

# 1. Los acuerdos de hermanamiento dentro de la actividad paradiplomática<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.01>

## Resumen

En décadas recientes, debido a las realidades de un mundo globalizado, nuevos actores se han sumado a realizar relaciones internacionales; hoy en día, como actores importantes en el escenario internacional, los gobiernos subnacionales han proliferado sus actividades de acción exterior mejor conocidas como “paradiplomacia”. Son distintas las actividades que un gobierno subnacional puede realizar para realizar acción exterior, como la internacionalización y la búsqueda de cooperación internacional; sin embargo, los acuerdos de hermanamiento son la modalidad más socorrida de paradiplomacia, ya sea de ciudades, municipios y/o estados que buscan establecer relaciones con otras ciudades de distintas zonas geográficas. Este primer capítulo tiene como objetivo describir el estado del arte de los estudios de paradiplomacia en el mundo y continúa con el desarrollo de dichos estudios en México. Al ser la actividad más utilizada, se describe primeramente la historia de la proliferación de los acuerdos de hermanamiento, sus motivaciones y utilidades en el mundo; seguido de la evolución de estos, sus modalidades y resultados en México.

**Palabras clave:** *acuerdos de hermanamiento, hermanamientos de ciudades, ciudades hermanas, paradiplomacia, gobiernos locales.*

---

<sup>1</sup> La responsabilidad central de este capítulo recae en Daniel Añorve Añorve y Fernando Díaz Pérez, de la Universidad de Guanajuato.

## Breve introducción a la paradiplomacia

Como buena parte de los procesos sociales y de gobierno, las políticas de internacionalización de los gobiernos locales no tienen un inicio claro y puntual, pero el referente de la mayor parte de los tratadistas y estudiosos lo ubican durante el periodo posterior a la Guerra Fría, donde se identifica una necesidad decreciente (al menos durante la primera década de la post-Guerra Fría) de seguridad. A partir de ese momento se dio una proliferación de la cooperación internacional y el fortalecimiento del proceso de la globalización, en los cuales los actores emergentes fueron relegando al Estado como monopolizador de la cooperación y abriendo posibilidades y áreas para la participación de gobiernos subnacionales, pero también a una diversidad de actores no gubernamentales y de actores no públicos. Szejnberg y Díaz (2014) observan que, en décadas recientes, ya no solo son los Estados los protagonistas de la vida internacional, sino también las ciudades y sus gobiernos. Esto es lógico, como resultado de las transformaciones y procesos globales.

Lemus (2016), en un ámbito de estudio e interés distinto, recuerda que la diplomacia tradicional, a veces simplemente referida como diplomacia, tiene múltiples adjetivos, lo cual no es producto de una moda, sino de una serie de cambios en las realidades de un mundo globalizado. El cuestionamiento teórico, pero sobre todo fáctico de la política internacional y la actividad exterior de diversos actores estatales (subnacionales) y no estatales, son lo que llevan a la proliferación de una diplomacia cada día más adjetivada. Lemus observa que, dependiendo de los actores involucrados, del período histórico, de la maquinaria institucional, de los canales de comunicación, diálogo, negociación, de los modos en que opera y de los intereses que se persiguen, la noción de diplomacia sin adjetivos se queda corta. Lemus (2016, p. 15) lista seis modalidades de la diplomacia contemporánea:

1. La diplomacia tradicional
2. La paradiplomacia
3. La diplomacia parlamentaria
4. La diplomacia cultural

5. La diplomacia pública

6. La diplomacia pública 2.0 (esta última, concepto del interés de Lemus).

En este trabajo el interés se centra en la segunda variante, la diplomacia que trata lo relativo a los gobiernos subnacionales y locales, *i. e.*, la paradiplomacia. La paradiplomacia versa sobre “aquellas acciones internacionales que se enmarcan en una política de inserción internacional de los gobiernos locales” (Rodríguez, 2006, p. 5). Al hablar de autoridades gubernamentales, ciertamente constitucionales, nos referimos a las autoridades estatales, solo que no hacemos referencia a las autoridades gubernamentales centrales (federales).

Los estudios sobre la paradiplomacia a lo largo del mundo se remontan a los años tardíos de la Guerra Fría y a los albores del orden post Guerra Fría, reconociendo a Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos, Earl Fry, Hans Michelmann, como una especie de padres fundadores del área específica de estudios, sin olvidar a los precursores en otras partes del orbe: Francisco Aldecoa, Miryam Colacrai, Noé Cornago, Caterina García Segura, Brian Hocking, Michael Keating, Mónica Salomón, Alexander Ugalde, Tulio Vigevani o Graciela Zubelzú.

La paradiplomacia es un campo relativamente reciente de estudio académico, aunque no es una novedad como realidad práctica (Zeraoui, 2016). En Argentina, Oddone et al. (2020) dan cuenta del creciente, pero aún precario posicionamiento de la paradiplomacia dentro del currículo en relaciones internacionales. Zeraoui (2016) advierte sobre las limitantes e imprecisiones que tiene el concepto “paradiplomacia”; sin embargo, reconoce su valor y relevancia en ausencia de un término más adecuado. Abundan las definiciones de la paradiplomacia. Revisaremos definiciones lo más genéricas posibles.

Para Kuznetsov (2015), la paradiplomacia es “la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales” (p. 31). Esta definición parte de una lógica excluyente: la paradiplomacia es en esencia una actividad gubernamental (subnacional). Existen definiciones más incluyentes, que incluyen a actores no gubernamentales. Martins (2009)

incluye a todos los actores con actividad internacional, sean o no estatales, *e. g.*, empresas y/o universidades:

procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales. (p. 1)

Ante la proliferación de definiciones y acepciones, Zeraoui recomienda el uso de la paradiplomacia como un concepto paraguas. Tavares (2016) reconoce lo difícil que es llegar a un concepto unívoco. Nos recuerda que lo que llamamos paradiplomacia es referido de múltiples formas: nuevo federalismo, diplomacia federativa, cooperación internacional descentralizada, asuntos exteriores subnacionales, política exterior subnacional, diplomacia subestatal, diplomacia multicapas, diplomacia constituyente, acción externa de los gobiernos locales, política exterior local, diplomacia regional, diplomacia plurinacional, postdiplomacia, microdiplomacia. Nuestro entendimiento de lo que es la paradiplomacia en concreto: se trata de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, sean estos a nivel estatal, provincial, departamental; o bien, a nivel local, independientemente de si se llama municipio, gobierno metropolitano, condado, etc. Para fines de este libro, no se consideran las relaciones con actores no gubernamentales y/o con universidades, a menos que estas relaciones partan de instrumentos suscritos por gobiernos estatales y/o locales.

Para Oddone (2019), más allá de definiciones, amplias o restrictivas, lo cierto en el estudio de la paradiplomacia es que este debe darse desde al menos cinco perspectivas teóricas: (1) definición de actor internacional; (2) la política exterior; (3) el desarrollo territorial; (4) la integración regional, y (5) la gobernanza. Bontenbal y Van Lindert (2012) sugieren hablar, más que de paradiplomacia municipal, de cooperación internacional municipal (CIM), asumiendo que lo importante es la forma en que se conecta lo local a través del espacio. Según Bontenbal y Van Lindert (2012), cerca de 70 % de las ciudades del mundo participan en una red municipal transnacional y los AH son un instrumento central de su actividad interna-

cional. Identifican cinco condiciones que impactan en la calidad e intensidad de las relaciones de CIM: (1) la disponibilidad y calidad de la capacidad institucional; (2) la política y los intereses particulares; (3) la medida en que los objetivos de la CIM estén insertados en las estrategias nacionales; (4) los recursos financieros, y (5) el proceso de intercambio de conocimientos y los flujos translocales.

