

La participación de las representaciones diplomáticas mexicanas, de los municipios y de la ciudadanía en los acuerdos de hermanamiento de México. Una lectura desde el modelo visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización

Por Daniel; Fernando; Adelaida Esther Añorve Añorve; Díaz Pérez; Ponce Adame

**La participación de las representaciones diplomáticas
mexicanas, de los municipios y de la ciudadanía en los
acuerdos de hermanamiento de México**

**Una lectura desde el modelo visibilidad, funcionalidad,
racionalidad e institucionalización**

Daniel Añorve Añorve

Fernando Díaz Pérez

Adelaida Esther Ponce Adame

Índice

Presentación

Introducción

Capítulo 1: Los Acuerdos de Hermanamiento dentro de la actividad paradiplomática

Capítulo 2: El Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México: visualización de sus flujos y temporalidad

Capítulo 3: El modelo VFRI: una propuesta para la racionalidad de los Acuerdos de Hermanamiento

Capítulo 4: Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI

Capítulo 5: La participación de embajadas y consulados mexicanos en los Acuerdos de Hermanamientos: un análisis desde el modelo VFRI

Capítulo 6: Participación ciudadana y diplomacia local: La dimensión ciudadana de los Acuerdos de Hermanamiento

Capítulo 7: Conclusiones

Sobre los autores

Presentación

Los orígenes de esta obra se remontan a los días posteriores a la clausura del *XLV Festival Internacional Cervantino* cuando se anunció la intención de un nuevo Acuerdo de Hermanamiento para la ciudad de Guanajuato Capital. Con este se superarían los treinta hermanamientos de la ciudad, hecho que capturó la atención de dos de los coautores de este libro, ya que para quienes habitamos en Guanajuato Capital, el hermanamiento más reconocido es aquel con Ashland, Oregón. El resto, pasan desapercibidos, o bien, es difícil encontrar resultados tangibles.

Para Fernando Díaz, connotado municipalista, la internacionalización de los gobiernos municipales parecía un área de interés lejana. Por otra parte, para Daniel Añorve, la concreción de la política internacional en territorios tangibles como lo son los municipios también resultaba un tema novedoso.

Producto de la escasa, imprecisa y, muchas veces contradictoria información que tenían los periódicos y el gobierno municipal de Guanajuato Capital, surgió el interés por estudiar a fondo el fenómeno de la internacionalización de una ciudad capital, Patrimonio de la Humanidad como lo es Guanajuato Capital. En los siguientes cinco años se llevaron a cabo una serie de estudios sobre los hermanamientos en general, los hermanamientos con los Estados Unidos, la paradiplomacia universitaria y los hermanamientos como parte del poder suave de los gobiernos subnacionales.

En 2020, justo antes de la pandemia global de Covid-19, se obtuvo financiamiento interno de parte de la Universidad de Guanajuato para montar una sala de exposición sobre los hermanamientos de Guanajuato Capital, sala que habría de enriquecerse con la investigación publicada en el libro, *Guanajuato y sus ciudades hermanas* (publicado en 2019). A raíz del cierre de espacios públicos durante la mayor parte de 2020 e incluso durante 2021, se decidió hacer un museo virtual, el cual ya no estaría limitado a los hermanamientos de Guanajuato Capital. El Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH) de la Universidad de Guanajuato habría de convertirse en un museo con pretensiones y alcances nacionales. Durante la pandemia se contó con el apoyo ²⁵ de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), dirección de la Cancillería que a través de sendos boletines y circulares promovió el MVCH ante la red diplomática y consular. El resultado fue una serie de publicaciones de diversas representaciones diplomáticas y consulares, principalmente a través de los canales de diplomacia cultural.

El libro *Guanajuato y sus ciudades hermanas* propuso una serie de recomendaciones para dar una racionalidad a los cientos de acuerdos de hermanamiento existentes en el país; sin embargo, todavía no se contaba con un modelo claro que pudiese ser aplicado para el análisis de diferentes casos.

Hacia finales de 2022 se concursó un proyecto dentro de la Convocatoria de Ciencia de Frontera del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT) y para mediados de abril de 2023, el proyecto resultó elegido para su financiamiento. El proyecto que da origen a esta obra es el CF-2023-I-1869 con el título “Los acuerdos de hermanamiento como parte de la actividad paradiplomática mexicana: evaluación a través del análisis de tres dimensiones: la visibilidad, la funcionalidad y la racionalidad. Una propuesta para mejorar la calidad y difusión de los hermanamientos con la ayuda del Servicio Exterior Mexicano”.

A la par de la evaluación del proyecto, se estaba perfilando ya el perfeccionamiento de lo que habría de convertirse en el modelo VFRI (visibilidad-funcionalidad-racionalidad e institucionalización). La cantidad de productos comprometidos y la complejidad de éstos obligaba a buscar alianzas estratégicas con *practitioners*. En ocasión del Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) celebrado en octubre de 2022 en la Universidad del Mar, Campus Huatulco, se establecieron vínculos para una futura colaboración con el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), de forma que, cuando hubo la necesidad de elegir al socio, ya se tenía ubicada la alianza adecuada.

El CGCID, es una consultoría y centro privado de investigación enfocado al estudio, formación de recursos humanos, que se ha consolidado como un actor clave en la producción de conocimiento aplicado sobre la acción internacional de los gobiernos locales. Su participación en este proyecto no solo ha aportado metodologías rigurosas y visión crítica, sino que ha facilitado la construcción de herramientas empíricas que permiten comprender y transformar la paradiplomacia mexicana desde una lógica territorial.

A lo largo de este proceso, el CGCID no solo ha puesto al servicio del proyecto sus capacidades técnicas y humanas, sino que ha reafirmado su misión como institución comprometida con la construcción de una gobernanza internacional más democrática. Su enfoque basado en la gestión asociativa, la formación de capacidades locales y la visibilización de la ciudadanía como actor de la cooperación, lo posicionan como un referente indispensable para pensar y hacer paradiplomacia desde el sur global, con mirada crítica, territorial y transformadora. En este sentido, el CGCID representa una interfase indispensable entre investigación aplicada, formación de capacidades locales y diseño estratégico para la internacionalización.

De las tres fases del proyecto (2023-2025) se desprenden cinco grandes productos: el primero, el Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM) realizado en estrecha colaboración entre la Universidad de Guanajuato y el CGCID; el segundo producto es una infografía sobre la participación de las representaciones diplomáticas y consulares en la promoción de los Acuerdos de Hermanamiento; el tercer producto, una infografía sobre la institucionalización de los Acuerdos de

Hermanamiento por parte de gobiernos municipales y estatales; el cuarto producto, una infografía sobre la percepción ciudadana de los Acuerdos de Hermanamiento. Finalmente, el libro que el lector tiene en sus manos es el proyecto integrador de los cuatro entregables señalados en este párrafo. Ciertamente, los artículos, herramientas y libro publicados entre 2018 y 2023 también enriquecen este libro.

Quienes fungimos como coautores y coautora de esta obra, deseamos agradecer la confianza del CONAHCYT, actualmente de la SECIHTI, por su apoyo a lo largo de los últimos tres años. Sin el financiamiento federal, los productos entregables y este libro (integrador de los otros productos) no sería viable. De la misma manera, extendemos un agradecimiento al personal de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE quienes nos apoyaron en la creación y difusión de los primeros cuatro productos de esta investigación; especial agradecimiento a Guillermo Zamora y Martínez y Francisco Chacón Vidales. Por último, queremos manifestar nuestra más grande gratitud al personal del CGCID: Clay Harris, Santiago Maldonado Rojas, Claudia Sainz Leal y Octavio Arenas Covarrubias, por la cantidad de horas, cariño y esmero con el cual han coadyuvado a los diferentes productos, incluido este libro. Sin su apoyo esto no hubiera sido posible, así como queremos reconocer el compromiso, de ambas instituciones, la UG y CGCID, por mantener y mejorar la herramienta como base empírica para el análisis académico y la toma de decisiones públicas.

Daniel Añorve Añorve

Fernando Díaz Pérez

Adelaida Esther Ponce Adame

Introducción¹

Como parte de los temas que han ganado popularidad en las últimas décadas en la disciplina de las Relaciones Internacionales, la paradiplomacia y los Acuerdos de Hermanamiento (AH) entre ciudades han sido estudiados desde distintas perspectivas, propiciando que la literatura de estos temas haya crecido de forma abundante añadiendo las percepciones del Derecho, la Administración Pública y la Ciencia Política.

Los hermanamientos entre ciudades, conocidos comúnmente como “Ciudades Hermanas”, se han consolidado desde mediados del siglo XX como una práctica distintiva de la acción exterior subnacional. Inicialmente concebidos como instrumentos de amistad o cooperación cultural, estos acuerdos han evolucionado hacia mecanismos multifacéticos en el contexto de la paradiplomacia contemporánea. En la disciplina de las Relaciones Internacionales, el interés por estas prácticas se intensificó a partir de los años ochenta, cuando emergieron enfoques que destacaban la participación de actores no estatales y subestatales en el sistema internacional (Mansbach et al., 1976; Alger, 1980; Fry, 1994), bajo las influencias teóricas de Nye y Keohane (1971).

El papel internacional de los gobiernos locales y regionales se fortaleció al calor de procesos de descentralización política y democratización territorial, que ampliaron las competencias de municipios y estados. Esta transformación ha permitido a los gobiernos subnacionales constituirse como actores paradiplomáticos con capacidad de establecer vínculos estratégicos, políticos, económicos, técnicos y culturales con contrapartes extranjeras. A ello se suma una institucionalización creciente, en marcos jurídico-normativos y administrativos creados para este fin. Esto se refleja tanto en la publicación de la Ley de Celebración de Tratados de México, los programas emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas (2007), la Guía para la acción internacional de estados y municipios (2014) o el ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas (2018) y la existencia de oficinas de asuntos internacionales, comisiones en cabildo, reglamentos y programas de cooperación internacional en el ámbito municipal y estatal.

¹ La introducción fue responsabilidad primaria de Esther Ponce Adame. Se extiende un reconocimiento especial a Santiago Maldonado por su apoyo en esta introducción.

Estos aportes de la SRE son útiles en mejorar la institucionalidad y la acción gubernamental de los gobiernos municipales y estatales en su internacionalización, pues aportan contenido en la formalización de acuerdos institucionales como los hermanamientos y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para gestionar la vinculación y la cooperación internacional. Estos distintos esfuerzos de la Cancillería han sido ⁹ una guía de recomendaciones para el diseño e instrumentación de iniciativas, estrategias y políticas públicas orientadas a la internacionalización. Además, son muestra que la acción exterior de los gobiernos locales si bien es un ámbito de competencia municipal y estatal, requiere del trabajo coordinado y colaborativo entre los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos locales y federales en la evolución institucional que la acción exterior ha tenido en las dos décadas recientes, los Acuerdos de Hermanamiento (AH) continúan siendo, en muchos casos, instrumentos de acción exterior poco aprovechados. Aunque su número ha crecido de manera significativa —con más de 430 registrados en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI)—, persisten desafíos relacionados con su gestión, seguimiento, evaluación y alineación con estrategias de desarrollo regional y local. Muchos de estos acuerdos tienen un carácter protocolario, carecen de indicadores de resultados o no se encuentran alineados con los planes de desarrollo municipal.

Este libro busca ser una contribución novedosa a la forma de observar y estudiar la paradiplomacia y, en su marco de análisis, los Acuerdos de Hermanamiento, al abordar el fenómeno de los AH como un objeto de estudio activo y en constante transformación. Para lo cual, propone una perspectiva analítica amplia, interdisciplinaria e integral que, por una parte, permita tener análisis basados en la sistematización de los datos sobre los acuerdos de hermanamiento registrados, como es el caso del Mapeo de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM), sus temas, con cuales ciudades, estados, regiones, entre otras jurisdicciones territoriales, se tienen firmados y, por otra, aplicar dispositivos analíticos que nos permita hacer una valoración de su estado actual. Este último, es un marco metódico que se fundamenta en el modelo VFRI (Visibilidad, Funcionalidad, Racionalidad e Institucionalización).

Dicho modelo permite evaluar estos instrumentos desde cuatro dimensiones clave: su expresión simbólica y comunicativa; su operatividad y resultados tangibles; su lógica de

origen y motivación; y la institucionalidad que garantiza su gestión continua. Esta perspectiva metodológica busca generar evidencia empírica y analítica para valorar el papel que los hermanamientos pueden jugar dentro de estrategias de internacionalización más amplias.

Como se plantea en Ponce Adame (2013), en el marco de las diversas formas en que estados y municipios participan en la cooperación internacional —incluyendo la cooperación descentralizada expresada en los AH—, la concurrencia, coincidencia y complementariedad entre niveles de gobierno exige repensar la acción exterior subnacional desde una perspectiva intergubernamental y territorial. En este sentido, en parte de los contenidos de esta obra, los hermanamientos deben ser entendidos como plataformas de interacción entre los tres niveles de gobierno, capaces de articularse con políticas de cooperación estructuradas bajo enfoques de gobernanza multinivel.

Además, dada la diversidad de actores implicados en el desarrollo local o regional, se propone incorporar el enfoque de gestión asociativa, derivado de la gobernanza territorial, como base para fortalecer la dimensión ciudadana de la acción exterior. Esto implica reconocer a la ciudadanía no como receptora pasiva, sino como sujeto colectivo con agencia política, que puede formar parte activa en el diseño, implementación y evaluación de las acciones derivadas de los AH, especialmente de aquellas con impacto territorial directo (Ponce Adame, 2013).

En este marco, el modelo VFRI se convierte en una herramienta clave para analizar los AH como instrumentos integrales de paradiplomacia. Su aplicación en tres niveles —municipios, representaciones diplomáticas y ciudadanía— permite visibilizar tanto las capacidades institucionales como los desafíos actuales en la gestión de estos acuerdos. La riqueza de este enfoque reside en su capacidad de articular datos empíricos con una lectura teórico-política sobre las formas emergentes de internacionalización local.

Sobre el particular, en el marco de la actuación del gobierno municipal, a partir de un cuestionario aplicado a 301 municipios entre mayo y diciembre de 2023, se analizaron las capacidades locales para operar acuerdos de hermanamiento. Los resultados muestran que, si bien los AH son ampliamente utilizados, su gestión enfrenta importantes desafíos: solo el 42% de los municipios cuenta con alguna estructura formal para su administración, y apenas un porcentaje menor contempla a la ciudadanía en su gestión. Sin embargo, también se

registran esfuerzos destacables en algunos estados como Chihuahua, Jalisco y Nuevo León, que reflejan niveles superiores de institucionalización y visibilidad.

En el ámbito de actuación del orden federal, las embajadas y consulados de México desempeñan un rol activo en promover, facilitar y visibilizar los AH a través de eventos culturales, encuentros empresariales, donaciones y apoyo técnico. Una encuesta realizada a 108 representantes diplomáticos reveló que muchas representaciones ya colaboran con estados y municipios en la activación de hermanamientos, fortaleciendo así la dimensión intergubernamental de estos instrumentos y su conexión con estrategias de diplomacia pública del Estado mexicano.

Por su parte, en el marco de la participación de la ciudadanía, la percepción ciudadana sobre la paradiplomacia local refleja una limitada apropiación social de los AH. Con base en un sondeo nacional con 1,220 respuestas, se identificó que el 67% de la población no tiene conocimiento sobre los vínculos internacionales de su ciudad, aunque quienes sí los conocen tienden a valorarlos positivamente, particularmente, en temas usuales de este tipo de instrumentos como los educativos y culturales. Este hallazgo destaca la importancia de trabajar en la visibilidad pública y el involucramiento ciudadano como eje transversal de una paradiplomacia democrática.

En tal sentido, el planteamiento central de esta obra, es cómo se han utilizado los hermanamientos de ciudades mexicanas como instrumento de la paradiplomacia en tres ámbitos: los gobiernos locales, la red diplomática y consular mexicana y la ciudadanía. Para lo cual, el libro se ha dividido en seis capítulos, los tres últimos, se centran en el análisis de estos tres ámbitos (gobiernos locales, red diplomática y consular y ciudadanía), respectivamente a partir de integrar la metodología de análisis de cuatro dimensiones que se relacionan con la forma en la que debe de operar un AH: visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad; el cual se ha denominado Modelo VFRI.

El contenido del libro se organiza en siete capítulos. Un primer capítulo presenta el estado del arte sobre paradiplomacia y la evolución de los hermanamientos a nivel internacional y en México, para ello, hace un recuento sobre el estado del arte de los estudios de paradiplomacia tanto de manera general como su desarrollo en México desde el marco disciplinar de las Relaciones Internacionales. El capítulo también habla de la evolución de

los AH como instrumento más utilizado de la paradiplomacia, su historia, multiplicación, institucionalización, problemática, limitaciones y potencialidades.

El tercer capítulo introduce el Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM), una herramienta digital y analítica desarrollada para identificar flujos, temporalidades y dinámicas territoriales de los AH. Esta herramienta es clave para visualizar la estructura y orientación de las relaciones paradiplomáticas establecidas por gobiernos locales.

El cuarto capítulo desarrolla la propuesta metodológica del modelo VFRI y su aplicación empírica en cuanto sus cuatro dimensiones: visibilidad, institucionalidad, racionalidad y funcionalidad. En concreto, con estas dimensiones se busca responder y analizar los AH desde preguntas como: i) ¿Qué se ve? haciendo evidente la existencia y funcionamiento de un acuerdo de hermanamiento, así como los canales y medios de difusión que se utilizan para comunicar las actividades dentro del marco del AH estos pueden ser: monumentos, exposiciones culturales, ferias, eventos, visitas indicaciones, lugares emblemáticos, publicaciones en periódicos, revistas, redes sociales, etc. 2) ¿Cuáles son las capacidades, estructuras, instrumentos y mecanismos de un gobierno local que permiten la operación y gestión de los AH (institucionalidad); 3) ¿Por qué?, busca analizar aquellos factores que pueden determinar la elección estratégica de un AH teniendo en cuenta las características e intereses propios de la ciudad. Finalmente, 4) ¿Para qué?, que refiere a la funcionalidad, entendida como las acciones, actos o procedimientos que son resultado de los AH y responden a la cuestión.

El modelo VFRI se emplea para analizar la forma cómo participan y hacen posible la ejecución y gestión de los Acuerdos de Hermanamientos, los gobiernos tanto estatales como municipales de México (como se hace en el capítulo 3), a representaciones diplomáticas y consulares (capítulo 4) y a la ciudadanía en general (capítulo 5)

Para una buena parte de los gobiernos locales mexicanos la internacionalización como práctica política es territorio poco conocido, una política demasiado innovadora y complicada que deja pocos beneficios a corto plazo. Una forma de remediar esta problemática es acercar los gobiernos locales a la internacionalización e institucionalizar sus acciones ha sido la producción de manuales para apoyar la incursión internacional de los gobiernos. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) desde hace casi veinte años ha generado una serie

de documentos que buscan orientar a los gobiernos locales a generar e institucionalizar su actividad internacional, por ejemplo, el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (2007), la “Guía de recomendaciones para la acción internacional de estados y municipios de México”(2014) y el ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas (2018).

Estos tres trabajos son útiles para acercar el tema de internacionalización a los gobiernos locales, debido a que estos basan su contenido en la formalización de acuerdos institucionales como los hermanamientos y en conocer y fomentar la mejora de capacidades institucionales para gestionar la vinculación y la cooperación internacional. Los documentos sirven como una guía de recomendaciones para el diseño e instrumentación de iniciativas, estrategias y políticas públicas orientadas a la internacionalización, su importancia e institucionalización. Además, son también un esfuerzo de cooperación y colaboración en la construcción de la práctica internacional de manera transversal entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, el sector privado y la sociedad civil.

El planteamiento central del trabajo es cómo se han utilizado los hermanamientos de ciudades mexicanas como instrumento de la paradiplomacia en tres ámbitos: los gobiernos locales, la red diplomática y consular mexicana y la ciudadanía. Para llevar a cabo este libro, dividido en seis capítulos se ha diseñado una metodología de análisis de cuatro dimensiones que se relacionan con la forma en la que debe de operar un AH: visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad; el cual se ha denominado como Modelo VFRI.

El segundo capítulo hace un recuento sobre el estado del arte de los estudios de paradiplomacia tanto de manera general como su desarrollo en México desde el marco disciplinar de las Relaciones Internacionales. El capítulo también habla de la evolución de los AH como instrumento más utilizado de la paradiplomacia, su historia, multiplicación, institucionalización, problemática, limitaciones y potencialidades. Asimismo, se tratan los AH bajo las mismas características desde México a través de cuatro elementos distintivos: su formalización, la aplicación de cuestionarios como diagnósticos municipales, las capacidades institucionales de los AH y por último la integración de la cooperación internacional en estos instrumentos como soporte a la acción exterior de los gobiernos locales.

El tercer capítulo describe la creación y función del Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM) como resultado del proyecto “Los acuerdos de hermanamiento como parte de la actividad paradiplomática mexicana: evaluación a través del análisis de tres dimensiones: la visibilidad, la funcionalidad y la racionalidad. Una propuesta para mejorar la calidad y difusión de los hermanamientos con ayuda del Servicio Exterior Mexicano”. El capítulo presenta la historia y actualidad de los hermanamientos en México a partir del uso de esta herramienta donde se pueden visualizar los flujos y la temporalidad de estos instrumentos. Se considera al MAHM como una herramienta útil para la difusión de los hermanamientos existentes en México, así como también, un abono al incremento de la visibilidad de estos en el país.

Como parte fundamental del libro, el cuarto capítulo presenta el modelo utilizado que articula los instrumentos de recolección de datos de los capítulos posteriores (cuestionarios y solicitudes de información directas o por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)). El modelo VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad, institucionalización) busca analizar la gestión de los AH de los gobiernos locales desde cuatro dimensiones distintas. Como primera dimensión la visibilidad analiza la manifestación tangible de la relación entre dos ciudades, busca responder la cuestión de ¿qué se ve? haciendo evidente la existencia y funcionamiento de un acuerdo de hermanamiento, así como los canales y medios de difusión que se utilizan para comunicar las actividades dentro del marco del AH estos pueden ser: monumentos, exposiciones culturales, ferias, eventos, visitas indicaciones, lugares emblemáticos, publicaciones en periódicos, revistas, redes sociales, etc.

La dimensión de funcionalidad es entendida como las acciones, actos o procedimientos que son resultado de los AH y responden a la cuestión ¿para qué?. Estas actividades son sumamente variadas y entre ellas pueden encontrarse congresos, desfiles, organización de eventos empresariales, donaciones, encuentros deportivos, intercambios estudiantiles, musicales, semanas de cine, establecimiento de negocios, etc. Como tercera dimensión, la racionalidad, vinculada a la pregunta “¿por qué?”, busca analizar aquellos factores que pueden determinar la elección estratégica de un AH teniendo en cuenta las características e intereses propios de la ciudad. Por último, la dimensión de institucionalidad analiza cuáles son las capacidades, estructuras, instrumentos y mecanismos de un gobierno local que permiten la operación y gestión de los AH.

El capítulo cinco muestra la aplicación del modelo VFRI en sus cuatro dimensiones a través de un análisis del estado de la paradiplomacia en los mayores municipios mexicanos seleccionados para conocer las formas y condiciones en qué los municipios llevan a cabo el diseño, la gestión, las acciones y los resultados de la política internacional local a través de los Acuerdos de Hermanamiento. El objetivo del capítulo, por medio de la obtención de información en cuestionarios a gobiernos locales es el dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo gestionan los gobiernos de las ciudades o municipios de las entidades de los Estados Unidos Mexicanos sus AH en relación con las dimensiones de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad?

De la misma manera, el capítulo seis se desarrolla con la aplicación del modelo VFI (la dimensión de racionalidad no se analiza) desde el papel que juegan las embajadas y consulados en la conducción de la actividad paradiplomática y de los AH. Dividido en cuatro apartados, este capítulo revisa la literatura en torno a las representaciones diplomáticas de manera general, presenta las consideraciones metodológicas del modelo para continuar con la presentación de resultados regionales por embajada y consulado de la participación de representaciones diplomáticas mexicanas en el mundo en torno a los AH. El capítulo finaliza con una discusión sobre la forma en que las representaciones diplomáticas podrían coadyuvar a la visibilidad, funcionalidad e institucionalización de la actividad paradiplomática de los gobiernos locales.

En el capítulo siete: la dimensión ciudadana de los Acuerdos de Hermanamiento analiza el origen y evolución del movimiento de Ciudades Hermanas y la institucionalización de los AH desde el lente de la participación, social, comunitaria y ciudadana. Este capítulo analiza dicha participación en los AH en México a partir de un modelo que articula visibilidad, funcionalidad, institucionalidad y racionalidad con los niveles de participación (informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar). El capítulo, además, a partir del análisis de tres casos y los resultados del cuestionario realizado en 88 municipios del país sobre la percepción ciudadana de los Acuerdos de Hermanamiento, se analiza la apropiación social de estos instrumentos. Se concluye que los hermanamientos solo pueden desplegar su potencial transformador si se estructuran con mecanismos efectivos de involucramiento ciudadano.

En conjunto, esta obra busca contribuir a una comprensión más compleja y estructurada de los Acuerdos de Hermanamiento como instrumentos de política internacional subnacional. Lejos de tratarlos como simples mecanismos simbólicos o protocolares, el libro propone una relectura que los sitúe como herramientas estratégicas en contextos locales de internacionalización, desarrollo territorial y cooperación descentralizada. Se espera que los hallazgos y recomendaciones aquí presentados sirvan de base para mejorar la gestión institucional de los AH y su articulación con políticas públicas internacionales.

Capítulo 1. Los Acuerdos de Hermanamiento dentro de la actividad paradiplomática²

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, son los Acuerdos de Hermanamientos la modalidad más socorrida de paradiplomacia ya sea de ciudades, municipios y/o estados buscando 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 Hermanamientos, 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.

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

² La responsabilidad central de este capítulo recae en Daniel Añorve Añorve y Fernando Díaz Pérez de la Universidad de Guanajuato.

la primera década de la post Guerra Fría) de seguridad. A partir de ese momento se dio una proliferación de la cooperación internacional, fortalecimiento del proceso de la globalización, en los cuales 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. Sztejnberg y Díaz (2014) observan que, en décadas recientes, ya no sólo 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 días 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: 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: 5). Al hablar de autoridades gubernamentales, ciertamente constitucionales, nos referimos a las autoridades estatales, sólo que no hacemos referencia a las autoridades gubernamentales centrales (federales).

2

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

1

La paradiplomacia es un campo relativamente reciente de estudio académico, aunque no es una novedad como realidad práctica (Zeraoui, 2016). En Argentina, Oddone, Rubiolo y Calvento (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 genérico posibles.

1

Para Kuznetsov (2015: 31), 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.” 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: 1) 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.”

1

2

Ante la proliferación de definiciones y acepciones, Zeraoui recomienda el uso de la paradiplomacia como un concepto paraguas. Tavares (2016: 7-9) 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

2

locales, política exterior local, diplomacia regional, diplomacia plurinacional, postdiplomacia, micro diplomacia. Para fines de este libro, nuestro entendimiento de lo que es la paradiplomacia es 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.

¹ Para Oddone (2019), más allá de definiciones, amplias o restrictivas, lo cierto en el estudio de la paradiplomacia es que éste 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. ¹ 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: 189), ¹ cerca de 70% de las ciudades del mundo participan en una red municipal transnacional y los AH son un instrumento central de su actividad internacional. 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.

³ Crikemans (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, ³ 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: 40-47) 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 un 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 líderes). 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 nacionalismo (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: 45-46) 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).

³ 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: 17-18)— 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: 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 no-estatales en el sentido de los movimientos sociales o las organizaciones no-gubernamentales; sin embargo, su conceptualización como agentes no sólo 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; Creiekemans, 2010). También plantean interesantes estudios de caso algunas regiones francesas, el País Vasco en España y ciertas regiones alemanas (Lecours, 2008). Lo que contrasta con lo que Deshayes, et. al. (2014: 11) 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: 11), 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”.

Los estudios de la paradiplomacia en México

En México el estudio de la paradiplomacia apareció tráficamente. 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; 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: 1).

La ley permite pero limita la actividad paradiplomática, siendo clara en que la manera en que ésta 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: 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 (2006: 14) 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”.

³ 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.

³ Lecours (2008: 12) 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”.

¹ 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 se basa en “Conectar ¹⁶ 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 ²⁴ 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 el fortalecer a los gobiernos locales como uno de los elementos de la toma de decisiones en el mundo; promover gobiernos locales y regionales fuertes, representativo 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; 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. La Agenda Global cuenta con tres líneas de acción: acción local, acción nacional y acción internacional.

Si bien es cierto que existen varias modalidades, Lara, Añorve y Zamora (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 atraktividad 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. México contaba, para 2015, con 391 hermanamientos, lo que representaba 41.47% de los acuerdos interinstitucionales firmados por gobiernos locales (Schiavon, 2015: 119). La centralidad que gozan los AH es documentada por Calvento et al. (2014: 12), quienes, para el caso argentino, concluyen: “Mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los hermanamientos”. En Calvento (2016: 310) hallamos que tan sólo *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: 58), “por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre”. 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 sólo 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: 39), se ha visto influido por los diferentes referentes internacionales, transitando desde 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 AII –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 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: 33) 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.

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 elites 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 ³ *expertise* en minería de la Universidad de Guanajuato lo que resultó atractivo para la West Virginia University; el ³ 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, ³ “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 ³ un actor internacional es asumir el liderazgo en algún tema de la agenda internacional y tratar de resolverlo (Trejo y Camhaji, 2014).

² 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, ² 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 ² olvida la gestión. Buena parte de los AH son vigentes mientras gobiernan sus impulsores, una vez que éstos han dejado el gobierno, el AH queda en el olvido. Estas situaciones son reseñadas por diversos autores ² (Velázquez, 2007; Ruiz, 2009; Arana, 2015; Ponce, 2008a).

² 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 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”. En 1965 la ONU, en su resolución 2058, reconoce “que se debían fomentar los hermanamientos entre ciudades de forma ¹ permanente como medios de cooperación” (Cfr. Ruiz, 2009: 260).

¹ De acuerdo con Zaharna (2009: 95), 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”. Como destaca Jain (2005: 66),

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”, esperando beneficios mutuos. Para tres AH entre Ciudad de Rafaela, Argentina, y ciudades alemanas, italianas y españolas, Cabaña (2020) destaca la importancia de la migración.

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 con Shiyán, China, se han limitado a “apretones de mano” y limitados intercambios estudiantiles y de arte; sin embargo, destaca claros dividendos del AH con Asof, Rusia, AH que tiene 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, su carácter protocolario, pueden generar resultados. Éstos pueden ser asistenciales, en una lógica Norte-Sur: donativos de ambulancias, camiones de bomberos y/o escolares, algo típico en los AH Estados Unidos-América Latina (Añorve y Díaz, 2018); pueden detonar vuelos directos entre ciudades (Boyer, 2002) o colaboración en asuntos concretos: moda, industrial creativas o seguridad alimentaria (Lara y Hernández, 2019). En algunos casos (e.g., el AH Tegucigalpa-Nueva Orleans), este acuerdo obedece casi exclusivamente a razones de mercado, con lo 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, Bruin y Dupuis (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 sólo continuidad, sino un enorme crecimiento después del fin de la Guerra Fría y en lo que va del siglo XXI. En Jalisco, Barba (2019: 292) destaca que, en el sexenio

de Alberto Cárdenas 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; de hecho, 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, Natarjan y Delios, 2016); por otro, su falta de especificidad hace que la generalidad con frecuencia reduzca la efectividad en los vínculos al no existir líneas prioritarias de acción. Los AH, por su falta de especificidad, un seguimiento irregular e incipientes resultados (Padilla, 2019) son considerados ineficientes y/o instrumentos intermitentes (Villarruel, Rua y Morales, 2019).

Cremer, Bruin y Dupui (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, económico, pero cuyos resultados o beneficios sean gozados por individuos y por la comunidad en su conjunto. Para Cremer, Bruin y Dupui (2001: 384) la idea es evitar que los AH sean “romanticismo costoso”.

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 Vázquez y Jauregui (2017) permite darnos cuenta de que, los AH registrados ante la SER, no son sino la punta del *iceberg*, sugiriendo que para 2005, la SRE estimaba en unos 900 los AH, aunque reconocía que sólo 120 ciudades estaban debidamente hermanadas.

Podría entonces decirse, sin exageración, y basándonos en los 363 AH que documenta Schiavon (2020), que tan sólo 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 sólo para Guanajuato, por dar un ejemplo, como demuestran Añorve y Díaz (2018: 45), Schiavon (2015) reportaba once AH entre los veinte acuerdos interinstitucionales de los municipios y de la entidad. Añorve y Díaz documentan, tan sólo en Guanajuato capital, 33 AH, de los cuales 21 serían con ciudades en el extranjero, al tiempo que sólo 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, Carcedo, Defelippe y Mutti (2014: 12), para el caso argentino, concluyen que “Mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los hermanamientos”. 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: 103). De aquí se desprende que el AH no es valioso en sí mismo, sino que en gran

medida tiene que ver con consideraciones geopolíticas y 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, Natarajan y Delios (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 525 700 millones de dólares. En su conjunto, las actividades de AH alrededor del mundo, en 2014, fue de 18 500 000 millones de dólares (Hu, Natarajan y Delios 2016); más aún, 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 concluir que los AH no sirven. Hu, Natarajan y Delios (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: 3) 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.

Baycan-Levent, Gülümser y Kundak (2010: 1204-1205) 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: 17) destacan la participación de la Cámaras de Comercio y sentencian: “las actividades internacionales continuarán en los municipios ‘sin importar lo que diga el presidente Trump’”.

Berensztein y Bohmer (s/f: 36-37) 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 sólo 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, partiendo 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, Vázquez y Jáuregui (2017) abordan la racionalidad de los AH, en general, y de Monterrey en específico. Advierten: “En efecto, las ciudades mexicanas sólo son hermanas por tres razones, a saber: históricas, sociales y económicas” (Tovar, Vázquez y Jauregui, 2017: 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: 553) identifican una clara racionalidad en los AH chinos: Pekín se hermana con ciudades capitales, mientras que Shanghai 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, que el 11 de septiembre de 1959 propuso un programa de “diplomacia de ciudadanos” mediante una intensa comunicación entre los estadounidenses y resto de los habitantes del hemisferio. 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: 264; Luna y Ballesteros, 2005: 15); el modelo estadounidense (Luna y Ballesteros, 2005), que prioriza la participación ciudadana; 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: 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: 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.

4 Los AH de la primera etapa, como ya hemos comentado, raramente iban más de allá cartas de intención, 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 esquema de donaciones Norte-Sur, siendo receptores, en el mejor de los casos y/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: 69).

A un nivel estructural diversos autores (Luna y Ballesteros, 2005; Ruíz, 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, 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.

2 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., sólo que de manera muy puntual. El AHAA es parte del esfuerzo institucional para dar orden y racionalidad a los instrumentos utilizados por los gobiernos locales y subnacionales por parte de la SRE. El AHAA diseñado por la SRE como instrumento de cooperación internacional se ha homologado a los llamados acuerdos interinstitucionales (AII) 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: 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 éstas fueron establecidas por los cauces legales adecuados” (SRE, 2007: 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 sólo 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, 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; asimismo, 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 de mediano y largo plazo.

Finalmente, el “Programa de Internacionalización de Ciudades Mexicanas para un Desarrollo Sustentable Local” (SRE, 2021) ¹ 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 sólo 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 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.
- Berensztejn, 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*, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Castells, M. (2008). *La era de la Información. La sociedad red* Vol. 1. Ed. Siglo XXI.
- City of South Bend. (2010). Office of the Mayor [oficio], 5 de marzo, 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 Editions.
- 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). Chillicothe Corp. *Forbes ASAP*, 4 de noviembre, 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 atraktividad 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.
- Leffel, B. y Amiri, S. (2018). Sino-U.S. sister cities relations: Subnational networks and paradiplomacy. *Rising Powers Quarterly*, 3(3), 111-125.
- Lecours, A. (2008), *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*, Holanda: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- 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.
- Le Saux, A. (2015). Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 19-32.
- 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). COLMEX.
- 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 Berneo (coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 67-103). Congope/Ediciones 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, Esther. (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*, IX (25), 107-140.
- Rodríguez, S. (2006). *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Cámara de Diputados (LIX Legislatura), Gobierno del Estado de Chiapas, MAP.
- 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.
- Romero, J. (2018). Instalan esculturas en honor a estudiantes. *Periódico AM*, 27 de mayo.
- 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*. Editorial 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). Ed. 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), en Documento de trabajo, 201. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 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). (2007). *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID)*.
- 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*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero/Fundación Konrad Adenauer.
- 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, E. Des Chapelles (coords.). (2014). *Acción internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina*. Embajada de Francia en México: Le Cavalier Bleu Editions.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- 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. *Documentos de trabajo del CIDE*, (151), 1-27.
- 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., 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*. Volumen 1. Diputación de Barcelona.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31
- Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. ITESM - Montiel y Soriana Editores.
- Zearoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia, *Desafíos*, 28(1), 15-34.

Capítulo 2. El mapa de acuerdos de hermanamiento de México: visualización de sus flujos y temporalidad³

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.02>

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, son los Acuerdos de Hermanamientos la modalidad más socorrida de paradiplomacia ya sea de ciudades, municipios y/o estados buscando 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 Hermanamientos, sus motivaciones y utilidades en el mundo; seguido de la evolución de estos, sus modalidades y resultados en México. .

Palabras clave: acuerdos de hermanamiento, ciudades hermanas, gobiernos locales mexicanos, relaciones internacionales

³ La elaboración y edición de este capítulo fue responsabilidad principalmente del equipo del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID). Los insumos de este capítulo son de responsabilidad conjunta. Esther Ponce Adame y Santiago Maldonado Rojas se encargaron del análisis e interpretación de los datos georreferenciados derivados del Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM). Cabe destacar que el núcleo de partida son los datos procesados por Daniel Añorve Añorve de la Universidad de Guanajuato. El MAHM es fruto de la colaboración entre la Universidad de Guanajuato y el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID). Se extiende un especial agradecimiento a Claudia Sainz del CGCID, por su apoyo en la elaboración de este capítulo.

El MAHM es resultado de un esfuerzo colaborativo entre la Universidad de Guanajuato (UG) y el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), que conjuga aportes técnicos e intelectuales de ambas instituciones. Su desarrollo refleja la complementariedad de capacidades técnicas y analíticas entre ambas instituciones y evidencia el potencial del trabajo conjunto para generar conocimiento aplicado a las relaciones internacionales desde lo local.

Introducción

A partir de la base de datos del MAHM —que integra más de 430 AH municipales y estatales el capítulo identifica patrones de concentración geográfica, evolución temporal y orientación temática de los acuerdos. Asimismo, se analizan posibles factores explicativos de la firma de AH por parte de los gobiernos locales, en función de su visibilidad, racionalidad institucional y vínculos estratégicos. Finalmente, se discuten los desafíos metodológicos y operativos del MAHM como herramienta en construcción, así como se proponen líneas futuras de investigación e intervención para fortalecer, por ejemplo, la cooperación descentralizada, la transfronteriza y otras formas de cooperación. Asimismo, orientar mejor la toma de decisiones en temáticas como comercio, cultura, educación, migración en los vínculos que con otras ciudades, regiones, estados, provincias, departamentos, etcétera se quieran establecer en el marco de la acción exterior de los gobiernos municipales y estatales mexicanos.

Cartografiar la paradiplomacia: aportes de una herramienta georreferenciada para el estudio de los vínculos subnacionales

Si bien los Acuerdos de Hermanamiento han sido un instrumento reconocido dentro del estudio y práctica de las Relaciones Internacionales y la Política Exterior de los países, su estudio aún presenta importantes vacíos. Estos vacíos, en parte se deben a la limitada disponibilidad de datos sistematizados sobre registros de dichos acuerdos, así como a la escasa existencia de análisis integrado de estos datos, así como de estudios de caso que analicen su contenido, temporalidad o efecto. Esta falta de documentación ha dificultado la posibilidad de valorar de manera más precisa su componente estratégico o la continuidad, resultados y efectos sociales, culturales, económicos o institucionales derivados de la instrumentación de los AH en los territorios locales.

Frente a tal problemática, surge la necesidad de contar con herramientas que no solo registren y almacenen estos acuerdos, sino que permita analizarlos territorial, temporal y temáticamente. La pregunta entonces que, invita este capítulo, es ¿Para qué nos sirve un mapa?

Más allá de su función descriptiva, una herramienta georeferenciada permite visualizar lo que de otra forma permanece disperso o fragmentado, identificar patrones de

comportamiento, relaciones territoriales y vacíos institucionales. Es precisamente bajo esta lógica que se concibe el Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM), desarrollado por el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID) en colaboración con la Universidad de Guanajuato, en el marco del proyecto de frontera CF-2023-I-1869 financiado por el entonces Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT) de México.

