregón y Plutarco E. Calles, quienes promovían la estricta subordinación de la Iglesia al Estado. Este conflicto provocó una nueva oleada de emigración jalisciense;
- 4) El periodo Bracero (1942-1964) implicó la emigración temporal por contrato hacia el suroeste de Estados Unidos en el marco de este acuerdo binacional. En este programa se extendieron 463 mil 915 contratos a jaliscienses (González Navarro, 1994). La experiencia migratoria histórica acumulada y los braceros, permitieron que la emigración “al norte” comenzara a asimilarse como una actividad económica y social rutinaria en Jalisco;
- 5) Los Rodinos que corresponden al periodo de la Ley Simpson-Rodino de 1986 (IRCA) que significó una amnistía masiva para migrantes indocumentados. En este periodo, un total de 4 millones de mexicanos



indocumentados se legalizan y entre ellos una gran parte de jaliscienses;  
y

- 6) La Migración Masiva desde 1987 hasta la fecha. Este periodo se caracteriza por una mayor diversificación espacial y socio-demográfica de la emigración laboral debido a las crisis mexicanas de 1976, 1982 y 1994/95. Especialmente, la diversificación incluye nuevos orígenes y destinos; la provincia de Alberta en Canadá, que anualmente recibe 250 trabajadores temporales debido a un esquema negociado entre esa provincia y el gobierno de Jalisco, y 24 trabajadores más en un proyecto piloto entre los estados de Jalisco y Alberta.

A partir de esos años la migración de jaliscienses hacia la Unión Americana continuó. En el año 2000 Jalisco se presentaba con un alto grado de intensidad migratoria de acuerdo al Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos que realiza la CONAPO<sup>14</sup> ocupando el número 13 a nivel nacional.

En 2009, “la población que nació en Jalisco y que radica en Estados Unidos se calcula en 1 millón 420 mil y aproximadamente 2 millones 600 mil que son descendientes de jaliscienses” (Ortega, A, 2012:200). En el Censo de Población y Vivienda 2010, nos muestra que de los jaliscienses que salieron a vivir al extranjero entre 2005 y 2010, solamente 39.6 por ciento regresó al territorio estatal (COEPO, 2013:4).

De acuerdo al Prontuario de Movilidad y Migración Internacional, durante los años de 2009-2014 el 86.6% (581 269) de los emigrantes nacidos en México llegaron a Estados Unidos, de los cuales el 6.2% (35 838) eran del Estado de Jalisco, siendo el cuarto lugar a nivel federal en contar con emigrantes viviendo en la Unión Americana.

De agosto de 2013 a octubre de 2018, de acuerdo a la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica “Jalisco tuvo 74 mil 309 migrantes internacionales de los

---

<sup>14</sup> Para mayor información visitar  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Intensidad\\_Migratoria\\_Mexico-Estados\\_Unidos\\_2000](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Intensidad_Migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2000)

cuales el 50.2% vivían en Estados Unidos de América, el 43.3% tenían su residencia en el país, y el 6.6% en otro país”.

Para 2017, se calculaba que había 2 millones de jaliscienses que vivían y trabajaban en Estados Unidos. Además de ellos, hay otros 2.3 millones de hijos y nietos de jaliscienses que también trabajan en la Unión Americana<sup>15</sup>.

La migración internacional está asociada con el envío de remesas y en el caso de Jalisco no es la excepción pues gran flujo de dinero proviene principalmente de los jaliscienses que radican en Estados Unidos.

### **3.3 Remesas 2015-2017**

Uno de los principales motivos que tienen las personas al migrar es para tener una percepción monetaria más alta que de la que obtienen en su lugar de origen. De acuerdo al Portal de Datos Mundiales sobre la Migración en una definición próxima a remesas, nos explica que son “las transferencias financieras o en especie hechas por los migrantes a sus amigos y parientes de las comunidades de origen” (2009). En el Anuario de Migración y Remesas México establece que “son un flujo monetario altamente correlacionado con los flujos migratorios en el mundo” (2017).

Esa población activa en Estados Unidos genera que cada año México sea uno de los principales países en ser receptor de remesas. Para 2015, México recibió el cuarto mayor registro de remesas familiares en su historia con 24,771 millones de dólares siendo los principales estados de origen del flujo monetario California, Texas e Illinois, por su parte, los estados con mayor recepción de remesas fueron Michoacán, Guanajuato, Jalisco, México y Puebla.

Jalisco en 2015 se encontraba en la tercera posición a nivel federal en ser receptor de remesas, con un total de \$2,217 millones de dólares, concentrando el

---

<sup>15</sup> Para mayor información visitar <https://conexionmigrante.com/2018-/04-/09/8-increibles-datos-sobre-los-migrantes-jaliscienses-y-el-envio-de-remesas/>

8.9% del total de las remesas que fueron recibidas a nivel federal. A pesar de estar entre los principales estados receptores de remesas podemos observar que su dependencia de remesas era del 2.9%, a diferencia de Michoacán con el 9.70% o Guanajuato con 4.9%, Jalisco no figuraba dentro de los 10 principales estados (*véase tabla 1*).

Para 2016 las remesas a México llegaron a su máximo histórico al alcanzar los 26,970 millones de dólares, suceso que ya no se había visto desde 2006.

En este año, del total de las remesas que recibió México de Estados Unidos, casi la mitad provino de dos estados: California, que transfirió 7,998 millones de dólares (31.1%) y Texas, que envió 3,770 millones de dólares (14.6%). Otros estados de la Unión Americana con flujos importantes de remesas a México fueron: Illinois, Nueva York, Florida y Georgia. Por el otro lado, los estados con mayor recepción de remesas fueron Michoacán, Jalisco, Guanajuato, México y Puebla.

En el año 2016, como podemos observar, Jalisco ocupó el segundo lugar a nivel nacional en ser el estado con mayor recepción de remesas por parte de ciudadanos viviendo en Estados Unidos, con un total de \$2,518 millones de dólares, \$301 mil dólares más que en 2015 y un 4% más que en ese año.

En este año la dependencia de remesas fue del 3.5%, a diferencia de 2015 su porcentaje del PIB subió, sin embargo, no se asemeja con los porcentajes de Michoacán (11.30%) y Guanajuato (5.80%) que a pesar de no haber mucha diferencia en la recepción de remesas sí la hay en el porcentaje de su PIB, e incluso se encontraba por debajo de Puebla (4.30%) el cual se posiciona en el quinto lugar de recepción de remesas (*véase tabla 1*).

En el caso de las remesas para 2017 ingresaron a México \$28,771 millones de dólares, rompiendo por segundo año consecutivo su máximo histórico, con un monto promedio por envío de 307.8 dólares. En este año siete entidades concentraron la mitad de las remesas en México; Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Estado de México y Puebla se encontraban en los principales cinco.

Durante ese año Jalisco se posicionó en segundo lugar, al igual que en 2016, recibió \$279 mil dólares más que en el año anterior y adquirió el 9.7% de las remesas a nivel federal.

En este año el porcentaje de su PIB fue del 3.70% ocupando el lugar 14 a nivel nacional a pesar de ser el segundo con mayor recepción de remesas, en este año como en los anteriores quedó por debajo de Michoacán (11.10%), Guanajuato (5.80%) y Puebla (4.40%) (Véase tabla 1).

