

3. El modelo VFRI: Una propuesta para la racionalidad de los acuerdos de hermanamiento¹

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.03>

Resumen

Como tercera parte, este capítulo metodológico presenta el modelo utilizado en esta obra, el modelo VFRI que, bajo cuatro dimensiones —la visibilidad, la funcionalidad, la racionalidad y la institucionalización—, busca analizar la gestión de los acuerdos de hermanamiento desde los gobiernos municipales de México, las representaciones diplomáticas consulares y la ciudadanía. Desde estas cuatro dimensiones se propone responder a los cuestionamientos de qué se ve, para qué, por qué y bajo qué capacidades son percibidos los hermanamientos. En este capítulo se desarrolla el estado del arte de cada concepto, primero de visibilidad, seguido por funcionalidad y racionalidad, y por último institucionalización, los cuales fueron tomados en cuenta en el desarrollo del modelo.

Palabras clave: *acuerdos de hermanamiento, ciudades hermanas, paradiplomacia, visibilidad, funcionalidad, racionalidad, institucionalización.*

¹ La responsabilidad central de este capítulo recae en Daniel Añorve Añorve y Fernando Díaz Pérez, ambos profesores de la Universidad de Guanajuato. Se extiende un reconocimiento a la colaboración de la Dra. Valentina Prudnikov Romeiko de la Universidad del Mar, campus Huatulco.

Introducción

Este tercer capítulo es fundamental para el desarrollo del libro, pues presenta el modelo VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad, institucionalización) que articula los instrumentos de recolección de datos (cuestionarios y solicitudes de información directas o por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)) que dan vida a los capítulos 3, 4 y 5 de esta obra. Cabe destacar que este capítulo en gran medida retoma el modelo teórico, producto de un artículo publicado recientemente (Añorve et al., 2024). Ciertamente, el artículo publicado en *Secuencia* aplica el modelo a dos capitales de entidades mexicanas, una en el Bajío (Guanajuato capital) y la otra en el sur del país (Oaxaca de Juárez). Consideramos que el modelo VFRI tiene la posibilidad de aplicarse a gobiernos estatales y municipales de todo México (lo que se hace en el capítulo 4), a representaciones diplomáticas y consulares (capítulo 5) y a ciudadanía en general (capítulo 6). Ciertamente, en cada caso habrá un número específico de dimensiones que se puedan aplicar. Para el caso de los gobiernos estatales y municipales las cuatro dimensiones del modelo —visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización— pueden aplicarse. Para las representaciones diplomáticas y consulares la dimensión de la racionalidad queda fuera. Finalmente, para la ciudadanía son útiles las dos primeras dimensiones —visibilidad, funcionalidad—, pero no las de la racionalidad ni la institucionalización.

Del 18 de agosto de 2022 al 14 de noviembre de 2023 se llevó a cabo una revisión de la literatura en español y en inglés en EBSCO Host y en Google Académico. Se revisó el cruce de las cuatro dimensiones de análisis del modelo tetradimensional: la visibilidad, la funcionalidad, la racionalidad y la institucionalización con la actividad paradiplomática, particularmente con los AH (buscados en inglés como *sister cities* y/o *twin cities*). La búsqueda, para el caso de EBSCO Host, se dio en resumen, y en el caso de la visibilidad, debido a los resultados insuficientes, dentro del texto completo. Para Google Académico, la búsqueda está limitada (por el propio buscador) a título y a texto completo.

La búsqueda limitada a las palabras visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización solo arrojó dos resultados: uno en español (Añorve et al., 2020) y el otro en inglés (Reményi, 2010); sin embargo, si se agregan visible y notoriedad como sinónimos de visibilidad, tenemos a Oddone et al. (2020). Si beneficios y utilidad son sinónimos de funcionalidad, entonces se encuentran los trabajos de McDonald (2008), Baycan-Levent et al. (2010), California American Water, PR Newswire, Franco y Marmelo (2014), Hu et al. (2016), Haigh y Heim (2017), Tubilewicz (2017), Houghton y Han (2022) y Wang et al. (2019). Desde el punto de vista de la racionalidad, si se usan como sinónimos de esta las motivaciones, los intereses, la afinidad y la lógica, los resultados de la búsqueda se amplían. Destacan los trabajos académicos de Sloan y West (1977), Jobe, (2009), Machuca (2010), Guan (2011), DiNovella (2014), así como múltiples notas periodísticas. Respecto a la institucionalidad, en español están los textos de Añorve et al. (2020) y Riedel (2023). En inglés, destacan Le Beau (2006a, 2006b, 2006c, 2006d) y Heiduk y McCaleb (2015), así como un par de notas periodísticas.

Para ello, se pueden dar a conocer las preguntas que orientaron dicho estudio. Luego, se puede explicar que en el presente libro se aplica el modelo a diversos municipios mexicanos y sus AH (como se hace en la infografía 2). La pregunta que orientó el análisis de Añorve et al. (2024) fue ¿cómo gestionan los gobiernos municipales de la capital de Guanajuato y Oaxaca de Juárez sus AH internacionales en relación con los aspectos de visibilidad, racionalidad, funcionalidad e institucionalidad? La hipótesis era que la gestión de los AH útiles para la población de ambas ciudades está directamente relacionada con una gestión de los AH que tome en cuenta consideraciones y resultados en términos de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización.

El objetivo general fue analizar la gestión de los AH internacionales de la capital de Guanajuato y Oaxaca de Juárez desde el modelo tetradimensional de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad.