Criekemans (2010) identifica tres olas dentro del desarrollo de la diplomacia subestatal, acontecida principalmente en Europa: (1) desde los años ochenta, un número creciente de actores gubernamentales no centrales intenta atraer inversión extranjera directa (IED); (2) en los años noventa, la creación de una serie de instrumentos jurídicos para las actividades diplomáticas (paralelas y complementarias a la diplomacia federal), y (3) al inicio del siglo XXI, dentro de los asuntos exteriores, una reorientación estratégica de las prioridades geopolíticas y funcionales e intentos para integrar los instrumentos externos y lograr una política internacional subestatal dentro de un todo con buen desempeño.

Por lo que toca a las razones/incentivos por los cuales los gobiernos subnacionales deciden conducir una actividad paradiplomática, Tavares (2016) brinda diez razones: (1) acceder a oportunidades globales (destaca que no es necesario inventar la rueda para solucionar problemas urbanos cuando contamos con socios que enfrentan retos similares en lugar de elegir el asilamiento); (2) provisión de servicios ciudadanos (la actividad transnacional no es un fin en sí misma, pero sí lo es el fortalecimiento de competencias y programas locales en una amplia gama de temas); (3) promover la descentralización (una forma de sobreponerse a los gobiernos centrales deshumanizados y sobreburocratizados, además de ineficientes por momentos); (4) intereses personales (no se puede negar ni aminorar la ambición de los líderes), al respecto, Tavares asegura que existe evidencia empírica de que los intereses personales de los gobernadores en Estados Unidos motivan su involucramiento en las actividades internacionales; (5) oportunismo electoral (excelente forma de aparecer en los medios y convertir la acción internacional [transnacional] en propaganda; (6) atender demandas locales (dar voz y 'oxígeno' a comunidades locales, reduciendo con esto los afanes independentistas), es una forma de aumentar la autonomía sin peligro para la integridad del Leviatán; (7) distintivo cultural y na-

cionalismo (especialmente valioso para regiones dentro de Estados en donde la lengua local es marginal o secundaria), es una forma más o menos segura e inocua de permitir el desarrollo de la identidad política sin peligro para la unidad nacional y la integridad territorial; (8) contacto con la diáspora (mantener vínculos con los ciudadanos del país que residen en otras jurisdicciones nacionales), Tavares (2016) considera esto de gran valor para las entidades federativas mexicanas como Michoacán, Guanajuato, Puebla o Zacatecas); (9) razones geográficas (sobre todo en regiones transfronterizas), obedece a una lógica funcional el contar con ‘corredores de desarrollo’ o ‘corredores regionales’ que conecten e integren a diversos agentes económicos), y (10) sobreponerse al aislamiento (sobre todo en épocas de sanciones internacionales).

Los gobiernos subestatales son tratados como actores emergentes o establecidos dentro de la política doméstica; sin embargo, no siempre se recuerda que en un contexto internacional más amplio pueden ser también actores internacionales, aunque ciertamente —como urge a distinguir Sarquís (2016)— el Estado, en tanto actor principal del escenario internacional, es un sujeto del derecho internacional, lo cual no sucede con otros actores gubernamentales emergentes (entidades federativas, provincias, municipios, etc.); pues aunque se trata de estructuras administrativas que manejan recursos, continúa siendo el Estado el actor internacional privilegiado por la personalidad jurídica de la que goza como sujeto soberano. Para profundizar en las diferencias, Lecours (2008, p. 14) advierte que las unidades subestatales escapan a cualquier categorización sencilla, como actores internacionales, toda vez que no son estados soberanos, pero tampoco son actores estatales en el sentido de los movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales; sin embargo, su conceptualización como agentes no solo dentro de la política doméstica, sino también en la arena internacional de forma creciente parece más necesaria.

Si bien lo que se conoce como política exterior es un dominio exclusivo de los Estados nación, no pasa lo mismo con las relaciones internacionales, hay Estados nación que han otorgado relevantes facultades y competencias a sus regiones, estados, municipios, provincias y/o cantones. Los casos de Bélgica y de Canadá son sumamente interesantes (Lecours, 2008; Creiekmans, 2010). También plantean interesantes estudios de caso algunas regio-

nes francesas, el País Vasco en España y ciertas regiones alemanas (Lecours, 2008). Lo que contrasta con lo que Deshayes et al. (2014) encuentran en los marcos jurídicos de diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, El Salvador y Uruguay), países en los cuales en general no se reconoce la acción internacional como una facultad de los gobiernos locales, aunque “tampoco se contradice”, lo cual puede generar una confusión jurídica que podría entorpecer el actuar internacional de los gobiernos locales. En palabras de Deshayes et al. (2014) y como resultado de dicha confusión, “la acción internacional de los gobiernos locales latinoamericanos opera en una ‘zona gris’ asociada a la indefinición y a los vaivenes políticos, cosa que, en ciertos casos, facilita el desarrollo de sus actividades” (p. 11).

## Los estudios de la paradiplomacia en México

En México el estudio de la paradiplomacia apareció traidamente. Académicamente hablando, los estudios son un fenómeno claramente identificable a principios del siglo XXI. Destacan Zapata (2000, 2007), Díaz (2007, 2008), Ramos (2002), Martínez (2004), Monroy (2004), Schiavon (2006), Velázquez (2006, 2007), Rodríguez (2006), Ponce (2007) y Zeraoui (2009).

Velázquez (2006, 2007) identifica cuatro detonantes de la participación internacional de gobiernos locales en México, un par de ellos de carácter nacional (la apertura democrática y la alternancia en Baja California en 1989, además del proceso de descentralización de políticas públicas del gobierno federal); otro par de carácter internacional (la creciente globalización, aunado al incremento de flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, sobre todo hacia Estados Unidos), a los que se añade la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992. En resumen, las motivaciones históricas, el marco jurídico e institucionalidad de la internacionalización territorial del país, así como la influencia de la academia mexicana de relaciones internacionales fueron determinantes en la difusión de la temática.

En México, la actividad paradiplomática de los gobiernos subnacionales es regida por la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, la cual reconoce y permite la actividad internacional de los gobiernos subnacionales

con “uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado” (Cámara de Diputados, 1992, p. 1).

La ley permite, pero limita, la actividad paradiplomática, siendo clara en que la manera en que esta tomará forma es por medio de acuerdos interinstitucionales (homologando los AII), los cuales deberán “circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben” (Cámara de Diputados, 1992, p. 1); además de que los actores que promuevan dichos AII deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sobre los AII y obtener un dictamen, el cual, de ser aprobatorio, debe registrarse ante el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la SRE.

Una razón por la cual no deben estudiarse las relaciones paradiplomáticas como derivación natural y/o automática de las relaciones interestatales es por la naturaleza no unitaria de los gobiernos subnacionales (frente a la naturaleza, presuntamente unitaria, de los Estados nación como actores unitarios racionales). La diversidad en la composición partidista de los gobiernos subnacionales, la posible divergencia de visiones de los gobernantes, los objetivos e intereses de los planes estatales de desarrollo y planes municipales de gobierno frente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha sido estudiada en México por Velázquez y León (2016) y Schiavon (2010 y 2015).

Como señala Schiavon (2015), 2005-2015 fue una década de visible expansión en la actividad internacional (paradiplomática) de los gobiernos locales mexicanos. Ya en 2006, el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía presumía el papel pionero de Chiapas a nivel nacional, mismo que se materializó por medio de la creación de la Coordinación de Relaciones Internacionales, institución que buscaba “establecer, mantener y fortalecer los contactos con embajadas, representaciones y organismos acreditados ante el gobierno federal y las organizaciones no gubernamentales” (Schiavon, 2006, p. 14).