**Tabla 1. Remesas de las principales entidades federativas en México, 2015-2017**

ESTADO	2015			2016			2017		
	Remesas por millones de dólares	% a nivel nacional	% de su PIB	Remesas por millones de dólares	% a nivel nacional	% de su PIB	Remesas por millones de dólares	% a nivel nacional	% de su PIB
MICHOACÁN	\$2,531	10.10%	<b>9.70%</b>	\$2,748	10.20%	<b>11.30%</b>	\$2,915	10.10%	<b>11.10%</b>
JALISCO	\$2,262	8.90%	<b>2.90%</b>	\$2,518	9.30%	<b>3.50%</b>	\$2,797	9.70%	<b>3.70%</b>
GUANAJUATO	\$2,217	9.10%	<b>4.90%</b>	\$2,414	9.00%	<b>5.80%</b>	\$2,559	8.90%	<b>5.80%</b>
MÉXICO	\$1,560	6.30%	<b>1.80%</b>	\$1,606	6.00%	<b>1.80%</b>	\$1,680	5.80%	<b>1.80%</b>
PUEBLA	\$1,371	3.70%	<b>4.00%</b>	\$1,463	4.30%	<b>4.70%</b>	\$1,558	5.40%	<b>4.40%</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en <http://www.migracionyremesas.org/tb/?a=3911C7> y Anuario de Migración y Remesas 2016, 2017 y 2018

### 3.4 Migración jalisciense y hermanamientos 2015-2017

Jalisco logró la internacionalización de su estado y con ello la atracción de muchas inversiones en distintos sectores, logrando posicionarse como uno de los estados, en términos económicos, más importantes de la República.

Sin embargo, tal y como lo explican José Luis Treviño & Julio Silva (2008: 9) “a pesar del esfuerzo por parte del gobierno en ampliar sus horizontes y con ello la

creación de diversos beneficios a la sociedad, directa o indirectamente, gran población jalisciense no ha podido disfrutar de ellos o percibirlos, a veces por la falta de interés en estos programas o por los malos manejos administrativos y/o económicos por parte de las instituciones, razones por las cuales la sociedad decide migrar”.

Los movimientos migratorios internacionales desde Jalisco hacia la Unión Americana comenzaron a partir de la segunda mitad del Siglo XIX durante la fiebre de oro en California y posteriormente por la necesidad de los Estados Unidos de mano de obra para la construcción de vías férreas y durante el Siglo XX para que pudiera contribuir al desarrollo económico debido a la participación de nacionales estadounidenses en las guerras mundiales, por ello demandaron mano de obra de la zona centro-occidente del país. Desde el inicio de este proceso hubo una mayor atracción de la migración jalisciense a estados como California, Texas y Chicago.

Cuando el estado de Jalisco empezó a tener contacto con los oriundos en Estados Unidos fue por “la necesidad de ser vinculados con sus comunidades de origen, de recibir apoyo y orientación sobre sus familiares presos en la Unión Americana, el trasladar a sus familiares fallecidos, participar en la agenda migratoria, fortalecer sus comunidades y organizaciones, entre otros aspectos, por ello surge la necesidad de atender de forma integral a nuestros paisanos, con un área específica para ellos” (Treviño & Silva 2008:10).

Es por ello que en su actividad internacional tan solo antes del año 2010, Jalisco ya había registrado más de 80 acuerdos internacionales, a diferencia de otros estados mexicanos que no contaban con ninguno o solo con cuatro.

Por su historia migratoria hacia Estados Unidos es que el Estado de Jalisco se ubica en la región tradicional de la migración, y a pesar de que las circunstancias iniciales que existían para que los jaliscienses migraran ya no se presentan más, con el paso de los años comenzaron a surgir nuevas y con ellas nuevas características de la migración, las cuales se analizarán en las siguientes secciones enfocadas principalmente al periodo de estudio que abarca de 2015 a 2017, así como la importancia de los trabajos que deben de realizar en Estados Unidos, para

concluir finalmente, con los hermanamientos que los gobiernos han realizado a favor de la comunidad migrante.

### **3.4.1 Migración jalisciense, 2015**

La migración hacia Estados Unidos ha sido una constante en la historia del Estado de Jalisco, la cual se ha diversificado en los diferentes estados de la Unión Americana y que, a pesar de que ha existido un aumento en los últimos años la migración hacia Canadá, Estados Unidos sigue siendo el principal país a donde los jaliscienses deciden migrar.

A pesar de los datos que se presentan cada año de cuántos migrantes hay en Jalisco, como los que se han analizado anteriormente, no se sabe una cifra real de todos los jaliscienses que viven en la Unión Americana.

Una de las formas que existen para saber una estimación de los lugares de llegada de migrantes en Estados Unidos es a través de las matrículas consulares que se otorgan a las personas nacidas en México que, en este caso, viven en la Unión Americana.

Las matrículas consulares son “un documento público probatorio de nacionalidad y de identidad que acredita que el titular se encuentra domiciliado y registrado dentro de la circunscripción de la Representación de México en el Exterior que lo expidió” (Consulado Mexicano, 2021). Esta matrícula sirve para identificarse ante algunas instituciones gubernamentales locales y ante autoridades mexicanas, la cual puede tramitar todo aquel mexicano que la necesite, sin embargo, no todos los mexicanos tramitan una por lo que los datos obtenidos a través de ellas solo son aproximaciones.

A través de estos datos podemos analizar que durante el siglo XXI existía una migración que superaba las 100,00 mil matrículas otorgadas a originarios de Jalisco, sin embargo, a partir de 2007 empezaron a presentarse 90,000 llegando hasta las 69,157 en 2010, pero en 2012 hubo un aumento a 80,007 y para los años de 2015 a 2017 se registraron las siguientes matrículas consulares en la Unión Americana (*ver tabla 2*)

**Tabla 2. Matrículas consulares expedidas a originarios de Jalisco durante los periodos de 2015, 2016 y 2017**

<b>Año</b>	<b>Matrículas Consulares</b>
2015	88,063
2016	60,767
2017	61,453

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior.

En 2015 se expidieron 88,063 matrículas consulares para jaliscienses en Estados Unidos, el 57.7% del total de las matrículas que fueron expedidas se registraron en el estado de California, seguido de Illinois con 6.7%, el estado de Texas con 8.2%, Nevada con el 3.4% y Colorado con 1.4%. Los municipios con mayor presencia en esos estados fueron los que se muestran a continuación (véase cuadro 7)

**Cuadro 7. Principales estados americanos receptores de jaliscienses en 2015**

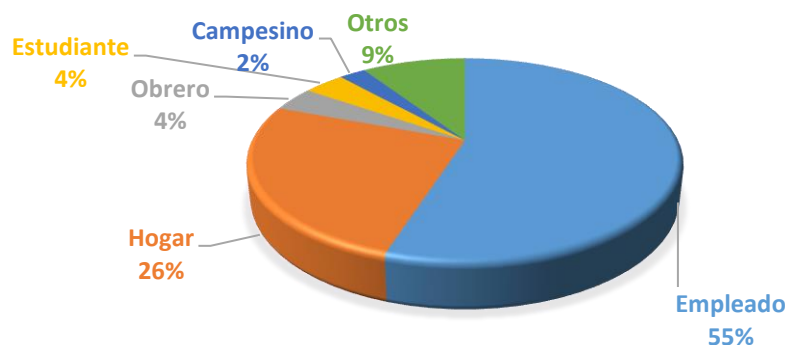
<b>CALIFORNIA</b>		<b>ILLINOIS</b>		<b>Texas</b>	
<b>Municipio de origen</b>	<b>% de Matrículas</b>	<b>Municipio de origen</b>	<b>% de Matrículas</b>	<b>Municipio de origen</b>	<b>% de Matrículas</b>
Guadalajara	15.6%	Guadalajara	1.3%	Guadalajara	2.0%
Tepatitlán de Morelos	1.5%	Lagos de Moreno	0.4%	Lagos de Moreno	0.7%
Zapopan	1.3%	Arandas	0.4%	Ojuelos de Jalisco	0.5%
<b>NEVADA</b>		<b>COLORADO</b>			
<b>Municipio de origen</b>	<b>% de Matrículas</b>	<b>Municipio de origen</b>	<b>% de Matrículas</b>		
Guadalajara	1.0%	Guadalajara	0.3%		
Autlán de Navarro	0.1%	Arandas	0.1%		
La Barca	0.1%	Tepatitlán de Morelos	0.1%		

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior, 2015.