Figura 7. *Modelo VFRI*

<p style="text-align: center;">VISIBILIDAD <i>¿Qué se ve?</i></p> <p>Son la manifestación tangible de la relación entre dos ciudades, haciendo evidente para la ciudadanía la existencia y el funcionamiento del Acuerdo.</p>	<p style="text-align: center;">FUNCIONALIDAD <i>¿Para qué?</i></p> <p>Son las acciones, actos o procedimientos resultado de los acuerdos de hermanamiento.</p>
<p>Monumentos, exposiciones culturales, ferias, eventos, festivales, visitas, indicaciones, lugares emblemáticos de la ciudad, publicaciones en medios: periódicos, revistas, redes sociales.</p>	<p>Congresos, desfiles, organización de eventos empresariales, donaciones, encuentros deportivos, intercambios, musicales, semanas de cine, establecimiento de negocios extranjeros, donaciones de ambulancias, camiones, materiales y equipamiento, etc.</p>
<p style="text-align: center;">RACIONALIDAD <i>¿Por qué?</i></p> <p>Son aquellos factores que pueden determinar la elección estratégica de un AH teniendo en cuenta las características y los intereses de la ciudad.</p>	<p style="text-align: center;">INSTITUCIONALIDAD <i>¿Cuáles capacidades?</i></p> <p>Son las estructuras, instrumentos y mecanismos de gobierno que permiten la operación y gestión de los AH.</p>
<p>Historia, gastronomía, costumbres, religión, migraciones, tamaño de población, turismo, ocio, industria, infraestructura, desarrollo urbano.</p>	<p>AH firmados y registrados, reglamento municipal para los AH, POA, participación en redes, comisión de ciudades hermanas, comités ciudadanos.</p>

Fuente: elaboración propia.

La dimensión de la visibilidad

En materia paradiplomática la visibilidad no ha sido un tema central, lo que ha ocurrido en la práctica es que primero se firman los AH, luego se hace el *marketing* y después se da visibilidad al territorio, si es que se opta por dar visibilidad. Oddone et al. (2020) destacan genéricamente, sobre todo en el caso argentino, cómo la paradiplomacia ayuda a visibilizar a actores internacionales que el realismo había suprimido dentro de las relaciones internacionales. Algunos autores que abordan de forma secundaria la visibilidad, son Grasa y Sánchez (2013), y Zamorano y Rodríguez (2015). En Cornago (2013) la visibilidad aparece como resultado del pluralismo en las relaciones, las cuales, en lugar de ser exclusivamente internacionales, son ahora transnacionales. Cornago (2013) reconoce que la visibilidad de nuevos actores es producto de la globalización, de la democratización y de la descentralización. Calvento (2016) refiere a la paradiplomacia como un logro de los reclamos de actores subnacionales con agendas bastante hete-

rogéneas que suelen ser invisibilizadas en el ejercicio de la diplomacia tradicional, la federal. Fernández (2021) destaca la visibilidad de la paradiplomacia de múltiples formas: desde lo general, a través del reconocimiento como actores internacionales (para dar a conocer las capacidades locales); la internet, como vehículo que facilita la visibilidad local; o bien, diseñando estrategias para la promoción de la diplomacia de la ciudad. Álvarez (2021) destaca cómo la paradiplomacia puede dar visibilidad, no solo a las ciudades, sino también a las carreras políticas de sus líderes, fungiendo como escape para ganar notoriedad ante la prensa. Un ejemplo icónico es el de Enrique Peña Nieto, exgobernador del Estado de México, quien tuvo un gran activismo y visibilidad internacional (Velázquez y León, 2016). Aranda y Salinas (2017) coinciden en la visibilidad que la paradiplomacia da a los líderes regionales o locales. Más allá de las razones generales por las cuales, tanto líderes como territorios, buscan visibilidad internacional, destaca la importancia de la creación de instituciones para potenciar dicha visibilidad. En Brasil, Milani y Ribeiro (2010) revelan que, para muchos gobiernos municipales, la creación de una estructura formal para atender a las municipalidades y a los estados federados es importante para hacer visible a las ciudades, lo mismo a nivel nacional que en el extranjero, algo importante para conseguir ayuda técnica, inversiones y comercio.

La visibilidad, para ser útil en la actividad paradiplomática, debe ser puntual (Trejos, 2016). Mesa y González (2016) afirman que las autoridades locales chinas son conscientes que sus ciudades están en el ojo del mundo, entendiendo el potencial de reputación y visibilidad internacional de las ciudades en la economía. Velázquez y León (2016) observan cómo Tijuana, a través de su aeropuerto binacional (Tijuana-San Diego), y por ser la única ciudad con vuelo directo a Shanghái, China, cobra notoriedad global. En España, Zamorano y Rodríguez (2015) observan la forma en que Barcelona, a raíz de los Juegos Olímpicos de 1992, cobró una enorme visibilidad internacional. Henríquez y Pavez (2015) destacan la visibilidad buscada por Valparaíso, Chile, partiendo de ser una ciudad portuaria y de su papel como polo cultural. Prado (2007) explica cómo Liverpool logró una mayor visibilidad a través de AH con ciudades portuarias (Marsella, Nápoles, Bilbao y Colonia), que la llevaron a ser elegida en 2008 como la Capital Europea de la Cultura 2008.