En el caso de Schiavon (2010 y 2015), aunque observa que el grado de actividad paradiplomática de los gobiernos estatales puede variar en entidades gobernadas por partidos de una u otra filiación, también observa que cuando se da una yuxtaposición entre el gobierno federal en turno y la entidad que lleva a cabo la actividad internacional (perteneciendo a partidos

distintos), hay una cierta tendencia a dar inicio o incrementar la actividad paradiplomática. Mientras tanto, para Velázquez y León (2016), el signo partidario no parece ser tan importante como la personalidad, ambiciones políticas y preferencias del gobernador en cuestión. Contrastan, por ejemplo, cómo dos jefes de gobierno del Distrito Federal, pertenecientes al mismo partido (Andrés Manuel López Obrador, presidente de México entre 2018 y 2024, y Marcelo Ebrard, quien fue su canciller) tuvieron enfoques muy distintos.

Lecours (2008) considera que la paradiplomacia puede fortalecer la democracia al acercar ciertos elementos de los asuntos exteriores a la gente; y añade: “En cualquier país, especialmente en aquellos grandes y diversos, la política pública es el agregado de muchos intereses diversos, valores e identidades. Este es el caso tanto para la política doméstica como para la política exterior” (p. 12).

El estudio de la paradiplomacia en México ha logrado su institucionalización dentro de los estudios internacionales. La consolidación es tanto académica como administrativa. Uno de los actuales nueve comités académicos temáticos al interior de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) es la Internacionalización de los Gobiernos y Actores Locales. La Universidad de Guadalajara cuenta con la primera maestría especializada —la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales (MRIGYAL) (Lara et al., 2022). La Universidad de Guanajuato puso en marcha, en octubre de 2020, el Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH). Administrativamente, para 2022, la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) ya contaba con la participación de 28 de los 32 estados de México (Lara et al., 2022).

### **Los acuerdos de hermanamiento: una de las modalidades más socorridas dentro de la paradiplomacia**

Diversos autores consideran que la globalización es el momento de las ciudades (Borja y Castells, 1997; Castells, 2008; Sassen, 2005; Tavares, 2016); no obstante, el proceso de internacionalización de las ciudades comenzó

antes y de una forma un tanto distinta. En 2013 se cumplieron 100 años de la creación de la Unión Internacional de Ciudades (*Union Internationale des Villes* [UIV]) en el marco de la Exposición Internacional de Gante, Bélgica de 1913. Dos elementos resaltan de este primer organismo: primero, surge como una unión de alcaldes, autoridades locales municipales; segundo, su creación se da a partir de los trabajos del International Congress of the Art of Building Cities and Organising Community Life celebrado entre julio y agosto de 1913 (Payre y Saunier, 2000). Le anteceden reuniones y congresos relacionados con temas urbanos, Städte Austellun en Düsseldorf en 1912; la Town Planning Conference en 1910; Congrès et exposition Internationale et Municipale en Chicago en 1909; y otra reunión similar en Bruselas en 1905.

Payre y Saunier (2000) analizan los primeros años de la UIV con algunos datos reveladores. Esta primera unión de ciudades fue llamada *Municipalités de tous pays, unissez vous!* por las tendencias socialistas de sus primeros dirigentes. Los trabajos se suspendieron al iniciar la Primera Guerra Mundial, y posteriormente se organizan reuniones y congresos en Bruselas 1920, Ámsterdam 1924, París 1925, Sevilla-Barcelona 1929, Lieja 1930, Londres 1932, Lyon 1934, Berlín-Múnich 1936, París 1937 y Glasow 1938 (Le Saux, 2015).

En 1928 la UIV cambia su nombre por el de Unión de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés) a fin de mejorar la incorporación de ciudades y municipios anglófonos, principalmente británicos y estadounidenses. En 1957 se crea la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), conocida en francés como ciudades gemelas (*villes jumelées*), que comienza a desarrollar en Europa los AH a fin de lograr el desarrollo de relaciones pacíficas entre las naciones después de la Segunda Guerra Mundial.

En 1984 se constituye Metropolis, como la asociación de las grandes ciudades del mundo. La misión de Metropolis es conectar a los líderes políticos, legisladores y profesionales de todo el mundo con el fin de abogar por los intereses metropolitanos y mejorar el rendimiento de las metrópolis para hacer frente a los desafíos locales y globales. Como parte de su visión y sus objetivos procura avanzar en los temas de gobernanza metropolitana, participación, fomento del desarrollo económico, la sostenibilidad, la cohesión social, la igualdad de género y la calidad de vida de los ciudadanos de las

metrópolis del mundo. Actualmente agrupa a 137 autoridades de grandes ciudades y áreas metropolitanas del mundo.

En el año 2000 las tres asociaciones se unen para formar Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCGL), una organización democrática y federal de gobiernos locales, regionales, ciudades individuales, asociaciones regionales de gobiernos y ciudades, etc. Dentro de sus objetivos está fortalecer a los gobiernos locales como uno de los elementos de la toma de decisiones en el mundo; promover gobiernos locales y regionales fuertes, representativos y eficaces, y favorecer la innovación al servicio de la gobernanza. La agenda global del UCGL se compone los siguientes temas: (1) la agenda global de gobiernos locales y territorios; (2) ciudades metropolitanas y periféricas; y (3) ciudades intermedias y territorios. La agenda global es el resultado de un amplio trabajo de consultas con los miembros, así como importantes contribuciones de los miembros, gobiernos locales, regionales, representantes de grandes ciudades, metrópolis y gobiernos regionales. Esta agenda cuenta con tres líneas de acción: acción local, acción nacional y acción internacional.

Si bien es cierto que existen varias modalidades, Lara et al. (2022) coinciden en que, a grandes rasgos, imperan cuatro grandes modalidades paradiplomáticas: (1) los hermanamientos (ya sea de ciudades, municipios y/o estados); (2) la cooperación descentralizada; (3) la pertenencia a redes, alianzas y/o asociaciones internacionales, y (4) el posicionamiento del territorio en el medio internacional a través de la atractividad territorial.

Los acuerdos de hermanamiento (AH) son una de las modalidades paradiplomáticas. Dicha modalidad es compleja e incluso contradictoria (Añorve, 2022); por un lado, como se desprende de estudios nacionales (Ávila y Ramírez, 2019; Barba, 2019; Schiavon, 2015), así como en otras latitudes (Calvento et al., 2014; Hu et al., 2016), se trata de la modalidad paradiplomática más socorrida numéricamente. Para 2015, México contaba con 391 hermanamientos, lo que representaba 41.47 % de los acuerdos interinstitucionales firmados por gobiernos locales (Schiavon, 2015). La centralidad que gozan los AH es documentada por Calvento et al. (2014), quienes, para el caso argentino, concluyen que “mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los

hermanamientos” (p. 12). En Calvento (2016) hallamos que tan solo Sister Cities International une a más de 2 500 ciudades de 125 países. Pese a su innegable relevancia numérica, se trata de una modalidad comúnmente desacreditada y cuestionada por los escasos resultados y su carácter más bien inocuo y poco eficiente (Padilla, 2019; Villarruel et al., 2019).

Los AH se consideran como la práctica más tradicional y reconocida en el accionar internacional de los actores subnacionales. Su objetivo es el establecimiento de relaciones entre pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas, relaciones que se dan por algún motivo de similitud o cercanía en objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socioculturales comunes; o como destacan Batista et al. (2008), “por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre” (p. 58). Según Añorve (2022), los AH pueden ser un instrumento multifacético e innovador desaprovechado por parte de las autoridades municipales.

En 1956, el programa *people-to-people* de Eisenhower creó Sister Cities International (SCI) para representar a las ciudades hermanadas con comunidades en Estados Unidos. SCI recomendaba solo hermanarse con una sola ciudad, equiparable en tamaño y compatible en uno o más rubros, economía, cultura, ideología, historia, recreación, nombres de ciudades idénticos o parecidos, etc. La finalidad era evitar una decisión azarosa (Zelinsky, 1991).