El MAHM como se le ha denominado en su nombre corto, es un instrumento orientado a subsanar parte de estas limitaciones a la que se hacía referencia en los párrafos previos. Este Mapa se distingue por su capacidad para ofrecer una representación geoespacial y temporal de los AH, permitiendo identificar patrones de concentración, evolución, temáticas y sectores predominantes en la actividad internacional de los gobiernos subnacionales mexicanos. Esta herramienta no solo facilita el análisis empírico, sino que también potencia la generación de nuevas preguntas de investigación, la formulación de hipótesis analíticas en campos como las relaciones internacionales, la geografía política, la administración pública y los estudios de la cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo, por supuesto, en estos últimos a la cooperación descentralizada y a la cooperación transfronteriza. Brinda también soporte metodológico a quienes diseñan, ejecutan o estudian políticas de acción internacional desde lo local, por supuesto, a aquellos que parten del estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales y regionales desde la llamada paradiplomacia.

Dentro del proyecto de investigación del cual forma parte del MAHM, como este libro, esta herramienta geográfica fue el primer producto entregable y constituye una base muy importante del resto de los insumos de investigación que se fueron generando durante los años del proyecto, tales como artículos académicos, análisis comparados, infografías y visualizaciones temáticas. El propósito es que se continúe enriqueciendo y mejorando para que sirva de base en investigaciones futuras, pero también les sea de utilidad a los y las tomadoras de decisión de los gobiernos mexicanos y aquellos otros actores locales, regionales, nacionales y extranjeros, para acrecentar, desde un marco de visibilidad, funcionalidad, institucionalidad y racionalidad los vínculos internacionales. Puede consultarse en línea a través del Museo Virtual de Ciudades Hermanas de la Universidad de

Guanajuato (<https://www.museovirtualug.org>) y del repositorio del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (<https://www.cgcid.org>).

Este esfuerzo representa un hito en la visualización y análisis de los hermanamientos en México, pero también busca dialogar con experiencias similares a nivel nacional como a nivel internacional. Sobre el particular, durante la revisión del estado del arte en esta materia, se identificaron únicamente dos esfuerzos actuales comparables. El primero corresponde a los informes de *Sister Cities International*,⁴ organización estadounidense con amplia trayectoria en la materia, cuyo último informe público sobre AH data de 2018. El segundo es el *Mapa de Diplomacia Multinivel* publicado por la organización *Truman Center* que recopila más de tres mil acciones paradiplomáticas de ciudades y estados de Estados Unidos, incluyendo hermanamientos. En el caso de México, cabe mencionar también el *Mapeo de proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*⁵ elaborado por el CGCID, en el marco de la cooperación entre la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este Mapeo se publicó en 2017, en él además de constituir un ejercicio de georeferenciación, a partir de una serie de categorías y dimensiones, se pudieron conocer e identificar motivaciones, capacidades institucionales, así como modalidades, esquemas, sectores, temáticas en las cuales se concentra la participación de los estados y municipios en la cooperación internacional (AMEXCID, PNUD & CGCID, 2017).

Desde su primera publicación en el otoño de 2023, el MAHM ha sido actualizado dos veces: una en el primer semestre de 2024, alcanzando los 427 acuerdos y, otra en marzo de 2025, llegando a un total de 434 AH registrados a nivel estatal y municipal. Estas actualizaciones reflejan el dinamismo de la acción internacional local.

Este capítulo se divide en tres partes. La primera presenta los hallazgos generales derivados del análisis de los AH registrados en el RAI. En un segundo apartado, se propone una interpretación sobre los factores que motivan la firma de estos acuerdos por parte de los

⁴ Véase para mejor referencia en este libro, Capítulo 5

⁵ Véase [MAPEOFINAL HR 310518-compressed.pdf - Google Drive](#) (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), 2017). Aquí puede visualizar el Mapeo <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1CzG-zL5LuWCTsnZrQgA-5vkvF6M&%3Bll=25.274746251296342%2C-&ll=18.989140678777527%2C-95.37913549999999&z=4>

gobiernos locales, utilizando para ello la dimensión de racionalidad del modelo VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización). Finalmente, se presentan las conclusiones generales, donde se destacan los principales patrones observados, se discuten las limitaciones actuales del MAHM y se proponen líneas de mejora y de investigación futura para fortalecer el valor como instrumento geoespacial de análisis en el campo de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada y transfronteriza.

Hallazgos generales del MAHM: Patrones territoriales y temáticos de los AH en México

Aproximadamente el 45% de los Acuerdos Interinstitucionales (en adelante AII) que se pueden encontrar en el RAI representan Acuerdos de Hermanamiento; los demás AII, en su mayoría son, por ejemplo, acuerdos entre universidades, convenios con organismos multilaterales y otros actores estatales y no estatales del sistema internacional.

Solamente dos entidades federativas no cuentan con AH registrados en el RAI, siendo estas Baja California Sur y Tlaxcala. En esta línea, cabe resaltar el caso de Tabasco que en la versión original del MAHM de 2024 no contaba con AH registrados, sin embargo, en la versión de 2025 ya se pueden observar dos hermanamientos correspondientes al municipio de Tenosique con homólogos en la región adyacente a la frontera sur de Petén, Guatemala, entre cuyas características centrales está el nivel importante de flujo migratoria en esta frontera. En cuanto al resto de entidades, se puede observar que seis de los treinta y dos estados acumulan el 50% de los AH registrados en el RAI, siendo estos Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Michoacán, Quintana Roo y Guanajuato.

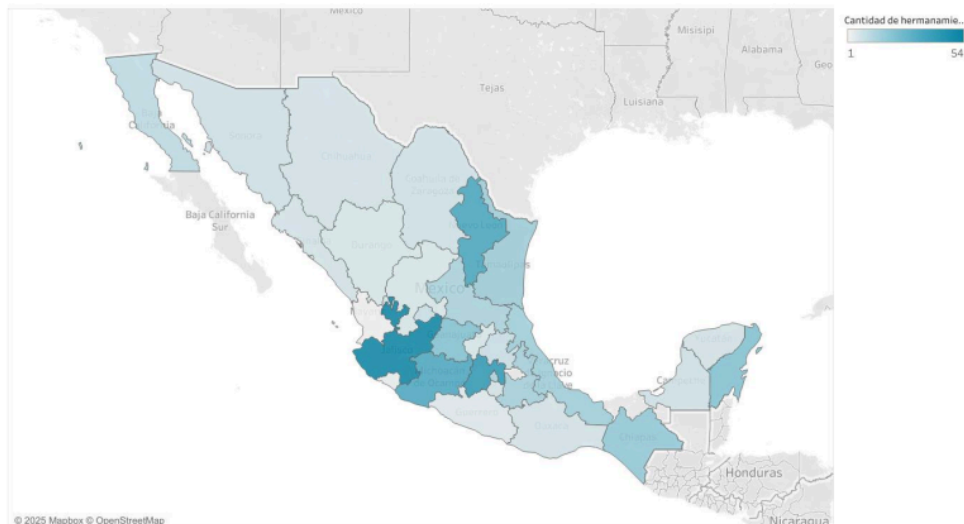
Michoacán y Guanajuato comparten la característica de ser dos de los estados que, históricamente, han tenido los mayores flujos de población migrante hacia los Estados Unidos de acuerdo al Índice de Intensidad Migratoria del Consejo Nacional de Población, lo que puede explicar, en parte, la cantidad importante de hermanamientos, algunos de ellos vinculados a intereses compartidos con sus contrapartes en Estados Unidos por la presencia importante de población de origen mexicano y sus vínculos con sus comunidades de origen. Por otra parte, en el caso de Jalisco, Estado de México y Nuevo León, observamos que, este volumen significativo de acuerdos de hermanamientos formalizados y registrados, puede explicarse, además del factor migratorio al papel que estas entidades federativas tienen en materia de comercio exterior hacia los estados de la Unión Americana, y el conjunto de

instituciones de educación superior, centros de investigación y tecnológicos que los lleva, no solo a ser de los estados con mayor índice en materia de ciencia, desarrollo tecnológico e innovación, sino también de los que tienen un importante dinámica de internacionalización de sus universidades, muchas de ellas, con acuerdos con sus contrapartes en el extranjero.

Si se considera que el 91.5% de los AH registrados en el RAI corresponden a gobiernos municipales, resulta coherente que siete de los diez municipios con mayor número de AH (Monterrey, Guadalajara, Isla Mujeres, Toluca, Uruapan, Morelia y San Miguel de Allende) pertenezcan a las entidades mencionadas anteriormente. Los tres casos que no siguen este patrón corresponden a los municipios de Puebla, San Luis Potosí y Mazatlán con 14, 10 y 9 hermanamientos respectivamente.

Figura 1. Vista del MAHM para cantidad de Hermanamientos por entidad federativa

Cantidad de hermanamientos por entidad federativa: Todo



Fuente: MAHM

Para realizar este tipo de análisis, el MAHM permite visualizar la participación que los municipios de cada entidad tienen en la firma de hermanamientos. Con esto, Jalisco cuenta con el mayor número de municipios (23) que han registrado algún AH en el RAI. A

esta entidad le siguen Michoacán (17), Estado de México (16), Sonora (14) y Nuevo León (11).

Tabla 1. *Número de AH registrados en el RAI y número de municipios con AH por entidad federativa*

Entidad	AH en el RAI	Municipios que participan	Entidad	AH en el RAI	Municipios que participan
Aguascalientes	8	3	Morelos	6	3
Baja California	11	4	Nayarit	1	1
Campeche	8	4	Nuevo León	37	11
CIUDAD DE MÉXICO	14	2*	Oaxaca	7	3
Chiapas	20	6	Puebla	15	1
Chihuahua	6	3	Querétaro	5	1
Coahuila	7	5	Quintana Roo	23	6
Colima	3	2	San Luis Potosí	15	3
Durango	5	3	Sinaloa	9	1
Edomex	44	16	Sonora	17	14
Guanajuato	22	9	Tabasco	2	1
Guerrero	4	2	Tamaulipas	17	10
Hidalgo	8	5	Veracruz	16	8
Jalisco	57	23	Yucatán	6	1
Michoacán	36	17	Zacatecas	5	2

*Los AII de CIUDAD DE MÉXICO en el RAI no se clasifican por alcaldías si no que todos corresponden directamente a la categoría CIUDAD DE MÉXICO. La otra categoría que se cuenta como segundo Municipio es el Zoológico de Chapultepec por el Hermanamiento que tiene con el Zoológico de Higashiyama.

Fuente: MAHM

Como otra de las herramientas de visualización del MAMH, este permite ver la temática que sigue un hermanamiento. De manera general, la temática más frecuente, abarcando casi un 80% del total, es aquella denominada como “hermanamiento” donde se especifica el interés de los participantes en profundizar lazos de amistad y cooperación (esto considerando que solamente el 45% de los AII en el RAI, son hermanamientos).

Sin embargo, a partir de 1999 es posible apreciar que la firma de hermanamientos multitemáticos empezó a incrementarse llegando a tener actualmente un 12.25% del total de AH registrados.

Este incremento exponencial que se observa en el MAHM a partir de los inicios del nuevo milenio, se encuentra en correspondencia directa con el auge que sus vínculos internacionales como en el reconocimiento de la centralidad que en temas diversos de las agendas bilaterales, regionales o globales se les reconoció a los gobiernos locales, desde aquellos vinculados a sectores como el comercial, el medio ambiental, científico, tecnológico e innovación, desarrollo urbano, rural, hasta aquellos vinculados a sectores sociales, como el migratorio, entre otros (Ver gráfica 1).

De tal forma, las temáticas o sectores particulares sobre los cuales se observa una elevada incidencia de los acuerdos de hermanamientos suscritos y registrados en el RAI son aquellos correspondientes al factor económico, educativo, cultural, de desarrollo urbano, agricultura, comercio, cultura, turismo y desarrollo municipal, afiliación zoológica, seguridad y turismo, y por último, transparencia y finanzas públicas.

Tabla 2. *Recuento de Hermanamientos para cada temática registrada en el RAI*

Temática	Cantidad de AH	Porcentaje del total de AH%
Hermanamiento	325	79.65%
Multitemático	50	12.25%
Económico	17	4.16%

Educación	7	1.71%
Cultura	3	0.73 %
Desarrollo Urbano	1	0.24%
Afiliación Zoológica	1	0.24%
Agricultura	1	0.24%
Comercio, cultura, turismo y desarrollo municipal	1	0.24%
Seguridad y turismo	1	0.24%
Transparencia y finanzas públicas	1	0.24%

Fuente: MAHM.

Ahora bien, como se ha dicho en otros trabajos de los autores, Ponce Adame (2005), Ponce Adame (2008), Ponce Adame (2013), Añorve (2020), Añorve (2022), entre otros, los estados y municipios firman hermanamientos de acuerdo con sus intereses y características particulares. Como se mencionó anteriormente, Ciudad de México cuenta con el único hermanamiento de afiliación zoológica debido a su hermanamiento entre el Zoológico de Chapultepec y el Zoológico de Higashiyama, Japón. Por otra parte, el estado de Puebla en 2008 firmó el AH bajo la temática de agricultura con la provincia de Kangwon, Corea del Norte siendo este el único AII firmado con este país.

En el 2021 el Estado de México firmó con Laredo, Estados Unidos el único hermanamiento con la temática de comercio, cultura, turismo y desarrollo municipal para seguir la relación de hermandad que existía desde el año 2017.

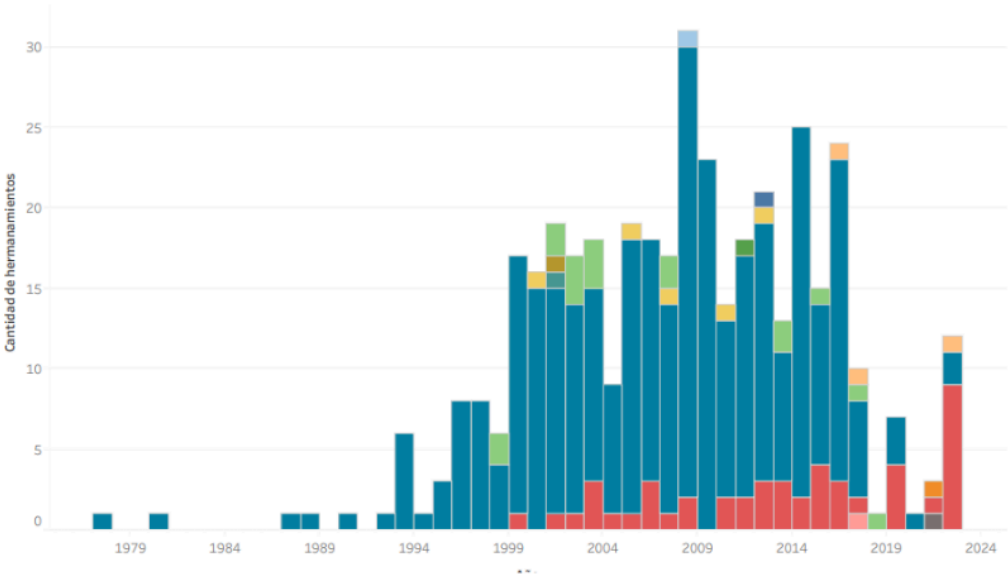
A pesar de que el desarrollo urbano es una de las temáticas integradas en los hermanamientos multitemáticos, el municipio de Mexicali, Baja California posee el único AH bajo esta rúbrica específica con el municipio de Sao Jose dos Campos, en Sao Paulo Brasil.

Como otro caso particular, Acapulco, Guerrero es el único municipio que cuenta con un hermanamiento de seguridad y turismo. Este fue firmado en 2017 con la ciudad de Eilat, Israel y cuenta con una escultura titulada “Ballena Shalom” como signo de visibilidad del

acuerdo y las relaciones entre México e Israel. Por último, el único AH de transparencia y finanzas públicas es un AII más reciente firmado en 2021 entre el municipio de Chihuahua y la capital boliviana La Paz.

El MAHM permite visualizar los años en los que se firmaron los AH que están registrados en el RAI mediante una línea del tiempo (Ver gráfica 1). Con un promedio de 11.42 AH firmados cada año, se puede observar que a partir de 1995 los AH fueron cada vez más populares encontrando su pico en el año 2008. No obstante, después de 2017 se observa una caída en el hermanamiento de ciudades mexicanas, solo encontrando un repunte hasta 2024.

Gráfica 1. Visualización de línea del tiempo para la firma de AH registrados en el RAI



Fuente: MAHM.

En cuanto a la temporalidad de la firma de Hermanamientos analizada desde cada entidad federativa, no se ha encontrado alguna tendencia relevante; no obstante, resulta importante destacar el caso de Sonora, en la cual, durante 2023, fueron nueve de sus municipios los que celebraron diez AH con contrapartes en Arizona; el mayor número de AH en un mismo año por una misma entidad desde que inició el registro de estos instrumentos en el RAI. La única ocasión equiparable corresponde al año de 2016 cuando Chiapas celebró

siete AH, de los cuales, seis, fueron del municipio de Ángel Albino Corzo con contrapartes en Guatemala.

Por una parte, las relaciones entre Sonora y Arizona tienen antecedentes formales con la creación de la Comisión Sonora – Arizona en 1959 bajo el objetivo de “estimular las relaciones y el desarrollo global de ambos estados” (CGCID, AMEXCID & PNUD, 2017, pp. 86)⁶.

Figura 2. *Visualización de proyectos e iniciativas de cooperación internacional al desarrollo a nivel subnacional*



Fuente: CGCID, AMEXCID Y PNUD, 2017.

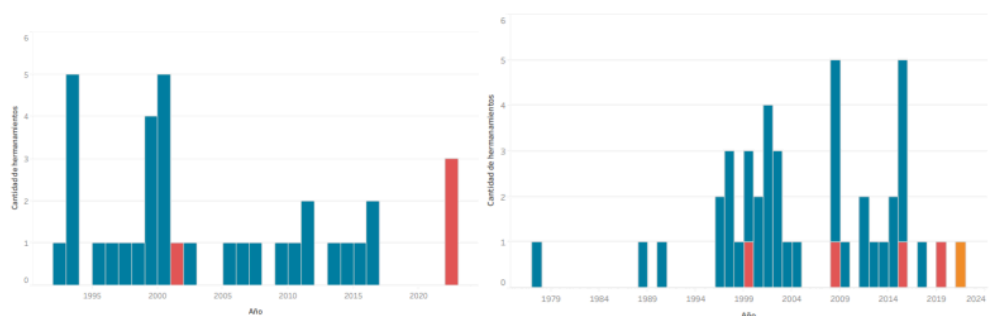
De manera específica, los AH del 2023 surgieron a raíz de una visita de alcaldes de Sonora a Arizona para estrechar las relaciones comerciales y para lo cual se contó con el acompañamiento del gobierno del estado y el Consulado General de México en Phoenix (García, A, 2023).

⁶ Si se quiere visualizar los proyectos y acciones de cooperación que se tenía con Arizona en el momento del levantamiento del Mapeo de proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México (CGCID, AMEXCID & PNUD, 2017) vea el siguiente link <https://bit.ly/mapeoCGCID>

Por otra parte, el caso de Chiapas fue en respuesta a una estrategia del gobierno municipal para estrechar las relaciones con Guatemala en materia de combate a la pobreza e impulso al desarrollo entre los territorios (Villatoro, D, 2016).

Esta misma función resulta de utilidad si se quiere estudiar la temporalidad de la firma de hermanamientos a partir de periodos de gubernaturas y presidencias municipales, por ejemplo, en el caso de Nuevo León es visible una brecha en la firma de AH de este estado durante la gubernatura 2018 – 2021, o bien, el visible impulso a estos instrumentos durante el periodo 2011 – 2017 en el Estado de México.

Gráfica 2. *Visualización temporal de los AH para Nuevo León (izquierda) y Estado de México (derecha)*



Fuente: MAHM.

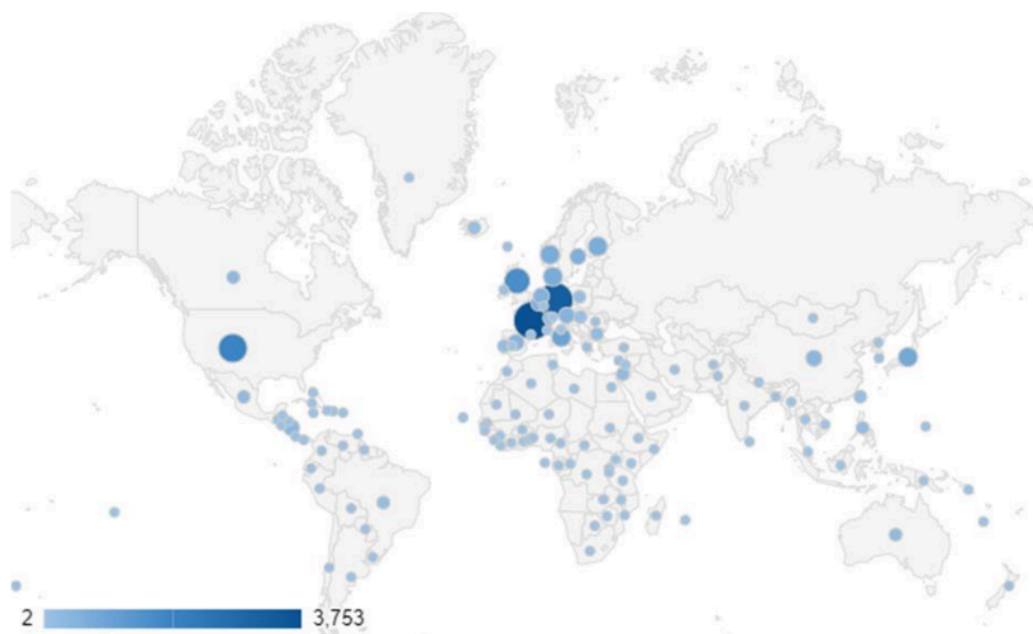
Lectura geográfica y comparada de los AH: Aportes empíricos desde el MAHM

Lo procedente ahora es hacer una lectura de qué países son prioritarios para los gobiernos subnacionales mexicanos a la hora de firmar AH. Entre algunos de los primeros estudios que se registraron sobre los Acuerdos de Hermanamientos a partir de su análisis geográfico, es el de Wilbur Zelinsky (Zelinsky, 1991), geógrafo de la Universidad de Pennsylvania State, quien, a finales de los ochenta, con el auge de la globalización y de los inicios de los estudios sobre paradiplomacia, estudió el fenómeno, tanto como práctica paradiplomática y económica, como su aporte en el análisis de la transnacionalización de la cultura y de las relaciones humanas. Es el estudio de Zelinsky, uno de los predecesores en reunir datos de la firma de Hermanamientos entre ciudades y estados pertenecientes a diferentes países y regiones del mundo. Con estos datos, integrados a partir de la consulta y revisión de diversas

fuentes, dio cuenta de 11, 283 hermanamientos hasta 1988, que ya mostraban algunas variables de análisis.

Por ejemplo, en el mapa de abajo, de elaboración propia, - construido a partir de sus hallazgos- se observa que es en Estados Unidos, los países de la hoy Unión Europea y Japón, donde se presentan mayor número de hermanamientos. Estos tres casos responden al auge que este tipo de instrumentos tuvo durante las primeras décadas del orden bipolar de la posguerra donde los hermanamientos funcionaban para establecer alianzas entre ciudades que alguna vez pertenecieron a bloques enemigo, claro ejemplo es la firma de 78 AH entre ciudades japonesas con ciudades estadounidenses entre 1955 y 1964, comenzando con St Paul, Minnesota y Nagasaki; así como también Riverside, California y Sendai, San José, California y Okayama y San Diego, California y Yokohama. (Toyoda, 2016).

Figura 3. *Número de Hermanamientos por país hasta 1988*



Fuente: elaboración propia con la información de Zelinsky, 1991.

Del análisis de estos datos, Zelinsky llega a algunas conclusiones, por ejemplo, que el número de hermanamientos responde al nivel socioeconómico y de desarrollo de cada uno

de los gobiernos locales. Esto también explica porque en el mapa se visualiza principalmente Estados Unidos, los países de Europa Occidental⁷ y Japón como los lugares con mayor prevalencia de acuerdos.

Esto, a su vez, está relacionado con los flujos económicos que pasan por la ciudad, las diversas culturas y sociedades que conviven en el espacio resultado, entre otros, de flujos migratorios y el turismo. Por ejemplo, para los datos recabados en Estados Unidos, el estado de California registró el mayor número de Acuerdos (355), superando así la suma de los siguientes cinco estados en la lista, el segundo siendo Florida con 92 registros (Zelinsky, 1991).

Un segundo factor identificado fueron las coincidencias históricas y culturales entre las ciudades, lo cual considera ciudades que alguna vez pertenecieron a la misma entidad, por ejemplo, antiguas colonias. Además, este factor podría explicar los hermanamientos entre alguna ciudad con una diáspora importante con la ciudad de origen de este grupo. Experiencias de este tipo pueden ser los numerosos hermanamientos entre México y España, Portugal y Brasil o Francia y Canadá (Zelinsky, 1991).

Por último, si hacemos una revisión de esos acuerdos de hermanamientos georreferenciados por Zelinsky (1991) y aquellos que se han georreferenciado en el MAHM (2023), existe otro factor incuestionable en su firma, aquellas ciudades que tienen el mismo nombre, que su nombre comparte una raíz, o bien una historia compartida. Bajo este motivo, se podría mencionar, la Conferencia Permanente de Ciudades de Santiago que incluyó a Santiago de Querétaro, Santiago de Cuba, Santiago de Compostela, Santiago de Chile, Santiago de Veraguas, Santiago de Atitlán, Santiago del Estero y Santiago de los Caballeros y León.

El último factor, tal vez el principal, se vincula con la geopolítica en las relaciones internacionales y la coyuntura, en su caso, también con la historia en las relaciones bilaterales entre los países. Por ejemplo, Zelinsky plantea cómo los hermanamientos de ciudades estadounidenses con ciudades iraníes pausaron sus actividades a partir de 1979, o bien como se propiciaron y fueron incrementando los hermanamientos entre ciudades japonesas y estadounidenses, o como, se impulsaron los hermanamientos entre ciudades francesas y

⁷ Véase en este libro Capítulo 5.

alemanas en el periodo de Posguerra, como un medio de pacificación y reconciliación⁸. También podemos observar casos recientes, como se ha incrementado la participación de las provincias chinas en la firma de acuerdos de hermanamientos con una diversidad de contrapartes en el mundo.

Si bien se considera que la distancia geográfica entre las ciudades hermanas es un factor lógico que explica sus relaciones, los resultados también muestran que, esta proximidad también puede tener una historia de conflicto o distanciamiento entre países que incide en que no existan condiciones de hermanamiento entre ciudades o estados vecinos, como es el caso, de India y Pakistán al momento del estudio.

A partir de estos factores encontrados por Zelinsky, se han hecho varios supuestos que pueden determinar la racionalidad para la firma de un hermanamiento desde algún gobierno estatal o municipal mexicano. Se considera que el conjunto del país preferirá celebrar AH con sus vecinos, especialmente con Estados Unidos, país con el que la relación bilateral ha sido prioritaria por más de dos décadas. En segundo lugar, los gobiernos preferirán establecer AH con la ex metrópoli (España). En tercer lugar, con países de América Latina y el Caribe, debido a la afinidad lingüística, histórica y cultural. Finalmente, que los AH con importantes socios comerciales (Canadá, países de la UE, Japón y China) también harán que estos países superen al resto del mundo como socios en los AH.

Con ayuda del MAHM se puede visualizar que el 79.72% de los AH registrados en el RAI se concentran en ocho países, de los cuales todos cumplen con alguno de los supuestos expuestos arriba. De hecho, son pocos los casos de AH que no cumplen con alguno de estos factores como los hermanamientos con homólogos en Corea del Norte, Ghana, Jordania, Kuwait o Vietnam.

Estos cinco hermanamientos que caen fuera de la racionalidad propuesta siguen temáticas generales, es decir, son hermanamientos amplios o multitemáticos. A excepción del hermanamiento de Puebla con Corea del Norte en el cual su temática fue estipulada en materia de agricultura. Por otra parte, el AH entre Toluca y la ciudad de Da Nang, Vietnam se centró en cinco áreas de cooperación: comercio, inversiones y coinversiones; educación, cultura, turismo, deporte, ciencia y tecnología; equidad de género y cambio climático. Este

⁸ Véase en este libro Capítulo 5

es el primer hermanamiento entre México y Vietnam en los cuarenta años de relaciones diplomáticas entre ambos países (González, 2015).

Figura 4. *Visualización hermanamientos que no cumplen con los supuestos de Zelinsky, 1991*



Fuente: Elaboración propia.

Al igual que en el caso anterior, el hermanamiento entre Ciudad de México y la Ciudad de Kuwait, firmado en 2011, aún vigente, es un hermanamiento registrado en el RAI como multitemático, pero centrado principalmente en el intercambio económico y comercial, la cooperación científica y técnica y otros proyectos de interés entre ambas ciudades. Otro acuerdo registrado como multitemático y, por tanto, tiene multiplicidad de áreas de cooperación es el AH entre Guadalajara y el Área Metropolitana de Accra, capital de Ghana, cuyo enfoque radica en áreas como cultura, turismo, desarrollo económico, vínculos comerciales, educación y desarrollo de empresas creativas y tecnología.

En el caso del hermanamiento entre Yucatán y la autoridad regional de Petra, Jordania, como un AH estadual, fue firmado en 2017 con una vigencia indefinida. Sus áreas centrales de cooperación son turismo, cultura, desarrollo económico, deportes y educación.

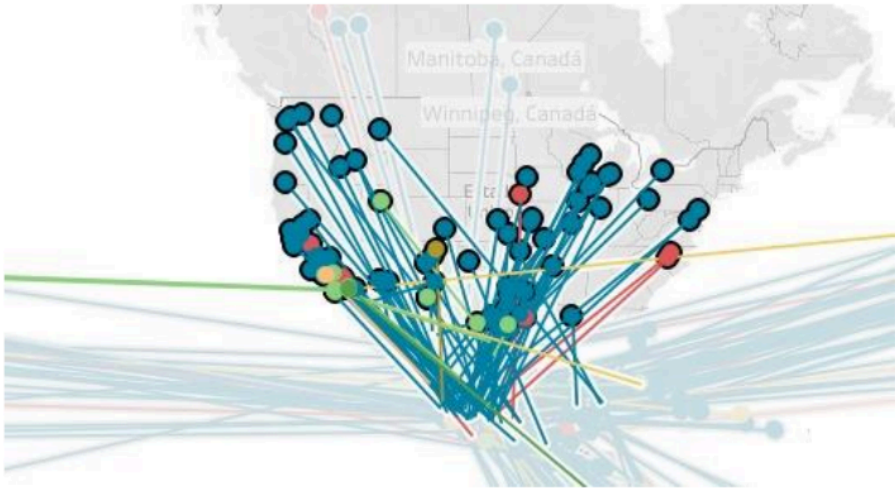
Es importante considerar que ambos estados se enfocan en la cooperación en turismo y cultura puesto que comparten la similitud de ser destinos turísticos debido para poseer una maravilla del mundo moderno en ellos, la ciudad antigua de Petra, en Jordania y Chichen Itzá, en Yucatán.

Tabla 3. *Número de AH registrados en el RAI por país hasta marzo de 2025*

País	Recuento de AH	País	Recuento de AH
EUA	191	Serbia	2
Cuba	35	Alemania	1
España	35	Belice	1
Guatemala	28	Corea del Norte	1
China	19	Francia	1
Argentina	16	Ghana	1
Colombia	12	Grecia	1
Perú	10	Honduras	1
Chile	9	Hungría	1
Costa Rica	8	Indonesia	1
Canadá	7	Jordania	1
Corea del Sur	7	Kuwait	1
Japón	5	Nicaragua	1
Ecuador	4	Polonia	1
Bolivia	3	Puerto Rico	1
El Salvador	3	República Checa	1
Filipinas	3	Rumania	1
Italia	3	Rusia	1
Brasil	2	Sudáfrica	1
Eslovenia y España	2	Türkiye	1
Israel	2	Uruguay	1
Palestina	2	Venezuela	1
Reino Unido	2	Vietnam	1
República Dominicana	2		

Fuente: MAHM.

Para el caso de Estados Unidos, por sí solo representa casi la mitad de los AH registrados en el RAI (44%), se espera que la mayor parte de los Acuerdos se den con ciudades, condados, municipios ubicados en estados fronterizos de Estados Unidos, siendo mucho menor la firma de AH con territorios ubicados lejos de la frontera con México. Con la



información del MAHM, se confirma este supuesto dado que, podemos visualizar que los cuatro estados que comparten frontera con México -Texas, California, Arizona y Nuevo México- son los que tienen la mayor cantidad de AH con gobiernos subnacionales mexicanos, acumulando 144 de los 191 AH con este país.

Figura 5. Visualización de hermanamientos de entidades federativas con Estados Unidos

Fuente: MAHM.

Tabla 4. Recuento de AH registrados en el RAI por estado de Estados Unidos

Estado (EUA)	No. de AH con México	Estado (EUA)	No. de AH con México
Texas	91	Michigan	2
California	29	Oregon	2
Arizona	18	Utah	2
Nuevo México	6	Colorado	1
Illinois	5	Indiana	1
Kansas	4	Iowa	1
Washington	4	Maryland	1

Arkansas	3	Montana	1
Florida	3	Nebraska	1
Missouri	3	Ohio	1
Wisconsin	3	Oklahoma	1
Carolina del Norte	2	Pennsylvania	1
Idaho	2	Puerto Rico*	1
Louisiana	2		

*Territorio no incorporado a Estados Unidos.

Fuente: MAHM.

De manera general, todas las entidades federativas mexicanas presentan una tendencia a hermanarse con Estados Unidos, pues como podemos apreciar en la tabla de abajo, todas presentan al menos un hermanamiento de municipios mexicanos con contrapartes en Estados Unidos, a excepción de Tabasco, que como ya se ha mencionado, cuenta con AH dirigidos a Guatemala, pero que en este caso también se explica por la variable geográfica de proximidad y por ser un municipio, donde en años recientes se da un flujo importante de personas en movilidad que cruzan por esta frontera hacia México y de ahí hacia Estados Unidos.

Tabla 5. *Recuento del número de países a los que se dirigen los AH y el porcentaje que representa EUA por entidad federativa*

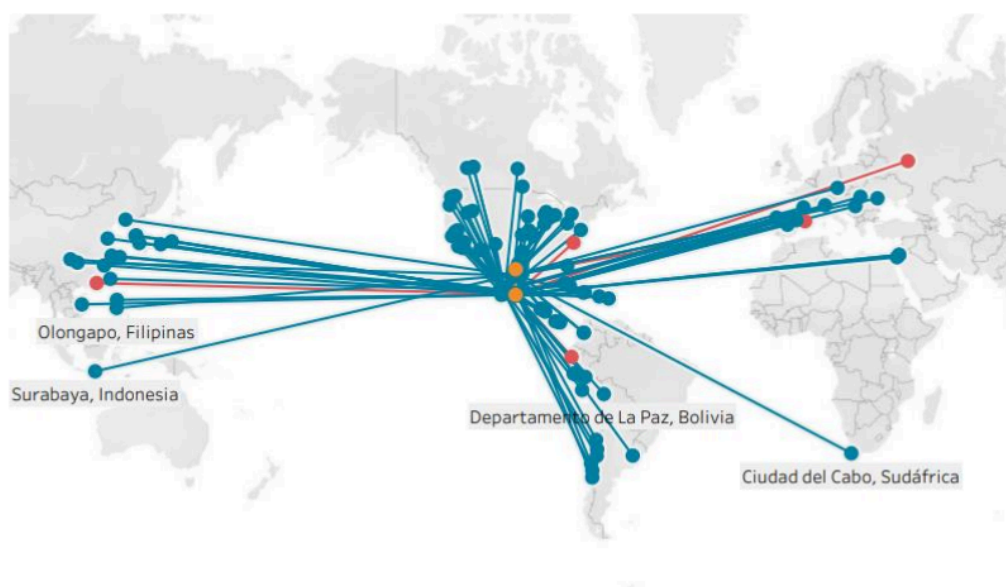
Entidad	Número de países con los que se tienen AH	Porcentaje de AH con Estados Unidos	Entidad	Número de países con los que se tienen AH	Porcentaje de AH con Estados Unidos
Aguascalientes	3	75%	Morelos	3	50%
Baja California	7	45.50%	Nayarit	1	100%
Campeche	5	12.50%	Nuevo León	14	54.05%
Chiapas	7	5.26%	Oaxaca	7	14.29%
Chihuahua	2	83.33%	Puebla	11	6.67%
Ciudad de México	11	7.14%	Querétaro	3	40%
Coahuila	1	100%	Quintana Roo	8	26.09%

Colima	3	33.33%	San Luis Potosí	5	66.67%
Durango	3	60%	Sinaloa	2	88.88%
Edomex	21	15.91%	Sonora	1	100%
Guanajuato	5	63.63%	Tabasco	1	0%
Guerrero	4	25%	Tamaulipas	2	94.12%
Hidalgo	4	50%	Veracruz	10	25%
Jalisco	15	57.90%	Yucatán	4	50%
Michoacán	9	22.22%	Zacatecas	4	40%

Fuente: MAHM.

Además de mostrar la clara tendencia, con el MAHM es posible visualizar la diversidad de países hacia los cuales los municipios y estados dirigen sus hermanamientos. En promedio, las entidades federativas cuentan con hermanamientos en 5 países distintos, aunque resaltan los casos de Estado de México, Jalisco y Nuevo León que han dirigido instrumentos hacia 21, 15 y 14 países, respectivamente.

Figura 6. *Dirección de los AH para Estado de México, Jalisco y Nuevo León*



Fuente: MAHM.

Retomando uno de los puntos de Zelinsky en donde explica que es más probable para dos ciudades contar con un hermanamiento si la diáspora de alguna de estas ciudades reside principalmente en la otra, se hizo una revisión de las matrículas expedidas por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) para verificar que esto aplique al caso mexicano. Con la información recopilada es posible observar que, de manera general, los tres estados con mayor número de migrantes mexicanos son California, Texas e Illinois; seguido por Florida y en menor medida Colorado, Nueva York, Nueva Jersey, Oklahoma, Nuevo México, Nevada, Carolina del Norte y Arizona.

Tabla 6. *Existencia de AH para cada entidad federativa con los tres estados estadounidenses donde hay mayor diáspora*

Entidad	Principales Estados en EEUU	% de matrícula expedida de la entidad	Existe AH?	Entidad	Principales Estados en EEUU	% de matrícula expedida de la entidad	Existe AH?
Aguascalientes	Texas	20.5	Sí	Morelos	California	25.6	No
	California	17.0	Sí		Illinois	20.4	No
	Oklahoma	14.2	No		Texas	11.3	Sí
Baja California	California	65.7	Sí	Nayarit	California	59.4	No
	Nevada	5.9	No		Nevada	6.3	No
	Texas	5.4	Sí		Texas	4.0	No
Baja California Sur	California	45.0	No	Nuevo León	Texas	81.3	Sí
	Texas	11.6	No		Illinois	3.0	No
	Illinois	6.4	No		California	2.1	No
Campeche	Texas	20.9	Sí	Oaxaca	California	43.1	No
	California	18.0	No		Nueva York	16.8	No
	Florida	7.6	No		Nueva Jersey	8.6	No
Chiapas	Florida	17.1	No	Puebla	California	29.2	No
	California	12.3	No		Nueva Jersey	8.6	No
	Texas	6.9	Sí		Illinois	4.4	No
Chihuahua	Texas	33.4	Sí	Querétaro	Texas	34.8	No

	Colorado	11.8	No		California	17.0	Sí
	N. México	10.2	Sí		Florida	7.7	No
Ciudad de México	California	28.3	Sí	Quintana Roo	California	23.3	No
	Texas	19.0	No		Texas	17.2	Sí
	Illinois	14.9	No		Alabama	5.3	No
Coahuila	Texas	70.0	Sí	San Luis Potosí	Texas	66.4	Sí
	California	4.5	No		California	3.4	No
	Oklahoma	4.1	No		Illinois	3.4	No
Colima	California	63.7	Sí	Sinaloa	California	57.1	Sí
	Texas	7.6	No		Arizona	15.1	No
	Nevada	5.5	No		Nevada	5.3	No
Durango	Texas	28.6	Sí	Sonora	Arizona	49.1	Sí
	California	17.3	No		California	24.1	Sí
	Illinois	14.6	Sí		Nevada	5.4	No
Estado de México	California	20.4%	No	Tabasco	Texas	26.5	No
	Texas	20.1%	Sí		California	8.1	No
	Illinois	14.1	Sí		Florida	7.6	No
Guanajuato	Texas	38.0	Sí	Tamaulipas	Texas	79.5	Sí
	California	18.4	No		Florida	2.1	No
	Illinois	11.1	No		Carolina del Norte	1.7	No
Guerrero	California	32.6	Sí	Tlaxcala	California	22.8	No
	Texas	13.0	No		Nueva York	14.7	No
	Illinois	12.7	No		Texas	9.9	No
Hidalgo	California	19.4	Sí	Veracruz	Texas	16.5	Sí
	Texas	14.7	Sí		California	15.2	No
	Florida	10.1	No		Illinois	13.2	No
Jalisco	California	48.5	Sí	Yucatán	California	66.5	No
	Texas	11.5	Sí		Texas	9.1	No
	Illinois	11.1	Sí		Colorado	3.9	No
Michoacán	California	41.9	Sí	Zacatecas	Texas	30.9	Sí
	Illinois	16.6	Sí		California	21.2	Sí
	Texas	12.5	Sí		Illinois	10.7	No

Fuente: elaboración propia con base en IME 2023.