Se puede ver cómo la visibilidad parte de una racionalidad geopolítica concreta. Cornejo (2018) destaca la competencia por la visibilidad en materia de diplomacia cultural, ejemplificando esta con la pérdida de visibilidad de las políticas culturales surcoreanas y japonesas en Argentina, como resultado de la creciente presencia de los Instituto Confucio.

En Europa, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) coadyuva a la visibilidad de los hermanamientos. Prieto (2020) explica cómo, a través de la plataforma E-Twinning, se proporciona visibilidad a las entidades que buscan una entidad colaboradora para hermanamientos. Al analizar el AH entre Segovia y Bath, Prieto (2020) destaca formas concretas de visibilización: blogs, *newsletters*, además de una guía con las actividades y testimonios que se realizan. También destaca a embajadas y consulados como actores que pueden coadyuvar a aumentar la visibilidad.

Ortega y Enríquez (2009) contemplan la visibilidad a través de la construcción de infraestructura pública, por ejemplo, en los AH nicaragüenses con ciudades holandesas. La visibilidad no basta para medir el éxito de la actividad paradiplomática. Aun cuando la visibilidad puede resultar funcional y racional para los intereses de los líderes locales, puede no ser funcional y/o racional desde las necesidades de la población.

Martínez y Guillén (2013) abogan por AH con resultados visibles que trasciendan la paradiplomacia protocolaria. Señalan el AH entre Cuenca y Tempe, Arizona, como un caso de resultados visibles; sin embargo, denuncian la falta de resultados visibles en la mayoría de los AH entre Cuenca y otras ciudades.

El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas (2019) menciona la visibilidad y el posicionamiento, aunque no lo hace como una dimensión propia de análisis, además de que, en las ocasiones que lo hace, vincula la visibilidad a la atractividad territorial y a las redes de ciudades, más que a los AH. Ciertos ítems provistos por el ABC son útiles para operacionalizar la visibilidad: página web, blogs, boletines informativos, periódicos, redes sociales. Se concluye este apartado sobre la visibilidad respecto a los hermanamientos con una cita de Figueroa (2014):

las ciudades requieren eventualmente el desarrollo de una planeación y preparación para cumplir con este proceso de una manera constante y sosteni-

ble. De nada sirve ejercer una visibilidad o un accionar en el exterior, si a largo plazo este no es duradero, o no cuenta con la capacidad real de cumplir compromisos y objetivos asumidos. (pp. 15-16)

La dimensión de la funcionalidad

La internacionalización de las ciudades ha partido generalmente de necesidades e intereses económicos. Salomón (1993) estudia la participación internacional de las ciudades desde el siglo XIX hasta el XX, documentando la actividad del grupo de investigación New International Cities Era (NICE), el cual se remonta a 1988, que pone énfasis en las condiciones económicas que requiere una ciudad para tener una presencia internacional importante: la posición geográfica; albergar factores de la producción de importancia internacional; albergar instituciones y empresas extranjeras e internacionales; exportación de factores de la producción; instituciones locales con presencia internacional; mantener multiplicidad de comunicaciones con el extranjero; desempeñar funciones turísticas; albergar eventos culturales internacionales, por ejemplo, congresos, ferias, exposiciones; escuelas internacionales; vuelos directos; canales de radio y/o televisión, etc. Al final se presentan una serie de recomendaciones para incentivar la internacionalización de la ciudad. Para Salomón (1993), “cuanto más internacionalizada sea la imagen que se tiene de la ciudad, más facilidades tendrá para internacionalizarse” (p. 134).

Baycan-Levent et al. (2010), Hu et al. (2016), Tubilewicz (2017) y Wang et al. (2019) documentan los beneficios derivados de las relaciones entre las eurociudades y sus ciudades hermanas. Baycan-Levent et al. (2010) concluyen que el principal factor en el éxito de las relaciones entre ciudades es la existencia de cualquier relación previa con las ciudades hermanas (muchas veces de hermanamiento), lo cual facilita las relaciones económicas a futuro. Mientras tanto, Hu et al. (2016) aseguran que las ciudades con una relación de ciudad hermana atraen más inversión extranjera directa (IED) que otras ciudades dentro del país anfitrión, además de que el beneficio se extiende a nivel nacional (país anfitrión) debido a que las empresas transnacionales (e. g., las empresas japonesas) tienen mayores niveles de IED en

países anfitriones, con un mayor número de ciudades hermanas con su país de origen. Wang et al. (2019) presentan hallazgos casi idénticos, solo que para el caso chino. La probabilidad de que un país anfitrión sea elegido como destino de la IED, aumenta cuando la ciudad sede de la compañía china tiene un AH con ciudades del país anfitrión.

Tubilewicz (2017) destaca los beneficios que la actividad paradiplomática con la subregión del Gran Mekong (conformada por Camboya, Laos, Birmania, Tailandia, Vietnam y China), respaldada y financiada por el gobierno federal, traen tanto para la provincia de Yunnan como para China en su conjunto.

Los beneficios turísticos mutuos son estudiados para el AH entre Quincy, Illinois, EUA y Herford, Alemania (McDonald, 2008). También, dentro de la lógica turística, California American Water revela cómo una competencia que se originó en la ciudad hermana canadiense de White Rock, British Columbia, ha sido emulada por Imperial Beach, California, EUA, pasando de 30 000 asistentes en 1980 a 400 000 para 2010. Los AH pueden generar beneficios sectoriales concretos, *i. e.*, equipamiento, educación, técnica, desarrollo profesional y operaciones conjuntas, como las que pueden llevar a cabo los bomberos de ciudades hermanadas (Haigh y Heim, 2017). En Portugal, Franco y Marmelo (2014) identifican resultados en materia medioambiental, de salud, educativa, social y de asuntos culturales, derivados de los AH nacionales e internacionales de tres ciudades portuguesas.