Los datos que aparecen en las tablas demuestran que el municipio de Guadalajara es el que más presencia tiene en todos los estados principales receptores de migrantes jaliscienses, aunque el número de matrículas es diferente, por ejemplo, mientras en California se registró el 15.6% (13,739), en Colorado había 0.3% (289). El segundo municipio con mayor presencia es el de Tepatlán de Morelos en los estados de California y Colorado con 1.5% (1,338) y 0.1% (71) matrículas respectivamente.

En ese año los jaliscienses que migraron se empeñaban en diferentes áreas o sectores, sobre todo dedicándose a “empleados”, hogar, estudiantes, obreros, campesinos y otros, tal como lo podemos ver en la siguiente gráfica.

**Gráfica 6. Trabajos realizados por jaliscienses en Estados Unidos, 2015**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior, 2015.

### 3.4.2 Hermanamientos establecidos durante 2015

Para 2015 se registraron cinco acuerdos interinstitucionales, de ellos, tres son acuerdos de cooperación y dos hermanamientos. De los acuerdos de cooperación específica, el primero está enfocado en el desarrollo regional, firmado con América Latina, los siguientes con enfoque educativo, firmados con Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el otro con la Universidad de Málaga en España.

Los hermanamientos que se registraron ante el área correspondiente fueron gestionados por parte del municipio de Zapopan. El primero se firmó con Phoenix,



Arizona, Estados Unidos de América, enfocado en temas de comercio, inversión, negocios, económicos, de investigación y capital humano<sup>16</sup>.

El segundo fue con Chengdu, China, este hermanamiento no es tan ambicioso como lo es el primero, ya que está enfocado en ser amistoso, aunque se tenía la intención de lograr una cooperación en el sector económico<sup>17</sup>.

Ante estos datos, podemos concluir que en el año 2015 la falta de trabajo, seguridad, etc., para los jaliscienses fueron motivos para buscar mejores oportunidades en otra parte del país o del mundo.

### 3.4.3 Migración jalisciense, 2016

Para 2016, se emitieron 60, 767 matrículas consulares de las cuales se expidieron en California 52.2%, en Texas 9.4%, Illinois con el 8.6%, Nevada 4.2% e Utah con 2.2%, en este año Colorado no fue uno de los cinco estados de preferencia para los jaliscienses. Los municipios con mayor presencia en esos estados fueron los que se muestran a continuación

**Cuadro 8. Principales municipios con mayor presencia de jaliscienses en estados americanos, 2016**

CALIFORNIA		TEXAS		ILLINOIS	
Municipio de origen	% de Matrículas	Municipio de origen	% de Matrículas	Municipio de origen	% de Matrículas
Guadalajara	13.8%	Guadalajara	2.4%	Guadalajara	1.8%
Tepatitlán de Morelos	1.4%	Lagos de Moreno	0.7%	Arandas	0.5%
Zapopan	1.3%	Ojuelos de Jalisco	0.6%	Lagos de Moreno	0.5%

<sup>16</sup> Para consultar el documento oficial del hermanamiento con Phoenix visitar [https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos\\_gobiernos/rai/jal/jal152.pdf](https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/jal/jal152.pdf)

<sup>17</sup> Para consultar el documento oficial del hermanamiento con Chengdu visitar [https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos\\_gobiernos/rai/jal/jal171.pdf](https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/jal/jal171.pdf)

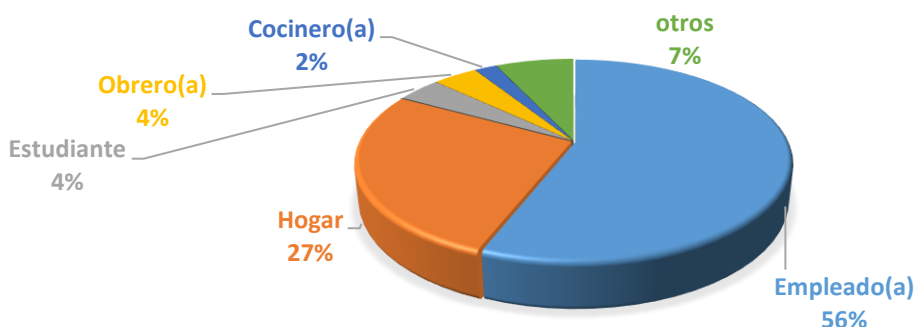
NEVADA		UTAH	
Municipio de origen	Número de Matrículas	Municipio de origen	Número de Matrículas
Guadalajara	1.3%	Guadalajara	0.7%
Autlán de Navarro	0.2%	Villa Corona	0.3%
Zapopan	0.1%	Zapopan	0.1%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior, 2016.

En este año, los principales municipios fueron Guadalajara y Zapopan, en los estados de California con el 13.8% (8,409) y 1.3% (769), Nevada y Utah con 1.3% (799) y 0.1% (91), mientras que Lagos de Moreno en Texas con 0.7% (447) e Illinois con 0.5% (283), a diferencia del año pasado, se entregaron menos matrículas consulares en el territorio americano.

Los jaliscienses que obtuvieron estas matrículas consulares se dedicaban a diferentes sectores económicos o a diferentes actividades, entre las cuales estaba ser “empleados” con el 56%, del hogar 27%, estudiantes 4%, obreros 4%, cocineros 2%, entre otros 7%. No hubo diferencia entre el año pasado con este en las actividades que realizaron los jaliscienses, esto depende a que la mayoría de ellos llegan a trabajar en lo que sus conocidos les pueden conseguir, que por lo general son estos tipos de trabajos (*véase gráfica 7*)

**Gráfica 7. Trabajos realizados por jaliscienses en Estados Unidos, 2016**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior, 2016.

### **3.4.4 Hermanamientos establecidos durante 2016**

Durante este año se registraron cuatro acuerdos interinstitucionales, dos de cooperación específica y dos hermanamientos. Los dos primeros de ellos se realizaron con la Junta de Gobierno de la Universidad Grant McEwon, Alberta, Canadá junto con la Secretaría de Educación del Estado enfocado en la educación, mientras que el otro se realizó con Manitoba Trade & Investment Corporation y el Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco para tratar el tema de comercio.

En el caso de los hermanamientos, el primero se llevó a cabo por parte de la ciudad de Tequila, Jalisco y Yauco, Puerto Rico, Estados Unidos con la finalidad de realizar intercambios sobre el Patrimonio Cultural, enfocándose principalmente en los productos de identidad de ambos estados (tequila y café)<sup>18</sup>.

El segundo hermanamiento fue por parte de Puerto Vallarta y Santa Bárbara, California, Estados Unidos, el objetivo de este hermanamiento es contribuir en el intercambio de experiencias y en la realización de actividades comunes, a pesar de que reconocen que a partir de este tipo de acuerdos pueden incidir en la solución de problemas que afectan a ambas comunidades, no están centrando un objetivo como la migración, o un hermanamiento donde haya beneficios para esta comunidad<sup>19</sup>.