El 78% de los estados mexicanos, es decir, 25 de los 32, cuentan con al menos un AH firmado con ciudades de los tres principales estados donde se encuentra su diáspora en Estados Unidos. Debido a su posición estratégica como estados fronterizos tanto California como Texas son los estados con los que se cuentan más instrumentos existentes, 17 estados cuentan con AH con Texas, aunque son 28 los estados donde es originaria la mayor cantidad de diáspora; con respecto a California 12 estados cuentan con AH con California sin embargo, son prácticamente la mayoría de los estados (30 de 32, salvo Chihuahua y Tamaulipas) que expulsan migrantes hacia esta entidad.

Las entidades federativas de Nayarit, Oaxaca, Puebla y Yucatán, si bien no cuentan con hermanamientos con estos estados: Texas, California, sí se tiene registro de sus hermanamientos con otros estados estadounidenses como Nuevo México, Luisiana y Florida. En los casos de Baja California y Tlaxcala ambos estados no cuentan con hermanamientos alguno registrados en el RAI. Sin embargo, en el caso de Baja California, los flujos de intercambio e interacción diaria en distintos sectores es fundamental. Si se hiciera un registro y una visualización de dichos flujos e interacciones nos daría cuenta del dinamismo de la relación con su estado vecino, California, aun cuando no pase por acuerdos formales de hermanamiento.

Según datos de la Universidad de San Diego, la denominada región binacional “CaliBaja” compuesta por los condados de San Diego y el Condado Imperial de California y los municipios de Ensenada, Mexicali, Rosarito, San Quintín, Tecate y Tijuana en 2019 presentó un estimado de 200 millones de dólares en flujos fronterizos comerciales por día, y alrededor de 70 billones de dólares por año. Con sus siete millones de habitantes es considerada la mayor zona económica en la frontera México-Estados Unidos. (Canedo et al, 2022).

La tabla 6 muestra que de manera general la firma de AH de las entidades federativas mexicanas responde en cierta manera, a la atención de la diáspora mexicana en Estados Unidos. El análisis también permite observar un área de oportunidad de reforzar lazos de los estados mexicanos y promover la firma de nuevos AH con ciudades que posean una mayor cantidad de ciudadanos mexicanos, no solamente en Estados Unidos, sino también alrededor del mundo.

Por otra parte, utilizando el MAHM, se buscado comprobar el supuesto expuesto por Zelinsky que lee: entre mayor sea el nivel socioeconómico de la ciudad –en este caso el estado- mayor será su número de hermanamientos. Como referencia se ha tomado el nivel de PIB per cápita otorgado por INEGI para cada entidad federativa durante 2023 y se ha cruzado con los mismos valores asignados a cada estado considerando el mayor el menor número de Hermanamientos (el mayo siendo 57 para Jalisco y el menor siendo 0 para Tlaxcala y Baja California Sur). Con este se puede observar (Ver Tabla 7) que únicamente los estados de Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz presentan una coincidencia en niveles por lo que no se observa una tendencia generalizada de este fenómeno para el caso mexicano, que como se ha visto a lo largo de este capítulo, corresponde a otras variables que marcan, en mucho sentido, también la relación bilateral entre estos dos países: La migración y la cooperación educativa, científica, tecnológica, y la relación fronteriza.

Tabla 7. Coincidencia entre nivel de PIB per cápita (2023) y nivel de número de AH por entidad federativa

Entidad	Nivel de PIB per cápita	Nivel de AH	Entidad	Nivel de PIB per cápita	Nivel de AH
Aguascalientes	Alto	Muy bajo	Morelos	Bajo	Muy bajo
Baja California	Alto	Muy bajo	Nayarit	Bajo	Muy bajo
Baja CaliforniaSur	Alto	Muy bajo	Nuevo León	Muy alto	Alto
Campeche	Muy alto	Muy bajo	Oaxaca	Muy bajo	Muy bajo
Chiapas	Muy bajo	Bajo	Puebla	Bajo	Bajo
Chihuahua	Alto	Muy bajo	Querétaro	Alto	Muy bajo
Ciudad de México	Muy alto	Bajo	Quintana Roo	Medio	Medio
Coahuila	Alto	Muy bajo	San Luis Potosí	Medio	Bajo
Colima	Alto	Muy bajo	Sinaloa	Medio	Muy bajo
Durango	Medio	Muy bajo	Sonora	Alto	Bajo
Estado de México	Bajo	Alto	Tabasco	Alto	Muy bajo
Guanajuato	Medio	Bajo	Tamaulipas	Alto	Bajo

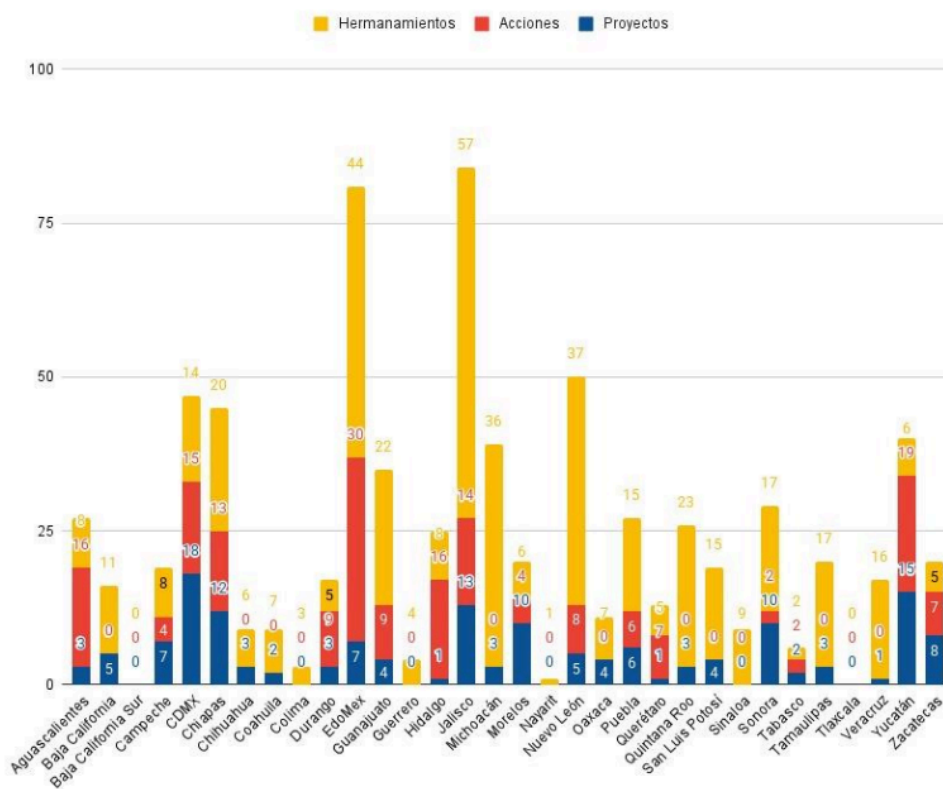
Guerrero	Muy bajo	Muy bajo	Tlaxcala	Muy bajo	Muy bajo
Hidalgo	Bajo	Muy bajo	Veracruz	Bajo	Bajo
Jalisco	Alto	Muy alto	Yucatán	Medio	Muy bajo
Michoacán	Bajo	Alto	Zacatecas	Bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia a partir del MAHM e información del INEGI (2023).

Ahora bien, el MAHM no solo permite registrar y visualizar los AH existentes, sino que tiene un potencial directo para incidir en estrategias para la toma de decisiones en materia de acción exterior de los gobiernos subnacionales, cuando muestra zonas con baja o nula densidad de hermanamientos, como es el caso de Tlaxcala o Baja California Sur. Con ello, se puede orientar estrategias de internacionalización territorial desde los gobiernos locales, o desde el propio gobierno federal, mediante ejercicio de planificación territorial de la cooperación. Más aún si estos resultados los comparamos con el *Mapeo de proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*⁹, en el cual también se observa una ausencia de proyectos de cooperación en estos estados.

Gráfica 3. *Número de proyectos, acciones de cooperación y AH por entidad federativa*

⁹ Véase en este mismo capítulo Mapeo



Conclusiones y proyecciones para el análisis territorial de los AH desde el MAHM

Este capítulo ha contribuido a llenar un vacío en el estudio empírico de los Acuerdos de Hermanamiento (AH) en México mediante el uso del Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM), desarrollado por el Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo A.C. (CGCID) en colaboración con la Universidad de Guanajuato. A través de esta herramienta, se ha generado un insumo metodológico que no solo permite sistematizar los registros de los AH para visualizarlos espacial y temporalmente, sino también identificar patrones de comportamiento institucional y contextual, orientación temática y racionalidades geopolíticas, económicas y migratorias que subyacen en la firma de estos instrumentos.

Los hallazgos permiten constatar que seis entidades concentran cerca del 50% de los AH registrados (Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Michoacán, Quintana Roo y Guanajuato), una práctica que, si bien tiene sus primeras manifestaciones entre las décadas de los años sesenta y setenta, se consolidó a partir de los años noventa como un instrumento

recurrente de acción exterior local. De hecho, con los datos recabados, y con ayuda de la línea del tiempo del MAHM, se ha encontrado que en promedio se firman aproximadamente 11 hermanamientos en el país cada año.

También se ha evidenciado que el 91.5% de los AH son impulsados por gobiernos municipales, lo cual, reafirma la centralidad de los municipios mexicanos en este ámbito de acción exterior local. Esta característica responde también a un origen histórico correspondiente a los hermanamientos de ciudades.

De forma complementaria, en el análisis del MAHM se pudo observar que los estados y municipios mexicanos han formado alianzas en un total de 47 países, en promedio, las entidades federativas cuentan con hermanamientos en cinco países distintos, para todos los casos -a excepción de Tabasco-, se identificó una fuerte orientación hacia Estados Unidos . El 44% de los AH en México están dirigidos a este país, particularmente, hacia estados fronterizos (Arizona, Texas, California y Nuevo México), explicable por razones de proximidad geográfica y vínculos migratorios, lo cual está en consonancia con las aportaciones que sobre este tema han hecho autores como (Zelinsky, 1991, Campbell, 1987; Ponce, 2009; Cornago, 2010).

Por otra parte, se intentó encontrar una relación entre el número de AH por entidad federativa y su nivel económico, dada la coincidencia que encontró Zelinsky entre estas dos variables al momento de su estudio; no obstante, el análisis del PIB per cápita y su relación con el número de AH por entidad no muestra correlaciones claras, lo cual sugiere que variables como el capital institucional, las redes de cooperación preexistentes y las agendas políticas locales pueden pesar más que los indicadores macroeconómicos (Ponce, 2009 y 2013 y CGCID, PNUD, AMEXCID, 2018).

Como se puede revisar en este capítulo, el MAHM no solo registra y muestra los AH existentes, sino que también permite delimitar zonas de baja densidad de hermanamientos, como se mencionó con los casos de Tlaxcala y Baja California. Esta información resulta valiosa, a nivel de políticas nacionales de fortalecimiento a la acción exterior local, para orientar estrategias de planificación territorial que permita solventar estos vacíos o posibles desequilibrios regionales.

También contribuye al fortalecimiento institucional en la acción exterior de los gobiernos subnacionales, pues con los datos del MAHM se pueden identificar buenas

prácticas, como la estrategia que se identificó de Sonora en 2023 con Arizona, a fin de replicarlas en otras regiones, o entender coyunturas o factores específicos que conllevan que un gobierno estatal o municipal fortalezca acciones con ciertas contrapartes en el exterior.

Otro análisis que, es producto del MAHM con cruce de datos de otras fuentes, por ejemplo, con el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME, 2023) de la SRE, es evidenciar oportunidades desaprovechadas, como es el caso de Oaxaca y Puebla, dos estados con una diáspora importante en California, pero que no tiene hermanamientos con ese estado. Asimismo, este cruce de datos permitió advertir que, no necesariamente, el mayor nivel económico es un factor que, por sí mismo explique más o mayor número de hermanamientos, sino que los incentivos pueden estar vinculados a otras variables institucionales, políticas, de historia compartida, entre otras.

El MAHM, por tanto, no solo permite una visualización y acercamiento empírico riguroso a la práctica de los hermanamientos en México, sino que también se proyecta como una herramienta replicable y útil para otros contextos. Su uso puede ser particularmente relevante para:

- Fortalecer la toma de decisiones en materia de acción exterior de los gobiernos municipales y estatales, en distintas modalidades: promoción, difusión, vinculación, comercio, cooperación internacional, entre otras.
- Planificar la acción exterior desde una perspectiva que tome en cuenta los vínculos geográficos y de otro tipo que histórica y sectorialmente se tienen.
- Presentar y difundir los acuerdos que cuenta el gobierno municipal y estatal de manera más simple, permitiendo que la ciudadanía y los diversos actores locales y en otros países conozcan con cuales ciudades, estados, provincias, departamentos, regiones, entre otras se tienen relaciones, en qué sectores y desde cuándo.
- Permitir que otros gobiernos y actores locales en el mundo, puedan conocer de manera más o menos inmediata si tienen algún acuerdo con un ente municipal o estatal mexicano, en cuáles sectores o temas y desde cuándo, o bien saber en términos más o menos amplios cuál es el estado de los AH mexicanos.

Además, el MAHM sienta bases para avanzar hacia una cartografía crítica de la paradiplomacia en México, desde los Acuerdos de Hermanamiento en México. Su carácter

de base de datos georeferenciados permite analizar fenómenos como la concentración de AH en torno a ciertas temáticas o regiones, la dispersión en los flujos, alta y baja densidad, principales nodos, entre otras. En este sentido, representa una contribución e innovación metodológica relevante para el análisis de la acción exterior de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, abre el camino para profundizar en el estudio de las capacidades institucionales, los marcos normativos y los diversos aspectos geográficos y sectoriales que estos acuerdos contienen.

Como última reflexión, se reconoce que el MAHM, si bien, como se afirma arriba, constituye un avance significativo en la sistematización y análisis espacial de los Acuerdos de Hermanamiento en México, aún presenta áreas de oportunidad que deben ser atendidas para consolidarlo como una plataforma de referencia nacional e internacional. Entre los retos inmediatos destaca la necesidad de mejorar la clasificación temática de los acuerdos, para que puedan reflejar de mejor forma los sectores a los que están dirigidos los AH, superando las limitaciones impuestas por las categorías del Registro de Acuerdo Interinstitucional (RAI), donde, además, muchos AH aparecen agrupados genéricamente como “hermanamiento” sin mayor especificidad sectorial.

Asimismo, resulta prioritario ampliar las fuentes de información del MAHM, incorporando registros estatales, municipales y otras bases de datos que documenten acuerdos no capturados por la RAI, lo que permitiría una representación más completa y precisa de la acción internacional subnacional en el país.

El fortalecimiento de estos aspectos conformará al MAHM no solo como un instrumento técnico de visualización, sino como una herramienta estratégica para la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas locales hacia el exterior y la investigación empírica, orientada también a la evidencia y útil para los gobiernos municipales y estatales, redes de ciudades, organismos multilaterales, actores académicos, sociedad civil y otras instancias involucradas en el desarrollo territorial y la acción internacional desde lo local.

Referencias

- 2 Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el

- Desarrollo (CGCID). (2017). *Mapeo de proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*. México: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Canedo Rivas, T, Floca, M., Gin, A., Medina R., Orraca P., Shrik, D., (2022). The Cali Baja Regional Economy. University of San Diego
- CONAPO. (2020). Intensidad migratoria por estados.
https://www.datos.gob.mx/dataset/indice_intensidad_migratoria/resource/798b6213-ddda-427c-be62-c122583e7c95
- Ponce Adame, E. (2005). Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: Competitividad y cooperación. En J. Mendoza Pérez, *Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional* (págs. 405-447). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Ponce Adame, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: Marco teórico-normativo y práctica de una realidad . En C. Dávila , J. Schiavon , & R. Velázquez , *Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas* (págs. 399-441). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ponce Adame, E. (2013). RIG y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo territorial: Una propuesta más allá de la cooperación descentralizada en México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Invierno*(31), 57- 79.
- Zelinsky, W. (1991). The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective. En A. o. Geographers, *Annals of the Association of American Geographers*,. 1-31: Association of American Geographers.

Capítulo 3. El modelo VFRI: una propuesta para la racionalidad de los Acuerdos de Hermanamiento¹⁰

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 qué se ve, para qué, por qué y bajo qué capacidades son percibidos los hermanamientos. En el capítulo se desarrolla el estado del arte de cada concepto, primero de visibilidad, seguido por funcionalidad, racionalidad y por último institucionalización que fueron tomados en cuenta en el desarrollo del modelo.

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

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, Díaz y Prudnikov, 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

¹⁰ 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.

que el modelo VFRI tiene la posibilidad de aplicarse a gobiernos estatales y municipales de todo México (lo que se hace en el capítulo 3), a representaciones diplomáticas y consulares (capítulo 4) y a ciudadanía en general (capítulo 5). 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.

¹ Del 18 de agosto de 2022 al 14 de noviembre de 2023 se llevó a cabo una revisión de la literatura en EBSCO Host y en Google Académico. Se revisó, en español y en inglés, el cruce de las cuatro dimensiones de análisis del modelo tetradimensional: ¹ 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 sólo 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), Haughton y Han (2022) y Wang et al. (2019). Desde el punto de vista de la racionalidad, si se usan como sinónimos de ésta 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.

Añorve, Díaz y Prudnikov) 2024 en torno a la aplicación del modelo VFRI en dos municipios de capitales mexicanas de un tamaño análogo (Guanajuato y Oaxaca de Juárez). 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 número de municipios mexicanos y número de AH (como se hace en la infografía 2). La pregunta que orientó el análisis de Añorve, Díaz y Prudnikov (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.*

VISIBILIDAD ¿Qué se ve? <i>Son la manifestación tangible de la relación entre dos ciudades, haciendo evidente para la ciudadanía la existencia y el funcionamiento del Acuerdo.</i> <i>Monumentos, exposiciones culturales, ferias, eventos, festivales, visitas, indicaciones, lugares emblemáticos de la ciudad, publicaciones en medios: periódicos, revistas, redes sociales.</i>	FUNCIONALIDAD ¿Para qué? Son las acciones, actos o procedimientos resultado de los Acuerdos de Hermanamiento. <i>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.</i>
RACIONALIDAD ¿Por qué? Son aquellos factores que pueden determinar la elección estratégica de un AH	INSTITUCIONALIDAD ¿Cuáles capacidades? Son las estructuras, instrumentos y mecanismos de gobierno que permiten la operación y gestión de los AH.

teniendo en cuenta las características y los intereses de la ciudad.	
<i>Historia, Gastronomía, Costumbres, Religión, Migraciones, Tamaño de población, Turismo, Ocio , Industria, Infraestructura, Desarrollo urbano.</i>	<i>AH firmados y registrados, Reglamento municipal para los AH, POA, ¿Existe dependencia?, Participación en redes , Comisión de ciudades hermanas Comités ciudadanos</i>

Fuente: elaboración propia.

1 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 luego 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 heterogéneas 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”. Alvarez (2021) destaca cómo la paradiplomacia puede dar visibilidad, no sólo a las ciudades, sino también a las carreras políticas de sus líderes, fungiendo como escaparate para ganar notoriedad ante la prensa. Un ejemplo icónico es el de Enrique Peña Nieto, ex gobernador 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 Henríquez (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) (el ABC) 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: 15-16):

las ciudades requieren eventualmente el desarrollo de una planeación y preparación para cumplir con este proceso de una manera constante y sostenible. De nada sirve ejercer una visibilidad o un accionar en el exterior, si a largo plazo éste no es duradero, o no cuenta con la capacidad real de cumplir compromisos y objetivos asumidos

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 y que pone el 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: 134), “cuanto más internacionalizada sea la imagen que se tiene de la ciudad, más facilidades tendrá para internacionalizarse”.

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, sólo que para el caso chino. Aumenta la probabilidad de que un país anfitrión sea elegido como destino de la IED, 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, trae 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 por ejemplo 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, derivado 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: 122), quien, por ejemplo, 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: 84) 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”.

Algunos ejemplos de lo anterior se observa para el caso del AH entre la capital de Guanajuato, México, y Ashland, Oregón, en Estados Unidos de América (AH que se remonta a 1969, pero que fue registrado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE] en 2019); o bien, de la donación de una cabeza olmeca de Xalapa, 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 o a limitarse a la toma de fotografías o a los apretones de mano entre alcaldes.

1

La dimensión de la racionalidad

Zelinsky (1991) asegura que la selección de una ciudad hermana difícilmente es un proceso aleatorio, soliendo 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): 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: 278) también destacan la racionalidad de la cooperación entre bomberos entre ciudades hermanas. Pese a que la racionalidad puede ser entendida como afinidad, ésta 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 efficientar 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, generando con esto 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, AH 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 comercial australiana coincidió con la firma del AH. Al analizar los AH chinos, Heiduk y McCaleb (2015: 60) 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 éstos 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 que 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 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).

¹ 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: A4).

¹ Por su parte, el 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.

¹ En México, dentro del ABC (SRE, 2021: 35) 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: 85) 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”. La clave, sugiere el ABC, es encontrar los intereses comunes.

La dimensión de la institucionalización

1 La gestión de la actividad paradiplomática no está libre de problemas. De acuerdo con Zeraoui (2016: 30), “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”, lo que dificulta su institucionalización. Bontenbal y Van Lindert (2012: 194) 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.

Es, por lo tanto, 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 recomiendan una estructura descentralizada consultiva dentro de los municipios (Bontenbal y Van Lindert, 2012: 196). Sugieren no perder de vista que los gobiernos locales “por definición son instituciones políticas de una naturaleza cíclica”. Una opción a las falencias de los AH es, sin deshacernos de éstos, tratar de repensarlos desde algo similar a las redes de ciudades, como sucede en Mercociudades (Milani y Meirelles, 2011).

1 Grandas (2019: 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. 1 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: 132) destaca la relevancia de contar con un staff profesional que administre el contacto cotidiano de los AH, el cual es esencial para el funcionamiento eficiente de la cooperación internacional; 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: 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 cual a su vez 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: 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 Shanghai, 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, confundiéndose 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

Alvarez, M. (2021). Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. *Papel Político*, 26.

- 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-Levent, 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*. Twinning.org.
- Comago, 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.
- 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.
- Gold Coast Sun. (2009). Kiwi bid blocked. No sister act, 22 de octubre, 1.
- 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!
- 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.
- 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.
- 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.

- Mesa, J., y González, C. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 22(2), 537-563.
- McDonald, M. (2008). Specialty in sister cities. *Travel Weekly*, 67(45), 76
- Milani, C., y Meirelles, M. (2011). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *BAR - Brazilian Administration Review*, 8(1), 21-36.
- Milani, C. y Ribeiro, 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.
- Nicastri, D. (2013). New conditions for sister city trips approved. *North Shore Times*, 10 de julio, 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.
- 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.
- PR NewsWire. (2019). Shenzhen signs projects worth RMB 560 billion as it promotes investment globally. 19 de diciembre.
- 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.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero/Fundación Konrad Adenauer.
- Schuetze, C. (2023). German distrust of China holds up sister city plan. *New York Times*, 172(59785), A4.
- 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 internacional de los gobiernos locales o nuevas formas de diplomacia: una mirada a la experiencia latinoamericana* (pp. 1-18). Editorial 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 1980s: 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.

Capítulo 4. Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI¹¹

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.04>

Resumen

El desarrollo de la paradiplomacia ha sido un fenómeno novedoso y distinto para los municipios mexicanos, una política de internacionalización y su institucionalización es un proceso estratégico que ha sido variado en México. Este capítulo expone los resultados de cuestionarios aplicados a los mayores gobiernos municipales del país y solicitudes de información directas o por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, siguiendo el Modelo VFRI para analizar la gestión y las acciones de paradiplomacia, principalmente del instrumento más utilizado los Acuerdos de Hermanamientos. A través de los hallazgos de actividades, oficinas y presupuestos de internacionalización, las comisiones de ciudades hermanas y comités ciudadanos, y de los hermanamientos firmados por los municipios encuestados se busca responder a la cuestión ¿Cómo gestionan los gobiernos de las ciudades o municipios mexicanos su Acuerdos de Hermanamientos en relación con las dimensiones de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización?

Palabras clave: acuerdos de hermanamiento, ciudades hermanas, administración pública, municipios, gobiernos locales mexicanos.

Introducción

En este capítulo se hace un análisis del estado de la paradiplomacia en municipios mexicanos seleccionados. El objetivo no es hacer una evaluación de su política internacional, sino mostrar las formas y las condiciones en qué y cómo los municipios mexicanos llevan a cabo el diseño, la gestión, las acciones y los resultados de la política internacional local, a través del instrumento más utilizado, los Acuerdos de Hermanamiento (AH). Se usa el modelo de

¹¹ La responsabilidad central de este capítulo recae en Fernando Díaz Pérez de la Universidad de Guanajuato.

análisis de cuatro dimensiones, i.e., visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad de la propuesta expuesta en los capítulos precedentes y que corresponden al modelo que hemos denominado VFRI. Los municipios mexicanos se caracterizan por una gran diversidad en casi todos sus aspectos, población, economía, geografía, etc. En el caso del estado de su administración pública no es diferente; hay aparatos administrativos municipales muy grandes y desarrollados, sobre todo en las grandes ciudades, que procesan diversos tipos de políticas, incluida la internacional, así como administraciones muy precarias, en ciudades medianas, pequeñas y zonas rurales. La realidad omnipresente es el cambio de gobierno cada tres años, con lo cual parece que hay que rehacerlo todo y/o reinventarse constantemente, generando problemas para la continuidad de las políticas.

El modelo

Más que hacer una evaluación de una política tan compleja, como es la paradiplomacia, lo que trataremos de hacer en este capítulo será visualizar las potencialidades dentro de los gobiernos locales mexicanos en aspectos como el diseño, los objetivos, aspectos institucionales, jurídicos, presupuestales, así como identificar logros y beneficios. Para esto haremos uso del modelo VFRI desarrollado en los capítulos precedentes. Este modelo de análisis está basado en el entendimiento que, para que un AH tenga resultados que beneficien a la población local tiene que ser visible, la ciudadanía tiene que notar que hay una relación, un vínculo con la ciudad hermana. Cuando un AH es visible, puede advertirse si funciona, si de él se obtienen resultados y si esos resultados sirven, de alguna manera para el beneficio de la población. La evidencia muestra que la probabilidad que un AH funcione de manera adecuada se incrementa cuando las ciudades tienen similitudes en cuanto a su historia, cultura, aspectos físicos, actividad económica, entre otros aspectos. Adicional a lo anterior deben de existir elementos de gestión y gobierno, un marco normativo y organizacional, que favorezca la obtención de resultados de los AH firmados por la ciudad y/o el municipio.

Los hermanamientos (AH) son instrumentos de cooperación y desarrollo que utilizan los gobiernos locales con objetivos diversos, tales como la promoción turística local, económica, deportiva y/o de inversiones; para impulsar los intercambios culturales, educativos y deportivos; para el establecimiento de lazos de amistad en razón de vínculos históricos, culturales, de migración, económicos, etcétera; así como ofrecer y recibir apoyos,

ayudas y/o donaciones (SRE, 2007, 2015 y 2019). El funcionamiento adecuado de los AH para los gobiernos locales y de las ciudades pasa por una idónea gestión, cuyos procesos y resultados se pueden observar a partir de cuatro dimensiones: visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad.

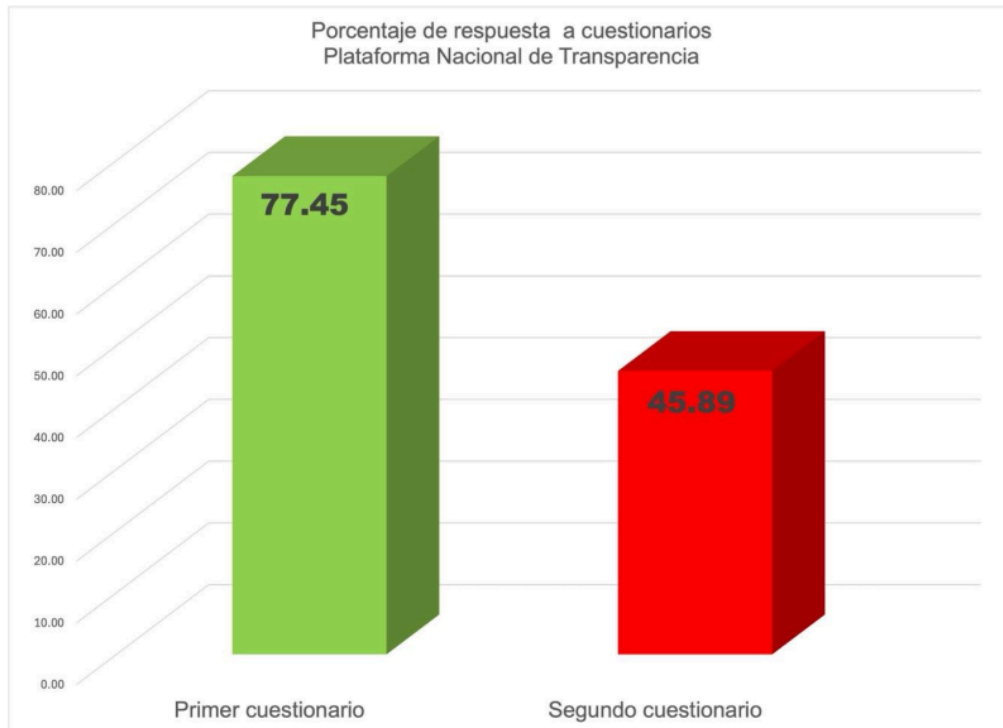
La pregunta que orienta este capítulo es, ¿cómo gestionan los gobiernos de las ciudades o municipios de las entidades de los Estados Unidos Mexicanos sus AH en relación con las dimensiones de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad? El objetivo es analizar la gestión de la política internacional local a través de su estructura de gestión y de los AH de las principales ciudades o municipios de las entidades del país en términos de sus procesos y resultados reflejados en las cuatro dimensiones analizadas. Los resultados positivos de la gestión de una política internacional, principalmente a través de los AH útiles para la población de los principales municipios y ciudades del país está directamente relacionada con un funcionamiento que tome en cuenta consideraciones y resultados en términos de la visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad.

Propuesta metodológica

La información necesaria para verificar la articulación de la política de internacionalización de los gobiernos locales mediante el modelo VFRI se obtuvo a partir de solicitudes de información a través de la aplicación de dos cuestionarios a gobiernos locales en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) (ver anexos 1 y 2). El primero de los cuestionarios tuvo como fin obtener información sobre las condiciones que tienen los gobiernos municipales para generar y gestionar una política de internacionalización (institucionalización). Dicho cuestionario se compone de 20 reactivos (anexo 1). Se aplicó el cuestionario a los diez municipios de cada entidad con el mayor número de población, por lo que cubre a buena parte de las ciudades grandes y medianas de cada estado. Para las entidades federativas que tienen menos de diez municipios, e.g., Aguascalientes y Baja California, se aplica a todos. Se envió el cuestionario a 338 municipios de 31 estados para ser contestado (ver anexo 3). Del total de cuestionarios enviados se respondieron 261, i.e., el 77.44% del total. El segundo cuestionario (anexo 2), conformado por 17 reactivos se orientó a obtener información sobre los resultados y procesos de la política de internacionalización (visibilidad, funcionalidad y racionalidad), se aplicó a gobiernos locales con AH. Como

referencia se utilizó ²³ el Registro Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Se enviaron 401 cuestionarios a varios municipios de 31 estados y también a la Ciudad de México, (anexo 4) de los cuales se obtiene respuesta de 184, o sea del 45.89%.

Gráfica 4. *Porcentaje de respuesta a cuestionarios en la Plataforma Nacional de Transparencia*



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Infografía 1. *La actividad paradiplomática municipal en México*



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Hallazgos

Se analizan las respuestas del primer cuestionario con la finalidad de examinar la dimensión de la institucionalidad basándonos en que los elementos que se exponen corresponden a los “necesarios” que, se considera, deben de contar los gobiernos locales para gestionar una efectiva política de internacionalización. De las consultas realizadas, se desprende que el 42.52% de los municipios señalaron que realizaron por lo menos una actividad de internacionalización. Los municipios más activos fueron los de Guanajuato, seguido de los de Jalisco (7). Entre los municipios de Zacatecas, Sonora, Sinaloa y Chiapas, seis de cada estado reportan actividad internacional. Por lo que respecta a los municipios consultados en los estados de Tamaulipas, Quintana Roo, Oaxaca, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Estado de México, Baja California Sur y Aguascalientes, cinco municipios de cada entidad respondieron positivamente. En los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo y Baja California, cuatro municipios afirman realizar actividades de internacionalización; con tres municipios tenemos a los municipios de Yucatán, Tlaxcala, Puebla, Nayarit, Durango, Coahuila y Chihuahua. En los municipios de Guerrero y Campeche, solo dos

municipios señalaron que llevan a cabo alguna actividad de internacionalización, mientras solo un municipio conduce actividades de internacionalización en Tabasco y Colima. Una visión más puntual de los municipios por estado se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 8. *Municipios que realizan alguna actividad de internacionalización*

Municipios que realizan alguna actividad de internacionalización					
Estado	Municipio	Estado	Municipio	Estado	Municipio
Aguascalientes	Aguascalientes	Hidalgo	Actopan	Quintana Roo	Solidaridad
Aguascalientes	Jesús María	Jalisco	Zapopan	Quintana Roo	Tulum
Aguascalientes	Calvillo	Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	Quintana Roo	Puerto Morelos
Aguascalientes	Tepezalá	Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	Quintana Roo	Isla Mujeres
Aguascalientes	San José de Gracia	Jalisco	Puerto Vallarta	San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez
Baja California	Tijuana	Jalisco	Tepatitlán de Morelos	San Luis Potosí	Rioverde
Baja California	Ensenada	Jalisco	Zapotlán el Grande	San Luis Potosí	Xilitla
Baja California	Playas de Rosarito	Jalisco	Ocotlán	San Luis Potosí	Ciudad Fernández
Baja California	Tecate	Edo. de México	Nezahualcóyotl	Sinaloa	Culiacán
Baja California Sur	Los Cabos	Edo. de México	Toluca	Sinaloa	Mazatlán
Baja California Sur	La Paz	Edo. de México	Naucalpan de Juárez	Sinaloa	Ahome
Campeche	Candelaria	Edo. de México	Tlalnepantla de Baz	Sinaloa	El Fuerte
Campeche	Calakmul	Edo. de México	Tultitlán	Sinaloa	Salvador Alvarado
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	Michoacán	Morelia	Sinaloa	Elota
Coahuila de Zaragoza	Torreón	Michoacán	Uruapan	Sonora	Hermosillo

Coahuila de Zaragoza	Matamoros	Michoacán	Zitácuaro	Sonora	San Luis Río Colorado
Colima	Cuauhtémoc	Michoacán	Tarímbaro	Sonora	Guaymas
Chiapas	Tapachula	Michoacán	La Piedad	Sonora	Caborca
Chiapas	San Cristóbal de las Casas	Morelos	Cuernavaca	Sonora	Huatabampo
Chiapas	Comitán de Domínguez	Morelos	Cuautla	Sonora	Cananea
Chiapas	Palenque	Morelos	Emiliano Zapata	Tabasco	Jalpa de Méndez
Chihuahua	Juárez	Morelos	Yecapixtla	Tamaulipas	Reynosa
Chihuahua	Chihuahua	Morelos	Tepoztlán	Tamaulipas	Matamoros
Chihuahua	Jiménez	Nayarit	Bahía de Banderas	Tamaulipas	Nuevo Laredo
Durango	Durango	Nayarit	Santiago Ixcuintla	Tamaulipas	Victoria
Durango	Guadalupe Victoria	Nayarit	Compostela	Tamaulipas	Río Bravo
Durango	Cuencamé	Nuevo León	Monterrey	Tlaxcala	Tlaxcala
Durango	Guadalupe Victoria	Nuevo León	Apodaca	Tlaxcala	Huamantla
Durango	Cuencamé	Nuevo León	General Escobedo	Tlaxcala	Apizaco
Guanajuato	Irapuato	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	Veracruz	Xalapa
Guanajuato	Celaya	Nuevo León	Cadereyta Jiménez	Veracruz	Poza Rica de Hidalgo
Guanajuato	Salamanca	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	Veracruz	Boca del Río
Guanajuato	Silao de la Victoria	Oaxaca	Juchitán de Zaragoza	Veracruz	Martínez de la Torre
Guanajuato	Guanajuato	Oaxaca	Santa Cruz Xoxocotlán	Yucatán	Tizimin
Guanajuato	San Miguel de Allende	Oaxaca	Salina Cruz	Yucatán	Umán
Guanajuato	Dolores Hidalgo Cuna	Oaxaca	Heroica Ciudad de	Yucatán	Ticul

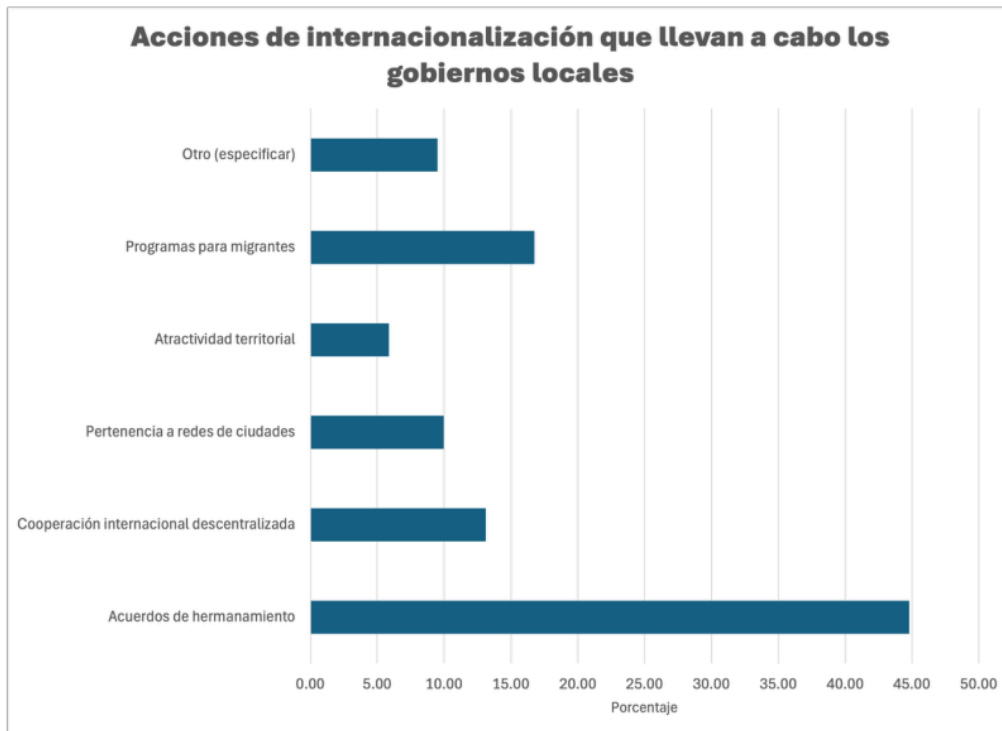
	de la Independencia Nacional		Huajuapán de León		
Guanajuato	Pénjamo	Puebla	Puebla	Zacatecas	Guadalupe
Guanajuato	Valle de Santiago	Puebla	San Andrés Cholula	Zacatecas	Zacatecas
Guanajuato	San Luis de la Paz	Puebla	Huejotzingo	Zacatecas	Sombrerete
Guerrero	Taxco de Alarcón	Querétaro	El Marqués	Zacatecas	Jerez
Guerrero	Tlapa de Comonfort	Querétaro	Corregidora	Zacatecas	Loreto
Hidalgo	Tula de Allende	Querétaro	Colón	Zacatecas	Ojocaliente
Hidalgo	Ixmiquilpan	Querétaro	Amealco de Bonfil		
Hidalgo	Tepeji del Río de Ocampo	Quintana Roo	Benito Juárez		

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia.

La internacionalización

Las actividades de internacionalización que realizan los gobiernos locales son muy variadas, van desde AH, acuerdos puntuales de cooperación, acciones de promoción local, como la atraktividad territorial, la membresía en alguna de las diversas redes internacionales de ciudades existentes; o simplemente, la atención a la población migrante. De acuerdo con nuestra indagación, la suscripción de AH es el instrumento de política internacional más utilizado por los gobiernos locales. Del conjunto de municipios consultados quienes lo utilizan representan poco menos de la mitad (44.80%) de las respuestas; en segundo lugar, tenemos los programas de atención a la población migrante (16.74%); le siguen las actividades de cooperación internacional descentralizada (13.12%). La cuarta actividad de internacionalización más recurrentes es la incorporación a redes internacionales de ciudades (9.95%); en quinto lugar (9.50%) hay un conjunto de actividades como la promoción económica internacional de la ciudad, promoción turística, búsqueda de recursos en organismos internacionales, organización de eventos, entre otros; finalmente, hay actividades derivadas de la atraktividad de la ciudad o municipio (5.88%).