PR Newswire (2019) evidencia algunos de los beneficios tangibles que tienen los AH, al destacar que una importante productora de fármacos y equipo médico a nivel global vendería sus productos a los miembros de sus ciudades hermanas.

Para el caso chino, Haughton y Han (2022) reconocen los beneficios que las relaciones culturales y educativas (con el Instituto Confucio como facilitador) pueden traer para las universidades de dos ciudades hermanas (una estadounidense y otra china). Otros resultados concretos se pueden hallar en Reményi (2010, p. 122), quien, observa cómo, después del final de la Guerra Fría, proliferaron hermanamientos entre ciudades occidentales y orientales dentro de Europa central, caracterizándose por apoyos (donaciones o dinero) provenientes de la ciudad más rica, muchas veces en forma

de equipo útil como camiones de bomberos, conocimiento, *expertise* administrativo, etcétera.

En México, el ABC (SRE, 2021) recomienda que los beneficios de la acción internacional sean tangibles para la ciudadanía, superando los actos protocolarios; sin embargo, el ABC no contempla ítems para los resultados como parte de una dimensión propia, destaca el patrón histórico de “un mecanismo de asistencia hacia países menos desarrollados, con resultados poco significativos para el desarrollo, dada la inexistencia de mecanismos de seguimiento que privilegiaran un enfoque de reciprocidad y cooperación” (p. 84).

Algunos ejemplos de lo anterior se observan para el caso del AH entre la capital de Guanajuato, México, y Ashland, Oregon, en Estados Unidos de América (AH que se remonta a 1969, pero que fue registrado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2019); o bien, de la donación de la réplica de una cabeza olmeca de Xalapa, Veracruz, México, a Omaha, EUA (AH que data de 2005), y Omaha, en contraparte, envió un artista a pintar un mural que refleja el AH en la Escuela de Estudiantes Extranjeros de la Universidad Veracruzana; o bien, del Snoopy (pescador) donado por Saint Paul, EUA, a Manzanillo, México (AH que se remonta a 2002, pero que no aparece dentro del RAI de la SRE), y, en contraparte, la donación de un pez vela de Manzanillo, colocado a las orillas del río Mississippi, en Saint Paul. Otro ejemplo es el de Xiangshan, China, y Solidaridad, México, usando al sargazo (con usos alimenticios, energéticos y cosméticos), así como un potencial vuelo directo. Los ejemplos evidencian la concreción (presente) y la viabilidad (a futuro) de resultados en los AH. Añorve (2022) asegura que no hay nada que condene a los AH a la irrelevancia, que deba limitarlos a la toma de fotografías o a los apretones de mano entre alcaldes.

La dimensión de la racionalidad

Zelinsky (1991) asegura que la selección de una ciudad hermana difícilmente es un proceso aleatorio, suelen establecerse una serie de criterios: vínculos históricos, economía compartida, similitudes culturales o recreativas, asuntos ideológicos de mutuo interés e incluso nombres idénticos de

lugares. Zelinsky agrega que la distancia desempeña un cierto papel; sin embargo, el trabajo de Cremer et al. (2001) permite observar que las razones para hermanarse no siempre son estructurales o con una racionalidad geográfica “obvia”. El caso de North Shore City, Nueva Zelanda, y Osaka, Japón, encuentra en gran medida su razón de ser (entre los resultados del AH) en el fortalecimiento de una de las bibliotecas más importantes de Nueva Zelanda, la de North Shore, a través de donaciones, pero también de adquisiciones y las secciones culturales de esta biblioteca neozelandesa. También ilustran una racionalidad “extraña” en el caso del AH entre Waitakere City en Auckland, Nueva Zelanda, y Ningbo, importante puerto comercial chino. Resulta que ambas ciudades tienen importantes agendas como ecociudades preocupadas por asegurar un futuro sostenible, especialmente a través del intercambio de conocimientos sobre construcción y tecnologías sostenibles.

En un trabajo como el de Cremer et al. (2001) sobre los AH entre China y Nueva Zelanda, no es fácil encontrar claramente definidos los criterios de racionalidad, limitándose a señalar que debe existir reciprocidad, evitando que una parte gane a costas de la otra; o bien, que un AH no es un acuerdo comercial, por lo cual debe existir una combinación de razones económicas y no económicas (incluso altruistas) subyacentes al AH. Indudablemente, no toda ciudad parte de una misma racionalidad. Así, para el caso de Hastings, Nueva Zelanda, Cremer et al. (2001) observan que los objetivos centrales se basan en los intercambios educativos y en el desarrollo cultural, bajo el enfoque *people-to-people*.

Sloan y West (1977) destacan la centralidad de la vecindad fronteriza como detonante de AH en el siglo xx. Sloan y West (1977) también destacan la racionalidad de la cooperación entre bomberos de ciudades hermanas. Pese a que la racionalidad puede ser entendida como afinidad, esta no siempre prevalece. Tal es el caso de Manila, Filipinas, y Colima, México, pues, aun cuando Machuca (2010) proporciona un amplio listado de afinidades gastronómicas, artesanales e históricas, ambas ciudades no están hermanadas.