### **3.4.5 Migración jalisciense, 2017**

En 2017 se emitieron 61, 453 matrículas consulares, a diferencia del año anterior hubo un incremento en la demanda de la matrícula, pero sin cambios en los estados de destino, el 52.2% se emitieron en California, el 9.9% en Texas, el 8.8% en Illinois, el 3.8% en Nevada y el 2.1% fue en Utah, de 2015 a 2017 el

---

<sup>18</sup> Para ver el documento oficial con el hermanamiento de visitar <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/acuerdos/Jal09.pdf>

<sup>19</sup> Para ver el documento oficial del hermanamiento visitar <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/acuerdos/Jal02.pdf>

porcentaje de jaliscienses que solicitaban las matrículas en California cayó un 4%, en el caso de Texas aumentó 1.5%, Illinois también cayó un 0.7%, Nevada disminuyó muy poco 0.01% y el caso de Utah, en 2015 no aparecía en los primeros cinco, pero a partir de 2016 se hizo presente (*véase cuadro 10*)

Los municipios que más enviaron migrantes a territorios americanos fueron prácticamente los mismos en todos los años, siempre liderados por Guadalajara, mientras que otros municipios cambiaban de posición, en el caso de 2017 se presentaron los siguientes

**Cuadro 10. Principales estados norteamericanos receptores de jaliscienses en 2017**

CALIFORNIA		TEXAS		ILLINOIS	
Municipio de origen	% de Matrículas	Municipio de origen	% de Matrículas	Municipio de origen	% de Matrículas
Guadalajara	13.9%	Guadalajara	2.6%	Guadalajara	1.8%
Tepatitlán de Morelos	1.4%	Ojuelos de Jalisco	0.7%	Arandas	0.6%
Zapopan	1.1%	Lagos de Moreno	0.7%	Lagos de Moreno	0.6%

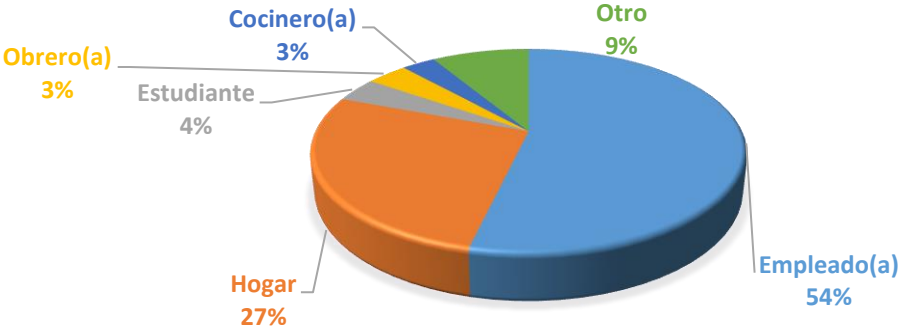
NEVADA		COLORADO	
Municipio de origen	% de Matrículas	Municipio de origen	% de Matrículas
Guadalajara	1.2%	Guadalajara	0.7%
Autlán de Navarro	0.2%	Villa Corona	0.3%
Zapopan	0.1%	Zapopan	0.1%

Guadalajara es el municipio que más expulsa migrantes a los estados que se encuentran entre los primeros cinco con mayor registro de matrículas consulares,

seguido por Zapopan que, aunque no aparecía en 2015, fue a partir de 2016 que ha sido constante, llegando a ocupar el lugar de Tepatitlán de Morelos, a pesar de que Lagos de Moreno ha estado presente desde 2015 no tiene la misma presencia que los municipios ya mencionados.

Las actividades que realizan en Estados Unidos por lo general son las mismas en los diferentes años, podemos observar que las actividades recurrentes son empleados, de hogar, obreros, estudiantes, etc., en el caso de 2017 no es la excepción, con el 54% fue “empleados”, el 27% en hogar, el 4% estudiantes, 3% obreros y cocineros y el 9% en otros (véase gráfica 8)

**Gráfica 8. Trabajos realizados en Estados Unidos, 2017**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Mexicanos en el Exterior, 2016.

### 3.4.6 Hermanamientos establecidos durante 2017

Para el año de 2017 se registraron cuatro acuerdos interinstitucionales ante la Coordinación Política, todos son de cooperación específica, tres de ellos fueron por parte de la Secretaría de Educación del Estado; el primero con la Universidad Nacional del Este de Paraguay, el segundo con el Instituto de Estudios Superiores de Trelew de la República de Argentina y el tercero con Skagit Valley College, Washington, Estados Unidos.

Por su parte, los municipios registraron dos acuerdos, el primero fue por parte de Zapopan con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura, el segundo fue de Guadalajara con la Oficina de las Naciones Unidas contra el delito y la droga.

En ese año no se registraron hermanamientos del estado, los acuerdos interinstitucionales que fueron gestionados en 2017 fueron de carácter educativo, su única finalidad fue promover los intercambios académicos entre diferentes universidades de América Latina y Canadá, tema que siempre ha sido constante en años anteriores.

### **3.5 Ejemplo de hermanamiento con enfoque migratorio**

Jalisco encontró la manera de atraer inversión directa a su estado, esto, como ya se planteó fue por la iniciativa del gobernador Alberto Cárdenas para internacionalizar al Estado a través de la cooperación internacional, si bien, Jalisco ha apostado en los últimos años en gestionar acuerdos relacionados en temas económicos y/o educativos, es cierto también que no ha apoyado a otros sectores de su estado.

El apoyo que brinda a la comunidad migrante o acuerdos que permitan tener una migración regularizada es muy poco, lo que más realiza el Estado es la “ayuda” de sus oriundos a través de los clubes de migrantes o, en su tiempo, por el programa 3x1, pero realmente no existen hermanamientos enfocados en este sector que, sin duda, son un gran porcentaje y representan una gran importancia no solo en la historia del estado, sino en el desarrollo de este.

Existen casos en que los hermanamientos se firman para el intercambio laboral entre las partes o está destinado para obtener beneficios económicos, algunos de ellos ofrecen empleos para los ciudadanos u otros beneficios que se perciben directamente en los ciudadanos, en el caso de Jalisco se opta por desarrollarlos más con Canadá que con alguna otra parte del mundo.

Al ofrecer empleo a ciudadanos jaliscienses en otro país genera una migración, el objetivo es el mismo, ir a trabajar a un país donde se perciban más recursos para poder “vivir mejor”. Sin embargo, la diferencia que existe entre la migración que se da a través de un hermanamiento y la que surge por decisión de los ciudadanos es que una está controlada y documentada, mientras que la otra es totalmente todo lo contrario.

A pesar de ello, el Estado, los municipios y las ciudades siguen apostando por la ayuda tradicional, la cual es directamente con los grupos o las organizaciones que radican en Estados Unidos. Una de las razones por las que se podría pensar que los gobiernos locales o estatales no realizan esta actividad internacional enfocada en la migración es por la percepción anual que se tiene de remesas. A pesar de que Jalisco está constantemente entre los tres lugares a nivel república, de acuerdo al Anuario de Migración y Remesas este estado no depende en gran medida de este ingreso para seguir teniendo recursos.

Sin embargo, como lo hemos explicado, Jalisco tiene experiencia en la actividad internacional, pero está muy limitada, en el caso del estado, por el gobernador en turno. Mientras que las ciudades y los gobiernos municipales muchas veces no cuentan con los recursos para solventar un proyecto de tal magnitud o como lo hemos expresado, en algunas situaciones se emplean hermanamientos para demostrar que están en contra de las políticas o la forma de gobernar del gobernador del Estado.

Desde 2018 el estado de Jalisco no ha registrado hermanamientos ante la SRE, una de las razones por las que no existe registro podría ser porque Coordinación Política de la SRE no ha actualizado su página, otra razón sería porque los municipios que más han realizado hermanamientos pertenecen al mismo partido político, lo que significa que no quieren que estas acciones se vean como si no estuvieran de acuerdo con las reglas del gobernador en turno ya que a nivel político no sería coherente.

El estado de Jalisco, sus ciudades y sus municipios podrían desarrollar hermanamientos a favor de este sin implicaciones negativas y, es algo que si

deciden gestionar obtendrían beneficios para sus connacionales, no solo en temas de papeleo y atención a través de sus casas migrantes, sino que apoyarlos a través de los hermanamientos para que ellos puedan conseguir beneficios estando allá o que, si han pensado emigrar lo re-consideren y decidan realizar una migración regularizada aunque sea temporal.