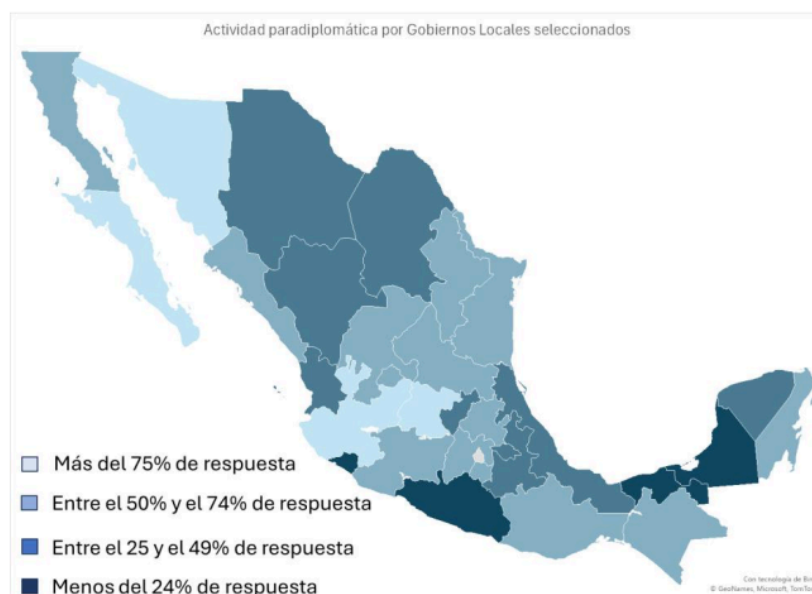
Gráfica 5. Acciones de internacionalización que llevan a cabo los gobiernos locales



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La actividad de internacionalización explorada a nivel territorial está mediada por la tasa de respuesta al cuestionario solicitado. Si bien hubo estados en los cuales todos los municipios respondieron, no todos tienen actividad internacional, lo que puede generar distorsiones sobre los municipios con mayor o menor actividad internacional.

Figura 8. *Actividad paradiplomática por gobiernos locales seleccionados*



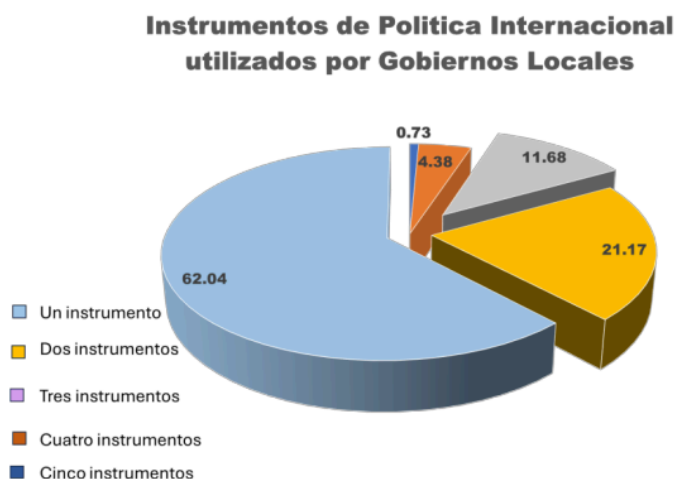
Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Los estados en los cuales más del 75% de los municipios señalaron que hacen alguna actividad internacional son: Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco y Sonora. Los municipios en estados en un rango del 50 al 74% son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Los estados con un rango del 25% al 49% son: Durango, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Finalmente, los estados cuyos municipios respondieron que menos del 25% tienen actividad internacional son: Campeche, Colima, Guerrero y Tabasco.

Si bien, la mayor parte de las políticas de internacionalización que llevan a cabo los gobiernos locales son AH, hay otros instrumentos que son utilizados de manera simultánea, de modo que los gobiernos locales complementan su política de internacionalización. Del total de respuestas obtenidas solo el 62.04% de los municipios señalaron que usan solo un instrumento de internacionalización. Los estados que utilizaron dos representan el 21.17%; los que utilizaron tres, representan el 11.68%; los que utilizaron cuatro son el 4.38% y solo uno uso cinco instrumentos (ver gráfica). El municipio que asegura utilizar más instrumentos es Uruapan, Michoacán, Los municipios que utilizan cuatro instrumentos son Torreón,

Coahuila; Naucalpan de Juárez, Edo. de México; San Luis Río Colorado, Sonora; Puebla, Puebla; Zapopan, Jalisco y Saltillo, Coahuila. En el anexo 5 se presentan los municipios por cada instrumento o modalidad. Resalta que un buen número municipios (17) solo tienen como política de internacionalización los programas de migrantes.

Gráfica 6. Instrumentos de política internacional utilizados por gobiernos locales



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

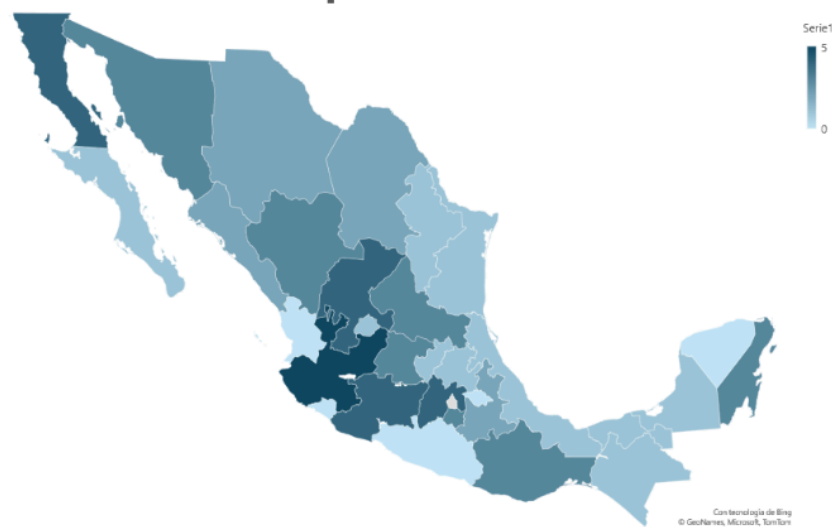
Oficina de internacionalización

Contar con una oficina municipal que atienda los diferentes aspectos de la política de internacionalización es muy relevante para su institucionalización. Es conocido que generar nuevas áreas dentro de la administración local siempre es problemático y depende de la coyuntura política, de la importancia que tenga el tema en ese momento para el gobierno y la sociedad local y en última instancia de las preferencias y la voluntad política del (los) tomadores de decisiones. De acuerdo con los datos obtenidos, poco menos de la mitad (46.88%) de los gobiernos locales que realizan alguna actividad de internacionalización cuentan con una oficina especializada. El mapa 2 muestra la expresión territorial de los municipios con oficina de internacionalización. 50% de los municipios consultados del estado de Jalisco cuentan con oficina de internacionalización; en los estados de Baja California, Michoacán y Estado de México cuatro municipios reportan que la tienen; tres municipios cuentan con dicha oficina en los estados de Durango, Guanajuato, Morelos,

Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas; con dos municipios están Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Sonora; con un solo municipio Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. Finalmente, los estados cuyos municipios no cuentan con oficina de internacionalización son: Colima, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Figura 9. *Oficina de internacionalización municipal por estado*

Oficina de Internacionalización Municipal por estado



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

El personal de oficina de internacionalización

Como parte de la existencia de la oficina de internacionalización, el personal responsable, administrativo y su capacitación es relevante para el desarrollo de la gestión. El tamaño relativo en términos de personal de la oficina, es el indicador más accesible que tenemos para establecer la generación de resultados. El personal promedio de la oficina es de 3.2 trabajadores, y aunque hay oficinas muy grandes -7 oficinas municipales tienen más de 5 trabajadores- el 70.7% de las oficinas tienen entre uno y tres trabajadores. Reynosa en Tamaulipas tiene la oficina de internacionalización más grande entre los municipios consultados, con 16 trabajadores, seguido de Tlalnepantla de Baz, Estado de México con 15.

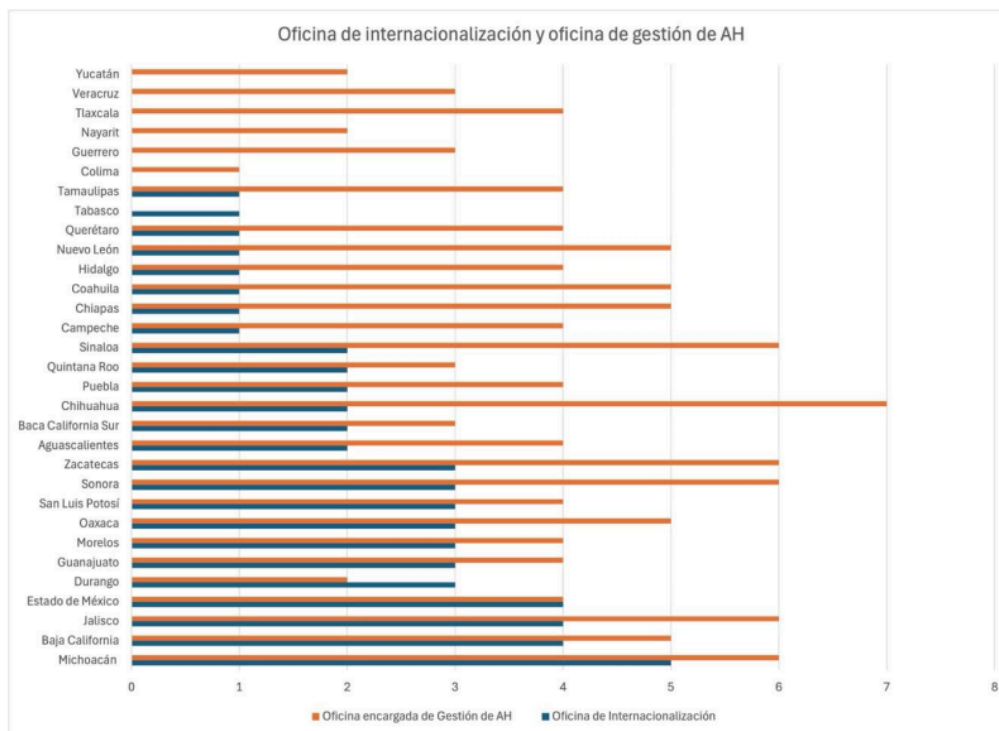
El municipio de Paraíso, Tabasco que cuenta con 8 trabajadores y Solidaridad Quintan Roo 7. Las oficinas que tienen 6 trabajadores se encuentran en los municipios de Tultitlán, Estado de México y Emiliano Zapata, Morelos; Ocotlán en Jalisco cuenta con 5 trabajadores; con 4 trabajadores están Tapachula, Chiapas; Guadalupe Victoria en Durango; Salamanca en Guanajuato; Ixmiquilpan en Hidalgo; La Piedad, Michoacán; Huajuapán de León en Oaxaca y Ojocaliente, Zacatecas.

El titular de dirección de la oficina de internacionalización

Por lo que respecta a la profesión más recurrente entre los funcionarios que dirigen la oficina de internacionalización, destacan los profesionales de Derecho (8) y los de Relaciones Internacionales (8); le siguen los profesionales de Administración (4) y los economistas (3). Posteriormente hay un buen número de diferentes profesiones entre los que se nombran a profesionales de la Administración de Negocios Internacionales, Administración de Empresas, Administración Pública, Arquitectura, Ciencia Política, Ciencias de la Nutrición, Ciencias Sociales, Comercio Internacional, Contador Público, Educación Preescolar, Educación Primaria, Humanidades, Ingeniería Ambiental, Ingeniería Industrial, Mercadotecnia, Negocios Internacionales, Turismo. Por nivel educativo, un Técnico Superior en Turismo, Maestría en Administración, Maestría en Ciencias e Ingeniería Ambiental, Maestría en Derecho, Maestría en Derecho Fiscal y Administrativo, Maestría en Relaciones Públicas, Maestría en Innovación Pedagógica y Doctorado en Estudios Urbanos.

Figura 10. *Campos de estudio de las personas titulares de las oficinas de internacionalización*

Gráfica 7. Oficina de internacionalización y oficina de gestión de AH



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Presupuesto para la internacionalización

De suma importancia para el desarrollo de las políticas internacionalización es el gasto o inversión que llevan a cabo los municipios para obtener resultados. Como toda política, la internacionalización tiene costos de diseño, implementación, gestión, evaluación, antes de tener resultados; si bien, no podemos decir que es determinante contar con una base presupuestal mínima, si es muy relevante para tener logros. De acuerdo con el resultado de las consultas solo el 13.41% de los municipios que respondieron cuentan con presupuesto para la internacionalización. Morelos es el estado en el que el mayor número de municipios cuenta con presupuesto (Cuernavaca, Emiliano Zapata, Yecapixtla y Tepoztlán); le siguen los municipios de Jalisco (Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga y Ocotlán); San Luis Potosí (Río Verde, Xilitla y Ciudad Fernández) y Sinaloa (Ahome, El Fuerte y Elotla); con dos municipios Baja California (Ensenada y Playas de Rosarito), Estado de México (Tlalneptla de Baz y Tultitlán), Michoacán (Uruapan y La Piedad) y Puebla (Puebla y San Andrés

Cholula); en los estados de Aguascalientes (Jesús María), Baja California Sur (Los Cabos), Campeche (Calakmul), Chihuahua (Chihuahua), Durango (Cuencamé), Guanajuato (Irapuato), Guerrero (Tlapa de Comonfort), Hidalgo (Ixmiquilpan), Nuevo León (Monterrey), Oaxaca (Huajuapán de León), Tlaxcala (Tlaxcala) y Zacatecas (Guadalupe) solo un municipio en cada caso afirma contar con presupuesto. En el resto de los estados, los municipios no señalan contar con presupuesto (Chiapas, Coahuila, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán).

Gráfica 8. *Municipios que cuentan con presupuesto para la internacionalización*



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

De acuerdo con la normatividad nacional, el gobierno de los municipios es el Ayuntamiento, organismo colegiado compuesto por un Presidente Municipal, el o los Síndicos y un número determinado de Regidores que se reúnen en Cabildo para tomar las decisiones sobre la aplicación de leyes y reglamentos y la gestión de las políticas por parte de la Administración Pública Municipal. Por la naturaleza y lo abultado de su trabajo, es

necesaria una división temática, que es el fundamento de las Comisiones dentro del Cabildo; éstas pueden ser permanentes, señaladas en el Bando de Policía y Buen Gobierno o en el Reglamento del Ayuntamiento; o temporales, creadas por acuerdo del Cabildo en la primera sesión. Para la mayoría de los gobiernos municipales la internacionalización es una política innovadora, por lo que generalmente la comisión municipal que atiende estos temas no es permanente, es necesario crearla, y por lo tanto, tampoco existe en la mayor parte de los municipios mexicanos.

En el caso de nuestra consulta, el 23% de los municipios respondientes aseguran contar con dicha comisión u otra que se encarga del tema; no es frecuente encontrarse con una comisión que maneje exclusivamente el tema de la internacionalización, generalmente éste acompaña a otros, como migración o atención a migrantes, turismo y/o desarrollo económico. Por estados, y municipios, se aprecia lo siguiente: ocho municipios de Jalisco cuentan con esta Comisión, lo mismo sucede con cuatro municipios de Baja California y San Luis Potosí. En el caso de los municipios de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Sonora y Zacatecas, tres por cada uno; en dos municipios en los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo; en un municipio, Campeche, Colima, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas; finalmente los municipios de los estados de Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán no mencionan la existencia de dicha Comisión.

Gráfica 9. Municipios que cuentan con comisión de ciudades hermanas en cabildo



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

La internacionalización de los municipios es un proceso complejo y de largo plazo. Los diversos programas federales que han apoyado la internacionalización de ciudades generados a través del tiempo sugieren que, más que los gobiernos, sea la población la que esté en el centro de la política de hermanamientos y de internacionalización. El espíritu de la firma de los diversos acuerdos tiene que ser “hermanar pueblos” (lo que en inglés se denomina como *people-to-people*), no gobiernos. En este sentido es muy importante la participación de la ciudadanía local en la discusión, diseño, implementación, etc., de la política y sus instrumentos. Los diversos manuales citados recomiendan generar una instancia de participación en la forma de un Comité Ciudadano de Ciudades Hermanas (CCCH); o bien, cualquiera con otra denominación y que tenga por objetivo que los diversos grupos de la sociedad participen y medien en la política internacional local. Está más allá de este trabajo la discusión sobre la organización y los alcances de este Comité, como instrumento de participación ciudadana, si es una instancia solo consultiva o si tiene mayores atribuciones, como en un esquema de gobernanza.

Aun cuando es tan necesaria la participación de la ciudadanía, solo el 5.58% de los municipios que respondieron señalan que un Comité ad hoc existe en ellos. Jalisco es el estado donde existe el mayor número de comités con 5 municipios: San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Puerto Vallarta, Zapotlán El Grande y Ocotlán; de allí, hay una baja a solo dos municipios en los estados de Sonora (Caborca y Huatabampo), Quintana Roo (Benito Juárez y Solidaridad), y Baja California Sur (Los Cabos y La Paz); con un municipio, Aguascalientes (Aguascalientes), Baja California (Playas de Rosarito), Chiapas (San Cristóbal de las Casas), Coahuila (Saltillo), Durango (Durango), Guanajuato (Celaya), Hidalgo (Tula de Allende), Michoacán (Uruapan), Morelos (Cuernavaca), Oaxaca (Juchitán de Zaragoza), Sinaloa (Mazatlán), Yucatán (Tizimín) y Zacatecas (Guadalupe). En el resto de los municipios, y los estados, no se reporta la existencia del comité (Campeche, Chihuahua, Colima, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz).

Figura 11. Municipios con Comité Ciudadano de Ciudades Hermanas



Fuente: Elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Con los datos obtenidos poco podemos decir sobre la forma en que funcionan los CCCH, pero al preguntar ¿quién preside dicho comité?, se obtuvieron respuestas

interesantes: el 20.83% lo preside un ciudadano, aparentemente ajeno a la administración municipal; en un 8.83% lo hace el Secretario del Ayuntamiento y el resto de los comités (70.83%) los preside el Presidente Municipal. A pesar de que los CCCH son “ciudadanos”, la primacía de funcionarios municipales es abrumadora, por lo que lejos de ciudadanizar la internacionalización, lo deja como otra parte de las tareas de gobierno, evidenciando que, contrario a lo recomendado, en la práctica se hermanan gobiernos, en lugar de pueblos.

Un elemento relevante en el impacto para la institucionalización de la política de internacionalización en los municipios es la expedición, y aplicación, de su marco normativo, ya sea Reglamento de Ciudades Hermanas o de Internacionalización. De manera similar que, en el caso del Comité Ciudadano, los programas federales han enfatizado su importancia, incluso proponen un “Reglamento tipo” que puede ser adaptado a las necesidades locales. Sin polemizar, es importante señalar que este modelo de reglamento no pone en el centro de la política la participación ciudadana, lo que si hace otro manual (Manual de Internacionalización de Gobiernos Locales del Estado de Guanajuato, SEMEI; 2020). Con respecto a nuestras consultas, el 13.41% de los municipios respondientes, indican que cuentan con el Reglamento. Jalisco es el estado con el mayor número de municipios con Reglamento (9) -Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara; San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Puerto Vallarta, Tepatlán de Morelos, Zapotlán El Grande y Ocotlán. En segundo lugar, se encuentra Quintana Roo, con menos de la mitad (4) -Solidaridad, Tulum, Puerto Morelos e Isla Mujeres; con 3 municipios, los estados de Baja California (Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito) y Guanajuato (Celaya, Salamanca y Guanajuato). Con solo dos municipios, los estados de Aguascalientes (Aguascalientes y Jesús María), Baja California Sur (Los Cabos y La Paz), Chiapas (Tapachula y San Cristóbal de las Casas), Coahuila (Torreón y Saltillo), y San Luis Potosí (Rioverde y Xilitla). Con un municipio, los estados de Colima (Cuauhtémoc), Durango (Durango), Estado de México (Tecámac), Michoacán (Uruapan), Sinaloa (Mazatlán) Veracruz (Xalapa) y Zacatecas (Guadalupe). Finalmente, ningún municipio reporta la existencia del reglamento en Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.

Gráfica 10. *Municipios que cuentan con reglamento*



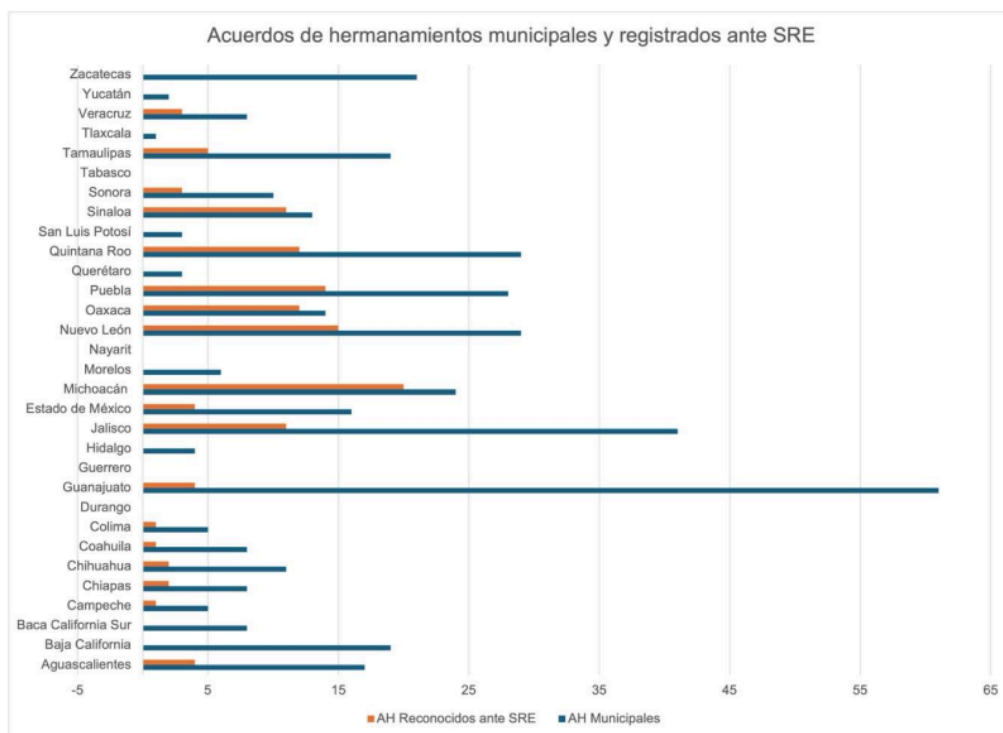
Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se ha señalado en los primeros capítulos de este libro, la internacionalización de los gobiernos locales es una actividad muy reciente. Si bien, tenemos AH con una importante y relevante historia, es considerable el número de AH que han sido firmados en lo que va del siglo XXI. Un indicador de esta creciente actividad por parte de los gobiernos locales es la expedición de sus respectivos Reglamentos de Ciudades Hermanas, de Internacionalización o con cualquier otra denominación que tenga por objeto la internacionalización. De los resultados de la consulta se puede señalar que todos fueron expedidos en este siglo. El más antiguo tiene fecha del año 2000; el 66.67% fue expedido a partir del 2010, mientras que el 27.78% restante entre 2000 y 2009. El 33.33% tiene como fecha de expedición entre el 2022 y el 2023, lo que refleja lo novedoso e innovador que es la internacionalización como política para los gobiernos locales.

Otro de los elementos básicos para el ordenamiento, y posterior funcionamiento, de los AH, como instrumento de la política de internacionalización es su inscripción en el RAI a cargo de la DGCP de la SRE (Ley de Tratados Internacionales, artículo 6). El punto es

relevante porque con los AH municipales suelen suceder varias cosas, entre ellas, que una gestión no reconozca los AH firmados por administraciones anteriores. Con frecuencia, se firman solo protocolariamente sin tener seguimiento y/o acciones; o bien, que haya un desconocimiento total de parte de la administración municipal en turno; otra constante es que se suscriban y funcionen sin registrarlos ante la SRE. El resultado es que suele no haber coincidencia entre lo que señalan los municipios y el RAI de la SRE, como se puede observar en la gráfica siguiente.

Gráfica 11. *Acuerdos de hermanamientos municipales registrados ante SRE*



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Los municipios del estado de Guanajuato son los que han suscrito el mayor número de AH que los de cualquier otro estado (61), aunque dicho número no coincide con el número de AH registrados ante la SRE (4), el cual es muy bajo y muestra las diferencias entre la visión local y el contacto con otros órdenes de gobierno como el federal. Los municipios que señalan que han firmado el mayor número de AH son Guanajuato (26), San Miguel de

Allende (18), Dolores Hidalgo (8), Salamanca (2) y Silao de la Victoria (2); los AH registrados corresponden sólo al municipio de Guanajuato. El segundo estado con el mayor número de municipios con AH firmados es Jalisco (41) y aunque también el número de AH registrado es bajo (11), la brecha no es tan amplia como el caso anterior. Los municipios que tienen más AH firmados son: Zapopan (14), Zapotlán El Grande (8); San Pedro Tlaquepaque (5), Guadalajara (4), Tepatitlán de Morelos (4), Ocotlán (4) y puerto Vallarta (2); Los municipios que han registrado sus AH son: Zapopan (6), San pedro Tlaquepaque (2), Puerto Vallarta (2) y Zapotlán El Grande (1). Los municipios de los estados de Nuevo León y Quintana Roo tienen el mismo número de AH (29) y el primero cuenta un mayor número de AH registrados, 15 y 12 respectivamente. Los municipios de Nuevo León con AH son: Monterrey (24), San Nicolás de los Garza (2), Apodaca (1), General Escobedo (1) y Cadereyta (1); Monterrey tiene registrados 14 de sus AH y Apodaca uno. Los municipios de Quintana Roo que tienen más AH firmados son: Benito Juárez (15), Isla Mujeres (12), Tulum (1) y Puerto Morelos (1); solo Isla Mujeres tiene todos sus AH registrados.

En el estado de Puebla solo el municipio homónimo, capital del estado, señala que tiene AH firmados (28), de los cuales 14 están registrados. Los municipios del estado de Michoacán mantienen cierto equilibrio, habiéndose firmado 24 AH y registrado 20. Los municipios que tienen AH son: Uruapan (9), Morelia (8), Zitácuaro (4), La Piedad (3); los que tienen registro son todos los AH de Uruapan, Morelia y La Piedad. Los municipios de los estados de Zacatecas y Baja California cuentan con 21 y 19 AH, respectivamente, pero ninguno registrado. Los municipios de Zacatecas con AH son: Zacatecas (17), Guadalupe (3) y Sombrerete (1). Los municipios de Baja California son: Tijuana (12) y Ensenada (6).

Los municipios de Tamaulipas tienen 19 AH firmados y 5 registrados; los municipios con AH son: Tampico, (7), Reynosa (5), Victoria (4), Matamoros (1), Nuevo Laredo (1) y El Mante (1); registrados sólo se señalan 4 de Tampico y el de Matamoros. En el caso de los municipios de Aguascalientes y el Estado de México tienen 17 y 16 AH firmados, respectivamente, pero sólo 4 registrados cada uno. En el caso de Aguascalientes solo el municipio homónimo, capital del estado, tiene 17 AH y 4 registrados Los municipios del Edo. de México con AH son: Toluca (7), Tlalnepantla (5) y Naucalpan (4); en tanto que los registrados son sólo los de Naucalpan.

Los municipios del estado de Sinaloa tienen 15 AH firmados y 11 registrados. Los municipios son Mazatlán (11), Ahome (29 y El Fuerte (2), sólo los de Mazatlán están registrados. En caso del estado de Oaxaca sus municipios responden que tienen 13 AH firmados, de los cuales 11 corresponden a la capital del estado y uno a Juchitán de Zaragoza; solo los de Oaxaca de Juárez (la capital) están registrados. Los municipios de Chihuahua (11) con AH firmados son: Chihuahua (5), Delicias (4), Nuevo Casas Grandes (1) y Jiménez (1); registrados sólo uno de Chihuahua y Delicias. En Sonora hay 10 AH firmados por sus municipios: San Luis Río Colorado (2), Caborca (2), Hermosillos (1), Guaymas (1), Huatabampo (1) y Cananea (3); registrados sólo los de Caborca y uno de Cananea. En el caso de los municipios de Chiapas, en total son 8 AH de los siguientes municipios, San Cristóbal de las Casas (6), Comitán de Domínguez (1) y Tapachula (1); registrados sólo dos AH de San Cristóbal de las Casas. En el estado de Coahuila, también hay 8 AH firmados por sus municipios: Torreón (4), Saltillo (1), Monclova (1), Ramos Arizpe (1) y Matamoros (1); registrados sólo se cuenta con el Ramos Arizpe. Los AH firmados por los municipios de Veracruz son 8 y los municipios a los que corresponden son: Xalapa (7) Y Poza Rica (1); registrados hay sólo uno, de Poza Rica.

Los casos de los municipios de Campeche y Colima son prácticamente iguales, tienen 5 AH firmados y sólo 1 registrado. Los municipios de Campeche son: Calakmul (4) y Candelaria (1), siendo este último el único registrado; En Colima los municipios son: Manzanillo (4) y Cuauhtémoc (1), siendo este último el único registrado. Hay estados donde sus municipios mencionan que han firmado AH, pero no tienen ninguno registrado: Baja California Sur (8), con los municipios de La Paz (6) y Los Cabos (6); Morelos (6), con Cuautla (3), Cuernavaca (2) y Tepoztlán (1); Hidalgo (4), con los municipios de Tepeji del Río (2), Tula de Allende (1) y Actopan (1); Querétaro (6), con los municipios de Corregidora (3), Cadereyta de Montes (2) y Amealco de Bonfil (1); San Luis Potosí (3), con los municipios de Soledad de Graciano Sánchez (1), Rioverde (1) y Ciudad Fernández (1); Yucatán (2), con los municipios de Tizimín (1) y Ticul (1); y Tlaxcala (1), con el municipio de Huamantla (1). Finalmente estados donde los municipios no reportan AH firmados, ergo tampoco registrados: Durango, Guerrero, Nayarit y Tabasco.

La visibilidad

La visibilidad de un AH es la forma en que se expresa de manera concreta a través de elementos materiales o inmateriales, pero que indican que está funcionando y es percibido por los ciudadanos de un municipio. Estos elementos pueden ser letreros, nomenclaturas, monumentos, edificios públicos etc., pero también se puede expresar a través de eventos como conferencias, celebraciones, desfiles, festivales, etc. Finalmente, otra modalidad es la publicidad del AH en los medios de comunicación.

De las consultas realizadas se desprende que, sólo el 7.1% de los municipios cuenta con elementos de visibilidad. Tijuana en Baja California mencionan que hay postes con indicación de dirección y distancia de sus ciudades hermanas, lo mismo ocurre en Calkini, Campeche. La ciudad de Tapachula, Chiapas, menciona que hay murales relativos a sus hermanamientos; en Chihuahua, capital del estado del mismo nombre, además de los postes de distancia y ubicación reportan la existencia banderas y restaurantes. En Moreleón, Guanajuato hay nombres de calles y banderas, mientras que, en Guanajuato Capital hay nombres de calles y murales. En Acapulco, Guerrero, existe una plaza pública para celebrar su hermanamiento; Tula de Allende, Hidalgo menciona que hay un monumento.

En los municipios del estado de Jalisco hay una gran cantidad de elementos que le dan visibilidad a sus AH; por ejemplo, en el municipio de Cuautla hay un monumento, en San Pedro Tlaquepaque se tiene una Plaza de las Ciudades Hermanas; Tepatlán de Morelos tiene nombres de calles de sus ciudades hermanas; en Zapopan hay emblemas de las ciudades hermanas y banderas, y en el municipio de Ameca hay banderas y un jardín botánico. En Uruapan, Michoacán, hay nombre de calles y banderas. El municipio de Cuernavaca, Morelos, menciona que como elementos de visualización de sus AH tiene un jardín botánico, kioscos, murales, monumentos, museos, banderas postes con indicación de dirección y distancia, salones, auditorios, restaurantes, boutiques y librerías. En el estado de Nuevo León, el municipio de Ciénega de las Flores señala que tiene un monumento y el de Santiago un museo virtual; en Oaxaca el municipio de Juchitán de Zaragoza tiene una plaza de las ciudades hermanas y una placa alusiva. La ciudad de Oaxaca de Juárez también tiene una plaza de ciudades hermanas y banderas. El municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, hay banderas de las ciudades hermanas y en San Luis Potosí, estado de San Luis Potosí, plaza de las ciudades hermanas, banderas, monumentos y museos; en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, hay una plaza de las ciudades hermanas. En el estado de Sonora, en el municipio de Nacoari

de García hay salones, aulas y auditorios, mientras que en la ciudad de Hermosillo hay monumentos. Finalmente, en Tamaulipas, en el municipio de Miguel Alemán hay kioscos, monumentos, museos y restaurantes y en municipio de Río Bravo, banderas.

La visibilidad, también está relacionada con eventos diversos que no sólo muestran la existencia del AH, sino la forma de su expresión ante la ciudadanía local, sucesos como exposiciones culturales, exposiciones gastronómicas, ferias, festivales, desfiles de ciudades hermanas y discursos de autoridades locales de las ciudades que se han hermanado y que pueden tener lugar en una u otra ciudad hermana. Del universo de municipios consultados, sólo el 3.17% (14 municipios) responden haber organizado y/o efectuado eventos con sus ciudades hermanas, un total de 114 eventos. El mayor número de eventos son organizados por municipios del estado de Jalisco (6 municipios), buena parte de éstos fueron en el municipio de Zapopan, que tuvo una participación en el Festival de las Artes de Grand Rapids, Michigan y la presentación de Paco Padilla y los danzantes de la Basílica de Zapopan en Grand Rapids Community College Spectrum Theatre; "Exhibición de libros de ciudades hermanas" e intercambio cultural en Jinan, República Popular China en 2014, así como la participación en el "Intercambio Cultural de Ciudades Hermanas" de Jinan y "10o. Festival Nacional de Arte" en Jinan 2012 y Festival Cultural China-Zapopan (9-10 de junio de 2012). De los eventos que gozan de mayor visibilidad son aquellos donde participan las autoridades, como los discursos. En Zapopan, Jalisco se mencionan el discurso del Alcalde de Phoenix (noviembre de 2013); la visita de tres regidores de Zapopan al Foro Global de Innovación de Ciudades Hermanas y el Discurso del Alcalde de la municipalidad de Chengdu, el 16 de octubre de 2015. El municipio de Ameca en tuvo 2022 lugar una Exposición Gastronómica, discursos de presidentes municipales-Alcalde y la celebración del 4 de julio en el marco su hermanamiento con la ciudad de South Lake Tahoe, California. San Pedro Tlaquepaque menciona que se realizó el Festival de la Ciudades Hermanas en el marco de su AH con Springfield, Missouri, además de la participación de esta ciudad en el desfile tradicional de la ciudad. En el municipio de Cuautla se mencionan discursos de presidentes municipales-Alcalde en el marco de su AH con Renton, Washington, así como en Tepatitlán de Morelos con Laredo, Texas.

Los municipios de Nuevo León (5) municipios también tienen un importante número de eventos que dan visibilidad a sus AH. En San Nicolás de los Garza se menciona el

“Intercambio y dialogo cultural” entre Bello, Antioquía, San Nicolás y Secretaria de Cultura del Gobierno de Nuevo León (25 de marzo de 2022), además de discursos de presidentes municipales-Alcaldes. El municipio de Hidalgo en su AH con Goliad, Texas, menciona la organización de Festivales Culturales y de Música Regional. El municipio de Apodaca menciona la organización del “Galactic Binational Concert” en su AH con McAllen, Texas. En el municipio de Santiago se organiza el “Texas Citrus Fiesta” y discursos de presidentes municipales-Alcaldes en el marco de su AH con Mission, Texas. En el municipio de Cerralvo se han dado discursos de presidentes municipales-Alcaldes en su AH con Roma, Texas.

En el estado de Oaxaca tenemos los siguientes eventos visibilidad: en la ciudad de Oaxaca de Juárez tuvo lugar el “Festival de Oaxaca by sea” en su AH con Cuenca, Ecuador y discursos de presidentes municipales-Alcaldes en su AH con Seaside, California. En Juchitán de Zaragoza y Santa María Huatulco sólo se mencionan que han tenido lugar discursos de presidentes municipales-Alcaldes, en sus AH con Vall D'Uixó, Provincia de Castellón, España y Quetzaltenango, Guatemala, respectivamente.

Los municipios en Sonora (3), a través de diversos eventos, e.g., el municipio de Nogales sobre sale con sus 16 exposiciones culturales como parte de su AH con la ciudad de Nogales, en Arizona; el municipio de Nacozari de García tiene un desfile de ciudades hermanas con Douglas, Arizona y en Hermosillo se han dado discursos de presidentes municipales-Alcaldes e intercambios para mejora en la Administración Pública dentro del marco de su AH con Phoenix, Arizona.

Otros municipios que también ha tenido evento de visibilidad son, aquéllos del estado de Chiapas: San Cristóbal de las Casas reporta la organización de congresos gastronómicos en 2022 y 2023 a partir de su AH con Popayán del Cauca, Colombia; el municipio de Candelaria en su AH con la ciudad de San Andrés, Petén; Guatemala, menciona que han organizado exposiciones gastronómicas y discursos de presidentes municipales- Alcaldes y la ciudad de Tapachula, donde han tenido lugar ferias con su ciudad hermana de Quetzaltenango, Guatemala, así como eventos gastronómicos con la ciudad de Santa Ana, California. En el estado de Chihuahua en Ciudad Juárez tuvieron lugar varios eventos, "El Paso-Juárez Unidos"; exposición artística "La línea imaginaria"; Carrera Binacional "Run Internacional "The U.S, México 10K" y Reunión auspiciada por el "El Paso Community Foundation" por su AH con El Paso, Texas y en la ciudad de Chihuahua, también a partir

del AH con El Paso, Texas se menciona la organización de exposiciones culturales, festivales y discursos de los presidentes municipales-Alcaldes.

En el estado de Guanajuato se mencionan como eventos de visibilidad los discursos de los presidentes municipales-Alcaldes que tuvieron lugar en el municipio de León vinculados al AH con Laredo, Texas y en Moroleón en su AH con Esquipulas, Guatemala. En el estado de Michoacán el municipio de Uruapan es uno de los más activos en eventos de funcionalidad, con su AH con la ciudad de Culver City, California se han llevado a cabo festivales, desfiles de ciudades hermanas y discursos de presidentes municipales-Alcaldes; con su AH con la ciudad de Matanzas, Cuba se han organizado exposiciones culturales, festivales y discursos de los presidentes municipales; con su AH con la ciudad de Kansas, Kansas solo se han llevado a cabo discursos de presidentes municipales-Alcaldes; con la ciudad de Madrigal de las Altas Torres, Ávila, España se han realizado exposiciones culturales y discursos de presidentes municipales-Alcaldes; en su AH con Casma, Ancash, Perú, solo se han llevado a cabo discursos de presidentes municipales-Alcaldes. Lo mismo sucede en el AH del municipio de Peribán y Perico, Matanzas, Cuba.

En el municipio de Candelaria, estado de Campeche se han organizado exposiciones gastronómicas y discursos de presidentes municipales-Alcaldes en su AH con San Andrés, Petén, Guatemala. En el municipio de Tula de Allende, Hidalgo, se coordinó un desfile de ciudades hermanas donde participó la ciudad de Benicia, California. En Cuautla, Morelos, a través de su AH con la ciudad de Matanzas, Cuba, tuvo lugar la exposición de pintura infantil dentro del programa "Arte y Cultura para Todos" (2006). La ciudad de San Luis Potosí, capital del estado homónimo, destaca por su importante actividad que le produce una destacada visibilidad por su política de internacionalización de su AH con la ciudad de Pico Rivera, California se han organizado "Festivales de Ciudades Hermanas"; de su AH con Saint Louis, Missouri, exposiciones culturales y "Festivales de Ciudades Hermanas"; de su AH con Pharr, Texas, además de participar en el "Festival de Ciudades Hermanas" (noviembre de 2022), también estuvo presente en la inauguración de la "Galería de Ciudades Hermanas" (junio de 2023); de su AH con la ciudad de Tulsa, Oklahoma, se han organizado exposiciones culturales y ha participado en "Festivales de Ciudades Hermanas"; se invita a la ciudad Manizales, Caldas, Colombia a participar en el "Festivales de Ciudades Hermanas", en el

marco de su AH; lo mismo sucede con la ciudad de Spokane, Washington, donde además se invita a la inauguración de la “Galería de Ciudades Hermanas”.

²⁶ El municipio de Benito Juárez en el estado de Quintana Roo, organizó en el marco de su AH con la ciudad de Mission, Texas, ferias y discursos de presidentes municipales-Alcaldes. En el estado de Tamaulipas, sólo el municipio de Río Bravo tiene una política de visualización a partir de sus AH. Con la ciudad de Mission, Texas, se han organizado exposiciones gastronómicas, “ExpoTurismo México Progreso” y desfiles (Nuevo Progreso), de su AH con la ciudad de Weslaco, Texas, eventos como exposiciones gastronómicas, festivales, desfiles de Ciudades Hermanas y discursos de presidentes municipales-Alcaldes. El resto de los municipios del resto de los estados no reportan eventos de visibilidad. Es interesante que, salvo Baja California, todos los estados fronterizos del norte del país reportan la realización de eventos que dan visibilidad a sus AH.