La racionalidad puede ser entendida como intereses de formación lingüística, tal es el caso de estudiantes de preparatoria de Queensland, Australia, quienes, a través de su AH con Java Central, Indonesia, pueden fortalecer su conocimiento del idioma indonesio.

Reményi (2010) observa que la selección de ciudades hermanas suele partir de motivaciones geográficas y/o demográficas, *e. g.*, un tamaño similar de las ciudades o desempeño de funciones similares. Adicionalmente, enfatiza la racionalidad de los AH entre ciudades húngaras y ciudades en el extranjero con importantes diásporas magiares. Advierte que las características de estos AH vuelven única la racionalidad de los AH húngaros en relación a lo que pasa en otros países. Al contrastar los AH húngaros, observa el carácter étnico, comparado con la racionalidad de AH en regiones europeas, según la cual la eficiencia es central dentro de la racionalidad de los hermanamientos. Reményi (2010) observa la racionalidad en Europa occidental, la cual parte de derribar obstáculos a la integración funcional regional, siendo los AH una modalidad de cooperación para la distribución racional de tareas y funciones (quizá en la operación de un aeropuerto regional, de un parque industrial, o bien, para buscar eficientar la cooperación en materia de servicios de salud).

La racionalidad, entendida como los intereses económicos de cada uno, es ilustrada y está presente en la lógica de AH como el de Tempe, Arizona, EUA, con Skopje, Macedonia del Norte, y aunque incluye intercambios estudiantiles y culturales, tiene como principal finalidad la inversión económica estadounidense en Macedonia, para generar empleos en la capital macedonia. Dicha racionalidad, entendida como interés o lógica económica, es el fundamento de lo que en 2010 se presumía como el primer AH trilateral del mundo, que involucraba a dos ciudades australianas (Brisbane e Ipswich) y a Hyderabad, India. La lógica subyacente es que la India superaría a China como el país más poblado del mundo, además de que Hyderabad, con sus 6 600 000 habitantes, tenían una gran necesidad de infraestructura y servicios que podían ser provistos por empresas de ambas ciudades australianas. El establecimiento de una mayor actividad comercial australiana coincidió con la firma del AH. Al analizar los AH chinos, Heiduk y McCaleb (2015) consideran que debe existir una racionalidad clara que oriente cada AH, habiendo diversas posibilidades: AH con una racionalidad cultural, otros con una racionalidad económica y aquellos con un móvil político.

Dentro de la racionalidad, Baycan-Levent et al. (2010) concluyen que las similitudes en problemáticas urbanas estimulan la disposición de las

eurociudades a mejorar las relaciones entre ciudades. Dentro de las problemáticas urbanas pueden negociarse AH con consideraciones tan concretas como los son los parques y las posibilidades que estos abren para la música, los deportes, eventos culturales, las artes, intercambios de plantas y jardines botánicos (Jobe, 2009). En Europa se hallan ideas que abonan a la dimensión de la racionalidad; por ejemplo, el sitio oficial de Villes Soeurs destaca la necesidad de que las ciudades que habrán de hermanarse identifiquen áreas prioritarias de intervención o intercambio con líderes empresariales para potenciar su desarrollo. Villes Soeurs proporciona detalles para el desarrollo racional de los AH. Sugiere considerar factores como la ubicación geográfica, la accesibilidad, la dinámica del tejido económico, así como la gama de servicios. La idea de conocer la potencialidad del territorio es construir una estrategia de desarrollo realista y sostenible. Desde una perspectiva que trasciende la estricta racionalidad económica, *La Croix* (2012) asegura que el propósito de la hermandad son los intercambios socioculturales, lo que en particular permite promover el acercamiento entre varias culturas, pero también se habla del intercambio de mejores prácticas.

La racionalidad, entendida como motivaciones y/o intereses, no siempre opera desde la afinidad o la lógica demográfica, geográfica, histórica, económica, cultural, migratoria o lingüística. DiNovella (2014) explica cómo el AH entre Madison, Wisconsin, EUA, y Arcatao, Chalateno, El Salvador, no fue contemplado bajo la lógica tradicional de los intercambios culturales, sino desde la lucha por los derechos humanos, el combate al neoliberalismo y la justicia económica; para DiNovella, dicho AH es producto de movimientos sociales. En una lógica similar, Guan (2011) identifica el interés australiano por los intercambios estudiantiles, complementado por programas de caridad para niños.

Entendida la racionalidad como orden, Nicastri (2013) destaca los lineamientos que establecen para que un funcionario público sea financiado para una visita dentro de un AH a China, deberá comprobar que habrá un beneficio social o económico para los residentes de la localidad australiana. Tres años antes, en otra población australiana —Rockingham— también se dio un arduo debate a raíz de los 20 000 dólares australianos que costaría enviar una delegación de tres funcionarios locales a una visita de ciudades

hermanas a Ako, Japón, y a Kinabalu, Indonesia. Ciertos funcionarios cuestionaban los beneficios para los residentes de Rockingham. Mientras que quienes estaban a favor de aprobar la erogación alegaban que los AH no son pensados para generar beneficios susceptibles de ser cuantificados. Al respecto, otra nota australiana desafía el argumento de que los AH no son pensados para generar beneficios cuantificables, asegurando que, a pesar de la proximidad lingüística y cultural, Tweed, Australia, bloqueó los AH con Auckland y con Christchurch, ambas ciudades neozelandesas, pues son prioritarios los AH con los países en desarrollo, con los cuales se pueden extraer mayores beneficios (Gold Coast Sun, 2009).