Un ejemplo de hermanamiento consolidado en donde se pudieron observar los beneficios que los ciudadanos recibieron fue el que realizó el gobierno de Guadalajara, Jalisco, con la provincia de Alberta, Canadá, su objetivo o marco de referencia realmente no estaba enfocado en migración, pero los resultados están relacionados indirectamente con este tipo de hermanamiento.

La información obtenida fue a partir de la entrevista que la Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez<sup>20</sup> le realizó al coordinador del proyecto Juan Manuel Leal García<sup>21</sup> el 01 de octubre de 2017 en la ciudad de Puebla, Puebla.

El hermanamiento se estableció en el año de 2007, sin embargo, no fue tan grande o no lograron ejecutarlo de la mejor manera, es por ello que es retomado en el sexenio de Emilio González, a pesar de que, como ya lo hemos comentado, durante este periodo la idea de internacionalización estuvo enfocada de manera diferente como lo comenta Juan Manuel Leal García (2017) “la dirección empezó en la administración de Emilio González y tardó un año después en entrar en funciones porque no era una prioridad no fue una prioridad lo internacional para esa administración.”

La importancia de llevar a cabo una cooperación descentralizada es que las partes se vean por igual, sin importar las herramientas o recursos que tiene cada una de ellas “fue más de vernos como iguales en esto, de vernos como iguales en la cooperación descentralizada y no como receptores de fondo”. En el caso de este hermanamiento, Canadá contaba con las empresas para reclutar trabajadores mientras que, el estado mexicano contaba con el personal.

---

<sup>20</sup> Profesora-investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

<sup>21</sup> Coordinador de hermanamientos durante julio 2010 a diciembre 2011 por parte del Estado de Jalisco.



Este hermanamiento se realizó a través de diferentes fases, la primera y como lo relata Juan Manuel Leal fue a partir del municipio pues “es el que va a dar el primer filtro ya que son ellos los que abrieron la convocatoria a la población, después ellos hicieron el primer filtro de trabajadores, las solicitudes que al menos cumplían con los requisitos mínimos fueron las que nos llegaron a nosotros como DAI (Dirección de Asuntos Internacionales) nosotros también hicimos un segundo filtro y después se las pasamos a las empresas de Alberta para que empezaran con todo esto y ellos escogieran quienes.”

Cuando se realiza la negociación con la contraparte con la cual se va a hermanar es necesario establecer o conocer los beneficios que ambos obtendrán, con la finalidad de que ambas partes obtengan el 50%-50% “en Alberta hace un frío terrible, por lo cual había que verificar qué le vas a dar realmente ¿me aseguras que les vas a dar el equipo necesario? ¿cómo los vas apoyar para transportarse? porque obviamente van a llegar solos y no van a saber cómo moverse, ¿dónde van a llegar a vivir y quién va a pagar el boleto de ida y de regreso? ¿qué salario les vas a dar?, nosotros obviamente teníamos un poco más de idea, investigamos cuál era el salario mínimo en Alberta. No les vas a pagar menos del mínimo, ¿verdad? Entonces era aclarar todas esas cuestiones.

Al final de la negociación que se obtuvo los beneficios que recibieron los jaliscienses fueron, al menos, los justos, “las empresas que vinieron ofrecieron el primer mes de renta para los trabajadores, les daban el transporte esta empresa al que eran unos como cotos donde vivían todos los trabajadores y el vuelo de ida”. Pero, el mejor beneficio fue “lo que logramos era de que después de un año o después de la segunda vez que participaran en el programa iban a tener la posibilidad de aplicar a la residencia los empleados temporales”.

Aunque, de acuerdo a Juan Manuel Leal García cuatro personas que participaron en este programa lograron la residencia, otros lograron un contrato laboral directamente con la empresa, ya fuera del hermanamiento establecido.

Este hermanamiento estuvo enfocado en trabajo temporal del sector alimenticio, indirectamente realizaba una migración. Sin embargo, a diferencia de la

migración tradicional y que existe hacia Estados Unidos, en esta ocasión “era experimentar un tipo de migración diferente porque teníamos hermanamientos también con el estado de Washington y pues las visitas oficiales que eran allá y todo que nos entrevistaron con los representantes de las asociaciones de migrantes las historias eran muy diferentes.”

Este tipo de hermanamiento era “muy atractivo porque promovía una migración ordenada, sí, a diferencia de las otras, bueno no había otro programa igual, pero a diferencia de la licitación que vivían los jaliscienses o viven los jaliscienses y mexicanos en el extranjero este era una alternativa por qué incluimos eso en el documento era como para también resaltar el lado positivo para las contrapartes de Alberta.”

A pesar de los resultados que se obtuvieron con este hermanamiento, no se continuó con ello por los obstáculos que en algunas ocasiones las secretarías federales o gobiernos estatales e incluso la misma Cancillería interponen a los gobiernos locales. En este caso, el hermanamiento estaba enfocado en el empleo temporal hacia Canadá, y a pesar de que existe un programa para trabajadores agrícolas temporales entre Canadá y México, este se encuentra muy limitado o enfocado en ciertas zonas geográficas, entonces cuando DAI decide establecer un hermanamiento y los resultados son muy buenos es cuando a la Secretaría de Trabajo no les parece “las demás provincias como que se interesaron pero ni la Secretaría ni Cancillería me dejaron hablar con ellos, porque era hijoles estos van a firmar otro convenio porque lo están haciendo bien, bueno es fue la impresión que vi, pero no me dejaron hablar con los otros.”

Se podría pensar que la idea o la percepción de esta acción fue malinterpretada o subjetiva. Sin embargo, a lo largo de la historia de los hermanamientos hemos notado que el gobierno federal ha tenido sus diferencias ante estas acciones.

Este hermanamiento es un ejemplo que, sin importar con el país que lo realices siempre debe existir un beneficio mutuo, además, de que puede ir más allá de ser asistencialista. En la entrevista, Leal mencionó: “hay estados que tienen muy

pocos hermanamientos o de esos que les dan un autobús amarillo para la escuela y listo, entonces decíamos bueno refuercen los hermanamientos los que ya tienen refuércenlos y negocien ustedes directamente como iguales y también vean por su población o sea no por sus trabajadores, por su población.”

Además de que se puede observar el diferente giro que se le da a este hermanamiento, a comparación de otros que se han establecido incluso en el mismo Jalisco, podemos notar la diferencia migratoria que existe cuando deciden migrar a Estados Unidos que hacia Canadá, ya que con este último se han encontrado diferentes programas que ayudan a tener una migración controlada.

La Dirección de Coordinación Política de la SRE cuenta con un listado de diferentes ciudades interesadas en consolidar un hermanamiento con los gobiernos locales mexicanos, específicamente con ciudades, de las cuales se encontraban ciudades de diez países de América, nueve europeos, tres africanos, tres asiáticos y uno de Oceanía (ver Anexo II), de todos los que se encuentran interesados en hermanarse solo con tres se especifica la intención de crear un hermanamiento con enfoque en la migración (Estados Unidos y Grecia) de ahí el área de interés se enfoca en construcción, agricultura, economía, turismo o intercambio de información. A pesar de que la página de Coordinación Política nos ofrece este listado, es verdad que no está actualizada y que tampoco detalla si algunas de esas ciudades lograron hermanarse con alguna ciudad mexicana.

Sin duda, las ciudades jaliscienses necesitan reorientar su cooperación internacional, que no solo sea la tradicional, sino que a partir de estas herramientas de internacionalización decidan obtener beneficios, como ya lo hemos visto en el ejemplo del hermanamiento entre Jalisco y la Provincia de Alberta para trabajadores temporales. El gobierno federal debería permitir la apertura de más hermanamientos para la mejora del proceso de migración, ya que en los últimos años México no solo es un país expulsor de migrantes, sino que se ha vuelto en tránsito de migrantes centroamericanos y, en algunos casos de residencia.