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

El AH, como observan Añorve y Díaz (2018), se ha visto influido por los diferentes referentes internacionales, transitando por el modelo europeo que prioriza la vinculación entre sociedades a través de proyectos culturales, relaciones de amistad, clubes de amigos, espacios de encuentro entre las

sociedades. Está también el modelo estadounidense, el cual intenta crear vínculos para fomentar la prosperidad, lo que en la práctica se ha traducido en donaciones Norte-Sur, más que en la vinculación efectiva y afectiva de las sociedades. Como lo han expuesto Añorve y Díaz (2018), un grave problema con los AH, en específico con los hermanamientos, es que hasta hoy en día se ha optado, *de facto*, por ver a estos instrumentos paradiplomáticos como dádivas unilaterales Norte-Sur, generalmente donaciones.

Parte de la problemática en la forma en que funcionan los AH es que se han convertido en contactos ceremoniales, que rara vez son vinculantes, y que tienden a privilegiar vínculos culturales y comerciales. Tavares (2016) observa que, con frecuencia, en lugar de usar dichos AH para el intercambio de ideas, tecnología, servicios y recursos humanos, se les da una dimensión ceremonial y ornamental, mediante las cuales los contenidos son ‘vínculos de amistad’. Precisamente, derivado de este ceremonialismo, Tavares explica la decisión de la ciudad de Nueva York, en 2006, de no firmar AH adicionales. Lo observado por Tavares (2016) resulta evidente para quienes escribimos este trabajo:

Acuerdos breves [...] no vinculantes [...] generales [...] la mayoría de las acciones se compone de las visitas recíprocas de oficiales de alto rango y políticos, que generan apretones de mano, pronunciamientos públicos y oportunidades para fotografías que los consejeros de prensa recomiendan. (p. 33)

Consideramos que, dada la reflexión sobre las fallas observadas por Tavares, adicional a una selección cuidadosa y pragmática de las futuras ciudades hermanas, el destino de los AH dista de ser conocido *a priori*. Desde una perspectiva constructivista (Wendt, 2009), podríamos decir que de la identidad e intereses de las élites locales, dependerá el éxito, fracaso, trascendencia o intrascendencia de los AH actuales, pero sobre todo de los futuros. No hay nada automático ni condenatorio en la estructura misma de los AH, como parece desprenderse de Tavares (2016). En el otro extremo, contrario a la informalidad, la falta de obligatoriedad y la ceremonialidad de los AH, la paradiplomacia suele ser puntual, esencialmente tópica y pragmática. Tienden a darse entre entidades geográficamente contiguas y en temas específicos. Suelen responder a situaciones

apremiantes, frecuentemente como respuesta a la falta de interés de los gobiernos federales.

La lógica propuesta en este trabajo es la de contar con una cooperación más horizontal y de dos vías, ya no Norte-Sur, sino de ciudad hermana a otra ciudad hermana, sin una jerarquía. Por ejemplo, existen ciudades que han buscado hermanarse con Guanajuato por razones prácticas, al percibir áreas de *expertise* y/o fortaleza en Guanajuato, como lo son razones educativas, al ser una “univerciudad” (Segura, 2016; Romero, 2018); el *expertise* en minería de la Universidad de Guanajuato que resultó atractivo para la West Virginia University; el camino recorrido en la promoción de sus atractivos turísticos, formando parte además del grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad determinadas por la UNESCO (City of South Bend, 2010); o bien, “el excedente de enfermeras en Guanajuato es algo que se requiere con desesperación en Salinas” (Zamudio, s/f). Se aprecia pues lo señalado por Anholt, para quien lo más conveniente para un actor internacional es asumir el liderazgo en algún tema de la agenda internacional y tratar de resolverlo (Trejo y Camhaji, 2014).

Las razones por las que los municipios se hermanan unos con otros, nacionales e internacionales, son variadas; sin embargo, resaltan hechos como, por ejemplo, compartir el mismo nombre, la anécdota de un personaje histórico o cultural que pasó por la ciudad, mantener vínculos con la población migrante asentada en la ciudad de otro país, la llegada de la inversión extranjera, la diplomacia universitaria, etc. En cuanto a la forma, los AH han sido actos protocolarios en los que las autoridades aprueban el hermanamiento en cabildo, firman el acta de hermanamiento, se intercambian regalos, si acaso se hace un pequeño monumento o una placa que recuerde el hecho y posteriormente se olvida la gestión. Buena parte de los AH son vigentes mientras gobiernan sus impulsores, una vez que estos han dejado el gobierno, el AH queda en el olvido. Estas situaciones son reseñadas por diversos autores (Velázquez, 2007; Ruiz, 2009; Arana, 2015; Ponce, 2008a).

En 1961 se integró el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México. Como instrumentos de intercambio y cooperación, los AH han pasado por una evolución que no ha estado exenta de diversas influencias, así como de los cambios y reacomodos en el ámbito internacional. El primer recono-

cimiento de un organismo internacional a los AH fue en 1964 en la Conferencia de Cooperación Mundial Intercomunal, donde se les llamó “instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada”. En 1965 la ONU, en su resolución 2058, reconoce “que se debían fomentar los hermanamientos entre ciudades de forma permanente como medios de cooperación” (*cfr.* Ruiz, 2009, p. 260).

De acuerdo con Zaharna (2009), los AH son acuerdos que ayudan a promover “la cooperación y los intercambios en una variedad de áreas tales como la economía, el comercio y el turismo, así como la educación, la tecnología y los deportes [...] que sirven para institucionalizar el proceso de construcción de relaciones” (p. 95). Como destaca Jain (2005), las ciudades tienden a hermanarse sobre elementos compartidos: “proximidad geográfica; vínculos históricos, culturales o comerciales; una comunidad migrante del país de origen; incluso un problema para el que comparten mentes y experiencia en su solución” (p. 66), esperando beneficios mutuos. Cabaña (2020) destaca la importancia de la migración para tres AH entre Ciudad de Rafaela, Argentina, y ciudades alemanas, italianas y españolas.

Los AH pueden darse exclusivamente entre municipios (como sucede en el estado de Guanajuato), o bien pueden ser firmados por estados y municipios (como Jalisco) (Padilla, 2019). Los AH son importantes especialmente cuando las relaciones entre Estados nación se tornan hostiles. Leffel y Amiri (2018) demuestran que, incluso en medio de escaladas de conflictividad entre gobiernos federales, los AH no siempre reflejan estas tensiones.

Hogan (1994) reflexiona en torno a la experiencia divergente en los AH de una misma ciudad (Chillicothe, Ohio). Por un lado, los AH con Córdoba, México y Shiyán, China, se han limitado a “apretones de mano” y limitados intercambios estudiantiles y de arte; sin embargo, destacan claros dividendos del AH con Asov, Rusia, que tiene a la computación como detonante de un AH exitoso y concreto, en una relación no mediada por Washington y Moscú, y por lo tanto no sujeta a los vaivenes de la política entre ambas potencias.

Los AH, no obstante, por su carácter protocolario pueden generar resultados. Estos pueden ser asistenciales, en una lógica Norte-Sur: donativos de ambulancias, camiones de bomberos y/o escolares, algo típico en los AH de Estados Unidos-América Latina (Añorve y Díaz, 2018); pueden deto-

nar vuelos directos entre ciudades (Boyer, 2002) o colaboración en asuntos concretos: moda, industrial creativas o seguridad alimentaria (Lara y Hernández, 2019). El AH Tegucigalpa-Nueva Orleans obedece casi exclusivamente a razones de mercado, con el cual Nueva Orleans aspira a rivalizar con Houston y Miami como puerta estadounidense hacia América Latina (Boyer, 2002).