No siempre la racionalidad es positiva o tendiente a la colaboración; de hecho, en el caso de la propuesta de hermanamiento entre el puerto alemán de Kiel y el puerto chino de Qingdao, se suscitó una gran controversia, toda vez que los alemanes tenían preocupaciones crecientes en materia de seguridad, ante las capacidades similares de los navíos de ambos países y, en gran medida, ante el ascenso global chino (Schuetze, 2023).

Por su parte, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE, s/f) creó el sitio web Twinning.org para lograr hermanamientos racionales y exitosos. Twinning.org subraya diez claves para la racionalidad y la funcionalidad de los AH: (1) encontrar el/los socio(s) adecuado(s), con base en similitudes; (2) involucrar a la ciudadanía y a toda la comunidad, es decir, debe existir la participación de clubes, organizaciones y otras formas organizadas de la sociedad; (3) incluir una dimensión europea; (4) definir objetivos comunes, teniendo claridad en objetivos y plazos; (5) crear una estructura de apoyo, preferentemente un comité de hermanamientos; (6) trabajar con los colegios y los jóvenes; (7) abordar los retos de la época en la que vivimos, poniendo en el centro agendas como la medioambiental, la inclusión o el deporte; (8) trabajar a largo plazo, no dependiendo de los vaivenes de la política local; (9) crear las bases para futuros intercambios, preferentemente a través del intercambio técnico y de mejores prácticas, y (10) pensar en el presupuesto, asignando un presupuesto anual.

En México, dentro del ABC (SRE, 2021) se identifican algunos criterios para operacionalizar lo que se entiende en este trabajo como racionalidad: la cultura, el patrimonio, la innovación, el conocimiento, la investigación, la integración, la sostenibilidad.

Respecto a los intereses dentro de los AH, el ABC (2021) reconoce que, pese al carácter predominantemente asistencialista y de pocas aportaciones de los AH, si se amplían los intereses (la racionalidad en este trabajo), “los hermanamientos pueden constituirse en instrumentos que respondan también a los intereses y necesidades de la ciudadanía” (p. 85). La clave, sugiere el ABC, es encontrar los intereses comunes.

La dimensión de la institucionalización

La gestión de la actividad paradiplomática no está libre de problemas. De acuerdo con Zeraoui (2016), “a diferencia de la diplomacia tradicional, que está institucionalizada en la figura de las secretarías de relaciones exteriores o los ministerios de asuntos internacionales, la paradiplomacia está íntimamente ligada a la figura del líder político regional” (p. 30), lo que dificulta su institucionalización. Bontenbal y Van Lindert (2012) advierten que sus resultados encuentran amplia evidencia de que la CIM solamente puede ser exitosa si los AH están consolidados institucionalmente en las ciudades participantes, es decir, como parte del aparato político-administrativo municipal.

Por lo tanto, es importante contar con la presencia de departamentos municipales de cooperación internacional. Esta institucionalidad es muy importante para evitar que los AH se vuelvan demasiado dependientes de una sola persona o un líder político. Para superar este riesgo, se recomienda una estructura descentralizada consultiva dentro de los municipios. Bontenbal y Van Lindert (2012) sugieren no perder de vista que los gobiernos locales “por definición son instituciones políticas de una naturaleza cíclica” (p. 196). Una opción a las falencias de los AH es, sin deshacernos de estos, tratar de repensarlos desde algo similar a las redes de ciudades, como sucede en Mercociudades (Milani y Meirelles, 2011).

Grandas (2019, p. 59) destaca que la cooperación internacional para el desarrollo y la gestión de recursos económicos y técnicos requiere de un proceso de institucionalización basado en la generación de estructuras y procesos organizativos. Se requieren pues, oficinas de cooperación o relaciones internacionales, secretarías, asesores en asuntos internacionales,

agencias independientes, etc., además de la creación de reglas, normas y directrices que orienten el comportamiento del gobierno y moldeen las expectativas generadas en el ámbito de acción internacional. Genéricamente, establece como componentes del proceso de institucionalización de la internacionalización un marco legal e institucional a nivel nacional; un marco jurídico y legal que dé soporte a las estructuras organizacionales locales de internacionalización; vinculación de los objetivos de internacionalización y cooperación en la planeación del desarrollo local; voluntad política del gobernante en turno; perfil profesional del personal involucrado en la internacionalización; partidas presupuestales, y cierto grado de articulación de los procesos locales con los subnacionales y nacionales.

Cabaña (2020), al analizar la política internacional de Rafaela, Santa Fe, Argentina, propone la necesidad de una dimensión institucional para su funcionamiento. Destaca la necesidad de contar con un área encargada de las relaciones internacionales de la ciudad; un plan estratégico transversal para la internacionalización; contar con recursos humanos, *i. e.*, las personas con capacidad técnica para el diseño y la gestión de los proyectos de internacionalización; un marco normativo a través de las ordenanzas y decretos municipales; una estrategia de comunicación (esto se superpone con la dimensión de la visibilidad) acerca de la ventajas de contar con una política internacional; finalmente, la necesidad de contar con personal facilitador del desarrollo territorial en el ámbito internacional.

García (2015), al analizar la proyección internacional de Guadalajara, Jalisco, hace énfasis en el papel central que desempeñan la planeación estratégica y la existencia de una oficina local *ad hoc* en la generación de una política pública de internacionalización.