Ante los nuevos cambios en los procesos de migración, las ciudades mexicanas podrían apostar por una nueva forma de cooperación internacional, no

solo para el apoyo de los migrantes mexicanos sino para los migrantes que recibe, las ciudades y, en general los gobiernos locales al no contar con las herramientas por sí solos tendrían que buscar apoyo de otras ciudades para complementarse entre sí y que los ciudadanos sean los que obtengan estos beneficios.

## **Resumen del capítulo**

Como se explicó en este capítulo, al analizar la paradiplomacia tenemos que referirnos a Jalisco como un Estado importante, sin embargo, cuenta con muchas debilidades internas, las cuales no permiten que se desarrolle a su máximo nivel.

Si bien es el estado con más hermanamientos ante la Dirección General de Coordinación Política de la SRE también es cierto que muchos de ellos solo son amistosos, de los cuales no tienen una profundidad en su gestión, otros cuantos son de un nulo dinamismo y solo se representan como acuerdos de buenas intenciones.

Estos hermanamientos están enfocados a los temas educativos y económicos, los cuales sin duda han contribuido y mejorado estos dos ámbitos, es por ello que podrían expandir sus ámbitos para la mejora de los fenómenos que surgen, como lo es la migración. A pesar de que Jalisco ha apoyado a sus oriundos más que otros países a través de sus secretarías, programas y/u organizaciones privadas o del mismo estado, aún se ven rebasados por esta migración que existe desde el siglo XIX.

Aunque los municipios y ciudades de Jalisco han añadido el tema de paradiplomacia en su agenda de trabajo, algunos de ellos no cuentan con los recursos, las instituciones, el personal, etc., por lo que se les complica realizar hermanamientos con un resultado más allá de ser amistoso, por ejemplo, Guadalajara es una ciudad y municipio que sin duda cuenta con los recursos para desarrollar hermanamientos a favor de la comunidad migrante, ya que es uno de los principales municipios de origen de migrantes indocumentados al extranjero.

La desventaja que tiene Jalisco es la organización que existe en cuanto al desarrollo de esta actividad internacional, ya que la oficina que es la que se encarga en su totalidad depende exclusivamente del gobernador, por lo tanto, el éxito o fracaso de las relaciones internacionales tiene que ver directamente con la impresión personal que el gobernante en turno tenga sobre la promoción internacional de su gobierno y si se incluye o no el tema migratorio.

## **Conclusiones finales**

El proceso de actividad internacional a través de hermanamientos en la globalización por los que han pasado los gobiernos sub-nacionales (Estados, Municipios o Ciudades) ha sido un reto para los gobiernos centrales y su jerarquía que, desde los Tratados de Westfalia de 1648 tenían garantizado.

Como se analizó durante la investigación podemos entender que los gobiernos sub-nacionales no tratan de hacer política exterior, lo que realizan a través de su actividad internacional es la búsqueda de sus intereses internos para así dar solución a temas que por sí solos no pueden resolver o que incluso los gobiernos centrales no les facilitan. Esta actividad es sustentada a través de las premisas del idealismo clásico pues los idealistas consideran que los conflictos internacionales son posibles de solucionarse a través de la cooperación, de esta manera la cooperación y la solución conjunta de problemas mutuos serán más fáciles de alcanzar.

Por su parte, la Gobernanza Global propone diversos actores no estatales que por diferentes intereses o motivos influyen y presionan en las decisiones de políticas públicas, como lo son, intereses personales del gobernador o el presidente municipal al mando. En el caso de la República Mexicana, pueden mostrarse como una respuesta ante las diferencias que existen entre el presidente de México y los gobernadores, particularmente diferencias políticas en el marco del federalismo.

Cabe resaltar que la Gobernanza Global reconoce que los Estados no han desaparecido como actor central, sin embargo, tienen una crisis ante la evidencia de su vulnerabilidad y su incapacidad de otorgar plena seguridad a sus ciudadanos ya que sobrepasa su capacidad, como es el caso de la migración.

El objetivo de esta investigación fue analizar cómo el factor migratorio se incorpora en los hermanamientos, así mismo demostrar los beneficios que la población obtiene con la internacionalización de las ciudades a través de los hermanamientos. Si bien los primeros hermanamientos en el caso de Jalisco que surgieron a partir de 1990 fueron de carácter migratorio para que los gobiernos

locales tuvieran contacto con sus oriundos, también es cierto que la mayoría de ellos tienen la finalidad de mantener relaciones amistosas con las ciudades de otros países, no están enfocados realmente en un apoyo real hacia la comunidad migrante, o en un apoyo que no solo tenga que ver con trámites o semanas culturales en los lugares de asentamiento de los migrantes. Es por ello que los beneficios que han surgido a partir de desarrollar los hermanamientos de carácter migratorio no han tenido grandes resultados a diferencia de los que están enfocados en temas económicos.

Dando respuesta a la hipótesis que se planteó a un inicio de la investigación, los hermanamientos, en la actualidad, son una herramienta importante para los municipios mexicanos debido a que ayudan en temas de interés de la sociedad como es la migración y, al internacionalizarse, desarrollan más beneficios y oportunidades a los pobladores debido a que crean relaciones con municipios de otras regiones del mundo que cooperan para la mejora de las condiciones de desarrollo. Podemos concluir que esta hipótesis es parcialmente correcta, si bien, cuando una ciudad o estado decide internacionalizarse y sabe cómo ejecutarlo los beneficios que obtendrá y las oportunidades que dará a su población son mayores que sino se internacionaliza, como se demostró en el caso de Jalisco y la Provincia de Alberta.

Sin embargo, en el tema de migración no se ha enfocado de manera correcta. Por una parte, se ofrece asistencialismo a la comunidad migrante, ya que ese ha sido el enfoque principal. Por otra parte, aunque el hermanamiento se desarrolle para obtener beneficios reales, no asegura que por sí solo reducirá la migración. A través de convenios y contratos se puede canalizar una migración laboral anual regulada; sin embargo, la migración irregular seguirá presente aunque se gestionen diversos hermanamientos.

Como se demostró en el Capítulo 2 de esta investigación, en 2015 se presentó un hermanamiento con beneficios económicos por parte del municipio de Zapopan con Phoenix, con lo cual pudimos observar que, en el caso de Zapopan, en 2016 y 2017 las matrículas consulares registradas en los cinco estados con

mayor presencia jalisciense en Estados Unidos disminuyeron, pues en 2015 registraron 1,144, para 2016 eran 900 y en 2017 fueron 795, sin embargo, Zapopan en esos años era de los primeros cinco municipios expulsores de migrantes, por lo que, aunque hubo una disminución en las matrículas, podemos concluir que la migración no disminuyó, solo se diversificó a otros estados de la Unión Americana.

Lo que también se puede analizar es que en 2016 y 2017 las remesas registradas se elevaron, registrando \$2, 518 millones de dólares y \$2, 797 millones de dólares respectivamente, posicionando a Jalisco como el segundo estado con mayor recepción de remesas. Sin embargo, los empleos que los jaliscienses migrantes realizaban eran los mismos que en 2015, los cuales principalmente eran desde ser empleados en diversas áreas de la industria americana y como cocineros.

Cabe mencionar que, el hermanamiento que se registró por parte de Zapopan está enfocado en temas económicos, lo que, sin duda, ayudó a la población jalisciense, sin embargo, como no está enfocado en temas migratorios, la migración irregular siguió presentándose y los empleos de los migrantes siguieron siendo los mismos, por lo que, no se obtuvieron resultados favorables para la comunidad migrante.

Si quienes realizan hermanamientos con tema migratorio lo enfocaran de diferente manera, los resultados serían mayores, como es el caso del hermanamiento que el estado de Jalisco estableció con la provincia de Alberta, Canadá en 2010, pues se apostó más allá de un asistencialismo. A pesar de que los enfoques de hermanamientos se han diversificado, es importante seguir manteniendo actividad internacional enfocada en la migración, pues México es reconocido por su emigración existente y, no solo eso, sino que en los últimos años ha evolucionado a ser también un país de tránsito, es por ello que podría seguir trabajando en esta materia para un mayor beneficio a las personas migrantes.