Los AH no son estáticos, cambian con el resto de la sociedad. Cremer et al. (2001) identifican tres etapas de los AH: (1) en la posguerra, el desarrollo de amistades y vínculos culturales, basadas en similitudes de nombres; (2) en función de los fundamentos económicos de los AH, y (3) un enfoque simultáneo en una sociedad emprendedora multinivel, como algo necesario para mantener relaciones de hermanamiento activas. Los AH han tenido no solo continuidad, sino un enorme crecimiento después del fin de la Guerra Fría y en lo que va del siglo XXI. En Jalisco, Barba (2019) destaca que en el sexenio de Alberto Cárdenas Jiménez, las relaciones internacionales del estado de Jalisco se incrementaron sustancialmente, y que de 1996 a 2001 se firmó el 67 % de los AH.

Vemos que, más que ser un instrumento anacrónico, lo anacrónico es la lógica con la que continúan operando y gestionando los AH; para Ávila y Ramírez (2019) el fenómeno de internacionalización de las ciudades en gran parte se debe a los AH, sobre todo a los fronterizos (*cfr.* Nava y Córdova, 2018). Los AH se actualizan con el tiempo. Temáticas no abordadas en la posguerra, hoy son medulares. Leffel y Amiri (2018) destacan cómo Boulder, Colorado, asiste al Tíbet para la reducción de emisiones vehiculares; Albuquerque, Nuevo México, y Lanzhou, Gansu, trabajan conjuntamente en intercambios en materia de energía solar y eólica. Los AH han evolucionado desde el simple entendimiento cultural hasta alcanzar colaboraciones económicas. Leffel y Amiri (2018), en su estudio sobre los AH Estados Unidos-China (incluyen AH con Taiwán), advierten que la mayoría de los 37 AH analizados incluyen acciones comerciales.

Una vez en marcha, y gestionados estratégicamente, estos AH suelen detonar acciones de cooperación internacional descentralizada en servicios sociales, administración pública, servicios de emergencia o gestión de desechos (Leffel y Amiri, 2018). Los AH son un instrumento paradiplomático de doble filo: por un lado, al ser instrumentos generales, permiten explorar

oportunidades de colaboración en diversos rubros (Hu et al. 2016); por otro, su falta de especificidad hace que la generalidad con frecuencia reduzca la efectividad en los vínculos al no existir líneas prioritarias de acción. Los AH, por su falta de especificidad, tienen un seguimiento irregular e incipientes resultados (Padilla, 2019) y son considerados ineficientes y/o instrumentos intermitentes (Villarruel et al., 2019).

Cremer et al. (2001) proponen una aproximación integral a los AH, y ejemplifican dicho enfoque a través de lo que ocurre con algunos AH neozelandeses. Su propuesta es evitar un enfoque reduccionista (economicista), pero tampoco caer en la trampa de dejar los AH en simples intercambios de aspectos culturales. La idea es un AH integrado en el cual exista el suficiente componente cultural y económico, pero cuyos resultados o beneficios sean gozados por individuos y por la comunidad en su conjunto. Para Cremer et al. (2001), la idea es evitar que los AH sean “romanticismo costoso” (p. 384).

Surge entonces la pregunta, dada su escasa utilidad y múltiples problemas en la gestión e implementación de los AH, ¿deberíamos deshacernos de ellos? Un estudio de Tovar et al. (2017) permite darnos cuenta de que los AH registrados ante la SRE no son sino la punta del iceberg, sugiriendo que para 2005, la SRE estimaba unos 900 AH, aunque reconocía que solo 120 ciudades estaban debidamente hermanadas.

Podría entonces decirse, sin exageración, que basándonos en los 363 AH que documenta Schiavon (2020), estos solo son la punta del iceberg de lo que, revisando el Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH) de la Universidad de Guanajuato (lanzado en octubre de 2020), es potencialmente un número significativamente mayor de AH, que simple y sencillamente, por desconocimiento, desidia y/u otras prioridades institucionales, municipios y estados no han registrado ante el RAI de la SRE. Tan solo para Guanajuato, como demuestran Añorve y Díaz (2018), Schiavon (2015) reportaba once AH entre los veinte acuerdos interinstitucionales de los municipios y de la entidad. Añorve y Díaz documentan (2018), tan solo en Guanajuato capital, 33 AH, de los cuales 21 serían con ciudades en el extranjero, al tiempo que solo dos de los AH gozaban del registro ante el RAI de la SRE. En el último conteo se registran 36 AH en la ciudad de Guanajuato.

No hay información que haga pensar que el AH ha perdido su centralidad dentro de los acuerdos internacionales, aunque estudios recientes, enfocados en la Ciudad de México (Hernández, 2020) y Jalisco (Aguirre y Vega, 2020), hablan de cómo las alcaldías de la Ciudad de México, además de Guadalajara y Zapopan, en el estado de Jalisco, parecen concluir que no todo esfuerzo de internacionalización parte o se limita a los AH. Aun cuando podamos asumir que los AH pierdan relevancia relativa versus otros instrumentos de colaboración (Aguirre y Vega, 2020), sería erróneo y exagerado pensar que los AH han entrado en desuso. En pleno siglo XXI, Calvento et al. (2014), para el caso argentino, concluyen que “mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los hermanamientos” (p. 12). En lugar de plantear su desaparición, algo que difícilmente sucederá, lo que procede es plantear una estrategia para gestionar los AH orientados a potenciar las ventajas competitivas de cada actor involucrado y categorizar los AH en relaciones prioritarias, importantes y potenciales, como sucede en Jalisco, en donde cinco de los seis AH de bajo potencial están en América Latina y la totalidad de los AH con Europa y Asia son considerados como importantes o prioritarios (Lara y Hernández, 2019). De aquí se desprende que el AH no es valioso en sí mismo, sino que en gran medida tiene que ver con consideraciones geopolíticas o económicas. Padilla (2019) deja claro el peso que tienen China, Corea del Sur y Japón para el estado de Jalisco, ya sea que hablemos de hermanamientos o de consulados.

Los AH, pese a sus problemas, tienen una lógica y racionalidad económica. Según Hu et al. (2016), en el año 2014 arribaron 14 153 visitantes a Estados Unidos, producto de 1 123 hermanamientos; mientras 9 899 residentes estadounidenses se dirigieron a 944 ciudades hermanas en el extranjero. Estas actividades derivadas de los AH dejaron una derrama económica en Estados Unidos de 525.7 millones de dólares. En su conjunto, las actividades de AH alrededor del mundo, en 2014, fue de 18 500 millones de dólares (Hu, 2016); mas la racionalidad no siempre pasa por la derrama económica. Hay casos, como Estados Unidos-China, en los que los AH logran desafiar rancias lógicas de poder entre potencias (incluido el conflicto por Taiwán). Existen razones prácticas, medibles, para no precipitarnos en con-

cluir que los AH no sirven. Hu et al. (2016) concluían que las firmas multinacionales japonesas suelen invertir en locaciones que cuentan con AH locales con ciudades japonesas.

Desde esta misma lógica, la hipótesis central de Añorve (2020) puede ser de utilidad para este trabajo. La hipótesis sugiere que:

ante las dificultades que plantean las difíciles negociaciones entre Estados, las agendas no siempre coincidentes de los Estados con los intereses y necesidades de los municipios, el siempre latente recurso al poder duro en las relaciones interestatales (entre Estados), la actividad paradiplomática es un mecanismo menos ambiguo y más expedito, para coadyuvar al cumplimiento de necesidades e intereses presentes en las agendas municipales que la actividad diplomática tradicional; empero, no todos los municipios cuentan con una ubicación geográfica y/o características socioeconómicas y/o culturales que faciliten una actividad paradiplomática exitosa. El análisis del *stock* de poder suave (potencial) de territorialidades concretas puede ser útil para pronosticar la viabilidad de la actividad paradiplomática. (p. 3)

Baycan-Levent et al. (2010) también concluyen que hay evidencia que sugiere que la existencia de cualquier forma de relación con las ciudades hermanas impacta positivamente el éxito de la relación *per se*, además de facilitar y volver más ágil las relaciones futuras, entre ellas las sociedades económicas. Zelinsky (1991) documenta la forma en que los AH detonan exponencialmente el turismo internacional, además de actividades deportivas y culturales. Nava y Córdova (2018) destacan la participación de la Cámara de Comercio y sentencian: “las actividades internacionales continuarán en los municipios ‘sin importar lo que diga el presidente Trump’ ” (p. 17).