Otro de los elementos interesantes en los procesos de visibilidad de los AH es la difusión que se realiza a través de los diversos medios de comunicación, tanto tradicionales, como periódicos, revistas, documentales, programas de televisión, así como los generados a través de las novedosas tecnologías de la comunicación e información, tales como podcast, plataformas virtuales, museos virtuales, etc. De las consultas realizadas se sabe que se llevaron a cabo 125 eventos de difusión utilizando diversos medios. Los eventos fueron realizados por 37 municipios, que representan el 8.39% de todos los municipios consultados. Estos municipios corresponden a 6 en los estados de Jalisco y Nuevo León, cada uno; 4 de Michoacán; 3 de Oaxaca, Sonora y Tamaulipas, cada uno; 2 de los estados de Chiapas y Guanajuato, respectivamente y 1 municipio de los estados de Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa.; El resto de los municipios de los estados no reporta el uso de instrumentos de difusión.

Tabla 9. *Instrumentos de difusión por estado, municipio y ciudad hermana*

Estado	Periódicos	Revistas	Plataformas virtuales	Otros
Campeche	Candelaria-San Andrés, Peten, Guatemala	Candelaria-San Andrés, Peten, Guatemala	Candelaria-San Andrés, Peten, Guatemala	Candelaria-San Andrés, Peten, Guatemala (Documentales)

Chiapas	San Cristóbal de las Casas-Ciudad Real, España; San Cristóbal de las Casas-Quetzaltenango, Guatemala; Tapachula-Quetzaltenango, Guatemala; Tapachula-Santa Ana, California		San Cristóbal de las Casas-Popayán del Cauca, Colombia	
Chihuahua	Chihuahua-El Paso, Texas; Chihuahua-Albuquerque, Nuevo México, Chihuahua-La Paz, Bolivia			
Guanajuato	León-Laredo, Texas; Moroleón-Esquipulas, Guatemala			
Guerrero	Acapulco-Cartagena de Indias, Colombia			
Hidalgo			Tula de Allende-Benicia, California	
Jalisco	Zapopan-Antigua, Guatemala; Zapopan-Grand Rapids, Michigan; Zapopan-Jinan, República Popular de China; Zapopan-Phoenix, Arizona; Zapopan-Chengdu, República Popular de China; Zapopan-Putuo de la Ciudad de Shanghai, República Popular de China; Ameca-South Lake Tahoe, California	Zapopan-Jinan, República Popular de China	Cuautla-Renton, Washington; Chihuahatlán-Vigan, Ilocos Sur, Filipinas; San Pedro Tlaquepaque-Springfield, Missouri; Tepatitlán de Morelos-Laredo, Texas; Zapopan-Grand Rapids ; Zapopan-Jinan, República Popular de China; Zapopan-Phoenix, Arizona; Zapopan-Chengdu, República Popular de China; Zapopan-Putuo de la Ciudad de Shanghai,	

			República Popular de China; Ameca-South Lake Tahoe, California	
Michoacán	Uruapan-Matanzas, Matanzas; Cuba; Uruapan-Madrigal de las Altas Torres, Ávila, España; Pátzcuaro-Madrigal de las Altas Torres, Ávila, España; Lázaro Cárdenas-Laredo, Texas; Pátzcuaro-Naperville, Illinois; Uruapan-Casma, Ancash, Perú		Uruapan-Culver City, California; Uruapan-Kansas; Kansas; Peribán-Perico, Matanzas, Cuba	
Morelos	Cuatla-Matanzas, Matanzas, Cuba			
Nuevo León	San Nicolás de los Garza-Bello Antioquia, Colombia; Hidalgo-Goliad, Texas; Cerralvo-Roma, Texas; Santiago-Mission, Texas; Apodaca-McAllen, Texas	Hidalgo-Goliad, Texas; Santiago-Mission, Texas	San Nicolás de los Garza-Winnipeg, Canadá; San Nicolás de los Garza-Bello Antioquia, Colombia; Guadalupe-Laredo, Texas; Cerralvo-Roma, Texas; Santiago-Mission, Texas; Apodaca-McAllen, Texas	Santiago – Mission Texas(Museos Virtuales)
Oaxaca	Juchitán de Zaragoza-Vall D'Uixo, Provincia del Castellón, España; Oaxaca de Juárez-Santa Cruz, Colchagua; Chile: Santa		Juchitán de Zaragoza-Vall D'Uixo, Provincia del Castellón, España; Santa María Huatulco-Quetzltenengo,	

	María Huatulco- Quetzlitenengo, Guatemala		Guatemala; Oaxaca de Juárez-Seaside, California; Oaxaca de Juárez-Cuenca, Ecuador	
Quintana Roo	Benito Juárez-Mar de la Plata, Argentina; Benito Juárez-Antigua, Guatemala; Benito Juárez-Wichita, Kansas; Benito Juárez- Pharr, Texas; Benito Juárez- Misión, Texas, Benito Juárez-Punta del Este, Uruguay			
San Luis Potosí	San Luis Potosí-Pico Rivera, California; San Luis Potosí-Pharr, Texas (digitales); San Luis Potosí- Tulsa, Oklahoma	San Luis Potosí- Pico Rivera, California; San Luis Potosí- Tulsa, Oklahoma; San Luis Potosí- Spokane, Washington	San Luis Potosí-Pico Rivera, California; San Luis Potosí-Saint Louis, Misuri; San Luis Potosí-Pharr, Texas; San Luis Potosí-Idrija, Eslovenia; San Luis Potosí-Tulsa, Oklahoma; San Luis Potosí-Manizales, Caldas, Colombia; San Luis Potosí-McAllen, Texas; San Luis Potosí-Spokane, Washington	San Luis Potosí-Pico Rivera, California (Galerías); San Luis Potosí- Saint Louis, Misuri (Galería de las Ciudades Hermanas); San Luis Potosí-Pharr, Texas; San Luis Potosí- Idrija, Eslovenia; San Luis Potosí- Tulsa, Oklahoma; San Luis Potosí- Manizales, Caldas, Colombia; San

				Luis Potosí- McAllen, Texas; San Luis Potosí- Spokane, Washington
Sinaloa	Mazatlán-Grand Prairie, Alberta, Canadá; Mazatlán- Pharr, Texas; Mazatlán- Brownsville, Texas; Mazatlán-Port Isabel, Texas; Mazatlán-South Padre Island, Texas; Mazatlán- Pico Rivera, California; Mazatlán-Mission, Texas		Mazatlán-Grand Prairie, Alberta, Canadá; Mazatlán- Pharr, Texas; Mazatlán-Brownsville, Texas; Mazatlán-Port Isabel, Texas; Mazatlán-South Padre Island, Texas; Mazatlán-Pico Rivera, California; Mazatlán- Mission, Texas;	
Sonora	Nacozari de García- Douglas; Arizona; Hermosillo-Phoenix; Arizona	Nacozari de García-Douglas; Arizona; Hermosillo- Phoenix; Arizona	Nogales-Nogales, Arizona; Nacozari de García-Douglas; Arizona; Hermosillo- Phoenix; Arizona	
Tamaulipas	Tampico-Houston, Texas; Reynosa-Pharr, Texas; Reynosa-Hidalgo, Texas; Reynosa-McAllen, Texas; Reynosa-Mission, Texas	Tampico- Houston, Texas	Reynosa-Pharr, Texas; Reynosa-Hidalgo, Texas; Reynosa- McAllen, Texas; Reynosa-Mission, Texas; Río Bravo- Mission, Texas; Río Bravo-Weslaco, Texas	

Fuente: elaboración propia a partir de consultas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se puede observar en el cuadro anterior, un medio tradicional, i.e., el periódico sigue siendo el medio de comunicación más utilizado por los gobiernos locales para dar a

conocer a la población la firma de AH, los eventos derivados de éstos, los resultados y las novedades que traerá, así como los viajes de las autoridades a las ciudades hermanas. En este aspecto se destaca el municipio de Zapopan, en Jalisco, que prácticamente todos sus AH son comunicados por este medio, así como el municipio de Benito Juárez, donde se ubica Cancún, Quintana Roo; Mazatlán, Sinaloa; San Luis Potosí, S.L.P; Uruapan, Michoacán; Chihuahua, Chihuahua; Reynosa, Tamaulipas; y tanto San Cristóbal de las Casas, como Tapachula, ambos municipios en el estado de Chiapas.

Entre los medios más novedosos se destacan las plataformas digitales y una vez más sobresalen los municipios del estado de Jalisco -Zapopan, Cuautla, Chuiutlán, San Pedro Tlaquepaque, Tepatitlán de Morelos y Ameca. Resulta muy interesante el caso del municipio de San Luis Potosí, donde además hay una Galería de Ciudades Hermanas e información a través de revistas. Mazatlán, Sinaloa es también uno de los municipios que utiliza las plataformas digitales para hacer visibles sus variados AH. En Tamaulipas los municipios que las utilizan son Reynosa y de Río Bravo; mientras que, en Michoacán destaca Uruapan.

Otra de las estrategias innovadoras para hacer visible el AH, es el utilizado por el municipio de Candelaria, Campeche con San Andrés, Petén, Guatemala, que hicieron un documental.

Funcionalidad

La funcionalidad, una de las cualidades más deseables que debe tener un AH, refiere al conjunto de hechos concretos que muestran los resultados específicos de los instrumentos de internacionalización; o también, los efectos de la política de internacionalización. Clasificamos los resultados de la funcionalidad en cuatro conjuntos de acciones, eventos organizados o relacionados con el AH; uno de los objetivos más frecuentes de la firma de AH es la obtención de donaciones diversas, fundamentalmente equipo médico, bomberos, patrullas, autobuses escolares, dinero en efectivo, que benefician a los habitantes del municipio. Sobre este último punto, es de suma relevancia la actividad económica generada a partir de la firma del AH, por lo que la apertura de negocios es un importante indicador de su funcionamiento; otro de los indicadores, es compartir, a partir de las ventajas o cualidades que tiene una sociedad, eventos que buscan impactar en la vida de las personas o más bien

en su calidad de vida a través de su capacitación, por lo que buscaremos estos eventos realizados o iniciados por el AH.

De acuerdo con las consultas realizadas se reportan que se han llevado 80 eventos relacionados con los AH en muy pocos municipios (sólo 15), cifra que representan el 4.05% de los municipios consultados. Estos son, un municipio de Aguascalientes, 2 de Chiapas, 2 de Chihuahua, 1 de Hidalgo, 2 de Jalisco, 2 de Michoacán, 5 de Nuevo León, 3 de Oaxaca, 1 de Quintana Roo y 1 de San Luis Potosí. El resto de los municipios del resto de los estados no registra eventos.

Un primer rubro de estos eventos son los congresos a partir de la firma de los AH. Las ciudades que sobresalen en este rubro son Uruapan, Michoacán que ha organizado un par de congresos, a partir del AH entre Uruapan-Culver City, California, congreso sin nombre, ni fecha y con el AH entre Uruapan-Madrigal de las Altas Torres, Ávila, España, en este caso, un congreso referente al AH, sin nombre, ni fecha. Zapopan, Jalisco es también una ciudad que ha aprovechado su AH con la ciudad china de Putuo de la Ciudad de Shanghái, República Popular de China, para organizar el Festival Cultural China-Zapopan. En el estado de Chihuahua dos ciudades mencionan que han organizado congresos con sus ciudades hermanas, Ciudad Juárez-El Paso, Texas, "El Paso y Juárez Unidos" (sin fecha) y Chihuahua-La Paz, Bolivia, Congreso relativo al AH (tampoco se proporciona nombre o fecha).

Otro aspecto importante es cuando la ciudad es invitada a eventos por su ciudad hermana. Tenemos los casos de Zapopan, Jalisco invitada por la ciudad de Grand Rapids, Michigan, al "Festival del Vino, Cerveza y Comida de Grand Rapids". Uruapan, Michoacán vuelve a destacar en la gestión de su internacionalización al ser invitada por Culver City, California, como Ciudad Hermana a diversos eventos locales; así como por la ciudad de Matanzas, Cuba, a un festival cultural. En este caso también se encuentran las ciudades de Oaxaca de Juárez con Cuenca, Ecuador y el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, con la ciudad de Mission, Texas.

La organización de eventos en el marco de los AH es un indicador del funcionamiento de éstos. Una vez más las ciudades de Zapopan, Jalisco y Uruapan, Michoacán se distinguen. En el caso de Zapopan señala que de su AH con La Antigua, Guatemala, se organizó el "Programa de Especialización en Planeación Estratégica Urbana" en 2011 y de su AH con

Putuo de la Ciudad de Shanghai, República Popular de China, se realizó el “Taller de Planeación urbana China-Zapopan”. Por lo que respecta a Uruapan, de su AH con la ciudad de Culver City, California, se organizó un seminario relacionado con el hermanamiento, los mismo que con el AH con la ciudad de Matanzas, Cuba, con el AH con Kansas, y finalmente con el AH con la ciudad de Madrigal de las Altas Torres, Ávila, España. Un caso interesante es el municipio de Santiago, Nuevo León que en su AH con Mission, Texas, organiza un evento de “Capacitación sobre incendios urbanos para Comités de Protección Civil”. Eventos similares han tenido lugar en Chihuahua, Chihuahua, en su AH con la ciudad de El Paso Texas y en Santa María Huatulco en su AH con la ciudad de Quetzaltenango, Guatemala.

Los eventos de corte empresarial son atípicos en la gestión de AH; sin embargo, es parte de la flexibilidad y la innovación del instrumento de internacionalización. En las consultas se encontraron los siguientes eventos. Del AH de Ciudad Juárez, con El Paso, Texas, una reunión auspiciada por el "El Paso Community Foundation". Dentro del AH de Chihuahua, Chihuahua con Albuquerque, Texas, un evento empresarial; el municipio de Peribán, Michoacán en su AH con la ciudad de Perico, Matanzas, Cuba organiza un evento empresarial vinculado al AH; finalmente, la ciudad de Oaxaca de Juárez en su AH con Cuenca, Ecuador, también menciona la organización de un evento empresarial.

Un tema muy importante en la definición y firma de AH es el apoyo a los procesos educativos entre las ciudades, pero es difícil de concretar por motivos diversos. Se encontraron algunas experiencias interesantes. El municipio de Zapopan, Jalisco, en su AH con la ciudad de Jinan, República Popular de China, ha generado diversos proyectos como la estancia de profesores de español en la Universidad de Shandong; la “Convocatoria para Programa de Becas para Ciudades Hermanas”, Becas para estudiar chino mandarín en la Universidad de Jinan y un programa (online) para estudiar cultura e idioma chino (2015, 2017-2018 y 2022). De su AH con la ciudad de Chengdu, República Popular de China, el Programa de Becas para el conocimiento de lenguas extranjeras (2017); apoyo para estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado en universidad de Chengdu (2015). La ciudad de Tapachula, Chiapas, en su AH con la ciudad de Santa Ana, California, menciona la organización de un evento Educativo; de forma similar la ciudad de Uruapan en su AH con la ciudad de Matanzas, Cuba y la ciudad de Oaxaca de Juárez con la ciudad de Seaside, California también reportan actividades educativas.

Tabla 10. *Donaciones*

Estado	Municipio	Ciudad Hermana	Número	Tipo
Aguascalientes	Aguascalientes	Modesto, California	Sin dato	Ninguna
Chiapas	San Cristóbal de Las Casas	Ciudad Real, España	Una vez (Por motivo del sismo de 2017)	Dinero
Chihuahua	Chihuahua	Albuquerque, Texas	Sin dato	Equipo de Bomberos y camiones
Guanajuato	Acámbaro	Laredo, Texas	3	Camiones
Guanajuato	Moroleón	Esquipulas, Guatemala		Otros (La rosa de la Paz)
Guanajuato	Guanajuato	Ashland, Oregón	3	Vehículo de bomberos, equipo de rescate y dos ambulancias
Jalisco	Cuautla	Renton, Washington	1	Auto Patrulla
Jalisco	Zapopan	Grand Rapids, Michigan	1	Cocina Industrial para el CONALEP de Zapopan 2008
Jalisco	Zapopan	Chengdu, República Popular de China	1	Equipo Médico y cubrebocas (20,000)
Jalisco	Ameca	South Lake Tahoe, California	2	Camiones recolectores de basura
Hidalgo	Tula de Allende	Benicia, California	1	Ambulancia
Michoacán	Uruapan	Culver City, California	2	Ambulancias y camiones de bomberos
Michoacán	Uruapan	Kansas; Kansas	1	Ambulancias
Morelos	Cuernavaca	Laredo, Texas	1	Equipo de Bomberos

Nayarit	Xalisco	Taos, Nuevo México	1	Ambulancia
Nuevo León	Hidalgo	Goliad, Texas	No se especifica	Camiones escolares y equipos de bomberos
Nuevo León	Cerralvo	Roma, Texas	No se especifica	Patrullas
Nuevo León	Santiago	Mission, Texas	No se especifica	Equipo de Bomberos
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Pico Rivera, California	No se especifica	Patrullas y Acervo de la Galería de Ciudades Hermanas.
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Saint Louis, Missouri	No se especifica	No se especifica
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Pharr, Texas	No se especifica	Acervo histórico cultural de la Galería de Ciudades Hermanas.
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Idrija, Eslovenia	No se especifica	Acervo histórico cultural de la Galería de Ciudades Hermanas.
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Tulsa, Oklahoma	1	Camión de Bomberos
San Luis Potosí	San Luis Potosí	McAllen, Texas	1	Libro
Sonora	Nogales	Nogales, Arizona		Pizarra, postes y lámparas para estadio.
Sonora	Hermosillo	Phoenix; Arizona	2	Carro de bomberos y Monumentos
Tamaulipas	Miguel Alemán	Cuero, Texas	Sin dato	Equipo de bomberos y equipo médico
Tamaulipas	Tampico	Houston, Texas	Sin dato	Camiones y Equipo de Bomberos

Morelos	Cuernavaca	General Villegas, Buenos Aires; Argentina	1	Equipo de Bomberos
---------	------------	---	---	-----------------------

Fuente: elaboración propia a partir de consultas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Una de las mayores expectativas de diversos municipios mexicanos es que con la firma del AH se presente una creciente corriente de donaciones de sus ciudades hermanas. En términos de la funcionalidad del instrumento de internacionalización, se trata de uno de los elementos más notorios. Dentro del rubro de las donaciones se reportan 49 acciones en 21 municipios (ver Tabla 10), el 5.68% de los municipios donde se llevó a cabo la consulta. Los municipios corresponden a 1 de Aguascalientes, 1 de Chiapas, 1 de Chihuahua, 3 de Guanajuato, 1 de Hidalgo, 3 de Jalisco, 1 de Michoacán, 1 de Nayarit, 3 de Nuevo León, 1 de San Luis Potosí, 2 de Sonora, 2 de Tamaulipas. Para el resto de los estados y sus municipios no hay donaciones reportadas.

Tabla 11. *Eventos de funcionalidad por municipio y ciudad hermana*

Estado	Congresos	Ferias	Desfiles	Invitación a festival cultural	Seminario	Eventos Empresariales	Eventos Educativos	Eventos Deportivos	Otros
Aguascalientes									Aguascalientes-Modesto, California, se reporta un evento sin nombre, ni fecha.
Chiapas	San Cristóbal de las Casas-Popayán del Cauca, Colombia, Congreso Gastronómico, 2022 y 2023						Tapachula-Santa Ana, California, Evento Educativo, sin nombre, ni fecha.		
Chihuahua	Ciudad Juárez-El Paso, Texas, "EL Paso y Juárez				Chihuahua-El Paso, Texas, sin nombre, ni fecha de evento.	Ciudad Juárez-El Paso, Texas, Reunión auspiciada		Ciudad Juárez-El Paso, Texas, Carrera Binacional	

	Unidos", sin fecha. Chihuahua-La Paz, Bolivia, Congreso relativo al Hermanamiento, sin nombre, ni fecha.						por el "El Paso Community Foundation", sin fecha Chihuahua-Albuquerque, Texas, evento empresarial, sin nombre, ni fecha.		"Run Internacional "The U.S, México 10K", sin fecha.	
Hidalgo						Tula de Allende-Benicia, California, Desfiles de Ciudades Hermanas				
Jalisco	Zapopan-Puerto de la Ciudad de Shanghai, República Popular de China,					San Pedro Tlaquepaque-Springfield, Missouri, Festival de Ciudades	Zapopan-Grand Rapids, Michigan, Ciudad invitada	Zapopan-La Antigua, Guatemala, "La Antigua Guatemala 2011: Programa de		Zapopan-Phoenix, Arizona, VerdeExchange Conference y visita de una

	Festival Cultural China-Zapopan .		Hermanas y Desfile Tradicional de San Pedro Tlaquepaque. Ameca-South Lake Tahoe, California, Desfile del 4 de Julio.	al Festival del Vino, Cerveza y Comida de Grand Rapids.	En Planeación Estratégica Urbana"2011. Zapopan- Putuo de la Ciudad de Shanghai, República Popular de China, Taller de Planeación urbana China-Zapopan		español en la Universidad de Shandong; Convocatoria para programa de Becas para ciudades hermanas; Becas para estudiar Chino-Mandarin en la Universidad de Jinan y Programa Online para estudiar cultura e idioma chino, 2015, 2017-2018 y 2022. Zapopan-Chengdu, República Popular de	Delegación de Phoenix, sin fecha.
--	-----------------------------------	--	--	---	---	--	--	-----------------------------------

China, Programa de Becas para el conocimiento de lenguas extranjeras (2017); asistencia de tres regidores a la Feria de Innovación y de Emprendimie nto de Chengdu (2017); apoyo para estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado en universidad de Chengdu (2015).							
--	--	--	--	--	--	--	--

		Provincia del Castellón, España, sin nombre, ni fecha.		Ecuador, sin nombre, ni fecha.	sin nombre, ni fecha.	nombre, ni fecha.	nombre, ni fecha.		
Quintana Roo				Benito Juárez- Mission, Texas, sin nombre, ni fecha.					
San Luis Potosí		San Luis Potosí-Pico Rivera, California, Festivales de Ciudades Hermanas (3), sin fecha.							

Fuente: elaboración propia a partir de consultas en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se puede observar en la tabla anterior, en general, las donaciones están relacionadas con el bienestar de la población, puesto que la mayor cantidad de ellas son equipos de bomberos, carros de bomberos, ambulancias, equipo médico, etc. Con una menor cantidad se encuentran las patrullas, camiones escolares, equipamiento para escuelas y monumentos. Excepcionalmente hubo la donación de dinero; finalmente, llama la atención que sólo el municipio de San Luis Potosí tenga donaciones para su Galería de Ciudades Hermanas.

Uno de los temas más interesantes, pero más difíciles de la gestión de los AH es la apertura de nuevos negocios. Producto de las consultas realizadas, sabemos que se han abierto 4 negocios en tres municipios: 1 en Tapachula, Chiapas (establecimiento dedicado a eventos turísticos), 2 en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua (establecimiento de una fábrica y un negocio dedicado a negocios turísticos) y 1 en Hermosillo, Sonora (restaurante).

El último indicador de la funcionalidad son los eventos organizados dentro del AH y que benefician directamente a la población local, como eventos de capacitación, intercambios estudiantiles, encuentros deportivos, etc. Se cuentan 27 eventos en 14 municipios, esto es el 3.78% de los municipios consultados tuvieron este tipo de actividades, entre ellos 1 municipio de Chihuahua, dos municipios de Jalisco, dos municipios de Michoacán, tres de Nuevo León, dos de Oaxaca, 1 de Quintana Roo, 1 de San Luis Potosí y dos de Sonora.

Este tipo de eventos son un producto de la forma en que se gestionan los AH, de forma similar que otros aspectos de la internacionalización estudiados, hay municipios y ciudades que se destacan sobre otras. Zapopan, Jalisco ha encontrado la utilidad de sus AH en eventos de capacitación para servidores públicos y estudiantes. En su AH con la ciudad de Grand Rapids, Michigan, se generó un “Programa de Formación para Servidores Públicos” que impacta en la capacitación en materia de seguridad pública a miembros de la policía de Zapopan, por el equipo Special Response Team the Grand Rapids. De su AH con la ciudad de Jinan, República Popular de China, se han implementado clases de idiomas y con la ciudad de Chengdu, República Popular de China, también el marco de AH, intercambios estudiantiles y cursos de idiomas.

La ciudad de San Luis Potosí mantiene una interesante relación con sus ciudades hermanas. Además de instituir su Galería de Ciudades Hermanas, mantiene otro tipo de intercambios. Con la ciudad de Pico Rivera, California, se han organizado encuentros

deportivos, intercambios estudiantiles y alojamiento con familias anfitrionas locales. Con la ciudad de Tulsa, Oklahoma, encuentros deportivos, intercambios estudiantiles, estancias con familias anfitrionas locales, veranos de investigación e intercambio de estudiantinas, grupos y bandas. Con las ciudades de Saint Louis, Missouri y McAllen, Texas se les extienden invitaciones para participar en el Festival de las Ciudades Hermanas.

Un caso interesante es el municipio de Benito Juárez, que ha utilizado sus AH para llevar a cabo intercambios estudiantiles y estancias con familias anfitrionas locales. Tal es el caso con los AH con Wichita, Kansas, con Pharr, Texas y con Mission, Texas. Otra ciudad que se distingue por utilizar esta estrategia para darle funcionalidad a sus AH es Oaxaca de Juárez, con sus ciudades hermanas de Seaside, California y Santa Cruz, Colchagua, Chile. En el caso de Uruapan, Michoacán, además de los intercambios estudiantiles y alojamiento con familias anfitrionas (Culver City, California), se gestionan encuentros deportivos, intercambio de estudiantinas, grupos y bandas (Matanzas, Cuba).

Los intercambios estudiantiles y programas de alojamiento con familias anfitrionas son una de las estrategias más empleadas por las ciudades para darle funcionalidad a sus AH, como son los casos de Chihuahua, Chihuahua con Albuquerque, Nuevo México; Tepatitlán de Morelos, Jalisco con Laredo, Texas; Santa María Huatulco, Oaxaca con Quetzaltenango, Guatemala. En otros AH se organizan encuentros deportivos y clases de idiomas, e.g., Nogales, Sonora con Nogales, Arizona y Hermosillo, Sonora con Phoenix, Arizona (en este último hay incluso intercambio de profesores). Y hay otros en los que no queda muy claro la funcionalidad, pero las autoridades señalan acciones, tal es el caso de Peribán, Michoacán con Perico, Matanzas, Cuba, (visita diplomática a la Embajada de Cuba en México); Hidalgo, Nuevo León con Goliad, Texas (visita anual de autoridades); Santiago, Nuevo León-Mission, Texas y Apodaca, Nuevo León-McAllen, Texas (semana de cine, gastronomía y cultura);

Racionalidad

Buena parte del éxito en el funcionamiento de los AH está relacionado con las razones o motivos que están detrás de la firma del hermanamiento; así mismo, un buen número de AH no funcionan porque las ciudades hermanadas tienen poca o ninguna relación, similitud o elementos que lo fundamenten. Sobre el estudio de los AH abundan las referencias a eventos casuales, fortuitos o imprecisos que se utilizan como base, motivo o iniciativa para la

solicitud y firma de los hermanamientos con ciudades extranjeras; otro caso muy marcado es la decisión unilateral del presidente municipal u otro funcionario. con relativo poder de decisión que, con poco fundamento, pero con un cálculo político coyuntural u otro tipo de interés impulsan su firma. A fin de desarrollar el análisis se considera que los AH deben contemplar un conjunto de elementos, o al menos un mínimo, que acerquen a las ciudades y a los ciudadanos, les ofrezcan elementos de relación u ofrezcan un fundamento para llevar a cabo el encuentro entre pueblos. En este sentido las particularidades deseables que deben ser fundamento de los AH están relacionadas con sus características geográficas, aspectos culturales, políticas medioambientales, aspectos económicos, políticas locales de movilidad, organización de eventos deportivos y temas relacionados con políticas de salud.

La tabla siguiente muestra los resultados de los elementos de racionalidad que los municipios de los estados correspondientes tomaron en cuenta para la firma de AH.

Tabla 12. *Consideraciones de racionalidad para la firma de AH por municipios y estado*

Estado	Geográficas	Culturales	Medio Ambientales	Económicas	Movilidad (Transporte)	Deportivas	Salud	Municipios
Aguascalientes								0
Baja California								0
Baja California Sur								0
Campeche	1	1	1	1	1	1	1	1
Chiapas	1	3	1	2	2	0	0	3
Chihuahua	1	1	1	1	1	1	0	1
CDMX								0
Coahuila								0
Colima								0
Durango								0
Guanajuato	1	2	0	1	0	0	0	2
Guerrero								0
Hidalgo	0	0	1	1	0	0	0	1
Jalisco	2	6	5	6	2	3	3	6

Estado de México								0
Michoacán	3	4	3	4	2	3	4	5
Morelos	1	1	1	1	1	0	1	1
Nayarit	1	0	0	0	0	0	0	1
Nuevo León	4	6	4	7	4	4	1	7
Oaxaca	2	3	1	2	1	1	1	3
Puebla								0
Querétaro								0
Quintana Roo	1	2	2	2	2	1	0	2
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1	0	1
Sinaloa	0	1	1	1	0	0	0	1
Sonora	0	0	0	1		1	0	2
Tabasco								0
Tamaulipas	0	3	3	3	2	0	0	3
Tlaxcala								0
Veracruz								0
Yucatán								0
Zacatecas								0
Suma	19	34	25	34	19	16	11	40
								401

Fuente: elaboración propia en base de consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Lo que podemos observar es que, de todos los municipios consultados (401) solo 40, correspondientes a 16 estados, mencionaron que contemplaron algún tipo de consideración para la firma de AH con ciudades extranjeras, esto es el 9.98%. Los estados cuyos municipios utilizaron en mayor medida este tipo de criterios para impulsar la firma de sus AH son los de Nuevo León (Monterrey, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Hidalgo, Santiago, Cerralvo y Apodaca), Jalisco (Cautla, Chihuahutlán, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tepatitlán de Morelos y Ameca) y Michoacán (Uruapan, Nuevo Parangaricutiro, Tingambato, Lázaro Cárdenas y Paribán); con tres municipios se encuentran los estados de Chiapas (Tapachula, San Cristóbal de las Casas y Palenque), Oaxaca (Juchitán de Zaragoza, Oaxaca de Juárez y Santa María Huatulco) y Tamaulipas (Tampico, Reynosa y Río Bravo); con dos Guanajuato (León y Moroleón), Sonora (Nogales y Nacozari de García)

y Quintana Roo (Benito Juárez y Othón P Blanco) y con uno Campeche (Candelaria), Chihuahua (Chihuahua), Hidalgo (Tula de Allende), Morelos (Cuautla), Nayarit (Xalisco), San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Sinaloa (Mazatlán). La mayor parte de los municipios considera los temas culturales y los económicos como los más relevantes para firmar AH. Los temas relativos al medio ambiente fueron los segundos que tomaron en cuenta los gobiernos locales. Los elementos geográficos y las políticas de movilidad ocuparon el tercer lugar como elementos indispensables para la firma de sus AH; finalmente, se encuentran los temas deportivos y los relativos a la salud.

Los temas específicos con mayor consideración fueron los económicos con un total de 290 menciones, el 34.81% del total; las consideraciones culturales se mencionan el 31.45%, esto es 262 veces; los temas medio ambientales se mencionan 100 veces por los municipios, es decir, el 12% del total; las consideraciones geográficas sólo son mencionadas 65 veces, equivalente al 7.8% del total. Mientras tanto, los temas de movilidad 54 veces (6.48%); los temas deportivos 51 veces (6.12%) y los temas de salud sólo 11 veces, el 1.32%.

Estos resultados son relevantes porque muestran que los gobiernos locales que generan una política de internacionalización, gestionan estratégicamente sus AH. No es casual que, poco más de un tercio partan de consideraciones económicas, ya sea para atraer inversiones, apoyar el desarrollo de sectores específicos, como la agricultura, la industria y el comercio, buscar oportunidades en el sector inmobiliario; o simplemente atraer nuevos visitantes que dinamicen el sector turístico local. Se aprecia una utilidad concreta del instrumento de política internacional local. Resulta significativo que, la segunda consideración para la firma de los AH (poco más de un tercio), sean los relativos a la cultura, consideraciones que van desde explorar la historia conjunta, valorar las costumbres, la música, la religión, la gastronomía, hasta elementos que entran los podríamos llamar gestión cultural con objetivos diversos desde el enriquecimiento del acervo, asesorías o compartir la expertise en temas de monumentos, bibliotecas, museos, ciudades patrimonio, ciudades universitarias, etc.

Los elementos geográficos como consideración para la firma de un AH es significativo porque el tener condiciones geográfico-ambientales similares puede ayudar (mediante su expertise) a la gestión del territorio, gestión urbana y diversas problemáticas, como la movilidad, la vivienda, gestión de recursos, tratamiento y disposición final de

residuos, seguridad pública, etc. El intercambio de información que puede darse a través de un AH es un elemento estratégico muy valioso para la generación de políticas específicas. La suscripción de AH bajo la lógica de compartir y con los escasos recursos con que cuentan los gobiernos locales, se transforma en elemento crucial de la política de internacionalización, por lo que no son menos importantes temas como las diversas formas de gestionar el deporte y/o la salud. El deporte amateur, el deporte individual, el deporte en equipo, la organización de ligas, el deporte de alto rendimiento, el deporte de aventura, la organización de eventos deportivos, son algunos ejemplos de temáticas para considerar en AH. Los servicios médicos son también elementos a considerar en la decisión de firmar un AH, pudiendo ser importantes detonadores temas como la medicina preventiva, la enfermería, los servicios de rehabilitación, los servicios odontológicos, la medicina tradicional y alternativa, etc.

Conclusiones

La internacionalización de los municipios y ciudades es una política compleja, que para alcanzar todas sus potencialidades requiere del análisis y consideración, tanto de elementos previos como de procedimientos de gestión. La decisión de gestionar una política de internacionalización de ciudades y municipios es estratégica y por lo tanto la política respectiva, también debería serlo. El espíritu originario de los hermanamientos de ciudades, “hermanar pueblos, no gobiernos” continua vigente, aún en los AH que ya no están activos o que sólo fueron firmados con fines protocolarios. A pesar de las dificultades en el diseño e instrumentación de la política internacional local, no es imposible, pero si es un trabajo arduo y con objetivos a mediano y largo plazo. Es quizá por ello que los municipios mexicanos tienen pocos incentivos para desarrollar este tipo de política.

Como parte de la consideración estratégica de la política de internacionalización, debe prevalecer el componente racional como elemento de acercamiento a potenciales socios, como elemento de sustentación del AH. Si bien, el éxito no está asegurado, es más probable cuando tenemos algo en común y podamos compartirlo. Es preciso superar el modelo voluntarista y con poco fundamento para la firma de AH y diseñar de manera inteligente y racional la política internacional local.

Como se muestra en este trabajo, los elementos necesarios para institucionalizar la política internacional local están presentes en buena parte de los gobiernos municipales, si bien no en su totalidad, sí en diferente grado. Se puede, en permanente montaje y adaptación, adicionar elementos con un potencial de ser utilizados por las administraciones siguientes, de tal manera que no sólo la política internacional, sino su institucionalización es una tarea a corto y mediano plazo para los gobiernos locales.

Los resultados mostrados en las dimensiones de visibilidad y funcionalidad, más que exponer el fracaso de las políticas de internacionalización lo que revelan es el gran espacio de oportunidad que potencialmente puede ser generado por la internacionalización y que no es plenamente aprovechado por los gobiernos locales; por ende, los empresarios pierden oportunidades de negocios e inversión; la sociedad civil, deja de generar proyectos culturales, educativos, deportivos, etc.; la ciudadanía podría, en general, acceder a beneficios concretos y tangibles que impacten la vida económica y social de los municipios y ciudades.

Como reto, la internacionalización es una actividad en constante construcción y reconstrucción, por los vaivenes de la política local que cambia de administración, y de prioridades, cada cierto tiempo (cada tres o seis años). Debe superarse la práctica de “borrón y cuenta nueva” respecto a lo logrado por la administración saliente. Dentro del porcentaje de cuestionarios no atendidos hubo una gran cantidad de respuestas que hacían referencia a AH no encontrados, que había terminado su vigencia o que se desconocían porque la administración vigente no lo había firmado. Un desafío es incrementar la participación de los diversos sectores que componen la sociedad en la gestión de las políticas de internacionalización, de modo que los beneficios impacten a la mayor parte de la sociedad.

Referencias

- Secretaría del Migrante y Enlace Internacional (SEMEI) (2020) Manual de Acción Internacional de los Gobiernos Locales del Estado de Guanajuato. Recuperado de https://migrante.guanajuato.gob.mx/docs/128/MANUAL-MIGRANTE-Protegido_compressed.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2007). *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID)*.

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*.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero/Fundación Konrad Adenauer.

Capítulo 5. La participación de embajadas y consulados mexicanos en los Acuerdos de Hermanamientos: un análisis desde el modelo VFRI¹²

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.05>

Resumen

Las embajadas y consulados mexicanos cumplen su papel de representar al país en el escenario internacional, sin embargo, el análisis de estas representaciones en la conducción de la actividad paradiplomática es escaso. En este capítulo además de revisar la literatura de la participación de las representaciones diplomáticas en la paradiplomacia y los acuerdos de hermanamiento en México y en el mundo, se exponen los resultados de cuestionarios aplicados a 115 representaciones diplomáticas mexicanas estructurado desde el Modelo VFR para analizar visibilidad, funcionalidad e institucionalidad y sus variables a analizar (como la existencia de departamentos que promueva, atienda y de seguimiento a los asuntos paradiplomáticos o a los acuerdos de hermanamientos, los mecanismos para dar visibilidad, los eventos, intercambios, donaciones y promociones económicas o turísticas, etc.) para demostrar la forma en que las embajadas y consulados participan en la gestión de la actividad paradiplomática mexicana.

Palabras clave: representaciones diplomáticas, embajadas, consulados paradiplomacia, hermanamientos, acción exterior.

Introducción

Ha sido escasa la atención académica prestada al análisis del papel que juegan las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) en la conducción de la actividad paradiplomática en general, y de los AH en específico.

El capítulo consta de cuatro apartados. En el primero, se revisa la literatura en torno a la participación de las representaciones diplomáticas, no sólo en México, dentro de la actividad paradiplomática en general y en los AH en específico. El segundo presenta las

¹² La responsabilidad central de este capítulo recae en Daniel Añorve Añorve de la Universidad de Guanajuato.

consideraciones metodológicas. El tercero presenta los resultados regionales (y regionalmente, por embajada y/o consulado) de la participación de representaciones diplomáticas mexicanas en torno a los AH. En el cuarto, se discute la forma en que las representaciones diplomáticas podrían coadyuvar a la visibilidad, la funcionalidad y la institucionalización de la actividad paradiplomática de los gobiernos locales.

Dos preguntas orientan la investigación: ¿cómo se puede evaluar la participación de las representaciones diplomáticas mexicanas en lo relativo a la visibilidad, la funcionalidad y la institucionalización de los AH? En caso de existir diferencias geográficas en la atención brindada por embajadas y consulados a los AH, ¿qué regiones geográficas y por qué razones brindan una mayor atención a los AH? Se presentan dos supuestos de investigación: 1) a través de un modelo que evalúe la visibilidad, la funcionalidad y la institucionalización se puede medir la (des)atención prestada por las embajadas y consulados mexicanos a los AH; 2) entre mayor la cercanía geográfica a México y/o la afinidad lingüística, mayor la atención brindada a los AH de parte de las representaciones diplomáticas. Existen dos objetivos: 1) construir un índice de la participación de cada región geográfica (además de por embajada y/o consulado) en torno a la visibilidad, funcionalidad e institucionalización de los AH; 2) hacer un mapeo regional en torno a la participación de las representaciones diplomáticas.

Revisión de la literatura

Se revisó la literatura existente en español e inglés en EBSCO Host y en la plataforma Sage. Se realizó una búsqueda cruzada de: paradiplomacia/hermanamientos y embajadas/consulados/representaciones diplomáticas en título, resúmenes y en palabras clave. En inglés se buscó como sister cities y/o como twinning agreements. Dentro de los resúmenes, los resultados arrojados se limitan a seis (Drozdiak, 1996; Filipino Reporter, 2014; Kannenberg, 2016; PR Newswire, 2019; Pratt, 1976; Tsering, 2010).

Las representaciones diplomáticas y los hermanamientos alrededor del mundo

De los seis resultados, ninguno hace un análisis profundo sobre el involucramiento de las embajadas y/o los consulados en la visibilidad, la funcionalidad y la institucionalización de los AH. Pratt (1976) presenta el trabajo más profundo, sin ser un símil de lo que este trabajo propone. Drozdiak (1996) deduce que la remoción de la bandera estadounidense del

Consulado en Bordeaux, Francia pondría fin al AH Bordeaux-Los Ángeles. Tsering (2010) observa que, a raíz del AH San Francisco-Bangalore, India, San Francisco apoyó el establecimiento de un consulado estadounidense en Bangalore. El Filipino Reporter (2014) destaca la intermediación de la embajada filipina en el establecimiento del AH Virginia Beach-Olongapo. Kannenberg (2016) destaca que, Sister Cities International (SCI) suele apoyar a las embajadas estadounidenses en asuntos relacionados con los AH. PR Newswire (2019) da testimonio de la participación de representaciones diplomáticas en China, de oficiales de las ciudades hermanadas con Shenzhen, de representantes de Fortune Global 500, de grandes multinacionales y de las autoridades municipales en la Conferencia para la Promoción de la Inversión Global 2019 celebrada en Shenzhen. Los escasos resultados de la búsqueda sólo se dan en inglés; por lo anterior, se optó por una búsqueda cruzada en texto completo. Se produjeron casi doscientos resultados. Los resultados sobre la acción de las representaciones diplomáticas son aislados, anecdóticos y poco sistemáticos.