No solo se tiene que enfocar en una ayuda tradicional a través de los clubes migrantes, sino que puede ir más allá, a través de hermanamientos con enfoque laboral, de capacitación, de inserción a la misma comunidad una vez que son



retornados o hermanamientos que ayuden a un tránsito seguro. Todos estos temas pueden ser complementados con otras ciudades del mundo que pueden estar más capacitadas en asuntos migratorios, laborales y de inserción social.

Es necesario reconocer que México no está preparado lo suficiente para llevar relaciones internacionales locales, ni sus funcionarios y/o dependencias en los Estados, Municipios o Ciudades están preparados lo suficiente, pues algunos funcionarios siguen apostando por el desarrollo interno del Estado a través de ayuda únicamente por parte del Gobierno Federal ya que muchos de ellos no están profesionalizados en el tema de internacionalización.

En el caso de las dependencias federales y, sobre todo, la de Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Coordinación Política, no logra su objetivo ya que mucho material que contiene en su página oficial se encuentra desactualizado o la información es diferente a la que se encuentra en las páginas de los Estados e informes oficiales.

Las ciudades mexicanas, los municipios mexicanos y los estados no están capacitados o no cuentan con los recursos económicos, administrativos, geográficos y políticos necesarios para una internacionalización como las de otros gobiernos locales, ya sean nacionales o internacionales, lo cual les impide llevar a cabo un hermanamiento y darle seguimiento hasta tener resultados.

Finalmente si los gobiernos sub-nacionales que cuentan con las oportunidades de realizar actividad internacional siguen apostando por esta nueva forma de cooperación, los beneficios que se obtendrán serán mayores pues la interconexión que existe actualmente entre gobiernos de diferentes partes del mundo es cada día más grande. Sin embargo, lo importante de estos hermanamientos no es cuántos puedes hacer sino cómo lograr resultados y cumplir sus objetivos, porque los factores que existen tanto en el sector interno como en el internacional son diversos, los cuales van desde lo administrativo hasta lo económico, y que contribuyen a que un hermanamiento pueda cumplir con los objetivos propuestos desde su inicio.

## ANEXO II

**TABLA. CIUDADES INTERESADAS EN HERMANARSE CON UNA CIUDAD MEXICANA<sup>22</sup>**

REGIÓN	PAÍS	CIUDAD	PERIODO DE GOBIERNO	GOBERNADOR DE JALISCO	ÁREAS DE INTERÉS
África	Ghana	Accra	2017-2021	Enrique Alfaro Ramírez	- Agricultura
	Ghana	Kumasi	2017-2021	Enrique Alfaro Ramírez	- Sector minero
	Ghana	Tamale	2017-2021	Enrique Alfaro Ramírez	- Agricultura
América Central	Nicaragua	Managua	2013-2016	Aristóteles Sandoval Díaz	- Construcción pública
América del Norte	Canadá	Victoria	2014-2018	Aristóteles Sandoval Díaz	- Capacitación de recursos humanos locales
	Estados Unidos	Escondido	2018-2022	Enrique Alfaro Ramírez	- Industria en microcervecería
	Estados Unidos	Lemon Grove	2016-2020	Aristóteles Sandoval Díaz	- Asistencia social - Construcción
	Estados Unidos	Poway	2018-2023	Enrique Alfaro Ramírez	- Servicios alimenticios
	Estados Unidos	Sacramento	2016-2020	Aristóteles Sandoval Díaz	- Migración - Vivienda
	Estados Unidos	San Marcos	2018-2022	Enrique Alfaro Ramírez	- Servicios de gobiernos locales
	Estados Unidos	Santee	2018-2022	Enrique Alfaro Ramírez	- Industria en microcervecería
	Estados Unidos	Stockton	2018-2022	Enrique Alfaro Ramírez	- Empleo
	Estados Unidos	Vista	2018-2022	Enrique Alfaro Ramírez	- Construcción
	Estados Unidos	Sanford	-		- Desarrollo económico

<sup>22</sup> Las ciudades que se mencionan en esta tabla son aquellas que en su área de interés podrían beneficiar a la población migrante mexicana. Para consultar otras ciudades visitar <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/fichas-tecnicas-de-localidades-extranjeras>

					- Oportunidades de empleo
	Estados Unidos	Nueva York	-		- Migración - Empleo
América Latina	Argentina	Mendoza	2015-2019	Aristóteles Sandoval Díaz	- Administración Pública - Educación y Cultura - Deporte y Recreación - Industria y Comercio - Economía - Tecnología - Turismo
	Brasil	Belo Horizonte	2017-2020	Enrique Alfaro Ramírez	- Planificación Urbana
	Brasil	Fortaleza	2017-2020	Enrique Alfaro Ramírez	- Planificación Urbana
	Brasil	Goiania	2017-2020	Enrique Alfaro Ramírez	- Implementación de metro y nuevo aeropuerto
	Brasil	Recife	2017-2020	Enrique Alfaro Ramírez	- Industria en construcción civil
	Brasil	Santos	2017-2020	Enrique Alfaro Ramírez	- Cooperación técnica
	Chile	Chillán	2016-2020	Aristóteles Sandoval Díaz	- Agricultura
	Chile	Rancagua	2016-2020	Aristóteles Sandoval Díaz	- Construcción de parques y pasos peatonales
Asia	Azerbaiyán	Reserva Histórica de Icheri Sheher	2016-	Aristóteles Sandoval Díaz	- Desarrollo municipal - Recursos Humanos
	China	Hangzhou	-		- Establecer vínculos de comunidades con una ciudad mexicana que tiene similitudes sociales y/o económicas con el fin de desarrollar una

					relación de cooperación y amistad
China	Harbin	-			- Interés en establecer contacto con gobiernos locales en México para impulsar la cooperación en los ámbitos económico-comercial
China	Hefei	-			- Cooperación en la administración y planeación urbana, el desarrollo industrial y la innovación
China	Nanjing	-			- Cooperación en la administración y planeación urbana, el desarrollo industrial y la innovación
China	Ningbo	-			- Cooperación en la administración y planeación urbana, el desarrollo industrial y la innovación
China	Shanghái	-			- Mantener y enriquecer los contenidos de su relación de hermanamientos con Jalisco
China	Suzhou	-			- Cooperación en la administración y planeación urbana, el

					desarrollo industrial y la innovación
	Filipinas	Manila	-		- Infraestructura vial
	Rusia	Kazán	2015-	Aristóteles Sandoval Díaz	- Construcción
	Rusia	Moscú	2018-2023	Enrique Alfaro Ramírez	- Construcción - Alimentos
	Rusia	Rostov del Don	2019-	Enrique Alfaro Ramírez	- Construcción - Alimentos
	Rusia	Samara	2018-2023	Enrique Alfaro Ramírez	- Agricultura
	Rusia	San Petesburgo	2018-2023	Enrique Alfaro Ramírez	- Minería
Europa	Francia	Champlitte	-		- Agricultura
	Grecia	Nea Smyrni	2014-2020	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Atención a la migración
Oceanía	Australia	Adelaide	2014-2018	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Vía Pública - Servicios Comunitarios - Sustentabilidad
	Australia	Albany	2019	Enrique Alfaro Ramírez	- Diversificar la economía y promover el empleo - Promoción turística
	Australia	Canberra	2016	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Generar vivienda más cerca de puestos de trabajo, tiendas y escuelas
	Australia	Hobart	2013-2017	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Servicios comunitarios
	Australia	Perth	2015-2019	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Vía Pública - Servicios Comunitarios - Sustentabilidad

	Australia	Queanbeyan	2013-2017	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Infraestructura, conexión de la ciudad con zonas aledañas
	Australia	Sidney	2012-2016	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Vía Pública - Servicios Comunitarios - Sustentabilidad
	Australia	Toowoomba	2012-2016	Aristóteles Sandoval Ramírez	- Infraestructura, conexión de la ciudad con zonas aledañas

FUENTE: Elaboración propia a partir de información obtenida de Dirección General de Coordinación Política.