Berensztein y Bohmer (s/f) comparten cinco lecciones aprendidas del análisis de los AH: (1) los proyectos se definen en función de las prioridades y capacidades existentes; (2) se deben tomar en cuenta las características de la burocracia de cada actor, pues a veces el entorno es de horizontes temporales muy cortos; (3) puede incentivarse la conformación de coaliciones amplias que sinteticen el compromiso de los principales actores económicos, políticos y sociales; (4) los comités deben contar no solo con funcionarios

del Estado, sino de la sociedad civil, y (5) generar escenarios ganar-ganar. Rodríguez et al. (2018) toman como ejemplo una propuesta racional para lograr el hermanamiento Bilbao-Barranquilla, parten del *expertise* de la ciudad española y de las similitudes geográficas, pero también de las capacidades específicas de cuatro sectores: el área logística y portuaria, el área de innovación y tecnología, el área de desarrollo urbano y el área académica. En México, Tovar et al. (2017) abordan la racionalidad de los AH, en general, y de Monterrey en específico y advierten: “en efecto, las ciudades mexicanas sólo son hermanas por tres razones, a saber: históricas, sociales y económicas” (p. 18). También destacan importantes ausencias: “tanto que los hermanamientos estrictamente enfocados al fortalecimiento de las cuestiones ambientales brillan por su ausencia”. Para Monterrey, México, proponen ciertas características para hermanamientos isogeográficos con la ciudad, lo cual hace pensar en seis ciudades de la India, país con el cual los AH mexicanos brillan por su ausencia. Mesa y González (2016, p. 553) identifican una clara racionalidad en los AH chinos: Pekín se hermana con ciudades capitales, mientras que Shanghái lo hace con ciudades con importancia económica.

## Los acuerdos de hermanamiento en México

En México, los primeros hermanamientos entre ciudades aparecen en la sexta década del siglo xx con ciudades de los Estados Unidos, bajo el auspicio del programa *people-to-people* (pueblo a pueblo) impulsado por el presidente de los Estados Unidos, general Dwight D. Eisenhower, quien el 11 de septiembre de 1959 propuso un programa de “diplomacia de ciudadanos” mediante una intensa comunicación entre los estadounidenses y resto de los habitantes del hemisferio. El espíritu era mejorar el entendimiento entre los pueblos a fin de buscar mejores condiciones para que prevalezca la paz entre las naciones. El 22 de septiembre de 1961 se integró el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México. La primera reunión mundial del programa pueblo a pueblo se llevó a cabo en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México del 28 al 31 de octubre de 1964.

En el diseño e instrumentación de los AH hay una fuerte inspiración de la región que los impulsa; ya sea el modelo europeo, “relativamente informal de acercamiento y amistad con colectividades locales de otros países” (Ruiz, 2009, p. 264; Luna y Ballesteros, 2005, p. 15); el modelo estadounidense, que prioriza la participación ciudadana (Luna y Ballesteros, 2005); sin dejar de mencionar el modelo africano utilizado como instrumento de descolonización. El primer reconocimiento de un organismo internacional a los AH fue en 1964 en la Conferencia de Cooperación Mundial Intercomunal, donde se les llamó “instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada”; y un año después la Organización de Naciones Unidas, en su resolución 2058 reconoce “que se debían fomentar los hermanamientos entre ciudades de forma permanente como medios de cooperación” (Ruiz, 2009, p. 260). Mientras que la resolución 2861 señala que los AH:

son un mecanismo de cooperación de valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países no solo a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras [...], la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos [...], la cooperación intermunicipal mundial (es) un complemento natural de la cooperación entre los Estados y de las organizaciones intergubernamentales. (citado en Luna y Ballesteros, 2005, pp. 15 y 16)

La evolución que en México ha tenido, como instrumento de cooperación, el acuerdo de hermanamiento (AH) se ve influido por los diferentes referentes internacionales, que van desde el modelo europeo hasta el modelo estadounidense. Desde hace varios años, a iniciativa del gobierno federal, se ha generado un modelo híbrido entre ambas formas de acuerdo que incluso llega a tener elementos de los Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo. La forma en la que tradicionalmente los municipios y las ciudades mexicanas han impulsado sus AH limita su potencial como instrumento de desarrollo.

Los AH de la primera etapa, como ya hemos comentado, raramente iban más de allá cartas de intención u oficios protocolarios que no tenían objetivos concretos, esquemas de seguimiento, indicadores de evaluación, etcétera, y cuya utilidad quedaba restringida a un modelo asistencialista basado

en un esquema de donaciones Norte-Sur, siendo receptores, en el mejor de los casos, o mecanismos de turismo político en otros. El impacto de este tipo de AH es muy reducido para el desarrollo de los municipios y localidades, además de estar condicionada su continuidad y los compromisos a las prioridades de los cambios de administración (SRE, 2015).

A un nivel estructural, diversos autores (Luna y Ballesteros, 2005; Ruiz, 2009; Arana, 2015) han señalado que la multiplicación de AH durante los últimos veinte años se debe a diversos factores, que van desde la globalización, como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que impactó de manera diferenciada en las economías y territorios locales; los programas de descentralización administrativa del gobierno federal; la alternancia democrática que rompió con la verticalidad con que funcionaban los gobiernos locales frente a las entidades federativas, y estos frente al gobierno federal; la ida y retorno de forma creciente de población migrante (Ponce, 2008a y 2008b); e incluso el trabajo de diversas ONG de promoción al desarrollo, que en coordinación con los gobiernos locales trabajaban proyectos de cooperación internacional. Ponce (2008a) menciona desde ONG propiamente dichas como Equipo Pueblo o el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, hasta las asociaciones de municipios como AALMAC o la FENAMM.

La institucionalización de la acción y cooperación internacional de los gobiernos locales parte del Programa Nacional de Ciudades Hermanas en el año de 2005, posteriormente Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID) (SRE, 2007). A través de estos programas, la SRE ha desarrollado e impulsado dos instrumentos; por un lado, el Acuerdo de Hermanamiento de Alcance Amplio (AHAA), que puede considerarse como un híbrido entre el AH, digamos convencional y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo; y por otro, el Acuerdo de Cooperación Específica que puede abarcar ámbitos en materia cultural, económica, educativa, deportiva, etc., solo que de manera muy puntual. El AHAA es parte del esfuerzo institucional para dar orden y racionalidad a los instrumentos utilizados por los gobiernos locales y subnacionales por parte de la SRE. El AHAA diseñado por la SRE como instrumento de cooperación internacional se ha homologado a los llamados acuerdos interinstitucionales (AII) dentro de la Ley de Celebración de Tratados de 1992.

La estrategia para brindar orden, racionalidad y funcionalidad a los AH por parte de la SRE se encuentra expuesta, no muy claramente, en diversos procesos y documentos que parten del PROMECHCID. La funcionalidad y racionalidad propuesta se operativiza en la transformación de los viejos AH en AHAA al generar una serie de requisitos, métodos y tareas más allá del simple documento protocolario que se signaba anteriormente.