Los textos revisados también destacan la importancia de contar con la voluntad política del gobernante, aunque también destacan que no basta con el liderazgo y voluntad del gobernante, sino que se requiere la participación de los diversos sectores que componen la sociedad local. Así, aunque el gobernante pueda abandonar la política de internacionalización local, los sectores que han desarrollado intereses en ella difícilmente lo harán. Al respecto, Reményi (2010) destaca la relevancia de contar con personal profesional que administre el contacto cotidiano de los АН, el cual es esencial para el funcionamiento eficiente de la cooperación inter-

nacional; sin embargo, Reményi (2010) cuestiona si se puede lograr la eficacia en los AH, dejándolos en manos de políticos que no tienen el tiempo ni la energía para dar el seguimiento. Es necesario, entonces, una organización profesional y especializada que se encargue de los acuerdos de hermanamiento.

Además del llamado de Añorve et al. (2020) para institucionalizar los AH, Riedel (2023) comparte la necesidad de identificar los mecanismos de institucionalización presentes en Medellín y Barranquilla, Colombia. Sugiere para ello la revisión y adecuación de los marcos normativos, además de la creación de oficinas de internacionalización, así como la membresía dentro de redes de ciudades.

La institucionalidad es entendida en este trabajo como la racionalidad administrativa al interior de los gobiernos locales. Heiduk y McCaleb (2015, p. 60) consideran que, pese al enorme crecimiento que han tenido los AH en localidades chinas, la falta de estudios serios y de datos que evalúen los impactos de los AH, lo que se debe a la falta generalizada de institucionalidad en la conducción de los AH, ha dado como resultado la trivialidad y la arbitrariedad en la conducción de dichos instrumentos paradiplomáticos. Le Beau (2006a), para el caso de Chicago, ilustra con números la importancia de los comités ciudadanos de hermanamientos. Destaca la existencia de 24 comités ciudadanos que ayudan a que funcionen 25 AH. Asegura que dichos comités son fundamentales para recaudar fondos y para poder contar con una planeación anual. Le Beau (2006b, p. 38) permite apreciar que la institucionalización de los comités de hermanamientos posibilita cuantificar los impactos económicos de estos, los cuales, por ejemplo, para Phoenix, Arizona, EUA, se cuantificaban en unos 7 500 000 dólares anuales. Le Beau (2006c, 2006d) también permite conocer la centralidad de los comités de hermanamientos para obtener beneficios con Moscú, Rusia (basados en el petróleo), y con Shanghái, a través de una invitación a una aerolínea china para ser parte de un conglomerado de 18 aerolíneas.

Para la ciudad de Arizona, Tucson, se destaca el papel que desempeña el comité ciudadano (Caballeros del Sol) en la maximización de oportunidades de los hermanamientos con ciudades sonorenses. En Darwin, Australia, es posible apreciar cómo se hacen llamados públicos para la conformación de comités ciudadanos para los AH de la ciudad.

Como se ha podido ver, existen traslapes entre las tres dimensiones analizadas. Los traslapes son más evidentes en el caso de la funcionalidad y la racionalidad, confundándose en muchas ocasiones. Esto implica que se deben discutir teóricamente las cuatro dimensiones que se habrán de utilizar en este trabajo. Si hay una dimensión (de las cuatro abordadas en este trabajo) en la cual el ABC (SRE, 2021) es particularmente útil, esta es la dimensión de la institucionalización.

Referencias

- Álvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales: Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26(1). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.dtae>
- 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., Díaz, F. y Prudnikov, V. (2020). Los museos interactivos de ciudades hermanas: Visibilidad, funcionalidad y racionalidad para los hermanamientos: El caso de Guanajuato capital. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(17), 6-18.
- Añorve, D., Díaz, F. y Prudnikov, V. (2024). Visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad en los hermanamientos de Oaxaca y Guanajuato. *Secuencia*, (119), e2218, 1-31.
- Aranda, G. y Salinas, S. (2017). Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 90-106.
- Baycan, T., Gülümser, A. y Kundak, S. (2010). Success conditions for urban networks: Eurocities and sister cities. *European Planning Studies*, 18(8), 1187-1206.
- Bontenbal, M. y Van Lindert, P. (2012). Desarrollo local por el vehículo de la cooperación internacional municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal. *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 187-210.
- 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.
- Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). (s/f). *Diez claves para el éxito*. <http://www.twinning.org/es/page/diez-claves-para-el-%C3%A9xito>
- Cornago, N. (2013). *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*. Brill Nijhoff.