Se destaca la participación de embajadas para dar visibilidad en el exterior a los programas “American at Home”, a través de los directorios de las embajadas estadounidenses (Pratt, 1976). En 2004, se refieren 1283 ciudades estadounidenses hermanadas con 2154 ciudades en el extranjero (Francis, 2004: 12).

Es importante no romantizar los AH como instrumentos inherentemente pacíficos. Puede destacarse su racionalidad, su conflictividad y su instrumentalidad (Tidwell, 2021). La racionalidad puede partir de los gobiernos federales, i.e., bajo la lógica de la Guerra Fría (Peterson, 2012); o bien, sobre los cambios y el pragmatismo de los AH a raíz de la apertura china bajo Deng Xiaoping. Cabestan (2009) destaca el rol que juegan las embajadas chinas, particularmente en África y América Latina en la promoción de la cultura y las artes chinas, además de la identificación de oportunidades de negocios. Desde 2015, China promueve la Ruta de la Seda a través de la diplomacia people-to-people (Tidwell, 2021: 105). O'Toole (2001), para los AH entre ciudades australianas y japonesas, asegura que un AH fue determinante en el establecimiento de un consulado australiano en Nagoya.

En Argentina, se sabe que los AH obedecen a una racionalidad geográfica y/o histórica y/o migratoria y/o de integración regional (Calvento y Zuccarino, 2022). En Brasil, el AH Minas Gerais-Nord-Pas de Calais, Francia partió de un puntual análisis de perfiles

locales, facilitado por las embajadas y consulados, el cual se basó en las semejanzas mineras (Cimini y Santos, 2014: 182-183).

En Estados Unidos, se destaca el uso de parte de Chicago de un tour mundial anual, a través de la música de sus ciudades hermanas para reafirmar su condición como ciudad global. Destaca la participación de los consulados de Israel y México para conseguir patrocinios y financiamiento y la atracción de audiencias y la identificación de músicos (Peterson, 2003).

Los Estados centrales suelen ver con suspicacia la actividad paradiplomática de carácter secesionista (llamada protodiplomacia). En el caso belga, Flanders pone en marcha una contra-diplomacia, la cual se refleja en las Casas Flamencas (Flemish Houses) (Duran, 2016).

Dávila y Reyes (2016) ven en la identidad compartida entre Quebec y Francia un motor paradiplomático; allende la identidad, la operación de la Delegación General de Quebec en París y el Consulado General de Francia en Quebec obedecen a una funcionalidad. Destacan la existencia de más de 200 filiales de empresas francesas en Quebec y de 100 empresas quebequenses operando en Francia.

Fort Worth, Texas, Estados Unidos con sus AH es un ejemplo de funcionalidad, especialmente en materia de intercambios educativos, eventos deportivos, intercambios culturales (el rodeo y stockyards). Incluso, se cuantifica el impacto de los AH, calculado en 6 millones de dólares entre 2000 y 2004 sólo para Fort Worth (Francis, 2004: 12).

La funcionalidad puede ser específica: la funcionalidad deportiva de Culver City, California con Kaizuka, Japón, llevando corredores internacionales a los maratones organizados en ambas ciudades (McPhillips, 2018). La funcionalidad puede ser educativa, i.e., los intercambios estudiantiles, de profesores y los programas ofertados por la Universidad de Pace (Westchester, Nueva York) a través de la Universidad de Shanghái en 2003 (Philippidis, 2005: 21). La funcionalidad puede ser médica, como la observada en 2020, cuando la embajada china en Sudáfrica donó \$59,700 y unos 50,000 cubrebocas quirúrgicos, así como 400 termómetros de frente (Akinola y Tella, 2022: 606-607). A las acciones de la embajada siguieron las de Huawei con una donación al Departamento de Salud de Sudáfrica de 100,000 cubrebocas, 600 batas de protección y cinco ventiladores (Akinola y Tella, 2022:

606-607). Dentro de la paradiplomacia de los cubrebocas, destacan las donaciones directas de cubrebocas en el marco de un AH entre Sao Paulo y Shanghái (Telias y Urdinez, 2022).

En los AH entre ciudades japonesas y estadounidenses, los consulados estadounidenses facilitaban la comunicación de los nuevos AH, dando seguimiento a éstos (Oda, 2017). Por la parte japonesa, las presentaciones culturales suelen contar con la presencia de personal del consulado, de figuras de la Cámara Japonesa de Comercio y ejecutivos de multinacionales (Oda, 2017: 481).

Dentro de la relación Polonia-Estados Unidos, destaca el apoyo del Consulado de Polonia en Chicago para organizar reuniones, publicaciones, festivales anuales (Festival Polaco Anual de Verano frente al lago en Milwaukee); también destaca el apoyo para el establecimiento del AH Milwaukee-Bialystok (Pienkos, 2017). En el caso de los AH entre localidades de Reino Unido y Nicaragua, se identifica una oleada que propició 17 AH entre ciudades de ambos países, destacando el apoyo del Consulado de Nicaragua en Londres (Ryan, 2022).

Las representaciones diplomáticas y los hermanamientos en México

En México, Velázquez y León (2016) rescatan el papel de facilitadores paradiplomáticos de las 22 representaciones diplomáticas establecidas en Baja California -22 consulados (13 europeos, 4 asiáticos, 1 africano, 2 de América Latina y 2 de América del Norte).

En México, existen las “casas” -de Michoacán, Jalisco, Oaxaca, CDMX- representantes de los gobiernos estatales, sin el rango de los consulados o las delegaciones generales como las de Quebec (Bada y Gleeson, 2015). Ante la ausencia de una representación especial estatal de tipo quebecois (las delegaciones generales de Quebec son descritas como análogas a embajadas) (Dávila y Reyes, 2016), los gobiernos subnacionales, dependen de embajadas y consulados. Leffel (2021) recomienda que, los ministerios de relaciones tengan una oficina que coadyuve a la actividad paradiplomática (en México está la DGCP de la SRE).

La DGCP, entre sus principales atribuciones tiene: el ⁸apoyo para la creación de oficinas de asuntos internacionales y fortalecimiento institucional de las oficinas existentes; elaboración de propuestas de agencias de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural, deportiva o científica; asesoría para la formalización de acuerdos

interinstitucionales; orientación a los gobiernos estatales y municipales para participar en esquemas de cooperación internacional que benefician el desarrollo local; acompañar y orientar la vinculación de los gobiernos locales con el cuerpo diplomático acreditado en el país (SRE, 2021: 18). Ante la desaparición de Pro México se hace incluso más necesaria la participación de las representaciones diplomáticas y consulares.

De acuerdo con Añorve, Díaz y Prudnikov (2024) una dimensión importante de los AH es la visibilidad. Ésta puede lograrse a través de plataformas digitales, como en Dubái, ciudad que a través de los AH ha logrado cumplir objetivos turísticos, de comercio internacional e inversiones financieras (Fernández, 2021); o, como en el caso de Mumbai, India, a través de una plaza de ciudades hermanas, sede de una serie de atractivos turísticos, la cual pretende dar visibilidad a sus 15 AH (Nayak, 2023: 129). En Alemania, se destaca cómo los consulados coadyuvan a los gobiernos locales a preparar las visitas que llevan a cabo en otros países, auxiliando en la promoción de negocios e industrias en el exterior (Kleiner, 2008).

En Reynosa, destaca el papel del Consulado de México en McAllen en la formalización de un AH y en su inscripción dentro del RAI de la SRE. Se advierte la presencia de cónsules de ambos países en 2016 en McAllen en la entrega de uniformes para los bomberos de Reynosa, además de un intercambio de regalos entre los alcaldes (Nava y Córdova, 2018).

Consideraciones metodológicas

La SRE (2021) sugiere medir los impactos de las estrategias de los gobiernos locales. En este capítulo se retoma dicha recomendación, sólo que lo hace para la acción de las representaciones diplomáticas. La SRE (2021) también destaca la centralidad que tiene la comunicación. Un modelo publicado en 2024 -el modelo VFRI (Visibilidad, Funcionalidad, Racionalidad e Institucionalización) propone, originalmente para los gobiernos municipales, formas de visibilizar los AH (Añorve, Díaz y Prudnikov, 2024). El capítulo de metodología de este libro presenta las variables e indicadores de cada una de las tres dimensiones analizadas (visibilidad, funcionalidad e institucionalización). Las variables analizadas complementan la propuesta hecha por la SRE, la cual sugiere cuatro herramientas concretas: página web, blog, boletines informativos periódicos y redes sociales (SRE, 2021: 31).

La SRE (2021: 39-40) destaca las funciones que deben desempeñar las oficinas de asuntos internacionales. Las preguntas 10 a la 13 contemplan dichas funciones (ver Tabla 13). Según la SRE, el 80% de los AH giran en torno a proyectos culturales y/o educativos (SRE, 2021: 84).

La pregunta 11 en torno a las donaciones tiene la finalidad de conocer hasta qué punto la aseveración de la SRE tiene sustento: “afortunadamente el enfoque asistencialista que tradicionalmente ha predominado en los hermanamientos y que poco ha aportado al desarrollo de las comunidades actualmente está en desuso” (SRE, 2021: 85). Nuestro estudio contempla el equipo médico, las vacunas y cubrebocas usados en contexto de pandemia, algo que la SRE contempla también, incluso identificando mejores prácticas (SRE, 2021: 121-127).

Otras formas de promoción que incluye la SRE son: diplomacia deportiva, ciudades gastronómicas, territorios inteligentes y smart cities, atracción de talento humano y premios internacionales (SRE, 2021: 71-79). Los componentes deportivos, gastronómicos y de talento humano están incluidos dentro de la dimensión de la funcionalidad para los AH.

Originalmente, para su estudio de la actividad paradiplomática municipal, el modelo VFRI contempla tanto la racionalidad en la elección de ciudades hermanas, como la institucionalización que los municipios deben tener para la promoción, implementación y seguimiento de los AH (Añorve, Díaz y Prudnikov, 2024). Toda vez que las representaciones diplomáticas son intermediarios y no signatarios, se considera que la racionalidad no es una dimensión que propiamente pueda medirse en su accionar; sin embargo, la institucionalización sí puede adaptarse. Mientras que para los municipios dicha dimensión se evalúa a través de la existencia de un comisión de hermanamientos/internacionalización dentro del Ayuntamiento, la existencia de un comité ciudadano encargado de los AH, de un reglamento y recursos dentro del POA (Programa Operativo Anual), además del registro de los AH ante el RAI de la SRE, para las representaciones diplomáticas se evalúa la existencia de una oficina/instancia al interior de las representaciones diplomáticas encargada de la paradiplomacia en general y de los AH en específico; el contacto que tienen con los gobiernos estatales y/o con los municipios, además de permitir que cada representación diplomática se autoevalúe en lo que respecta a su papel en la promoción de AH existentes, el seguimiento de los AH y la búsqueda de nuevos AH.

Entre finales de mayo y diciembre de 2023, contando con el apoyo institucional de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General que boletínó el cuestionario un cuestionario de 13 preguntas a las 155 representaciones diplomáticas (80 embajadas y 75 consulados) mexicanas (ver anexo 1 de este capítulo) se pudo contar con una nutrida respuesta. El cuestionario fue respondido por 56 (70%) embajadas, de las cuales, 15 corresponden a América Latina y el Caribe, 18 a Europa, 7 a África y 16 al Asia-Pacífico. Se obtuvo la respuesta de 52 consulados (69.33%), de los cuales 40 corresponden a América del Norte (Estados Unidos y Canadá), 5 a América Latina y el Caribe, 3 a Europa y 4 a Asia-Pacífico. La considerable respuesta (108 representaciones diplomáticas) permite agrupar la información en cinco regiones: América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, África y Asia-Pacífico (incluye espacio post-soviético). Toda vez que las embajadas en Estados Unidos y Canadá no respondieron, y que no existen consulados generales en África, América del Norte no figura en las tablas de las embajadas y África no aparece en las tablas sobre los consulados.

Con base en el modelo VFRI (en este estudio reducido a VFI) se presenta un desglose de la institucionalización (tablas 2 y 3), de la visibilidad (tablas 4 y 5) y de la funcionalidad (tablas 6 a la 13). Las tablas 14, 15 y 16 presentarán un índice de creación propia en el cual se asigna una calificación integrada de las tres dimensiones para cada región. La integración del índice va del 0 al 10. Diez de las 13 preguntas tienen cada una un valor que puede ir del 0.0 al 1.0. Así, para cada una de las cinco preguntas de institucionalización (ver tabla 13, preguntas de la 3 a la 8) en las que las embajadas y/o consulados se autoevalúan del 1 al 10 respecto a la promoción, el seguimiento, la búsqueda de nuevos AH, el interés de ciudadanos en los AH y el interés de los gobiernos locales en los AH, cada valor producto de la autoevaluación se multiplica por .10. En los rubros de la visibilidad y la funcionalidad cada ítem seleccionado tiene un valor de 0.1. Así, si en cada tabla se eligen, por ejemplo 3 ítems, el valor de ese rubro será 0.3. En total, al haber 10 rubros, la puntuación máxima que se puede obtener es de 10.

Adicional al índice regional (tabla 14), se presentarán en los resultados casos selectos de embajadas y/o consulados dividido en sus regiones específicas (tablas 15 y 16). De la misma forma, se presentará un breve análisis de acciones reportadas por embajadas y consulados que complementen los datos numéricos de las tablas.

Tabla 13. *Cuestionario aplicado a embajadas y consulados*

Institucionalidad	
1.	Dentro de los departamentos y/o oficinas que integran su embajada/consulado, ¿cuál de los departamentos y/o oficinas se encarga de promover, atender y/o dar seguimiento a los asuntos paradiplomáticos (actividad internacional de los gobiernos locales)?
2.	Dentro de la embajada/consulado, ¿existe algún departamento y/o oficina que promueva y dé seguimiento a los acuerdos de hermanamiento? De ser afirmativa la respuesta, favor de mencionar cuál.
3.	En una escala del 0 al 10, siendo el 0 (cero) una atención nula y 10 (diez) una atención particularmente alta, ¿qué calificación asignaría a la promoción de los acuerdos de hermanamiento?
4.	En una escala del 0 al 10, siendo el 0 (cero) una atención nula y 10 (diez) una atención particularmente alta, ¿qué calificación asignaría al seguimiento dado a los acuerdos de hermanamiento?
5.	En una escala del 0 al 10, siendo el 0 (cero) una atención nula y 10 (diez) una atención particularmente alta, ¿qué calificación asignaría a la búsqueda de nuevos acuerdos de hermanamiento para municipios, ciudades y estados de la República Mexicana?
6.	Dentro de la promoción y seguimiento a los acuerdos de hermanamiento de su embajada/consulado, ¿con qué instancia se tiene la mayor comunicación, con los municipios, con los gobiernos estatales, con redes de ciudades o con la Dirección General de Coordinación Política de la SRE?
7.	En una escala del 0 al 10, siendo el 0 (cero) un acercamiento nulo y 10 (diez) un acercamiento particularmente alto, ¿qué calificación asignaría al acercamiento de parte de los ciudadanos en relación a los acuerdos de hermanamiento?
8.	En una escala del 0 al 10, siendo el 0 (cero) un acercamiento nulo y 10 (diez) un acercamiento particularmente alto, ¿qué calificación asignaría al acercamiento de municipios/condados/ciudades dentro de su demarcación que busquen celebrar acuerdos de hermanamiento con municipios/ciudades/estados mexicanos?
Visibilidad	
9.	¿Qué mecanismos utiliza su embajada/consulado para dar visibilidad a los acuerdos de hermanamiento? (<i>Infografías, trípticos, periódicos, revistas, catálogos, posters, plataformas virtuales, canales de diplomacia cultural, museos virtuales, programas de televisión, podcasts, redes sociales</i>).
Funcionalidad	
10.	¿Cuál de los siguientes eventos (favor de proporcionar nombre y fecha de ser el caso) le ha tocado organizar/participar a su embajada/consulado para instrumentar o “dar vida” a los acuerdos de hermanamiento? (<i>Congresos o ferias organizadas a raíz del AH, festivales gastronómicos, desfiles de ciudades hermanas, discursos de presidentes municipales, ciudades hermanas invitadas a festivales</i>

culturales, seminarios relacionados con las temáticas del hermanamiento, eventos empresariales, educativos o deportivos).

11. ¿Cuál(es) de los siguientes intercambios/donaciones le ha tocado gestionar a su embajada/consulado en favor de un hermanamiento? (Ambulancias, camiones de bomberos, camiones escolares, camiones de pasajeros, dinero, equipo deportivo, equipamiento, libros, material y equipo docente, material y equipo médico, material y equipo de rescate, materiales culturales).

12. En materia económica y/o turística, ¿le ha tocado a su embajada/consulado participar en alguna de las siguientes acciones vinculadas a algún acuerdo de hermanamiento? (Establecimiento de restaurantes, cafeterías, paleterías, bares, tiendas de artesanías, tiendas de conveniencia, fábricas, negocios dedicados a los servicios turísticos, negocios dedicados al servicio de TIC, negocios dedicados a servicios educativos, establecimiento cultural, establecimiento de vuelos directos, establecimiento de paquetes turísticos preferenciales o tours organizados, mercados orgánicos).

13. En materia de recursos humanos, ¿cuál(es) de las siguientes actividades le ha tocado atender a su embajada/consulado dentro del marco de acuerdos de hermanamiento? (Encuentros deportivos o estudiantiles, intercambios de profesores, programas de doble titulación, estancias con familias anfitrionas locales, veranos de investigación, clases de idiomas, intercambios de estudiantinas, grupos o bandas, semanas de cine, cultura o gastronomía).

Fuente: elaboración propia.

Infografía 2. El papel de la red diplomática y consular en la diplomacia mexicana



Fuente: elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Resultados

Se presentan tres dimensiones analizadas dentro del modelo VFRI (las dimensiones VFI).

Tabla 14. *Dimensión de la institucionalización en la atención a los AH de parte de las embajadas mexicanas*

Región	Atención paradiplomacia	Atención AH	Interés ciudadano	Interés de gobiernos locales	Promoción AH	Seguimiento AH	Búsqueda de nuevos AH
América Latina y el Caribe	8 específico	8 específico	3.79	6.53	7.40	7.40	7.00
	7 transversal	7 transversal					
Europa	11 específico	7 específico	2.07	1.76	6.06	6.16	5.38
	6 transversal	4 transversal					
	1 no hay	7 no hay/otra respuesta					
África	6 específico	3 específico	0	1.71	4.86	4.71	4.57
	1 transversal	2 transversal					
		2 no hay					
Asia-Pacífico	11 específico	7 específico	3.00	3.45	5.73	6.00	6.54
	4 transversal	5 transversal					
	1 sin respuesta	4 no hay/otra respuesta					

Fuente: elaboración propia.

Tabla 15. *Dimensión de la institucionalización en la atención a los AH de parte de los consulados mexicanos*

Región	Atención paradiplomacia	Atención AH	Interés ciudadano	Interés gobiernos locales	Promoción AH	Seguimiento AH	Búsqueda de nuevos AH
América del Norte	28 específico 11 transversal 1 no hay/otra respuesta	28 específico 7 transversal 5 no hay/otra respuesta	4.65	5.59	6.88	6.91	6.17
América Latina y el Caribe	3 específico 2 transversal	1 específico 2 transversal 2 no hay/otra respuesta	2.00	5.80	5.25	5.25	6.25
Europa	2 transversal 1 no hay	2 transversal 1 no hay	1.33	1.00	7.67	6.67	6.67
Asia-Pacífico	3 específico 1 no hay/otra respuesta	3 específico 1 no hay/otra respuesta	1.00	3.00	6.67	7.67	6.33

Fuente: elaboración propia.

La institucionalización

Las tablas evidencian que, no todas las representaciones diplomáticas cuentan con una oficina encargada de la paradiplomacia (Embamex Rumania y Consulmex Estambul en Europa; Consulmex Filadelfia en América del Norte). Para los AH, no existe una instancia que dé seguimiento en los casos de los Consulmex San Bernardino, Salt Lake City, Toronto y Vancouver en América del Norte; Consulmex San Juan y Tecún Umán en América Latina y el Caribe; Embamex Finlandia, Países Bajos, Rumania, Suecia y Consulmex Estambul en Europa; en África, Embamex Marruecos y Nigeria; en Asia-Pacífico, Embamex Irán.

La oficina encargada es considerada específica cuando la paradiplomacia se asigna a asuntos bilaterales, políticos, comerciales, a la oficina del cónsul titular, del cónsul adscrito, asuntos comunitarios, entre otros); o bien, se considera transversal si tres o más oficinas comparten la responsabilidad. Se concluye que no existe una oficina per se, universal, que atienda de forma “natural” a los AH.

La Embamex Alemania asegura que en dicho país la figura del AH está en desuso, que las autoridades alemanas explícitamente no desean celebrar más AH, prefiriendo otros esquemas. Las Embamex Francia, Suecia, Austria, Finlandia y Suiza advierten que ante el escaso seguimiento de los AH por parte de ciudades y municipios mexicanos, se prefieren otros esquemas de cooperación descentralizada. Embamex Rumania, reconoce que no existen los recursos humanos ni presupuestales en la embajada para atender dichas temáticas.

En Asia-Pacífico, Embamex Arabia Saudita observa que, aunque no se registran AH en su circunscripción (Arabia Saudita, Bahréin, Omán y Yemen), dado el desarrollo en los sectores de petróleo y energía, podrían explorarse potenciales oportunidades para establecer programas específicos de cooperación en esos ámbitos. Embamex Australia advierte el desinterés en ese país respecto a los AH con ciudades mexicanas. Embamex Azerbaiyán señala que no existen AH, pero que, en caso de haber alguna propuesta, desean asegurarse de que los AH no sean instrumentos de corto plazo e inoperantes. Embamex Kuwait observa que no existen AH con acciones sustantivas que permitan darles visibilidad. Lo reportado por Embamex Malasia llama la atención, pues aseguran que los cambios de funcionarios en los municipios han echado por tierra diversos intentos de AH. Actualmente, parece más interesada la Embamex que las ciudades en que se den los AH. Se reportan acercamientos

infructuosos entre Mérida y Melaka, así como entre Tijuana y Johor Bahru. En África, las Embamex Etiopía y Marruecos reportan que no se cuenta con AH.

Para los consulados, Consulumex, Calexico asegura que, en la última década no se ha dado un seguimiento puntual al AH El Centro-Caléxico. Consulumex Filadelfia y Las Vegas reportan que no tienen registro alguno de AH. Consulumex Seattle sugiere que, al ser Seattle una ciudad “tecnológica”, valdría la pena un AH con Guadalajara o Querétaro, ciudades que intentan tener dicho perfil.

Por lo que respecta a la búsqueda activa de nuevos AH por parte de las Embamex y los Consulumex los resultados son reveladores. Si se toman en cuenta auto calificaciones de 9 y 10 como un elevado interés de las representaciones mexicanas por promover los AH tenemos que todas las representaciones se encuentran en el continente americano. A nivel Embamex, tres embajadas (Costa Rica, Guatemala y Perú se auto evaluaron con un 9). Dos embajadas mexicanas se auto asignaron un 10 en el rubro (El Salvador y Ecuador). Por lo que respecta a los consulados mexicanos, la autoevaluación de 9 fue reportada por Dallas, Denver y Quetzaltenango, mientras que la nota máxima –10—fue reportada por Consulumex McAllen, Nogales, San Bernardino y Puerto Rico. La ubicación fronteriza parece tener una elevada explicación en la búsqueda de nuevos AH.

Tabla 16. *Dimensión de la visibilidad otorgada a los AH de parte de las embajadas mexicanas*

Región	Infografía	Triptico	Período	Revisión	Catálogo	Póster	Plataforma Virtual	Canal Diploma Cultural	Museos Virtuales	Programas de TV	Podcasts	Redes Sociales	Otro	Número	Sin respuesta
América Latina y el Caribe	1	1	3	2			3	4		1		FB (4) X (4) IG (2) Otro (2)		6	
Europa	1						1	1				FB (7) X (6) IG (4) Otro (1)	Linkedin (Francia)	5	2
África	1		1				1	1				FB (2) X (2)		4	
Asia-Pacifico (espacio ex)	1					1	2	1			1	Otros (3)		7	5

[illegible]

Fuente: elaboración propia.

Tabla 17. *Dimensión de la visibilidad otorgada a los AH de parte de los consulados mexicanos*

Región	Infografía	Triptico	Período	Revisión	Catálogo	Póster	Plataforma Virtual	Canal Diploma Cultural	Museos Virtuales	Programas de TV	Podcasts	Redes Sociales	Otro	Número	Sin respuesta
América del Norte	2		10	4			10	6		4		FB (16) X (16) IG (7)	Radio (2) Youtube (2)	8	1
América Latina y el Caribe	2	1					1					FB (2) X (2)		2	
Europa												FB (1) X (1) IG (1)		1	
Asia-Pacifico (espacio ex)												FB (1) X (1)	WeChat (2) Weibo (1)		

[illegible]

Fuente: elaboración propia.

La visibilidad

Regionalmente, América Latina y el Caribe, es la región que otorga una mayor visibilidad a los AH; la que menos visibilidad les otorga es Europa. La modalidad más usada son las redes sociales destacando Facebook. Otras modalidades usadas en todas las regiones son los canales de diplomacia cultural, las plataformas virtuales y en menor medida, las infografías. La opción “otros” revela un ítem recurrente, no incluido en el cuestionario -el boletín mensual de la embajada (Embamex Dinamarca, Serbia y Ecuador). Haciendo una separación entre los medios tradicionales, la televisión y aquellos impresos y los medios emergentes, los virtuales, la lectura es interesante. Primero que nada, hay un predominio tanto numérico, como de amplitud regional de parte de los medios virtuales. Así en cada una de las cuatro regiones geográficas, al menos una Embamex usa una plataforma virtual para darle visibilidad a los AH. Lo mismo sucede en el caso del uso de los canales de diplomacia cultural, es decir, al menos una Embamex en cada región se apoya en dichos canales. Múltiples embajadas mexicanas en cada una de las cuatro regiones analizadas utilizan una o más redes sociales. Los podcasts, otra modalidad de la era digital, sólo es usado para dar visibilidad a los AH en el caso de Embamex Japón. En contraste, se puede apreciar un bajo conteo numérico y una menor cobertura geográfica de los medios tradicionales como mecanismos de visibilidad de los AH. Sólo la modalidad de la infografía es usada por al menos una Embamex en cada una de las cuatro regiones geográficas. El tríptico sólo es usado por la Embamex Chile, los periódicos aún son usados en América Latina y el Caribe (Embamex Ecuador, Embamex Perú y Embamex Uruguay), así como por la embajada mexicana en Ghana. La televisión sólo es mencionada por Embamex El Salvador, y el poster por Embamex Japón.

Los consulados que dan una mayor visibilidad a los AH son los de América del Norte y los que dan la menor visibilidad con los de Europa y Asia-Pacífico, regiones que más allá de las redes sociales, no usan otras modalidades para la visibilidad de los AH. Facebook y X tienen la misma relevancia entre los consulados. Al contrastar los medios tradicionales y los virtuales, como lo hicimos en el párrafo anterior, nuevamente se aprecia el predominio de las redes sociales en las cuatro regiones geográficas analizadas; sin embargo, se aprecia que los medios tradicionales todavía tienen cierta relevancia en América del Norte y en consulados selectos de América Latina y el Caribe. Las infografías son usadas por Consulmex Nogales, Consulmex Vancouver, Consulmex San Juan y Consulmex San Pedro Sula). Sólo

unConsulmex hace uso del tríptico –San Pedro Sula-. Contrario a lo que podría esperarse, el periódico es ampliamente usado por un importante número de consulados mexicanos en Estados Unidos. En cuanto a la televisión, los programas televisivos son usados por los Consulmex en Dallas, Nogales y en San Francisco. Al igual que sucede con las Embamex, ningún consulado usa pósters como mecanismo de visibilidad para los AH. Por lo que respecta a los medios virtuales, las plataformas son ampliamente usadas por los Consulmex en Estados Unidos y por Consulmex San Pedro Sula. También los canales de diplomacia cultural son usados por numerosos consulados mexicanos, tanto en Estados Unidos como en Canadá. Las redes sociales son de amplio uso en las cuatro regiones analizadas, pero lo que en verdad llama la atención es que, en Asia, en los dos consulados mexicanos en China, los Consulmex recurren al uso de redes sociales locales, e.g., We Chat y Weibo, sin que ello implique no usen las redes de alcance global.

Tabla 18. *Dimensión de la funcionalidad que facilitan las embajadas mexicanas en los AH (eventos)*

Región	Congresos	Ferias	Festivales Gastronómicos	Desfiles	Discursos	Ciudad hermana invitada	Seminarios	Evento empresarial	Evento educativo	Evento deportivo	Otro	Ninguno	Sin respuesta
América Latina y el Caribe	1	1	2		2	2	1	2	1		6	4	
Europa		1	3		2	1		1			4	9	1
África					1						1	5	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 19. *Dimensión de la funcionalidad que facilitan los consulados mexicanos en los AH (eventos)*

Región	Congresos	Ferias	Festivales Gastronómicos	Desfiles	Discursos	Ciudad hermana invitada	Seminarios	Evento empresarial	Evento educativo	Evento deportivo	Otro	Ninguno	Sin respuesta
América del Norte	6	3	6	6	10	11	5	9	7	2	12	9	2
América Latina y el Caribe		1				1						4	
Europa							1					1	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)								1				1	

Fuente: elaboración propia.

La funcionalidad

Respecto al rubro de participación en eventos (genéricos) de la dimensión de la funcionalidad, las embajadas con los mayores resultados son las de América Latina y el Caribe. La región con menor presencia es África. Se aprecia un empate entre los discursos de autoridades y los eventos gastronómicos. Destaca que 10 Embamex en Asia-Pacífico y 9 en Europa no reportan eventos vinculados a los AH.

Embamex Argentina reporta eventos empresariales (Zapopan y Mendoza). Embamex El Salvador informa sobre ferias organizadas con Michoacán. Embamex Uruguay reporta seminarios de promoción turística de Aguascalientes surgido a partir del AH con Canelones, Uruguay (2023); la organización de eventos educativos entre la Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes y la Universidad del Trabajo del Uruguay (2022 y 2023); la organización de eventos empresariales en el marco del AH Aguascalientes-Canelones, (2022); la participación de Canelones en la Feria de San Marcos 2023. No todos los reportes son promisorios. Embamex Panamá asegura que pese a que, Boca del Río, Veracruz firmó un AH con Panamá, hubo un evento y desde entonces no se ha hecho nada más.

En Europa, Embamex España participó en la inauguración de un Centro Cultural y hubo un concierto de órgano. Embamex Irlanda destaca la participación anual de la embajada y la diáspora mexicana en el Festival Cultural en Clifden.

Embamex Italia reportó festivales gastronómicos (Festival de la Porchetta en San Terenziano di Gualdo Cattaneo (2022); un festival cultural (Codognè en Treviso, Veneto, en 2022); organización de eventos empresariales vinculados al AH (Empoli, Toscana en 2022). A finales de 2023, Embamex Italia informó sobre la participación de Sahuayo, Michoacán en el evento cultural “Porchette d’Italia” (del que fue invitado de honor) en su 12ª edición (2022), de la firma de cartas de intención para continuar trabajando de manera conjunta, en torno al tema cultural y gastronómico, considerando que ambas Codognè, Treviso, Veneto e Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco, comparte la tradición del cultivo y aprovechamiento del membrillo y una rica cultura popular en torno a este fruto. En virtud de lo anterior, se entabló un diálogo que derivó en la invitación formal a la contraparte mexicana para ser ciudad invitada al festival cultural del membrillo que tuvo lugar en esa ciudad véneta. De dicho festival derivaron invitaciones cruzadas para estar presentes en los festivales

culturales que ambas localidades organizan anualmente en torno al membrillo. Se acordó un AH Codogné-Ixtlahuacán de los Membrillos (2023).

A fines de 2023, Embamex Francia informó sobre actividades conmemorativas del 17mo aniversario del AH Barcelonnette-Valle de Bravo (Haute Provence, 2022), además de en materia deportiva y cultural (celebración de día de muertos) (Bolaños, 2022; Escalona, 2022; Le Dauphiné Libéré, 2022).

En África, hay magros resultados. Embamex Ghana destaca discursos de presidentes municipales (2023) en ocasión de la ceremonia de firma del AH Guadalajara-Accra.

Finalmente, en Asia-Pacífico, se reporta un solo caso, ciertamente excepcional, pues Embamex Japón eligió todos los ítems proporcionados, aunque sin mayor detalle.

Para los consulados, la gran mayoría de acciones sustantivas son reportadas por los consulados mexicanos en América del Norte. Los consulados en Europa y en Asia-Pacífico solo reportan un ítem por región, mientras que los consulados en América Latina y el Caribe reportan dos ítems. Los ítems más recurrentes son: una ciudad hermana ha sido invitada a algún evento (11), discursos de autoridades (10) y eventos empresariales (9).

Consulmex Chicago destaca un webinar sobre arquitectura de Ciudad de México y Chicago y un evento gastronómico conmemorativo del 30 aniversario del AH. Consulmex Indianápolis, destaca el intercambio entre el museo Eiteljorg de Indianápolis y el Museo Regional de Querétaro; destacan la asistencia del cuerpo de bomberos de Querétaro a la conferencia internacional de cuerpos de bomberos en Indianápolis; se reporta el interés de compañías de autopartes de ambas ciudades de establecer contacto; el intercambio de profesoras de planteles educativos (Programa Binacional de Educación Migrante) PROBEM.

Consulmex Oxnard, comparte la celebración del 50 aniversario del AH Puerto Vallarta-Santa Barbara, California. Consulmex Raleigh destaca su asistencia a eventos de donación en el marco de un AH. Consulmex Del Río, destaca la “Fiesta de Amistad Flowers Parade” (2022); la ceremonia del Abrazo de la Amistad (2022); la organización de “La Tercera Edición de Cata de Vinos y Quesos” en coordinación con el Consejo Internacional del Buen Vecino - Capitulo del Rio (2023). Consulmex Laredo, reporta el Festival Internacional de Ciudades Hermanas de Laredo. Consulmex Milwaukee, destaca actividades anuales derivadas de los acuerdos de intercambio cultural y educativo y para el desarrollo

económico entre Tepatitlán, Jalisco, y Madison, Wisconsin (2012). Consulmex Presidio, destaca la organización de eventos vinculados al AH como una reunión entre CANACO Chihuahua y Cámara Hispana de Comercio de Odessa. Consulmex Saint Paul llevó a cabo las gestiones pertinentes para vincular al presidente de la MRCC con el de la Cámara Nacional de Comercio Servicio y Turismo de Cuernavaca (CANACO Cuernavaca) con la finalidad de facilitar los lazos de cooperación entre ambas cámaras comerciales).

Consulmex San José, asegura que Oaxaca de Juárez fue invitada por Seaside, California a un festival cultural. Consulmex Nueva Orleans reporta, dentro del marco del AH Mérida-Nueva Orleans, la visita de un chef de Nueva Orleans a una escuela gastronómica en Mérida (2023); un desfile de una banda de jazz de Nueva Orleans por el centro de la ciudad de Mérida en el marco de la celebración de la Noche Blanca (2023). Nueva Orleans fue invitada al Festival de la Noche Blanca (2023) y en contraparte, tanto Querétaro como Mérida fueron invitadas al Segundo Festival Internacional de Artes en Nueva Orleans (2023); un seminario sobre la comida criolla y cajún en Mérida, en el marco del Festival de la Noche Blanca.

En Canadá, Consulmex Leamington, destaca la Exhibición de Arte Infantil 2019. En América Latina y el Caribe destaca el reporte de Consulmex Quetzaltenango, asegurando que Quetzaltenango ha sido ciudad invitada a la Feria de Tapachula.

Finalmente, en Asia-Pacífico, Consulmex Shanghái reporta eventos empresariales, i.e., la visita del secretario de Desarrollo Económico del Estado de Jalisco (2023).

Tabla 20. Dimensión de la funcionalidad que facilitan las embajadas mexicanas en los AH (regalos y donaciones)

Región	Ambulancias	Camiones bomberos	Equipo deportivo	Equipamiento	Libros	Materiales y Equipo docente	Materiales y equipo médico	Materiales y equipo de rescate	Materiales culturales	Dinero	Otros	Ninguno	Sin respuesta
América Latina y el Caribe					3		2		3		2	8	
Europa									1			15	1
África												7	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)					1	1			1			10	3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 21. *Dimensión de la funcionalidad que facilitan los consulados mexicanos en los AH (regalos y donaciones)*

Región	Ambulancias	Camiones bomberos	Equipo deportivo	Equipamiento	Libros	Materiales y Equipo docente	Materiales equipo médico	Materiales equipo de rescate	Materiales culturales	Dinero	Otros	Ninguno	Sin respuesta
América del Norte	8	9	2	2	2	2	6	1	4	0	6	23	1
América Latina y el Caribe												5	
Europa												2	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)							1					1	

Fuente: elaboración propia.

Dentro del rubro de donaciones y/o regalos dentro de la dimensión de la funcionalidad, fuera de América Latina y el Caribe, la constante para Europa (salvo Francia) y África es “sin donaciones”, razón por la cual no hay tabla para las Embamex en África. Asia-Pacífico presenta escasos resultados, siendo los más frecuentes las donaciones y regalos más de libros (4) y materiales culturales (4).

Embamex El Salvador reportó libros, materiales bailables y cantables. Embamex Haití reportó ayuda humanitaria (2021). Embamex Jamaica reportó donaciones de libros, vacunas y materiales culturales. Embamex Perú, destacó las artesanías mexicanas de Guanajuato y CDMX para vitrina cultural en Cusco; mientras que Embamex Uruguay destacó libros.

En Europa la única Embamex con resultados fue Francia: materiales culturales. África en su totalidad no reportó donaciones. En Asia-Pacífico sólo Embamex Japón arroja donaciones/regalos: libros, material y equipo docente, además de material cultural.

Ningún consulado en Europa y América Latina y el Caribe reporta donaciones o regalos. Los resultados se concentran en América del Norte, siendo los tres ítems principales: camiones de bomberos (9), ambulancias (8) y materiales y equipo médico (6).

Consulmex Dallas reporta obras de arte. Consulmex Omaha, indica la donación de medicamentos y símbolos de la ciudad de Omaha. Consulmex Raleigh reporta la donación de lámparas callejeras. Consulmex San José reporta la donación de colchas, ropa, zapatos, víveres para damnificados del terremoto en México (2017). Dentro del equipo médico y medicinas destacan Consulmex Laredo con material y equipo médico (vacunas; cubre bocas; batas) y Consulmex Nogales, material y equipo médico (vacunas Covid-19). Consulmex Raleigh reporta sillas de ruedas. Consulmex Dallas indicó que cada 2 años los bomberos de Fort Worth donan una unidad de bomberos a Toluca. Consulmex Laredo asegura que, en 2023, Laredo aprobó la donación de equipo y vehículos de salvamento (ambulancias, camillas, trajes de bombero y de bombero forestal) para Nuevo Laredo, Monterrey, San Miguel de Allende, Guadalupe, N.L., y la Corregidora.

No se registran donaciones ni en los consulmex en América Latina y el Caribe como tampoco en los ubicados en Europa, razón por la cual no se incluyen las respectivas tablas. Las únicas donaciones reportadas en Asia-Pacífico son de equipo médico, por Consulmex Guangzhou.

Tabla 22. Dimensión de la funcionalidad que facilitan las embajadas mexicanas en los AH (económico y turístico)

Región	Sitios de alimentos/bebidas	Tiendas de artesanías	Tiendas de conveniencia/mercadeo	Fábricas	Servicios turísticos	Negocios de TIC	Servicios educativos	Establecimientos culturales	Vuelos directos	Paquetes turísticos preferenciales	Otros	Ninguno	Sin respuesta
América Latina y el Caribe					1				1	1	1	11	
Europa		1										13	2
África												7	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)							1	1	1	1		9	3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 23. Dimensión de la funcionalidad que facilitan los consulados mexicanos en los AH (económico y turístico)

Región	Sitios de alimentos /bebidas	Tiendas de artesanías	Tiendas de conveniencia/ menudeo	Fábricas	Servicios turísticos	Negocios de TIC	Servicios educativos	Establecimientos culturales	Vuelos directos	Paquetes turísticos preferenciales	Otros	Ninguno	Sin respuesta
América del Norte	1	1						4	3	1	3	25	2
América Latina y el Caribe										1	1	3	
Europa											1	1	1
Asia-Pacífico (espacio ex soviético)												2	

Fuente: elaboración propia.

Respecto al rubro de actividades económicas y/o turísticas, entre las embajadas los resultados son magros en Asia-Pacífico y en América Latina y el Caribe (cada región con cuatro resultados). En Europa hay un solo resultado. En África, ninguno, razón por la cual no se incluye una tabla de dicho continente. En general, destacan los vuelos directos (2) y paquetes turísticos preferenciales (2).