Un primer elemento es lo que se le llama la formalización del AH, con el que se espera iniciar “una relación de hermandad profesional, que permita el intercambio de experiencias y la colaboración en temas de interés común [...], [además de brindar certeza jurídica y] pleno respaldo a las actividades de colaboración que ambas partes habrán de impulsar” (SRE, 2007, p. 2). Es la forma en que se opera el AHAA homologado en Acuerdo Interinstitucional que tiene que estar dictaminado y registrado ante la SRE. La razón del dictamen, además de dar orden y certeza, es verificar que los AH no violarán la Ley de Celebración de Tratados que rige la actividad de los gobiernos locales y subnacionales cuando (a) la materia del acuerdo recaiga en la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; (b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; (c) las obligaciones financieras que contenga pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; (d) no afecte la esfera jurídica de las personas, y (e) no modifique la legislación existente.

El efecto inmediato es que, dentro del RAI de la SRE, el número de acuerdos y los que reportan los gobiernos locales suelen no coincidir por varios motivos, entre ellos, que no se presentan al registro o que su operatividad no ha sido la recomendada.

El segundo elemento, vinculado al anterior, es la aplicación de un cuestionario a fin de generar un “diagnóstico sobre la situación en la que se encuentran las relaciones de un municipio con una localidad extranjera, a fin de determinar si estas fueron establecidas por los cauces legales adecuados” (SRE, 2007, p. 3). Además, se busca conocer las capacidades institucionales del gobierno local para gestionar la vinculación y cooperación internacional, si hay una oficina especializada en el tema dentro de la administración pública municipal, si existe un comité de ciudades hermanas,

si hay un reglamento de ciudades hermanas y qué tan estrechos son los lazos del municipio con la localidad con la que pretende hermanarse. También busca ofrecer información sobre el alcance de los compromisos entre las partes y el desarrollo puntual de las acciones y los acuerdos.

Un tercer elemento corresponde a las capacidades institucionales y la permanencia de los AH. Responde directamente a la problemática de la improvisación con que se acuerdan los AH, que, además, suelen estar condicionados a eventos coyunturales, sin objetivos claros ni instrumentos de seguimiento, acciones, proyectos, etc. La SRE considera que esto se puede atacar a través de dos mecanismos que favorezcan su permanencia; uno de estos es la creación de un comité de ciudades hermanas con una amplia participación ciudadana, empresarial y académica; y el segundo, la expedición de un reglamento de ciudades hermanas. El funcionamiento de ambos instrumentos supone el establecimiento de una instancia, oficina, coordinación dentro de la administración pública municipal, que se encargue de la gestión especializada en los temas de la cooperación internacional y no solo de los AHAA. El punto central del comité de ciudades hermanas es la participación ciudadana, misma que se espera sea la garantía de su permanencia, además de la aplicación del reglamento.

Finalmente, el cuarto elemento es la integración de las actividades de cooperación internacional en el Programa Operativo Anual (POA) o su homólogo presupuestario utilizado por el gobierno local. El objetivo es darle soporte material a la acción internacional de los gobiernos, aprovechar el conjunto de recursos con que cuenta el gobierno local —humanos, financieros, materiales, etc.— a fin de darle operatividad al AHAA y garantizar el funcionamiento y financiamiento de programas y proyectos particulares dentro de una estrategia de internacionalización.

El modelo actual de política de cooperación internacional de los gobiernos locales debe ser congruente con los cambios y transformaciones del mundo, así como con las directrices e intereses de la política exterior del país en un esquema de complementariedad. La cooperación internacional de los gobiernos locales debe partir de un conocimiento preciso de la realidad local, de las ventajas y potencialidades de los municipios y de cómo se resaltan hacia el exterior, buscando proyección y espacios de intercambio que coadyuven y/o complementen la acción local en la construcción del

bienestar de la población (Villaruel, 2023). Una de las recomendaciones más sugestivas es la creación y establecimiento de una oficina de asuntos internacionales del gobierno local, como la mejor forma de institucionalizar la política de cooperación internacional, que incluye el establecimiento de AH, pero que lo trasciende. Se propone que la Oficina de Asuntos Internacionales funcione como una coordinadora de la gobernanza multinivel, al ser punto de encuentro con otros órdenes de gobierno, instancias legislativas y organismos internacionales; así como, nodo de articulación de redes con organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales temáticos, instituciones educativas, investigadores y población interesada en el tema. Se trata de fortalecer la política de cooperación internacional al generar consensos que la acompañen, legitimen y le den continuidad a pesar de los cambios de gobierno; además de trascender el intercambio asistencialista, transitando hacia temáticas de cooperación específica basada en la complementariedad, afinidad y el mutuo beneficio que resultan en el mediano y largo plazo.

Finalmente, el Programa de Internacionalización de Ciudades Mexicanas para un Desarrollo Sustentable Local (SRE, 2021) continúa dejando en manos de los gobiernos locales la primacía de la dirección de la política de internacionalización local; no obstante, aparecen, de forma contextual, un nuevo conjunto de procesos: gobernanza, ciudadanización de la internacionalización, transversalizar las funciones y evaluación de la estrategia.

## Conclusiones

El estudio de la paradiplomacia tuvo en sus orígenes a sus principales expositores en países de Europa occidental y Canadá. En México, la paradiplomacia como realidad obedeció tanto a cambios significativos en materia política, como a aquellos cambios producto de su inserción en el proceso de la globalización una vez que se cambió el modelo productivo hacia finales de los años 80 e inicios de los 90 del siglo xx.

La paradiplomacia ha logrado una creciente institucionalización al interior de la academia mexicana de relaciones internacionales, además de lograr abrir brecha en instituciones intergubernamentales. Dentro de las cuatro grandes modalidades que adopta la actividad paradiplomática en

México, se estudia la modalidad de los acuerdos de hermanamiento (AH). Se evidencia cómo los AH en los años mozos eran muy genéricos y generalmente estaban concebidos dentro de un esquema asistencialista Norte-Sur. Se plantea que desde la entrada en vigor del PROMECHCID se ha buscado transitar hacia acuerdos de hermanamiento de amplio alcance (AHAA), basados en un esquema de cooperación más sofisticado y puntual, en el cual los gobiernos subnacionales mexicanos dejan de ser solo receptores de ayuda, pudiendo también ser oferentes de su *expertise* y promotores activos de sus intereses locales (municipales) y/o estatales.

## Referencias

- Aguirre, J. y Vega, M. (2020). La acción internacional de Jalisco a través de la innovación, 2013-2018. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 89-106.
- Añorve, D. (2020). Paradiplomacia, poder suave y la cooperación internacional municipal: El caso de Guanajuato. *Convergencia*, 27, 1-29.
- Añorve, D. (2022). El hermanamiento Guanajuato-Ashland: Medio siglo de éxitos a través del enfoque *people-to-people*. En R. Lara et al. (Coords.), *La paradiplomacia en México: Casos de éxito* (pp. 29-60). Universidad de Guadalajara / Universidad de Guanajuato.
- Añorve, D. y Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca.
- Arana, C. (2015). Paradiplomacia mexicana: Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México. *InterNaciones*, (5), 25-41.
- Ávila, V. y Ramírez, R. (2019). La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales. En D. Villarruel et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: Aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 321-338). Universidad de Guadalajara / ANUIES.
- Barba, A. (2019). Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice. En D. Villarruel et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: Aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 280-302). Universidad de Guadalajara / ANUIES.
- Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.
- Baycan-Levent, T., Gülümser, A. y Kundak, S. (2010). Success conditions for urban networks: Eurocities and sister cities. *European Planning Studies*, 18(8), 1187-1206.
- Berensztein, S. y Bohmer, M. (s/f). *Proyectos de hermanamiento: Informe preparado para*