- Cornejo, R. (2018). *La política cultural de China en América Latina*. El Colegio de México.
- Cremer, R., Bruin, A. y Dupui, A. (2001). International sister-cities. Bridging the global-local divide. *Amercan Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377-401.
- DiNovella, E. (2014). Sister cities success story. *The Progressive*, 77(12/1), 34-35.
- Fernández, J. (2021). El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla. *Oasis*, 33, 193-222.
- Franco, M. y Marmelo, E. (2014). Sister-city relationships as a form of inter-organizational cooperation: Exploratory case studies in the Portuguese context. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 41, 75-89.
- García, S. (2015). *Análisis de la gestión internacional de los gobiernos locales hacia la construcción de una política pública local de internacionalización: La proyección de Guadalajara ante el mundo (2000-2012)* [Tesis de maestría inédita, Universidad de Guadalajara / El Colegio de Jalisco].
- Gold Coast Sun. (22 de octubre de 2009). Kiwi bid blocked. *No sister act*, 1.
- Grandas, D. (2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Revista Estudos Internacionais*, 7(2), 58-84.
- Grasa, R. y Sánchez, J. (2013). Acción internacional y en red de los gobiernos locales: El caso de la ayuda para el desarrollo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 83-105.
- Guan, L. (2011). Fostering family relations. *Government News*, 31(2), 25-27.
- Haigh, C. y Heim, J. (2017). Sister cities for fire departments. *Fire Engineering*, 170(5), 14-17.
- Haughton, N. y Han, D. (2022). Internationalisation through a Confucius sister city partnership: Examining a 10-year sister city and university bi-lateral partnership. *Compare: A Journal of Comparative & International Education*, 52(8), 1277-1295.
- Heiduk, G. y McCaleb, A. (2015). What motivates China's cities to establish partner agreements with cities in Asia. *Research Papers of the Wroclaw University of Economics*, 413, 52-61.
- Henríquez, I. y Pavez, L. (2015). La proyección de Valparaíso en el ámbito de la paradiplomacia en el siglo XXI. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 3(5), 39-54.
- 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.
- Jobe, C. (2009). Sister cities: Partnering on an international level. *Parks & Recreation*, 44(10), 51.
- La Croix*. (2012). Le Mans-Paderborn, le plus ancien jumelage d'Europe! *La Croix*.
- Le Beau, C. (2006a). Smoother sisters. *Crain's Chicago Business*, 29(40), 40-41.
- Le Beau, C. (2006b). The econometrics of having sisters. *Crain's Chicago Business*, 29(40), 38.
- Le Beau, C. (2006c). Moscow, Russia. *Crain's Chicago Business*, 29(40), 39.
- Le Beau, C. (2006d). Shanghai, China. *Crain's Chicago Business*, 29(40), 36.
- Machuca, P. (2010). Colima y Manila: Dos ciudades hermanadas por la historia. *Portes: Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 4(8), 7-29.
- Martínez, F. y Guillén, M. (2013). *Análisis de los hermanamientos entre ciudades como*

- herramienta de gestión de cooperación descentralizada y participación en la dinámica internacional: Caso de estudio de la ciudad de Cuenca-Ecuador* [Tesis de inédita de licenciatura, Universidad del Azuay].
- McDonald, M. (2008). Specialty in sister cities. *Travel Weekly*, 67(45), 76.
- Mesa, J. y González, C. (2016). Paradiplomacia: Una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 22(2), 537-563.
- Milani, C. y Meirelles, M. (2011). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, 8(1), 21-36.
- Milani, C. R. S. y Ribeiro, M. C. M. (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas. La elaboración del concepto de "gestión internacional local". *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 1(1), 23-40.
- Nicastrì, D. (10 de julio de 2013). New conditions for sister city trips approved. *North Shore Times*, 5.
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: De la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, 32, 63-84.
- Ortega, M. y Enríquez, A. (2009). Cooperación descentralizada en Centro América y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y Sociedad Civil (primera parte). *Revista Enfoque*, 17, 189, 213.
- PR Newswire. (19 de diciembre de 2019). Shenzhen signs projects worth RMB 560 billion as it promotes investment globally. *PR Newswire*. <https://www.prnewswire.com/news-releases/shenzhen-signs-projects-worth-rmb-560-billion-as-it-promotes-investment-globally-300977597.html>
- Prado, E. (2007). *La candidatura a la capitalidad europea de la cultura: Una herramienta para la proyección exterior*. Real Instituto El Cano.
- Prieto, E. (2020). *La ordenación del territorio local en la Unión Europea y los programas de hermanamiento: Segovia y Bath: diseño de una propuesta* [Tesis de licenciatura inédita, Universidad de Valladolid].
- Reményi, P. (2010). International institutional cooperations in the border areas of Hungary and Serbia. *Megatrend Review*, 7(1), 108-128.
- Riedel, M. (2023). Cooperación descentralizada: Los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local. *Revista de Fomento Social*, 78(306), 115-144.
- Salomón, M. (1993). Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional. *Revista Papers. Revista de Sociología*, 41, 127-141.
- Schuetze, C. (2023). German distrust of China holds up sister city plan. *New York Times*, 172(59785), A4.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero / Fundación Konrad Adenauer.
- Sloan, J. y West, J. (1977). The role of informal policy making in U.S.-Mexico border cities. *Social Science Quarterly*, 58(2), 270-282.
- Trejos, L. (2016). Nuevos actores y nuevas diplomacias en la sociedad internacional: Una aproximación general al caso de las ciudades. En A. Tuirán (Ed.), *Acción interna-*

- cional de los gobiernos locales o nuevas formas de diplomacia: Una mirada a la experiencia latinoamericana* (pp. 1-18). Universidad del Norte.
- Tubilewicz, C. (2017). Paradiplomacy as a provincial State-building project: The case of Yunnan's relations with the Greater Mekong Subregion. *Foreign Policy Analysis*, 13(4), 931-949.
- 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.
- Wang, J., Wu, G., Wei, Y., Rose, E., Wang, C. y Liu, X. (2019). Economic diplomacy at work: The role of friendship cities in Chinese firms' OFDI location choices. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2019(1), 1.
- Zamorano, M. y Rodríguez, A. (2015). The cultural paradiplomacy of Barcelona since the 1980's: Understanding transformations in local cultural paradiplomacy. *International Journal of Cultural Policy*, 21(5), 554-576.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.