## Referencias

- Arellanes, P. (2009). El municipio mexicano y las relaciones internacionales. BUAP y Montiel & Sorianos Editores SA de CV. México: México.
- Arana, C. (2015). Paradiplomacia mexicana. Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas de México. *InterNaciones*. 5.
- Ávalos, A. (2011). Estimación del impacto económico de los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011: análisis de insumo-producto. *EconoQuantum*. 1(8). 35-60
- Ballesteros, H & Luna J. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista mexicana de política exterior*. (74). 11-38
- Bottino, R. (2009). La Ciudad y la Urbanización. 2. Estudios Históricos. Centro de Documentación Histórica del Río de Plata. pp 1-14
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (actualización 2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp 112-116
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2 de enero de 1992. Ley Sobre la Celebración de Tratados, Diario Oficial de la Federación, Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>, [20 de enero 2019]
- Castellanos, J & Rodríguez, M. (2012). Descentralización y federalismo fiscal en la región norte del Estado de Jalisco, las aportaciones para la infraestructura social y el fortalecimiento del municipio. México: México. UDG, CUNARTE y Acento Editores.
- Consejo Nacional de Población. [CONAPO]. S/A. Glosario. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=5](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5) [20 de diciembre 2019]

- Contreras, M & Fierro, M. (2008). Estados hermanos de Jalisco: amistad y cooperación internacional con el mundo. *Las Relaciones Internacionales de Jalisco en el Sexenio 2001-2007*. pp 17-52
- Costero, M. (2015). Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí. *Revista del Colegio de San Luis*. (9). Pp 11-28
- Council of European Municipalities and Regions. (2008). Los hermanamientos para el mundo de mañana. Recuperado de [http://femp.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia\\_hermanamientos.pdf](http://femp.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia_hermanamientos.pdf)
- García, D., Ochoa, B., Schiavon, J. & Velázquez, R. (2019). Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales 100 años de disciplina. México:México. Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL).
- Gasden, C. (2019). La acción internacional como una política pública local. Recuperado de <https://es.coursera.org/> [25 de agosto 2019]
- Grandas, D. (agosto 2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Estudios Internacionales*. (7)2. Pp. 58-67.
- Hernández, G. (2016). La acción internacional en materia cultural y educativa de la Universidad de Guadalajara y su relación con la paradiplomacia del estado de Jalisco. [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Homobono, J. (2003). La Ciudad y su cultura, en la obra de Lewis Mumford. (23). Zainak. Pp. 175-256
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco. (2019). Principales resultados de la ENADID 2018 en Jalisco. Jalisco; México. Gobierno de Jalisco



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [INEGI]. S/A. Glosario en términos. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/c.aspx?tema=G> [20 de diciembre 2019]
- Lara, R. (2019). La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica de las relaciones internacionales. Jalisco: México. Universidad de Guadalajara.
- Lara, R., De la Torre, G., Echave, C & Fierro, D. (2012). Veinte años de proyección internacional de Jalisco. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. 1(1). 133-154.
- López-Vallejo, M. (2013). ¿Qué es la Gobernanza Global? En Gobernanza global en un mundo interconectado (Ed.) López-Vallejo, M., Mungaray, A., Quintana, F., Velázquez, R., FEYRI, AMEI, UPAEP. México: México. Pág 21-28.
- Lozano, C. (2012). Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas. *Encrucijada*. (11). 11-22
- Malé, J. (2019). El plan de internacionalización como herramienta estratégica. Mirada Europea. Recuperado de <https://es.coursera.org/> [25 de agosto 2019]
- Martínez, P. (1992). El Municipio, la Ciudad y el Urbanismo. Estudios de derecho político de estados y municipios. México.
- Marx, V. (2008). Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales. (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- Mathivet, C. (2009). Historia del derecho a la ciudad: una propuesta que va más allá de un nuevo concepto. Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial. Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html> [15 de diciembre 2019]

- Muñoz, V & Ruíz, M. (1979). Elementos jurídicos-históricos del municipio en México. UNAM. México: Ciudad de México.
- Ochoa, L. (2013) El Estado y la Gobernanza Global En Gobernanza global en un mundo interconectado (Ed.) López-Vallejo, M., Mungaray, A., Quintana, F., Velázquez, R., FEYRI, AMEI, UPAEP. México: México. Pág 35-42
- Olmedo, H. (2018). Brevísima historia de la teoría de las relaciones internacionales. *Programa en Estudios Internacionales de la Facultad de las Ciencias Sociales*. 91, 2-40.
- Ortega, A. (2012). Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las oficinas estatales de atención a migrantes. Plaza y Valdes: D.F., México.
- Ortega, M. (2016). Factores que afectan la continuidad de la actividad internacional de los gobiernos locales: el caso de la paradiplomacia en Zapopan, Jalisco. [Tesina de Maestría]. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Páez, J & Mendoza, A. (2015). Proyecto de Internacionalización para el Estado de Jalisco.
- Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. (2021). Remesas. Recuperado de <https://migrationdataportal.org/es/themes/remesas#:~:text=Back%20to%20top-,Definici%C3%B3n,de%20las%20comunidades%20de%20origen>.
- Rey, J & Thurén, B. (1998). La cooperación descentralizada desde el municipio. Manual de cooperación descentralizada al desarrollo. Recuperado de <http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/manual/Cap3.html>
- Robles, R. (1998). El Municipio. Editorial Porrúa. México: DF.
- Ruíz, L. (2008). Las relaciones internacionales de los municipios. Convergencia. (16)49. Universidad Autónoma del Estado de México.

- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia*. (49). 253-275
- Ruiz, S. (2007). La Cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua. *Historia Actual Online (HAOL)*. Universidad de Jaén. 15, 107-120
- Sánchez, J. (2005). Participación social, descentralización y federalismo. Las políticas sociales en México, un enfoque regional. México: México. Jiménez Editores.
- Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). *División de Estudios Internacionales*. (201).
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2009). Guía de recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la acción internacional de estados y municipios de México. México: México. Gobierno de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas. México: México. Instituto Matías Romero.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2021). Matrículas Consulares. Recuperado de <https://consulmex.sre.gob.mx/seattle/index.php/es/documentos-de-identidad/matricula>
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy*. Oxford. New York: United States of America.
- Treviño, S, & Silva, J. (2008). Jaliscienses en el extranjero. Las Relaciones Internacionales de Jalisco en el Sexenio 2001-2007. pp 9-16
- Ulloa, A. (2011). Jalisco anfitrión de una gran fiesta. *Strategos*. (13). 12-15
- V. Manríquez. Comunicación personal. 4 de septiembre 2014, Ciudad de México.

- Velázquez, R. (2007). La paradiplomacia mexicana: Las relaciones internacionales de las entidades federativas. *División de Estudios Internacionales*. México: México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Velázquez, R & Mungaray, A. (2016). Idealismo Clásico. En Schiavon, Ortega, López Vallejo, y Velázquez (Ed). *Teorías de las relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (pp. 177-188) México, México.
- Villamar, Z. (enero-abril, 2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales*. 127. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 135-149.
- Villarruel, D. (2010), *Paradiplomacia: la actividad internacional del Gobierno del Estado de Jalisco*. México: México. Universidad de Guadalajara.
- Villegas, L. (2011). *Diplomacia Local Mexicana*. (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México.
- Weber, M. (1921). La dominación no legítima. *Sociología de la dominación*. Pp. 939-940.
- Zepeda, R. (2018). La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en América del Norte. *Anfora*. 25(44). 17-41