- el Banco Interamericano de Desarrollo*. Iniciativa de Reconstrucción Institucional de la Argentina.
- Bontenbal, M. y Van Lindert, P. (2012). Desarrollo local por el vehículo de la cooperación internacional municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal. *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 187-210.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus.
- Boyer, E. (2002). Honduran ties are tightened after return visit by mayor. *New Orleans City Business*, 23(18), 5-6.
- Cabaña, C. (2020). *Las características de la actividad paradiplomática de la ciudad de Rafaela durante el periodo 2007-2018* [Tesis inédita de licenciatura, Pontificia Universidad Católica, Argentina].
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: Una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332.
- Calvento, M., Carcedo, J. F., Defelippe, F. y Mutti, A. (2014). *La gestión internacional de los actores subnacionales en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI), Argentina.
- Cámara de Diputados. (1992). *Ley Sobre la Celebración de Tratados*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Castells, M. (2008). *La era de la Información: La sociedad red* (vol. 1). Siglo XXI.
- City of South Bend. (5 de marzo de 2010). Office of the Mayor [Oficio], Estados Unidos.
- Cremer, R., Bruin, A. y Dupui, A. (2001). International sister-cities. Bridging the global-local divide. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377-401.
- Criekemans, D. (2010). *Foreign policy and diplomacy of the Belgian regions: Flanders and Wallonia, Holanda*: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Deshayes, F., Blanco, L., y Des Chapelles, E. (2014). *Acción internacional de las autoridades locales: Miradas entre Francia y América Latina*. Embajada de Francia en México / Le Cavalier Bleu.
- Díaz, L. (2007). La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado. En J. P. Malé (Ed.), *Anuario de la cooperación descentralizada*. Año 2006 (pp. 274-299). Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Díaz, L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada: Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. La Catarata.
- Hernández, A. (2020). CDMX global. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 120-139.
- Hogan, K. (1994, 4 de noviembre). Chillicothe Corp. *Forbes ASAP*, 122-123.
- Hu, T., Natarajan, S. y Delios, A. (2016). Sister-city ties and location choice: Multinationals' strategies to reduce political uncertainty. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016(1), 898-903.
- Jain, P. (2005). *Japan's subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.

- Lara, R., Añorve, D. y Zamora, G. (2022). La paradiplomacia en México observada desde los hermanamientos, la cooperación descentralizada, las redes transnacionales y la atractividad territorial: A manera de introducción. En R. Lara, D. Añorve y G. Zamora (Eds.), *La paradiplomacia en México: Casos de éxito* (pp. 9-25). Universidad de Guadalajara / Universidad de Guanajuato.
- Lara, R. y Hernández, M. (2019). La inserción de Guadalajara en el medio internacional de 2015 a 2018. En D. Villarruel et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: Aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 81-128). Universidad de Guadalajara / ANUIES.
- Le Saux, A. (2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 19-32.
- Lecours, A. (2008), *Political issues of paradiplomacy: Lessons from the developed world*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Leffel, B. y Amiri, S. (2018). Sino-U.S. sister cities relations: Subnational networks and paradiplomacy. *Rising Powers Quarterly*, 3(3), 111-125.
- Lemus, E. (2016). *La diplomacia pública 2.0: Armonización de la Ley del Servicio Exterior Mexicano a la realidad del siglo XXI* [Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Guanajuato].
- Luna, J. y Ballesteros, H. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 74, 11-38
- Martínez, M. (2004). *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: El caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, estado de México* [Monografía].
- Martins, E. (2009). *Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades*. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Mesa, J. y González, C. (2016). Paradiplomacia: Una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 22(2), 537-563
- Monroy, R. (2004). *Las relaciones internacionales de las entidades federativas: El caso de México* [Tesis de licenciatura, El Colegio de México].
- Nava, K. y Córdova, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. *Estudios Fronterizos*, 19, e004, 1-22.
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: Su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En F. Enríquez Bermeo (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 67-103). Congope / Abya-Yala.
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: De la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, 32, 63-84.
- Padilla, K. (2019). Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: Oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón. En D. Villarruel et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: Aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 176-216). Universidad de Guadalajara / ANUIES.

- Payre, R. y Saunier, P. (2000). L'Union Internationale des Villes o l'Internazionale municipale (1913-1940). *Amministrare*, 30(1-2), 217-242.
- Ponce, E. (2007). *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*. UIM.
- Ponce, E. (2008a). Cooperación descentralizada y desarrollo local. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo: Hacia una agenda participativa* (pp. 105-184). Instituto Mora / Miguel Ángel Porrúa.
- Ponce, E. (2008b). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: Marco teórico-normativo y práctica de una realidad. En C. Dávila, J. Schiavon y R. Velázquez (Coords.), *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (pp. 399-441). UNAM.
- Ramos, J. (2002). Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 9(25), 107-140.
- Rodríguez, J., Meñaca, I., Cazallo, A., Lechuga, J., Bascón, M. y Meñaca, S. (2018). Hermanamiento entre Barranquilla (Colombia) y Bilbao (España) como instrumento de cooperación internacional descentralizado. *Revista Espacios*, 29(22), 26-39.
- Rodríguez, S. (2006). *La paradiplomacia: Las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura) / Gobierno del Estado de Chiapas / MAP.
- Romero, J. (27 de mayo de 2018). Instalan esculturas en honor a estudiantes. *Periódico AM*.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los Municipios. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, (49), 253-275.
- Sarquís, D. (2016). *Paradiplomacia: La proyección de la actividad internacional en el mundo globalizado*. Académica Española.
- Sassen, S. (2005). Situando ciudades en circuitos locales. En C. Arce, E. Cabrero y A. Ziccardi, *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* (pp. 23-64). Miguel Ángel Porrúa / CIDE.
- Schiavon, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. IMR / SRE.
- Schiavon, J. (2010). *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)* (col. Documentos de Trabajo, 201). CIDE.
- Schiavon, J. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 103-127.
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 22-35.
- Schnabel, R. (2016). La Crosse-Dubna: People-to-people diplomacy. *UW-L Journal of Undergraduate Research*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero / Fundación Konrad Adenauer.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2007). *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID)*. SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2015). *Guía de recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la acción internacional de estados y municipios de México*. SRE.

- Segura, T. (2016). Planea Ayuntamiento viaje a Ashland. *Periódico Correo*.
- Sztejnberg, A. y Díaz, B. (2014). Nota preliminar a la versión en castellano. En F. Deshayes, L. Blanco y E. Des Chapelles (Coords.), *Acción internacional de las autoridades locales: Miradas entre Francia y América Latina*. Embajada de Francia en México / Le Cavalier Bleu.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University.
- Tovar, R., Vázquez, S. y Jáuregui, J. (2017). Hermanamiento de ciudades isogeográficas de Monterrey, Nuevo León. *Revista DOIA*, 22, 17-21.
- Trejo, J. y Camhaji, E. (2014). *El reto de la imagen internacional de México: Entrevista con Simon Anholt*.
- Velázquez, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*, (96), 123-149.
- Velázquez, R. (2007). *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas* (col. Documentos de Trabajo, 151). CIDE.
- Velázquez, R. y León, E. (2016). Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: El caso de Baja California. *Desafíos*, 28(1), 165-202.
- Villarruel, D. (2023). *Paradiplomacia municipal y territorios periféricos*. Universidad de Guadalajara / CLACSO.
- Villarruel, D., Rua, B. y Morales, A. (2019). Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. En D. Villarruel et al. (Coords.), *Actores locales, impactos globales: Aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 14-33). Universidad de Guadalajara / ANUIES.
- Wendt, A. (2009). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella: La construcción social de la política del poder. En A. Santa Cruz. *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 125-174). CIDE.
- Zaharna, R. (2009). Mapping out a spectrum of public diplomacy initiatives. Information and relational communication frameworks. En N. Snow y P. M. Taylor (Eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (pp. 86-100). Routledge.
- Zamudio, M. (s/f). Mayors to sign sister-city pact, *The Californian*. USA Today Network.
- Zapata, E. (2000). *Antología de asociaciones municipales*. Centro de Servicios Municipales (CESEM).
- Zapata, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina* (vol. 1). Diputación de Barcelona.
- Zearoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31.
- Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. ITESM / Montiel / Soriana.