Embamex El Salvador reportó un negocio dedicado a servicios turísticos -Transportes Sánchez- (2022). Embamex Jamaica reportó el establecimiento de vuelos directos. Embamex Uruguay reporta el establecimiento de tours organizados o capacitaciones conjuntas en materia turística. En Asia-Pacífico, Embamex Emiratos Árabes Unidos reporta el establecimiento de un vuelo directo Dubái-Cancún (a la postre, la embajada aclaró que, dicho vuelo nunca se concretó). Embamex Japón eligió negocios dedicados a servicios turísticos; negocios dedicados a servicios educativos (centros de idiomas); establecimiento cultural (galería de arte y/o artesanía).

Los consulados en Estados Unidos reportan el mayor número y diversidad de resultados. Los consulados en Europa y en América Latina reportan, cada región, un solo resultado. Asia-Pacífico no reporta resultado alguno, razón por la cual no se incluye una tabla de dicha región. Los tres ítems principales son: establecimientos culturales (4), otros (4) y vuelos directos (3).

Consulmex Dallas, Portland y San Bernardino mencionan vuelos directos (no siempre concretados). Consulmex Nogales destacó la organización e implementación de misiones y corredores comerciales. Consulmex Phoenix, reportó un evento de promoción turística-cultural. Consulmex San José, destacó eventos comunitarios y festivales culturales. En Canadá, Consulmex Toronto reporta el establecimiento de restaurantes, cafeterías, paletterías y/o bares. Consulmex Dallas brindó información sobre los AH Monterrey-Dallas y el AH Toluca-Fort Worth, destacando el intercambio de buenas prácticas en materia de promoción turística. Anualmente, destacan visitas recíprocas de delegaciones de alto nivel entre Toluca y Fort Worth. Embamex Dallas informa que empresas regiomontanas, i.e., Softtek, Arca Continental, Mission Foods tienen sede corporativa en Dallas.

En América Latina y el Caribe, Consulmex Tecún Umán, informó sobre la participación en ferias locales. Consulmex Quetzaltenango, reportó paquetes turísticos preferenciales con Huatulco- ciudad hermana de Quetzaltenango.

En Europa, gracias al Consurmex Milán sabemos de la celebración del 30° aniversario del monumento ecuestre y 376° del natalicio de Padre Kino (8 de agosto de 2021).

Tabla 24. *Dimensión de la funcionalidad que facilitan las embajadas mexicanas en los AH (recursos humanos)*

Región	Encuentros deportivos	Intercambios estudiantiles	Intercambios de profesores	Programas de doble titulación	Estancias con familias locales	Veranos de investigación	Clases de idiomas	Estudiantinas, grupos y/o bandas	Semanas de cine, cultura, gastronomías	Otros	Ninguno	Sin respuesta
América Latina y el Caribe		2	2					1	1	2	11	
Europa											14	1
África											7	
Asia-Pacífico												
(espacio exsoviético)	1	1	1		1	1	1	1	1	1	10	3

Fuente: elaboración propia.

Tabla 25. *Dimensión de la funcionalidad que facilitan los consulados mexicanos en los AH (recursos humanos)*

Región	Encuentros deportivos	Intercambios estudiantiles	Intercambios de profesores	Programas de doble titulación	Estancias con familias locales	Veranos de investigación	Clases de idiomas	Estudiantinas, grupos y/o bandas	Semanas de cine, cultura, gastronomías	Otro	Ninguno	Sin respuesta
América del Norte	3	5	3	1	1	2	4	2	5	4	22	2
América Latina y el Caribe								1		1	3	
Europa											2	
Asia-Pacífico (espacio exsoviético)		1								1		

Fuente: elaboración propia.

Respecto al rubro de recursos humanos dentro de la dimensión de la funcionalidad, las embajadas en Asia-Pacífico y América Latina y el Caribe presentaron los mayores resultados; en contraparte, ninguna Embamex en Europa y/o en África presentó resultado alguno, razón por la cual no se presenta tabla para uno y otro continente. Los principales ítems: intercambios estudiantiles (3) , intercambios de profesores (3) y otros (3).

Embamex Haití reporta el intercambio musical. Embamex Honduras reportó intercambios estudiantiles; intercambios de profesores; semanas de cine, cultura y gastronomía. Embamex Perú informó sobre un conversatorio entre la Gerencia de Educación y Deportes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Instituto Municipal del Deporte de Puebla (2022). Embamex Uruguay informó sobre intercambios estudiantiles y de profesores, además de las visitas de productores vitivinícolas para aprender en Uruguay sobre procesos de producción y para aprender en México de buenas prácticas enoturísticas, especialmente dentro del marco de la Feria de San Marcos (Gobierno de Canelones, 2022; Gobierno de Canelones, 2023). También en torno al vino, destaca la visita de estudiantes mexicanos de Enología (INAVI, 2022; UTU, 2022). El vino también articula el AH Mendoza-Ensenada, siendo la primera Capital Internacional del Vino y la segunda, la Capital del Vino Mexicano (Ciudad de Mendoza, 2023). Adicionalmente, destaca la cooperación en materia aeroespacial.

Embamex Ecuador, para el AH Puebla-Pichincha destacan la mención inicial a la Agenda 2030 y los ODS y la base del AH en tres ejes en el AH: 1) desarrollo económico; 2) gestión ambiental, cultural y turística, y 3) igualdad sustantiva de género. Para el AH San Miguel de Allende-Santa Ana de los Ríos de Cuenca destaca el eje del intercambio cultural. En 2021 se anunció a Cuenca como la ciudad internacional invitada a la Feria Internacional de la Lana y el Latón (López, 2021).

En Asia-Pacífico, Embamex Japón eligió todas las opciones, salvo los programas de doble titulación.

Los consulados en Estados Unidos reportan la mayor cantidad y diversidad de resultados. Los consulados en América Latina y Asia-Pacífico sólo eligen dos ítems por región, mientras que Europa no presenta resultado alguno. Aunque los consulados en América del Norte son los que más actividades reportan, 22 consulados no reportan actividad

alguna en el rubro. Los tres ítems principales son: intercambios estudiantiles (6), otros (6) y semanas de cine, cultura y/o gastronómicas.

Consulmex Chicago, eligió “otro”, i.e., visita a la exhibición “Frida Kahlo:Timeless” en el Cleve Carney Museum of Art (2021). Consulmex Portland reportó la presencia de combatientes de incendios forestales para apoyar labores de supresión de incendios en el estado de Oregón. Consulmex Laredo, optó por encuentros deportivos -los Juegos de la Amistad Laredo-Nuevo Laredo. Consulmex Dallas seleccionó siete modalidades. Asegura que, cada año, policías de Toluca visitan Fort Worth para recibir una capacitación. También, cada año una delegación de policías de Fort Worth capacita a policías mexicanos e intercambian buenas prácticas. Además, cada dos años los bomberos de Fort Worth han donado una unidad de bomberos a Toluca. Anualmente, existe una capacitación de bomberos, alternando sedes. Cada dos años un equipo de fútbol americano preparatorio mexicano visita Fort Worth. Existe un intercambio de artistas y obras de arte en residencia entre Dallas y Monterrey. Existe un partido de fútbol americano anual entre universidades con sede en Monterrey y colegios comunitarios en Dallas.

Consulmex Del Río, informa del intercambio musical a través de la “Fiesta de Amistad Flowers Parade” (2023). Consulmex Milwaukee, destaca intercambios estudiantiles a nivel preparatoria entre Tepatitlán y Madison (2022). En Canadá, Consulmex Leamington, informa sobre las clases de idiomas del Colegio “St. Clair”, el cual ofreció una beca completa de un año para estudiar inglés a estudiantes de Saltillo, con motivo del 25 aniversario del AH.

Consulmex Nueva Orleans informó que, en 2022, estudiantes de la Universidad de Tulane estuvieron en Mérida en el Altman Program in International Studies and Business y que tanto estudiantes como profesores se reunieron con el alcalde de Mérida.

Consulmex Quetzaltenango destaca el intercambio musical, i.e., las bandas de guerra de Tapachula que visitaron Quetzaltenango (2023). Consulmex Tecún Umán, eligió las ferias patronales. En Asia-Pacífico, Consulmex Shanghái destaca los intercambios estudiantiles, concretamente los campamentos de verano anuales para estudiantes de ciudades hermanas. Los consulados en Europa no presentan resultados, razón por la cual no se presenta una tabla.

Tabla 26. *Índice de relevancia de los Acuerdos de Hermanamiento*

Embajadas

Región	Índice de relevancia de los acuerdos de hermanamiento
América Latina y el Caribe	Media
Europa	Baja
África	Baja
Asia-Pacífico	Media
Consulados	
Región	Índice de relevancia de los acuerdos de hermanamiento
América del Norte	Media
América Latina y el Caribe	Media
Europa	Media
Asia-Pacífico	Media

Fuente: elaboración propia.

Tabla 27. *Índice de relevancia de los Acuerdo de Hermanamiento, embajadas*

América Latina y el Caribe					
Alta	El Salvador Perú Uruguay	Media	Argentina Chile Costa Rica Ecuador Guatemala Haití Honduras Trinidad y Tobago	Baja	Guyana Jamaica Panamá Paraguay
Europa					
Alta	Hungría	Media	Irlanda Italia República Checa Serbia	Baja	Dinamarca España Francia Reino Unido Rumania Suiza Turkiye Vaticano
África					
Alta		Media	Ghana Nigeria Sudáfrica	Baja	Egipto Etiopía Kenia

					Marruecos
Asia Pacífico y espacio postsoviético					
Alta	Japón	Media	Azerbaiyán Emiratos Árabes Unidos Filipinas Indonesia Líbano	Baja	India Irán Tailandia Vietnam

Fuente: elaboración propia.

Tabla 28. *Índice de relevancia de los Acuerdos de Hermanamiento, Consulados*

América del Norte					
Alta	Dallas Del Río Denver Indianápolis McAllen San José	Media	Boise Chicago Detroit El Paso Filadelfia Fresno Houston Laredo Los Ángeles Miami Milwaukee Nueva Orleans Omaha Oxnard Portland Presidio Raleigh Saint Paul San Bernardino San Diego San Francisco Seattle Washington	Baja	Atlanta Calexico Kansas City Las Vegas Nogales Phoenix Salt Lake City Toronto Vancouver
América Latina y el Caribe					
Alta		Media	Quetzaltenango San Pedro	Baja	Río de Janeiro

			Sula Tecún Umán		
Europa					
Alta		Media	Milán	Baja	Estambul Frankfurt
Asia Pacífico y espacio postsoviético					
Alta		Media	Hong Kong Shanghái	Baja	Guangzhou

Fuente: elaboración propia.

Se presenta un índice de la relevancia otorgada a los AH por parte de las embajadas y de los consulados mexicanos. El índice de relevancia está dividido en intervalos de baja, media o alta relevancia tomando en cuenta las puntuaciones obtenidas en el cuestionario. Una puntuación 0 a 2.3 es considerada una relevancia baja, de 2.4 a 4.6 una relevancia media, y por último de 4.7 a 7.1 como relevancia alta. Las embajadas que otorgan mayor relevancia a los AH son las de América Latina y el Caribe, seguidas de las de Asia-Pacífico. Europa otorga escasa importancia. Para África en general, los AH parecen ajenos. Las cuatro embajadas con el índice más alto son: Embamex Japón (6.8); El Salvador (6.0); Perú (4.9); Uruguay (4.8).

Desde luego es importante señalar que los resultados del índice deben ser tomados con reserva, ya que una elevada autoevaluación de las embajadas en lo que corresponde a la promoción, seguimiento y búsqueda de AH y/o al interés ciudadano o el acercamiento de gobiernos locales interesados en los AH puede generar una calificación relativamente alta dentro de dicho índice.

También hay que tomar con reserva ciertas puntuaciones muy bajas dentro del índice: Arabia Saudita, Australia, Etiopía, Kuwait, Malasia, Suecia y Suiza, parecen ser casos en los que se desprende de sus respuestas, no aplica el tema de los AH. El Vaticano, por su carácter sui generis, tampoco parece aplicar. Hay casos en los cuales ni siquiera hay una respuesta completa que permita otorgar una calificación clara para el índice.

Los consulados que otorgan mayor relevancia a los AH son los de América del Norte, seguidos de los de Asia-Pacífico y los de América Latina y el Caribe. Los consulados de Europa son los que menor relevancia brindan a los AH. Individualmente, los cinco consulados con el mayor índice son: Consulmex Nogales (7.1); Dallas (7.0); Indianápolis

(5.6); Del Río (5.5); Houston (5.2); fuera de los consulados en Estados Unidos, el único Consulumex con una calificación superior de 4.0 es Quetzaltenango.

Al igual que con las Embamex, los resultados del índice deben ser tomados con reserva, por las razones ya vistas. Algunos ejemplos entre los Consulumex de escasos o nulos resultados en la dimensión de la funcionalidad, pero con una elevada autoevaluación incluyen: Denver (elevado interés, escasa visibilidad y resultados escuetos); McAllen (muy elevado interés, escasa visibilidad y resultados escuetos);

En lo que es un caso único, muy singular, tenemos al Consulumex Raleigh (muy elevada visibilidad, abundantes resultados, pero inexplicablemente se autoevalúan muy bajo en cuanto al interés).

También hay que tomar con reserva ciertas puntuaciones muy bajas dentro del índice: Estambul, Frankfurt, Hong Kong, Las Vegas, Mumbai, San Juan, parecen ser casos en los que se desprende de sus respuestas, no aplica el tema de los AH; de hecho, Estambul responde que cualquier tema vinculado a los AH corresponde a la Embamex Turkiye, y no al consulado. Más aún, un consulado de reciente apertura como lo es Oklahoma prácticamente dejó sin respuesta el cuestionario.

Conclusiones

El capítulo llena un vacío en la literatura sobre la participación de las representaciones diplomáticas mexicanas en la conducción de los AH. Se aplica el modelo VFRI a la labor de embajadas y consulados. Toda vez que las representaciones diplomáticas no firman AH, no es viable estudiar la dimensión de la racionalidad.

Casi el 70% de las representaciones diplomáticas respondieron el cuestionario, contando así con una muestra representativa de lo realizado por las representaciones diplomáticas mexicanas en materia visibilidad, funcionalidad e institucionalización de los AH.

Se desprenden dos lecturas: una geográfica, otra temática. Geográficamente destacan las embajadas de la región de América Latina y el Caribe, particularmente de las Embamex El Salvador, Perú y Uruguay. Todas las Embamex en la región cuentan con una oficina que dé seguimiento a los AH. Asia-Pacífico no destaca regionalmente, aunque resalta el caso de Embamex Japón. En Europa, sólo las Embamex Italia y España presentan múltiples

resultados. En general, Europa considera a los AH como herramientas ineficientes; o bien, denuncian el nulo seguimiento de las ciudades mexicanas. El bajo interés hace que cuatro Embamex no tengan una oficina encargada de los AH. En África, los resultados son escasos y dos de las siete Embamex no cuentan con instancias que atiendan los AH.

Entre las embajadas, con excepción de Embamex Japón, son países hispanoparlantes, latinoamericanos o de una lengua romance los que reportan mejores resultados en materia de AH. Temáticamente, los magros resultados parecen privilegiar la llamada paradiplomacia ceremonial (Tavares, 2016); o bien, los eventos gastronómicos. Entre los regalos/donaciones, existe un predominio de lo cultural. Los resultados en materia de promoción económica y turística son escuetos, limitándose a contados paquetes turísticos preferenciales y establecimiento de vuelos directos (no siempre concretados). En el rubro de recursos humanos, los escasos resultados privilegian los intercambios de profesores y de estudiantes.

La escasa visibilidad (ver tabla 3) que dan las embajadas a los AH se da primordialmente a través de redes sociales (particularmente Facebook) y en menor medida de canales de diplomacia cultural y plataformas virtuales.

Para los consulados, destaca la región de América del Norte, específicamente, Estados Unidos. Salvo para Asia-Pacífico, algunos consulados no cuentan con oficinas y/o personal que dé seguimiento a los AH. Nuevamente se aprecia la baja relevancia que los consulados mexicanos en Europa otorgan a los AH. Cinco consulados en Estados Unidos obtienen una elevada calificación: los Consulmex Nogales (7.1); Dallas (7.0); Indianápolis (5.6); Del Río (5.5); Houston (5.2). Salvo Consulmex Indianápolis, destaca la ubicación en estados fronterizos con México y/o con una importante diáspora. Otros consulados con resultados interesantes son Quetzaltenango (en país fronterizo) (4.0) y Shanghái, que al igual que Embamex Japón, da cuenta del poderío de algunos países asiáticos.

Los resultados de los AH reportados por los consulados son mayores y más diversificados que los de las embajadas; sin embargo, los ítems culturales y los de paradiplomacia ceremonial (discursos) son igualmente dominantes. En cuanto a las donaciones, predominan los camiones de bomberos y ambulancias, confirmando el carácter asistencialista de los AH (Añorve y Díaz, 2018); no obstante, producto de la pandemia, hay una creciente importancia del equipo médico y/o vacunas. Los resultados en materia de promoción económica y turística son escuetos. Finalmente, en el rubro de recursos humanos,

los escasos resultados se centran en el intercambio de estudiantes y en semanas de cine, cultura y/o gastronómicas.

La escasa visibilidad que dan los consulados a los AH se da principalmente a través de redes sociales (Facebook y X) y en menor medida de plataformas virtuales y periódicos.

Pese al predominio de la paradiplomacia ceremonial y de resultados de corte cultural, existen indicios de transitar hacia AH vinculados a detonantes específicos. Destaca la industria automotriz en el AH Indianápolis-Querétaro; o bien, el vino en los AH Canelones-Aguascalientes y para el AH Ensenada-Mendoza. El AH Codogné, Italia- Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco (2023) surge a partir de la relevancia de una fruta -el membrillo. Los AH representan una enorme área de oportunidad, al existir más de 400 AH registrados ante el RAI de la SRE.

Se recomienda: asegurar que cada embajada y consulado cuente con una oficina que dé seguimiento a los AH; expandir los mecanismos de visibilidad de los AH, recurriendo tanto a medios impresos, como a medios electrónicos; establecer canales de diálogo con plataformas especializadas como lo es el Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH) de la Universidad de Guanajuato, plataforma que, paradójicamente diversas embajadas y consulados ignoran haber promocionado previamente; coadyuvar para lograr la transición, de una paradiplomacia ceremonial, hacia una paradiplomacia funcional y útil para la ciudadanía; poner en marcha una promoción económica y turística; coadyuvar a donaciones de dos vías; fomentar la formación de recursos humanos. Ante el descrédito de los AH en Europa, se recomienda concentrar los esfuerzos de promoción de éstos en América Latina y el Caribe, en los consulados en Estados Unidos y Canadá, sobre todo en localidades con importante diáspora mexicana, así como con las potencias asiáticas.

Se recomienda reforzar la comunicación con la DGCP, toda vez que su interlocución puede incentivar para que el 30% de las representaciones diplomáticas que no respondieron, ayuden a completar el mapeo de embajadas y consulados. Las respuestas recabadas en el ítem “otros” puede ayudar a afinar y replantear los indicadores para el modelo VFRI.

Referencias

- Akinola, A., y Tella, O. (2022). Covid-19 and South Africa–China asymmetric relations. *World Affairs*, 185(3), 587-614.
- 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.
- Bada, X., y Gleeson, S. (2015). A new approach to migrant labor rights enforcement: The crisis of undocumented worker abuse and Mexican consular advocacy in the United States. *Labor Studies Journal*, 40(1), 32-53.
- Bolaños, C. (2022). Alcaldesa de Valle de Bravo firma acuerdo de hermanadad con delegación francesa. *ContraRéplica*, 2 de noviembre.
- Cabestan, J. (2009). China's foreign-and security-policy decision-making processes under Hu Jintao. *Journal of Current Chinese Affairs*, 38(3), 63-97.
- Calvento, M., y Zuccarino, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino. *Temas y Debates*, 44, 13-36.
- Cimini, F., y Santos, S. (2014). La capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas Gerais a partir de 2003. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 169-195.
- Ciudad de Mendoza. (2023). Ulpiano Suárez firmó un acuerdo con el municipio mexicano de Ensenada, 10 de octubre.
- Dávila, V., y Reyes, C. (2016). Identidades compartidas: la centralidad de los lazos culturales como motor paradiplomático. *Desafíos*, 28(1), 79-120.
- Drozdiak, W. (1996). Pulling the cork on a Bordeaux, diplomatically, is past... *Washington Post News Feed*, 119(76).
- Duran, M. (2016). Paradiplomacy as a diplomatic broker: Between separating differences and engaging commonalities. *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, 1(3), 1-56.
- Escalona, H. (2022). Promueven Valle de Bravo en Francia, habrá intercambios culturales, educativos y deportivos. *La Prensa*, 23 de agosto.
- Fernández, J. (2021). El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla. *Oasis*, 33, 193-222.

- Filipino Reporter. (2014). "Olongapo Exchange youth give Virginia counterparts glowing image of Philippines", 42(17), 2-3.
- Francis, B. (2004). Sister cities find Fort Worth. *Fort Worth Business Press*, 15 de julio, 12.
- Gobierno de Canelones. (2022). El gobierno de Canelones y el estado de Aguascalientes (México) avanzan en la firma de un convenio de cooperación recíproca, 28 de enero.
- Gobierno de Canelones. (2023). Delegación de Canelones se encuentra de visita en el estado de Aguascalientes en México, 26 de abril.
- Haute Provence. (2022). Barcelonnette : 17ème anniversaire du jumelage avec Valle de Bravo, 8 de agosto.
- INAVI. (2022). Visita de estudiantes mexicano de Enología". "Visita de estudiantes mexicano de Enología". UTU, "firmó un convenio con la Universidad Tecnológica de Aguascalientes de México, 31 de enero.
- Kannenber, C. (2016). Sister Cities International-Creating peace through people", *The Foreign Service Journal*, 93(8), 71.
- Kleiner, J. (2008). The inertia of diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 19(2), 321-349.
- Le Dauphiné Libéré. (2022). Jumelage : la maire de Barcelonnette recue à Valle de Bravo au Mexique, 31 de octubre.
- Leffel, B. (2021). Principles of modern city diplomacy and the expanding role of cities in foreign policy. *Journal of International Affairs*, 74(1), 179-200.
- López, R. (2021). San Miguel de Allende ser hermana con Cuenca, ciudad de Ecuador, Periódico Correo, 14 de marzo.
- McPhillips, D. (2018). Grassroots Diplomacy. *U.S. News & World Report*, 13 de agosto.
- Nayak, L. (2023). Economic and soft power component of india's city diplomacy: With special reference to Mumbai and Kolkata. *Oasis*, 38, 119-136.
- Nava, K. y Córdova, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. *Estudios Fronterizos*, 19, e004, 1-22.
- Oda, M. (2017). Masculinizing Japan and reorienting San Francisco: the Osaka-San Francisco sister-city affiliation during the early Cold War. *Diplomatic History*, 41(3), 460-488.
- O'Toole, K. (2001). *Kokusaika* and internationalisation: Australian and Japanese sister city type relationships. *Australian Journal of International Affairs*, 55(3), 403-419.

- Peterson, M. (2003). World in a weekend": public concerts and the emergence of a transnational urban space. *Journal of Popular Music Studies*, 15(2), 121-139.
- Philippidis, A. (2005). Progress and potholes on the road to the People's Republic. *Westchester County Business Journal*, 21 de febrero, 21.
- Pienkos, D. (2017). Sharing the Polish Experience: The University of Wisconsin-Milwaukee's Polish Studies Committee. *Polish American Studies*, 74(1), 85-92
- PR Newswire. (2019). Shenzhen signs projects worth RMB 560 billion as it promotes investment globally, 19 de diciembre.
- Pratt, A. (1976). Citizen diplomat: The community's role today. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 424(1), 96-106.
- Ryan, H. (2022). Twinning for Solidarity: building affective communities in the aftermath of the Nicaraguan Revolution. *International Relations*, 0(0), 1-20.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2021). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. Instituto Matías Romero/Fundación Konrad Adenauer.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Telias, D., y Urdinez, F. (2022). China's foreign aid political drivers: lessons from a novel dataset of mask diplomacy in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 108-136.
- Tidwell, A. (2021). Strategic competition and the evolving role of Indo-Pacific paradiplomacy". *Australian Journal of International Affairs*, 75(1), 103-119.
- Tsering, L. (2010). Sister City Team Trying for New Consulate in Bangalore. *India-West*, 35(15), 20.
- UTU (2022). UTU firmó un convenio con la Universidad Tecnológica de Aguascalientes de México, 31 de enero.
- 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.

Capítulo 6. Participación y diplomacia local: La dimensión ciudadana de los Acuerdos de Hermanamiento¹³

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.320.06>

Resumen

La creciente participación de gobiernos locales en la esfera internacional se ha visto impulsada por procesos de descentralización y democratización, que no solo ampliaron sus atribuciones legales en distintos marcos jurídicos nacionales, sino que también fortalecieron su dinamismo y proyección global. En este contexto, los acuerdos de hermanamiento entre ciudades han representado una de las formas más longevas de acción exterior subnacional, tradicionalmente orientados a la cooperación cultural, simbólica, educativa o económica. No obstante, un aspecto poco explorado es la participación ciudadana en estos vínculos. Este capítulo analiza dicha participación en los Acuerdos de Hermanamiento en México a partir de un modelo que articula visibilidad, funcionalidad, institucionalidad y racionalidad con los niveles de participación. A través de un sondeo nacional y estudios de caso, se identifica una limitada apropiación social de estos instrumentos. Se concluye que los hermanamientos solo pueden desplegar su potencial transformador si se estructuran con mecanismos efectivos de involucramiento ciudadano.

Palabras clave: gobiernos locales, participación ciudadana, hermanamientos

Introducción

Los hermanamientos de ciudades han sido tradicionalmente concebidos como instrumentos simbólicos de cooperación cultural y de amistad entre los pueblos, especialmente entre aquellos que, en su momento, fueron separados por un conflicto bélico o por fronteras políticas. Con el tiempo, algunas experiencias en el mundo muestran cómo han evolucionado y se han transformado en estrategias, iniciativas o acciones que forman parte de la acción

¹³ La responsabilidad central de este capítulo recae en Esther Ponce Adame del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID).

exterior de los gobiernos locales, pasando de una diplomacia basada en gestos protocolares hacia formas más complejas de acción pública.

En el caso de México, si bien los hermanamientos no son una práctica nueva, en las últimas décadas se ha buscado profesionalizarlos e institucionalizar su funcionamiento. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través de diversos programas y guías ha promovido desde hace un par de décadas una estrategia que combina el fortalecimiento institucional mediante la creación de oficinas municipales y estatales de asuntos internacionales y la formación de comités ciudadanos. Estos mecanismos tienen como fin orientar los vínculos internacionales hacia esquemas de colaboración de largo alcance, mediante acciones o iniciativas correspondientes a modalidades de cooperación descentralizada – se agrega de cooperación transfronteriza - que fortalezcan procesos de desarrollo local.

No obstante, el modelo enfrenta desafíos significativos. Una gran mayoría de los acuerdos se mantienen en plano simbólico, protocolario, asistencial o incluso inactivo, sin traducirse en proyectos estratégicos de largo plazo con efectos tangibles y visibles. A ello se suma la ausencia de mecanismos efectivos de participación social, comunitaria y ciudadana – como la información, la consulta, la concertación, la fiscalización – lo que contribuye al desconocimiento y a la escasa o nula participación de las comunidades locales en la operación de este tipo de instrumentos. Esta exclusión se manifiesta tanto en la formulación como en la implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación de estos acuerdos.

Para ello en este capítulo, se hace un análisis del caso mexicano, a partir de los resultados del sondeo *People to People*, aplicado en 29 estados de la República Mexicana, con un total de 1,220 respuestas y el estudio de tres casos (Guadalajara, Jalisco y Toluca) cuya forma de organización y participación ciudadana suponen experiencias distintas en sus mecanismos y formas de operar, lo cual es muestra de un mosaico de prácticas y formas de gestionar los hermanamientos. Algunos con mayores niveles de participación ciudadana y trabajo articulado, otros son parte de la acción gubernamental.

A partir de esta base empírica y análisis sucinto sobre el origen de estos instrumentos, se hace, primeramente, una breve revisión del origen de estos instrumentos como expresiones de diplomacia ciudadana y multinivel. En una segunda parte del capítulo se hace un análisis del caso mexicano, tanto del diseño institucional en el cual operan los hermanamientos y los

Comités de Ciudades Hermanas, como de las formas de participación que se distinguen en su operación.

Se propone al final del capítulo un enfoque analítico sustentado en cuatro dimensiones clave para el análisis de las formas de participación en los hermanamientos de ciudades: visibilidad entendida como el grado en el cual la ciudadanía conoce y se apropia de los hermanamientos; funcionalidad, que evalúa el impacto real de estos acuerdos en la vida local; institucionalidad, referida a la existencia de marcos normativos, institucionales, recursos y continuidad organizativa – por ejemplo, mediante órganos locales de participación como consejos o comités ciudadanos – y; racionalidad, que examina la lógica política, estratégica o simbólica que sustenta estos vínculos. Estas dimensiones se combinan con niveles de participación ciudadana, referidos a informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar. Estas dimensiones y niveles permiten analizarlos no solo como mecanismos formales, sino también con un componente participativo que, no siempre se distingue en las relaciones internacionales de los gobiernos y las comunidades locales, en consecuencia, como actividades paradiplomáticas de acción pública local.

Finalmente, el capítulo concluye que la participación ciudadana constituye un elemento estructural para el fortalecimiento de los hermanamientos entre ciudades, al permitir su articulación con agendas públicas locales y dotarlos de legitimidad y sostenibilidad más allá de lo protocolario.

Orígenes y evolución de los hermanamientos de ciudades: Entre lo simbólico y estratégico en sus mecanismos de participación

Desde sus orígenes los hermanamientos de ciudades han estado atravesados por una dimensión ciudadana¹⁴¹⁵ cuya presencia ha variado según su estructura y objetivos. En

¹⁴ Cuando se habla de dimensión participativa en la gestión pública, se entiende, no únicamente como un proceso de consulta o acceso a la información, sino como un proceso más amplio de articulación de actores en torno a un proyecto político compartido, tal como lo plantea (Montecinos E. , 2007), este enfoque implica que la ciudadanía además de estar informada y se consultada, participe activamente en la definición del problema o los problemas públicos, en la negociación de las prioridades, en la fiscalización de la acción gubernamental, en el intercambio de recursos y en la cooperación para alcanzar objetivos comunes. La participación, por tanto, requiere deliberación y corresponsabilidad.

algunos casos, esta dimensión ha sido explícita y central; en otros, ha quedado relegada o poco visible.

Como se revisa a lo largo de este capítulo, en ciertas experiencias esta dimensión se ha dado a través de configuraciones más vinculadas a procesos privados, como organizaciones de la sociedad civil que representan formas de participación social, en otras, mediante configuraciones de participación comunitaria; asimismo, observamos representaciones a través de mecanismos institucionales de participación ciudadana creados y/o impulsados por los gobiernos – ya sean locales o nacionales-; en otros, se han implementado o fomentado desde los propios gobiernos locales, representantes de ciudades u otro tipo de jurisdicciones territoriales. Otras experiencias muestran esquemas de gobernanza multinivel que, además de implicar coordinación intergubernamental, también involucran estructuras multiactor al articular a diversos sectores interesados o representados en este tipo de acciones locales hacia el exterior.

Una de las primeras experiencias de su tipo, es el programa *People-to-People*, anunciado por el Presidente Dwight D. Eisenhower, el 11 de septiembre de 1956, con el objetivo de fomentar el entendimiento y la amistad, mediante actividades culturales, educativas y humanitarias que permitieran el intercambio de ideas y experiencias entre las personas de diferentes países y culturas. El programa se basaba en establecer lazos entre personas bajo la premisa de que la paz solo puede sostenerse sobre el entendimiento y la amistad entre los pueblos. Bajo esta premisa se formularon y pusieron en ejecución programas, como afiliaciones a ciudades, amigos por correspondencia, intercambio de sellos, eventos deportivos internacionales, conciertos musicales, programas de hospitalidad, giras teatrales, todos estos medios para avanzar hacia ese objetivo (Eisenhowerlibrary.gov, 2025). Como se puede leer en el párrafo de abajo, la idea central era que la ejecución de estas acciones fuera emprendida por las y los ciudadanos del país, no necesariamente por el gobierno, sin embargo, el programa sí tuvo en sus inicios un componente gubernamental mediante la Agencia de Información de Estados Unidos (UISA, por sus siglas en inglés) (Eisenhowerlibrary.gov, 2025).

"If we are going to take advantage of the assumption that all people want peace, then the problem is for people to get together and to leap governments -- if necessary to evade governments -- to work out not one method but thousands of methods by

which people can gradually learn a little bit more of each other." -- President Eisenhower's remarks at the People-to-People Conference, September 11, 1956

Por sus alcances, este programa se concibió y formó parte de la estrategia del gobierno estadounidense en el marco de la Guerra Fría, como uno de los instrumentos de *soft power* para divulgar los ideales democráticos y liberales de Occidente. Por la forma de instrumentación del programa, es posible describirlo como un primer ejercicio de diplomacia ciudadana, pues implicó operar relaciones y vínculos de trabajo y red con actores locales de diversas ciudades del país las cuales, a su vez, establecieran lazos con contrapartes en otras ciudades o pueblos del extranjero. También, puede ser descrito como una de las primeras experiencias de acción pública al hacer parte de este tipo de vínculos y relaciones, tanto a agencias gubernamentales como a organizaciones civiles y al sector privado que, en conjunto, se unieron en cerca de 40 comités presididos por líderes, empresarios y ciudadanos de diversos ámbitos de la vida estadounidense. Estos comités iban desde un Comité de Caricaturista hasta aquellos de Deporte o Médicos, los cuales realizaban acciones como: eventos deportivos, conciertos, intercambios culturales, o programas como “pen pals”, entre otras.

Si bien el programa *People-to people*, incorporó desde sus orígenes la dimensión ciudadana tanto en su formulación como en su implementación, dicha participación se articuló principalmente como una estrategia diplomática orientada a la promoción de valores culturales y, ciertamente, ideológicos, más que como un proceso deliberativo sustentado en principios de representatividad. La convocatoria o invitación a comunidades, organizaciones y/o personas con vínculos internacionales respondió a una lógica de movilización ciudadana con fines geopolíticos y de proyección internacional, pero sin establecer mecanismos claros para garantizar una representación amplia, diversa e inclusiva de los distintos sectores sociales.

Esta observación resulta pertinente al analizar los mecanismos contemporáneos de participación ciudadana, en los cuales, como explica (Ziccardi, 2012), es necesario distinguir entre espacios e instrumentos de participación, siendo uno de los principales desafíos la construcción de representaciones legítimas. En el ámbito local, dicha representatividad se ve interpelada por la diversidad de identidades colectivas que se estructuran a partir del territorio, la condición social, económica, de género, así como los intereses temáticos

vinculados con la vida urbana (la vida local). Esta configuración da lugar a una multiplicidad de asociaciones y organizaciones de base territorial, social o comunitaria que demandan canales de participación más democráticos y efectivos. Desde esta perspectiva, el programa *People-to People* puede ser comprendido como una iniciativa pionera en la internacionalización de las ciudades, desde una perspectiva ciudadana, pero con límites importantes en cuanto a la inclusión y la representación efectiva de los actores sociales en proceso de decisión e interlocución.

Ahora bien, aunque el programa *People-to-People* no tuvo los resultados esperados debido, entre otras razones, a la falta de financiamiento y a la inexperiencia en el trabajo coordinado entre diversos sectores, el Comité Civil se mantuvo en pie, transformándose en 1967 en una organización sin fines de lucro llamada *Town Affiliation Association of the U.S. Inc.*, con su rama ejecutiva *Sister Cities International* (Zelinsky, 1991). Esta organización, continua activa, agrupando a más de 500 ciudades de Estados Unidos con más de 2,000 hermanamientos en más de 130 países, fomentando intercambios y colaboración entre ciudades de Estados Unidos con contrapartes en distintas partes del mundo.

Sister Cities International (SCI) continúa registrando acciones de diplomacia ciudadana en el marco del hermanamiento de ciudades, por ejemplo, esta institución reporta que en 2018 las ciudades hermanas de Estados Unidos aportaron 400,000 dólares en asistencia humanitaria, movilizaron 32,000 voluntarias y voluntarios e involucraron a 24,000 personas en intercambios (Sister Cities International, 2018, pp. 4). En el 2024, el Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos (IRS por sus siglas en inglés) cuenta con registros de 709 asociaciones en funcionamiento que incluyen en su nombre legal los términos “Sister City” o “Sister Cities” (IRS, n/d); estas instancias manejan 1,800 hermanamientos y están presentes en 350 ciudades estadounidenses (Sister Cities International, 2024), siendo Dakota del Norte y Wyoming los únicos estados en donde no hay alguna asociación registrada (Sister Cities International, 2018).

De forma distinta como operó el programa *People to People*, orientado más hacia la promoción de valores culturales estratégicos del Estado, el modelo de *Sister Cities International*, puede significar un modelo de diplomacia ciudadana más consolidado en su

dimensión participativa. Se distingue por su énfasis en la participación social¹⁶ y la participación comunitaria¹⁷, además de mecanismos de participación ciudadana, en el marco de los hermanamientos de ciudades, a través de asociaciones civiles, proyectos comunitarios y comités locales, respectivamente.

SCI, es una organización sin fines de lucro dirigida y sostenida por la sociedad civil que, desde su origen, ha promovido la vinculación directa entre comunidades, individuos, instituciones educativas, cámaras de comercio, organizaciones culturales, gobiernos locales y otros actores sociales, quienes conforman comités locales para diseñar y ejecutar proyectos de cooperación.

A diferencia de otros esquemas, como el mexicano, donde los gobiernos locales suelen tener un rol central, en el caso de SCI el respaldo gubernamental es importante, pero no protagonista: la ciudadanía organizada es la principal impulsora de las iniciativas. Bajo esta lógica, SCI no solo ha contribuido a internacionalizar agendas locales, sino también a orientar agendas locales desde formas organizadas de participación social. Tal como se ha definido en el marco del desarrollo local, la participación social implica la agrupación de individuos en organizaciones civiles para representar intereses comunes, consolidando un entramado asociativo que incide en la esfera pública y que se constituye como base para otras formas de participación más amplias (Guía para el Buen Gobierno Municipal, (2004)).

En este sentido, el modelo operativo de SCI puede considerarse un mecanismo de participación social en el marco de los hermanamientos de ciudades, dado que ha sido estructurado como una organización sin fines de lucro dirigida y sostenida por la propia sociedad civil. Sin embargo, el modelo es muy variado, en algunos casos, al ser organizaciones gestionadas por instituciones locales como museos, centros culturales o las propias oficinas del gobierno local, pueden caracterizarse también como modelos de

¹⁶ Son formas de participación social pues agrupa a diversas personas para la defensa o representación de sus intereses en distintas organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los hermanamientos, estos intereses han dependido de las distintas formas como han quedado integrados estos mecanismos y los objetivos e intereses que se han establecido en su ejecución.

¹⁷ la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del estado. Las acciones emprendidas por los comités pro-pavimentación, pro-agua, las actividades encaminadas a la creación de centros comunitarios, de la construcción de casetas, son ejemplos de participación comunitaria (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2004, pág. 22).

participación comunitaria o, en su caso ciudadana, cuando operan mediante comités ciudadanos gestionados por el Ayuntamiento¹⁸.

Otro antecedente, de origen distinto, son los hermanamientos entre ciudades francesas y alemanas, los cuales fueron impulsados inicialmente por alcaldes y concejales comprometidos con la reconciliación y la defensa de la autonomía municipal (local), que buscaban la reconstrucción de las relaciones y la reconciliación binacional a partir de los valores democráticos y la defensa de las libertades individuales.

Tal como lo expone (Campbell, 1987) estos vínculos no fueron dictados por las cancillerías nacionales, sino por los poderes locales que buscaron crear canales de cooperación horizontal (lo que ahora se denomina desde la Unión Europea cooperación territorial) para prevenir futuros conflictos a través de diálogos técnicos sobre políticas urbanas, gestión administrativa, visitas recíprocas e incluso aprendizaje mutuo en servicios públicos - intercambio de buenas prácticas -.

Si bien son hermanamientos que nacen de la voluntad de los gobiernos locales, se reconoce en ellos diversas formas de involucramiento ciudadano. Esto es, “la idea original...era crear “una nueva atmosfera” para la cooperación francoalemana “desde las comunidades” (Campbell, 1987, pág. 77), en tal sentido, se promovieron eventos educativos, incluyendo intercambios estudiantiles entre jóvenes e incluso espacios de formación compartida, encuentros culturales, acciones conjuntas de organizaciones civiles, visitas recíprocas, eventos educativos, entre otro tipo de modalidades de cooperación.

Al incorporar prácticas de cooperación, como documenta Edwina S. Campbell, estos hermanamientos no solo respondían a una lógica simbólica de reconciliación, iban más allá de acuerdos de amistad o protocolarios. En tal caso, el establecimiento de vínculos entre ciudades permitió “despolitizar” ciertos temas sensibles, abordándolos desde la cooperación binacional con implicación directa de la ciudadanía.

A ello se sumó la articulación con estructuras nacionales y europeas como el *International Mayors Union for Franco-German Understanding and European Cooperation*

¹⁸ Véase en este mismo capítulo, apartado:

(IBU)¹⁹ el *Conseil des Communes d'Europe* (CCE) o el *Deutsch-Französisches Institut* (DFI) que, no únicamente, facilitaron recursos, sino cumplieron funciones clave al dotar a estas relaciones de contenido político, respaldo institucional y capacidad de incidencia. Desde esta perspectiva estos hermanamientos funcionaron como mecanismos de gobernanza multinivel. Lejos de diluir la iniciativa local, esta gobernanza multinivel fortaleció el carácter estratégico de la cooperación territorial, permitiendo que los gobiernos locales operaran en redes transicionales con capacidad real de influencia.

A diferencia de otras formas de acción exterior, marcadas por un papel protagónico de los gobiernos centrales, estos vínculos se construyeron desde los gobiernos municipales de ambos países, en un contexto histórico donde la reconstrucción de Europa atravesaba también por la afirmación de sus valores constituyentes contemporáneos: la democracia y los derechos humanos.

El caso del hermanamiento entre la ciudad de Freiburg (Alemania) y Besancon (Francia) con la incorporación de la población local en los diversos mecanismos de cooperación fue también un vehículo de memorias compartidas, resistencias y resignificaciones. Campbell (1987) documenta cómo la oposición inicial de algunos “exdeportados franceses” miembros del consejo municipal de esta colectividad francesa, constituyó un obstáculo significativo en la formalización del vínculo.

Esta resistencia expresaba tensiones no resueltas en la memoria colectiva local respecto a la ocupación alemana, lo cual muestra como la participación ciudadana no siempre se manifiesta en forma de consenso, sino también como conflicto, disputa o duelo simbólico. La forma cómo al final se logra establecer el hermanamiento entre las dos ciudades es fruto también de los vínculos personales, la historia compartida entre el alcalde alemán y la comunidad francesa de Nouvelle-Godault durante la ocupación y el reconocimiento explícito de la responsabilidad alemana en la guerra. De tal forma, fue precisamente el reconocimiento del pasado, articulado con una voluntad ciudadana de reconciliación, lo que permitió superar esas resistencias²⁰. En tal caso, la ciudadanía no solo fue beneficiaria de estos vínculos, sino

¹⁹ Con la asistencia de cuarenta y ocho alcaldes franceses y alemanes y del alcalde de Saarbrücken, Stuttgart transformó el Comité de Alcaldes de Bürgenstock en un foro internacional, Unión Internacional de Alcaldes para el Entendimiento Franco-Alemán y la Cooperación Europea (IBU) (Campbell, 1987, pág. 80).

²⁰ Para más referencia leer (Campbell, 1987)

agente activa en su disputa, resignificación y consolidación. Fue también el actor clave para que los hermanamientos entre ambas ciudades se constituyeran en escenarios donde se tejieron nuevas narrativas basadas en la convivencia entre los pueblos, que hizo posible, la puesta en marcha de diversas formas de cooperación entre ciudades enraizada en trayectorias comunitarias.

La experiencia de estos hermanamientos también significó insertar a los municipios en la naciente arquitectura europea de la Posguerra.

De esta forma los hermanamientos se configuraron como una forma incipiente de diplomacia local y ciudadana, orientada a incidir tanto en la relación bilateral como en la construcción de un proyecto europeo sustentado en la cooperación.

Como se puede leer en la experiencia de *People to People*; SCI y los hermanamientos entre ciudades francesas y alemanas, cada país ha institucionalizado estas relaciones internacionales entre ciudades de forma distinta. En Estados Unidos, el modelo primero de *People to People* y, posteriormente, el de SCI dio lugar a asociaciones civiles lideradas por la sociedad civil organizada. En Europa, particularmente, en los casos de Alemania y Francia, fueron inicialmente producto de la voluntad política de los gobiernos locales con el imperativo de la reconciliación y la cooperación.

Este modelo, evolucionó décadas siguientes al interior de Europa, hacia diversas formas de cooperación territorial que, sustentados en esquemas de cohesión territorial y gobernanza multinivel, se fortalecieron, mediante los fondos de la Unión Europea como INTERREG. Mientras que, hacia el exterior, han aprovechado distintos mecanismos de cooperación pública impulsadas por las políticas de cooperación internacional de los gobiernos y, en diferentes momentos, por programas de cooperación descentralizada financiados por la Unión Europea.

Por ejemplo, al igual como se dio en la experiencia de hermanamientos entre México y Estados Unidos, la variable migratoria fue un factor de formalización de acuerdos de hermanamiento entre colectividades y regiones francesas y municipalidades africanas .

Lo cierto es que, en estas experiencias, tanto la francoalemana como la estadounidense, la participación ciudadana tuvo un papel en la formalización como en la gestión y operación de los hermanamientos. De hecho, en algunos de los casos, fue la propia ciudadanía local, junto con diversos grupos o sectores, quien impulsó la iniciativa, promoviendo la construcción de

vínculos con otras ciudades más allá de las fronteras nacionales, en algunas experiencias, más vinculada a la participación social y comunitaria pues se centran en acciones ejecutadas colectivamente por las y los ciudadanos que, mediante esta relación transnacional, apuntan hacia la solución de alguna necesidad, la resolución de un problema, o el intercambio de una buena práctica. Esto fue una constante y ha sido la característica, por ejemplo, de SCI de Estados Unidos o, de algunos hermanamientos entre ciudades europeas que establecen acciones para la gestión del agua o la construcción de infraestructura conjunta.

En América Latina, el desarrollo de los hermanamientos ha sido más diverso y dependiente de la decisión del gobierno local, de coyunturas locales específicas o de la invitación de sus contrapartes o socios en otras ciudades del exterior, también por los vínculos migratorios entre comunidades de origen y de acogida. En ese sentido, algunas experiencias de hermanamiento se generaron ya sea por la proximidad geográfica, por la semejanza del origen fundacional de la ciudad o municipio, por intercambios culturales entre la ciudadanía, por el turismo o por una diáspora que busca relacionarse con sus comunidades de origen.

En el caso de México, esta experiencia tiene sus primeros registros en la década de los 60, cuando se firma el primer acuerdo ¹⁸ de hermanamiento entre ciudades mexicanas y estadounidenses, “siguiendo el patrón predominante en esa época que los caracterizaba como un mecanismo de asistencia” (Ponce Adame, 2008) o de amistad. Es también en estos años cuando, surgen las primeras asociaciones o comités de ciudades hermanas (SRE, DGCME, 2002) que, son en todo caso, modelo incipiente de participación ciudadana, aunque con limitada formalización y apoyo institucional tanto del gobierno local, como en algunos casos, del propio gobierno federal.

Por lo revisado hasta ahora, los hermanamientos como una de las modalidades de acción exterior local han sido, en algunos casos una construcción desde abajo, donde las ciudades, municipios o estados se convierten en espacios relacionales desde los cuales los gobiernos y otros actores son capaces de articular intereses con sus contrapartes en el extranjero para fines muy concretos o en el marco de mecanismos de integración o de agendas más amplias en escala, geopolíticas, económicas, humanitarias, entre otras.

En el siguiente apartado, se recupera la dimensión ciudadana en el análisis del caso mexicano para proponer una lectura de los hermanamientos como procesos de gestión interinstitucional y de participación social, ciudadana, en algunos casos, comunitaria que

trasciende la lógica de los acuerdos formales y protocolarios y se ancle en la acción pública (gubernamental, intergubernamental y colectiva) de las comunidades locales.

El diseño institucional de los hermanamientos, reto para la participación ciudadana

En México, los primeros hermanamientos se dieron desde mediados del siglo XX, en muchos casos entre ciudades fronterizas como Tijuana-San Diego o Ciudad Juárez- El Paso que responden a relaciones sociales, comerciales y familiares existentes. Estos primeros AH tenían un carácter mayoritariamente simbólico y cultural, sin una estructura institucional sólida para darles seguimiento, así como, por las interacciones de frontera, desde conformación son esquemas de apropiación por la ciudadanía.

Si bien no hay un registro oficial exhaustivo, los primeros hermanamientos de ciudades mexicanas surgieron en el contexto del impulso global del programa *People to People* y de la diplomacia cultural, ciudadana y bottom-up, que en el apartado anterior se aborda. Una diplomacia, en muchos sentidos, vinculada a objetivos de reconciliación, reconocimiento mutuo y salvaguarda de principios como la paz, la democracia, los derechos humanos (Ponce Adame A. , 2011).

Estas experiencias iniciales en México se realizaron en el periodo que comprende la segunda mitad de la década de los 40 hasta la década de los 70. De hecho, lo que se observa es que los primeros registros de hermanamiento son impulsados, principalmente, por vínculos de cercanía geográfica, afinidades culturales y relaciones migratorias entre comunidades. En esta etapa inaugural, algunos acuerdos surgieron por iniciativa de la ciudadanía organizadas, en un modelo que podríamos caracterizar como una forma incipiente de diplomacia ciudadana y de participación social espontánea y comunitaria.

Con los cambios sociales, políticos e institucionales que comienzan en la segunda mitad de la década de los 70, inmersa en crisis económica, reformas políticas-electorales, movilización social - movimientos urbano populares, movimientos indígenas y estudiantile - así como las presiones desde el exterior para hacer modificaciones de carácter económico – comercial y una reforma del Estado de gran calado-, conllevó a reformas constitucionales que entre 1983 y 1999 aportaron mayores prerrogativas a los gobiernos municipales y estatales, en áreas como servicios públicos, desarrollo social, desarrollo económico, medio

ambiente, entre otros. Ello aceleró el establecimiento de hermanamientos entre ciudades y municipios mexicanos con sus homólogos en el exterior, principalmente, de Estados Unidos, pero ampliando el campo de acción hacia otras ubicaciones geográficas en América Latina y Europa. Los temas se extienden, por ejemplo, a subsectores como el turismo, el comercio exterior, la atracción de inversiones, así como sectores vinculados a la educación, el medio ambiente, la cultura. Fueron ciudades con vocación industrial, portuaria, de innovación o de promoción cultural y turística quienes incentivaron la firma de este tipo de instrumentos, casos como el de Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Guanajuato, Puebla, entre otras.

Estos primeros años, son representativos de un dinamismo que ya se daba en el mundo y del cual eran parte municipios y entidades federativas mexicanas, la acción exterior, paradiplomacia, diplomacia local, cooperación descentralizada, redes de ciudades, entre otras representaciones y formas de nombrar las relaciones que en el ámbito internacional ya establecían los gobiernos locales con sus contrapartes u otros actores más allá de las fronteras estatales.

La formalización jurídica de los acuerdos interinstitucionales llegó con la Ley de Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero de 1992²¹, que reconoce, explícitamente en su Artículo 2, fracción II, “Acuerdo Interinstitucional” sobre el cual se refiere que cualquier dependencia u organismos descentralizada de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal puede celebrar un convenio regido por el derecho internacional público con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive de un tratado previamente aprobado. Pero, se señala en el mismo artículo que “El ámbito material de los acuerdos de interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben. Con la obligación de registrarlo ante la SRE.

Esta Ley fue un paso importante en la institucionalidad de los AH para la acción exterior de los estados y municipios, no solo porque hay un reconocimiento explícito a este tipo de relaciones, sino pasa a ser un ejercicio de relaciones intergubernamentales, en un área

²¹ Su última reforma es del 20 de mayo de 2021.

de acción gubernamental tradicionalmente centralizada al gobierno federal. Posiblemente, su publicación, sea otro factor que motiva el crecimiento de este tipo de Acuerdos, de hecho, entre la segunda mitad de la década de los 90 y las décadas siguientes del 2000, se incrementa exponencialmente la firma de AH²².

Con un marco jurídico que, establece claramente las responsabilidades entre los órdenes de gobierno en este ámbito, la Secretaría de Relaciones Exteriores, asume a inicios de la década del 2000, un papel más activo en la promoción y coordinación de estos acuerdos, con la creación en su momento de la Dirección General de Enlace Político, en cuyo organigrama, se crea la Dirección de Enlace con los Estados y Municipios, entre sus funciones está el objetivo de ordenar estos instrumentos, generar las condiciones para su registro y vincularlos a la política exterior del país. De tal forma, se implementó el procedimiento de validación y registro de los Acuerdos Interinstitucionales, entre los cuales se encuentran los Acuerdos de Hermanamiento.

Como parte de este avance y fortalecimiento institucional de los AH, se promueve la creación de oficinas de asuntos internacionales en las entidades federativas (serán la el gobierno de la Ciudad de México, el Gobierno del Estado de México y Jalisco las primeras entidades federativas en constituir las) y en algunas ciudades; así como los llamados Comités de Ciudades Hermanas (CCCH).

Con este marco jurídico e institucional, la Cancillería mexicana diseñó e implementó instrumentos como el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada PROMEHCID (2007), el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH) (2010), la Guía de Recomendaciones para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México (2014) y el ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas (2018).

La SRE, a través del PNCH y el PROMEHCID, establece que los acuerdos de hermanamiento deben ser comprendidos no como simples vínculos protocolarios, sino como instrumentos de cooperación descentralizada orientados al desarrollo local, lo que exige una estructura mínima de gobernanza institucional en los municipios. En este contexto, se recomienda la creación de dos pilares operativos: las Oficinas municipales de asuntos

²² Véase MAHM. <https://www.museovirtualug.org/post/mapa-de-acuerdos-de-hermanamiento-en-m%C3%A9xico-mahm>

internacionales y Comités Ciudadanos de Ciudades Hermanas (CCCH), los cuales deberían actuar de forma coordinada para “dar continuidad a las actividades más allá del ciclo de tres años de gestión municipal”.

Según el PROMEHCID (2007), estos comités deben funcionar como “instancias de participación ciudadana” y de fortalecimiento institucional, con atribuciones que incluyan el acompañamiento técnico, el seguimiento operativo y la promoción de los hermanamientos. Asimismo, se destaca su papel para involucrar a sectores de la sociedad civil, instituciones culturales, educativas y empresariales.

Por su parte, el ABC de la internacionalización enfatiza que los comités deben ayudar a “articular los intereses y capacidades locales con las oportunidades globales”, siendo su función principal ser puente entre la agenda internacional del municipio y las dinámicas de participación del entorno local.

A pesar de que, explícitamente, la SRE reconocen la importancia de los CCCH como órganos auxiliares para la planificación, ejecución y seguimiento de los hermanamientos, no existe una normatividad vinculante que establezca con claridad sus funciones, atribuciones o mecanismos de financiamiento. No obstante, el diseño institucional aún no relaciona explícitamente estos comités a los distintos niveles de participación ciudadana reconocidos por instancias como la *Asociación internacional para la participación política* que, resumen la participación ciudadana en cinco niveles: informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar (Contreras & Egon, 2019, pág. 184), niveles que han sido ampliamente discutidos en el campo de la gobernanza democrática (Montecinos, 2006; Ziccardi, 2004).

De hecho, aunque el lenguaje empleado por la Cancillería hace referencia a la ciudadanía y su involucramiento, no se establecen mecanismos normativos obligatorios ni marcos claros de atribución de funciones o financiamiento, lo que limita la capacidad real de estos comités para operar de forma autónoma y sostenida.

Comités Ciudadanos de Ciudades Hermanas: Estructuras normativas, participación y modelos contrastantes

La institucionalización de los CCCH en México ha seguido caminos diversos. De acuerdo con los registros obtenidos mediante normativa y análisis documental, al menos cuatro municipios – Guadalajara, San Luis Potosí, Uruapan y San Miguel de Allende – cuentan con

estructuras formalmente reglamentadas para sus CCCH dentro de sus normativas municipales y acuerdos interinstitucionales. Este reconocimiento legal no implica necesariamente que los comités hayan sido activados o que cuenten con actividades regulares.

Por otro lado, en municipios como Guadalajara, Isla Mujeres, Mazatlán y Uruapan, existen evidencias de actividad reciente de los CCCH a través de notas periodísticas, registros en portales municipales o menciones en comunicados institucionales. Esto sugiere que, en algunos casos, la existencia de los comités no responde únicamente a marcos jurídicos, sino también a coyunturas políticas o iniciativas de sectores sociales específicos.

Cabe recordar que el PROMEHCID de la SRE propuso a finales del 2000 una estructura organizativa para los CCCH, basada principalmente en el modelo operativo del comité de Uruapan. Esta estructura distingue entre:

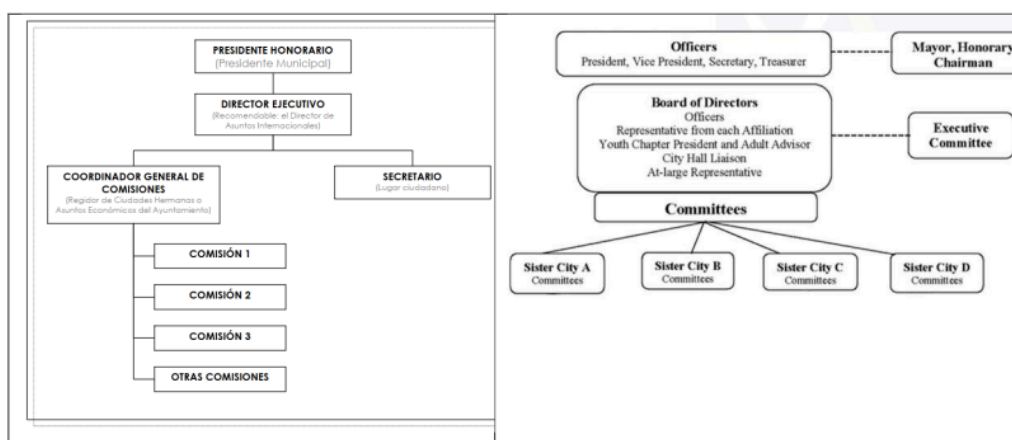
- Puestos designados al funcionariado público (presidencia, dirección secretaria),
- Espacios asignados a la ciudadanía, quienes participan a través de comisiones temáticas (cultural, educación, desarrollo económico, etcétera)

No obstante, el funcionamiento observado en la práctica ha tendido a concentrar el poder de decisión en la figura del titular del gobierno municipal. De hecho, como se documenta en el Capítulo 4: Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI, de este libro, el 70.83% de los 25 CCCH identificados en la encuesta nacional están presididos por el alcalde o alcaldesa en turno, lo que relega la participación ciudadana a una función secundaria y consultiva. Esta configuración reproduce una lógica vertical de la administración pública, limitada a la representación simbólica de actores sociales, sin apertura al empoderamiento o codiseño.

En contraste, el modelo de *Sister Cities International*, adoptado en diversas ciudades de Estados Unidos, promueve una estructura inversa: los ciudadanos integran los órganos directivos y operativos, mientras que el personal de gobierno tiene cargos honorarios o de asesoría. Esta diferencia es clave para entender por qué, en México, los CCCH no han logrado consolidarse como espacios de consulta, deliberación, implicación o colaboración.

Figura 12. *Comparación de estructuras organizativas de CCCH de México y Estados Unidos*

[Formador, favor de trazar la siguiente figura]



Fuente: Elaboración propia con base en SER (2009) y SCI (2022).

Aunado a esto, las comisiones ciudadanas en los CCCH mexicanos varían en su estructura y grado de formalización, dependiendo de los intereses del gobierno en turno y de los sectores locales más activos. A partir del análisis de diez municipios (mencionados en capítulos previos), se hizo una revisión de los sectores que se mencionan en la reglamentación o en las notas periodísticas o en otros registros documentales. Esto para analizar los grupos que participan, o deberían participar, en los CCCH, la tendencia fue encontrar principalmente a los sectores productivos, seguido de grupos de académicos y estudiantes.

Tabla 19. *Actores representados en los CCCH municipales*

Sector	Frecuencia de aparición
Sector productivo / empresarial	Alta
Académicos y estudiantes	Media
Asociaciones culturales	Baja
Migrantes / comunidades binacionales	Muy baja
Organizaciones civiles locales	Marginal

Fuente: elaboración propia con información de ayuntamientos y Vertiente Global (2014).

Este panorama sugiere que, si bien los CCCH se han concebido como mecanismos de institucionalización de la participación ciudadana, su configuración actual no responde plenamente a las condiciones para que esta sea efectiva, según las dimensiones establecidas: informar, consultar, implicar, colaborar, empoderar (Contreras & Egon, 2019, págs. 183-184). En la mayoría de los casos documentados, los CCCH operan —cuando lo hacen—

como instancias de consulta informal o información selectiva, sin mecanismos estables, inclusivos ni deliberativos.

Este diagnóstico permite ubicar los CCCH en México como un modelo aún en transición, entre una lógica gubernamental que predomina en la estructura formal, y una aspiración participativa que, en algunos municipios, se activa de manera fragmentada o coyuntural.

Además, el diagnóstico empírico lo confirma: de 261 municipios encuestados, solo el 5.58% afirmó contar con un CCCH activo²³. De estos, con ayuda del MAHM²⁴ se identificaron los diez municipios con mayor número de hermanamientos registrados ante la Dirección General de Coordinación Política de la SRE hasta enero de 2024 y apenas dos de los diez municipios con más hermanamientos (Mazatlán y Uruapan) reportaron tener el CCCH formalmente constituido. Aunque algunos más señalan tener figuras similares en su normativa, su funcionamiento efectivo no está garantizado. No obstante, al hacer una revisión se encontró que ocho de estos diez cuentan con información relacionada a un Comité.

Tabla 30. *Registro de CCCH en los diez municipios con más hermanamientos*

Municipio	Estado	No. de AH	Cuenta con de CCCH de acuerdo con la encuesta	Registro de CCCH encontrado en la web	Fuente
Monterrey	Nuevo León	19	No	No	
Guadalajara	Jalisco	14	No respondió	Sí	Registros gubernamentales, reglamento
Puebla	Puebla	14	No	Sí	Propuesta para creación de CCCH
Isla Mujeres	Quintana Roo	12	No	Sí	Nota periodística

²³ Véase Capítulo 4: Capítulo 4: Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI,

²⁴ <https://www.museovirtualug.org/post/mapa-de-acuerdos-de-hermanamiento-en-m%C3%A9xico-mahm>

Toluca	Estado de México	11	No	Sí*	Asociación civil
San Luis Potosí	San Luis Potosí	9	No respondió	Sí	Reglamento
Mazatlán	Sinaloa	9	Sí	Sí	Registros gubernamentales, notas periodísticas
Uruapan	Michoacán	8	Sí	Sí	Registros gubernamentales, notas periodísticas, reglamento
San Miguel de Allende	Guanajuato	7	No	Sí	Reglamento
Morelia	Michoacán	7	No	No	

Fuente: elaboración propia.

Esta brecha revela que el diseño institucional no está suficientemente preparado para garantizar el cumplimiento de la participación ciudadana, ni en los términos sustantivos de la participación social (como acción colectiva para incidir en lo público) o comunitaria (como articulación de actores locales alrededor de bienes comunes), de acuerdo con las definiciones revisadas en este capítulo.

De hecho, por la manera como se presupone que estos comités funcionan su nivel de participación estaría en el consultivo donde encontramos expresiones colectivas, como consejos ciudadanos, planificación participativa, junta de voluntarios, cabildos, grupos focales²⁵. Otro nivel en un escalón mínimo sería el informativo (páginas o sitios Web y publicidad); arriba, el deliberativo, con representaciones como presupuesto participativo y

²⁵ En este caso correspondería a los consejos ciudadanos como instancias en las que la ciudadanía asesora a instituciones públicas facilita por ejemplo la identificación de las necesidades de la comunidad, intereses y recomendaciones para satisfacerlas. En el caso de la planificación participativa que puede relacionarse con algunas formas cómo funcionan algunos comités de ciudades hermanas, se refiere identificar objetivos, llevar a cabo discusión para la toma de decisiones, elaborar un plan de acción para implementar y evaluar. (Contreras & Egon, 2019, págs. 185-186)

referéndum y en lo colectivo jurados ciudadanos, mientras en el implicativo, la coproducción²⁶.

Los hermanamientos en México entre la institucionalidad formal y los límites y brechas de la participación

A partir del análisis de programas como el PNCH hasta el ABC de la internacionalización se observa que la creación de los Comités de Ciudades Hermanas (CCCH) están diseñados como estructuras auxiliares de las oficinas de asuntos internacionales municipales, con la finalidad de dar seguimiento, continuidad y contenido técnico a las relaciones internacionales subnacionales. En este marco, la participación ciudadana en la acción exterior local, a través de los CCCH, se expresa de manera desigual en el territorio mexicano. El análisis de tres casos -Guadalajara, Toluca y el gobierno estatal de Jalisco— permite visibilizar su expresión diversa y disímil, por ejemplo, se observan contrastes entre la formalización institucional, grados de apropiación ciudadana y distintos niveles de participación a los que se ha hecho referencia párrafos arriba: informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar.

En el caso de Guadalajara, se puede apreciar una institucionalización formal con participación funcional, cuenta con uno de los comités de hermanamientos más antiguos y mejor estructurados del país. Su Consejo de Ciudades Hermanas y Acuerdos de Cooperación tiene registros desde 1961 y, de manera coordinada con el gobierno federal y estatal, fue anfitrión en 1964 de la Primera Junta de Directores del programa *People-to-People* realizada fuera de Estados Unidos. Esta reunión contó con la presencia de figuras como John D. Eisenhower, Walt Disney y el embajador de EE.UU ante Naciones Unidas, Ellsworth Bunker, la compañía de Teatro de Ballet Norteamericano, personalidades como Walt Disney y el Presidente de la revista National Geographic (El Informador, 1964), así como delegaciones de 14 países latinoamericanos, entre estos, Panamá, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Perú, Bolivia, Honduras, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Argentina y Haití (El Informador, 1964)²⁷.

²⁶ Para mejor lectura de estos niveles revisar (Contreras & Egon, 2019, pág. 187)

²⁷ En dicha reunión se llevaron a cabo una serie de actividades culturales y una comida en el Lago de Chapala donde los representantes de las diversas representaciones pudieron conversar sobre los resultados que el Programa *People-to-People* había tenido hasta entonces; asimismo, Ellsworth Bunker, Embajador de Estados

Figura 13. Páginas 1 y 6 del periódico *El Informador* que reportan sobre los resultados de la reunión del programa “De Pueblo a Pueblo”



Fuente: *El Informador*, 1964, octubre 31, pp 1, 6.

Esta herencia institucional le otorgó a Guadalajara un rol pionero en la diplomacia local en México (*El Informador*, 1964).

Hasta la fecha, el CCCH de Guadalajara sigue activo y ha sesionado regularmente. El último registro encontrado al momento corresponde a septiembre de 2024, durante el cual sus comisiones de desarrollo económico, industrias creativas, turismo, cultura, educación, inclusión, deporte y salud emitieron opiniones técnicas sobre nuevos acuerdos con Quetzaltenango (Guatemala) y Bogotá (Colombia) (Consejo de Ciudades Hermanas y Acuerdos de Cooperación del Municipio de Guadalajara, 11 de septiembre 2024).

La estructura de este comité —presidido por el municipio, con participación ciudadana en comisiones subordinadas— responde a un modelo de información y consulta

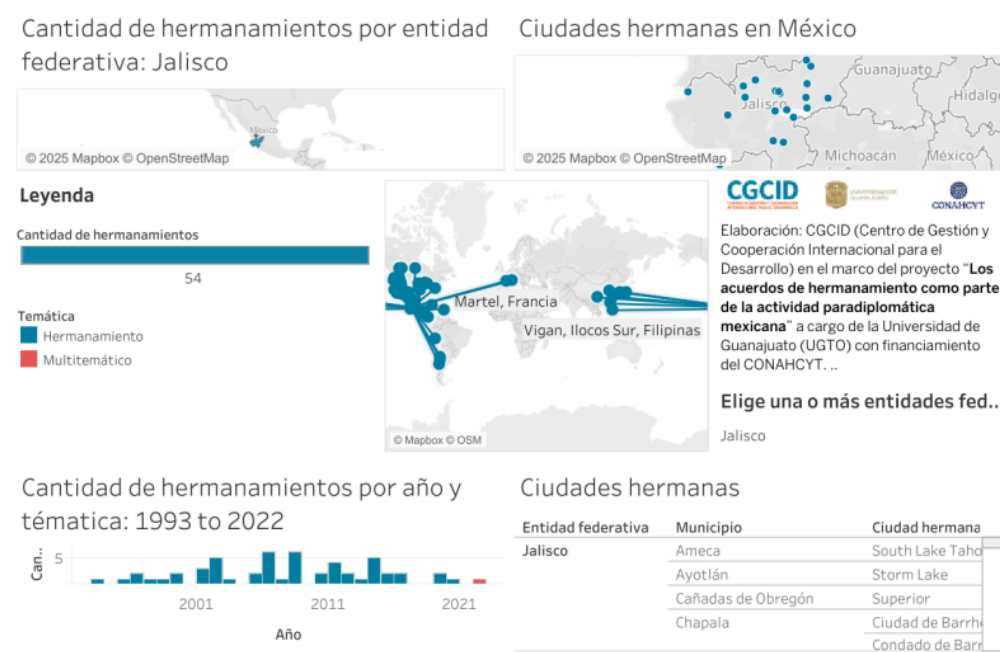
Unidos ante las Naciones Unidas y representante del Presidente Lyndon B. Johnson, recalcó sobre: “la conveniencia de crear condiciones favorables para que los pueblos vivan en paz mediante las promociones para que las gentes de diversos países se conozcan mejor, vean sus intereses comunes, sus puntos de contacto y se creen formas de intercambio de ideas (*El Informador*, 1964, octubre 31, pp 1, 6).

que a uno de empoderamiento o co-decisión. Con el material revisado, se infiere que la ciudadanía participa como asesora o acompañante, sin protagonismo directo en la toma de decisiones ni en la gestión estratégica de la relación en el marco de estos AH.

Jalisco, es el estado que registra un mayor número de acuerdos de hermanamiento, impulsados tanto desde el ejecutivo estatal como desde los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

El portal oficial del gobierno del estado ha publicado informes sobre cooperación internacional y el sistema estatal de internacionalización haciendo referencia a las relaciones con ciudades hermanas en América del Norte, Europa y Asia. De hecho, si observamos en el Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM)²⁸.

Figura 14. Mapa de Jalisco de sus Acuerdos de Hermanamiento



Fuente: Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM).

Cuenta con una estrategia estatal de acción exterior, cuya ejecución es articulada desde el gobierno del estado en particular por la Dirección General de Asuntos Internacionales, dentro de la Coordinación General de Asuntos Estratégicos. Esta Dirección

²⁸ <https://www.museovirtualug.org/post/mapa-de-acuerdos-de-hermanamiento-en-m%C3%A9xico-mahm>

es la encargada del diseño y ejecución de la acción exterior estatal, incluido, el seguimiento a los Acuerdos de Hermanamiento. A pesar de que los CCCH son un mecanismo recomendable en su operación, en el caso de este estado, no se encontraron evidencias públicas sobre la operación de comités ciudadanos de ciudades hermanas en el ámbito estatal o de participación activa en decisiones de cooperación internacional. En su lugar, se mencionan alianzas con cámaras empresariales, universidades y organizaciones de migrantes, lo que sugiere una forma de participación selectiva y sectorial más cercana al concepto de “gestión asociativa” o de gestión interinstitucional pero no de participación ciudadana generalizada.

Teniendo nuevamente en cuenta la clasificación de niveles de participación de acuerdo con los mecanismos como opera, algunos de estos vínculos podrían encuadrarse en niveles consultivo o implicativo, pero aún no podrían situarse en el nivel de colaboración o empoderamiento, al no existir mecanismos institucionalizados ni deliberativos que garanticen una participación vinculante o sostenida de la ciudadanía en el ciclo completo de los acuerdos de hermanamiento.

A diferencia de Guadalajara, donde existe una estructura clara pero limitada en participación; y de Toluca, donde la participación es autónoma y operativa; Jalisco parece operar bajo un esquema centrado en la gestión institucional y sin mecanismos específicos de participación directa. Por tanto, su posición se ubicaría entre los niveles de informar e implicar, sin alcanzar aún esquemas de deliberación o co-diseño con la ciudadanía o las diversas formas de participación social con organizaciones de la sociedad civil o de participación comunitaria.

En Toluca, si bien no se encontraron registros de reglamentación o noticias en relación con un CCCH similar al del resto de los ejemplos, sí se encontró información de dos Asociaciones Civiles que le dan seguimiento a los Acuerdos de Hermanamiento de este municipio, en un esquema similar al estadounidense, en donde las actividades son implementadas desde la ciudadanía en coordinación con el Ayuntamiento.

En tal caso, la participación ciudadana se da desde asociaciones civiles, en contraste con Guadalajara, Toluca no cuenta con un CCCH formal institucionalizado en su normativa municipal, pero presenta una experiencia innovadora y destacada de participación ciudadana autónoma. Desde 1979, tras la firma del hermanamiento con Saitama (Japón), se constituyó

la asociación civil “Amigos de Saitama”, integrada por ciudadanía local encargada de darle seguimiento, implementar y gestionar las actividades culturales y deportivas, como el torneo anual de fútbol con esa ciudad japonesa. De alguna manera, esta asociación opera similarmente a lo que vemos en ciudades de Estados Unidos del SCI.

Con base en esta experiencia, en 2002, se formó la asociación “Ciudades Amigas y Hermanas del Valle de Toluca”, liderada por exfuncionarios, empresarios y académicos, que le da seguimiento a los hermanamientos de seis municipios, incluyendo los 17 de Toluca.

Ambas asociaciones han sido fundamentales para:

- Asegurar la continuidad de los acuerdos más allá de los ciclos gubernamentales;
- Financiar actividades ante la insuficiencia de personal en oficinas municipales;
- Fomentar alianzas locales para la logística de visitas internacionales;
- Canalizar beneficios concretos para la ciudadanía como becas, intercambios culturales o estancias formativas.

En entrevista con Ericka Chamorro, Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Ciudad de Toluca (Chamorro, 2024), se reconoce que el conocimiento de la ciudadanía en los hermanamientos de la ciudad y el dinamismo que, en la mayoría de estos hermanamientos se tiene, se relaciona con la difusión que el gobierno hace de los resultados de sus actividades y de los beneficios que, a través de estos, puede obtener la población, como becas de estudios de posgrado, estancias creativas, la participación en concursos; además que los temas y sectores involucrados son bien vistos por la ciudadanía al estar relacionados con cultura, deporte, educación, infancias y promoción comercial.

Además, en la gestión de los acuerdos de ciudades hermanas, el Ayuntamiento ha desempeñado un papel activo en la identificación y vinculación de actores locales que puedan fungir como aliados estratégicos en el desarrollo de las actividades derivadas de dichos vínculos. Un ejemplo de ello es el apoyo logístico brindado por sectores locales para la estancia y alimentación de delegaciones internacionales, lo que no solo fortalece la hospitalidad municipal, sino que también promueve la ciudad y facilita la creación de redes transnacionales entre negocios, organizaciones y personas.

Finalmente, en entrevista se destaca que una de las principales ventajas de contar con asociaciones civiles dedicadas al seguimiento de los hermanamientos es su capacidad para dar continuidad a los acuerdos más allá de los ciclos de gobierno, así como para respaldar

operativamente la implementación de actividades, mitigando uno de los principales desafíos de los municipios: la carencia de recursos económicos, técnicos y de personal especializado y suficiente en las oficinas de asuntos internacionales²⁹.

En el modelo de Toluca, el gobierno juega un rol de facilitador, pero la gestión está en manos de actores sociales, lo que se acerca a los niveles de colaboración y empoderamiento en la tipología de niveles de participación, de acuerdo con los dispositivos mediante los cuales dicha participación se lleva a cabo. Toluca representa, por tanto, un ejemplo excepcional en el país, donde la paradiplomacia ciudadana ha superado la lógica únicamente gubernamental.

En la revisión realizada para este capítulo no se identificaron experiencias similares en otros estados o municipios del país donde asociaciones civiles sean las responsables directas de la gestión de hermanamientos, como ocurre en el caso de Toluca. Por el contrario, los pocos municipios que cuentan con Comités de Ciudades Hermanas (CCCH) tienden a replicar una estructura institucional semejante a la de Guadalajara, en la que la participación ciudadana se encuentra subordinada a la lógica gubernamental, limitándose a funciones consultivas o de acompañamiento.

Este tipo de mecanismos —que, como se ha señalado en este libro en el Capítulo 4: Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI, responden a una lógica que “hermana gobiernos” más que “hermana pueblos”— contribuyen a profundizar la desconexión entre las acciones internacionales impulsadas por los municipios y las comunidades locales.

Como consecuencia, se observa un bajo nivel de apropiación social, acompañado de desinterés ciudadano y limitada movilización colectiva entorno a las actividades internacionales promovidas por el municipio. Las excepciones suelen concentrarse en acciones con beneficios inmediatos, como las asociadas a dinámicas turísticas o intercambios

²⁹ En entrevista (Chamorro, 2024), comenta que, en la gestión de las ciudades hermanas, el Ayuntamiento se ha encargado de identificar actores locales que puedan ser aliados de los procesos, por ejemplo, como facilitar los espacios para la estancia y alimentos de las diversas delegaciones que visitan el municipio. Con ello, se ha ayudado tanto a la promoción de la ciudad, como en el trabajo en redes locales, y la vinculación entre los diversos sectores con sus contrapartes en el exterior. El trabajo articulado que se ha hecho con diversos sectores de la ciudad para la recepción de las delegaciones ha sido fundamental para la apropiación por parte de diversos sectores de la ciudadanía en la gestión de las relaciones con ciudades hermanas, la sostenibilidad y seguimiento de los Acuerdos más allá de las administraciones que los firmaron, al tiempo que ha sido un factor fundamental para el desarrollo de las actividades solventando un problema constante que es la falta de personal y recursos en las Oficinas de Asuntos Internacionales de los Municipios.

de carácter comercial o laboral. En otros casos, como sucede con algunos hermanamientos en México, su origen y gestión han estado marcados por la prevalencia de intereses individuales o de grupos o sectores específicos, que no necesariamente son representativos del interés general de colectivos más amplios, cuyos objetivos y medios pudieran no necesariamente alinearse con el interés público ni con objetivos públicos de agendas de desarrollo de largo plazo.

Uno de los factores que profundiza esta limitación, como advierte Alicia Ziccardi (2006), es el problema de la representación en los espacios de participación social. Cuando el gobierno local no garantiza una convocatoria amplia e incluyente, grupos clave —organizaciones comunitarias, sectores marginados o actores estratégicos del territorio— pueden quedar excluidos, debilitando así la legitimidad, la eficacia y el carácter democrático de estos mecanismos.

Percepción ciudadana de los hermanamientos: Análisis de resultados del sondeo *People to People*

Dado que la dimensión ciudadana ha estado históricamente en el núcleo conceptual de los hermanamientos —particularmente desde su formulación inicial en el programa *People-to-People* en Estados Unidos y las primeras experiencias en la Europa de posguerra, así como de los primeros registros de acuerdos de hermanamiento en México—, se consideró fundamental incorporar en este estudio una aproximación empírica a la percepción ciudadana sobre la acción paradiplomática local, específicamente, en lo relativo a los acuerdos de hermanamiento.

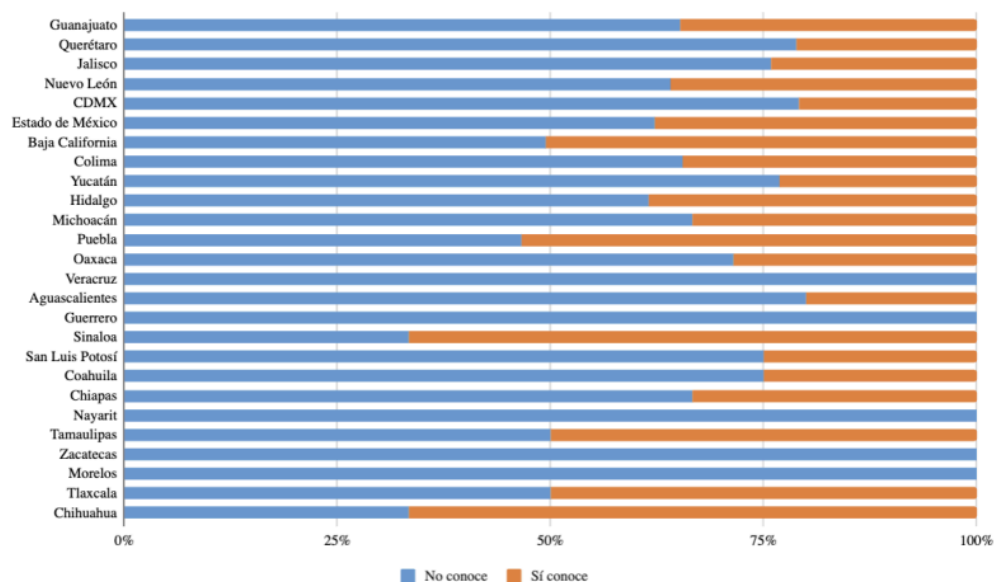
Con este objetivo, se diseñó y aplicó un sondeo nacional a habitantes de municipios mexicanos, elaborado en el marco del proyecto *Los acuerdos de hermanamiento como parte de la actividad paradiplomática mexicana*, coordinado por la Universidad de Guanajuato y con la participación del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID). El cuestionario, contenido en 24 ítems, se estructuró en torno a cuatro ejes: información sociodemográfica, conocimiento general sobre paradiplomacia municipal, familiaridad con los hermanamientos y propuestas ciudadanas para su mejor aprovechamiento.

El levantamiento combinó aplicación digital en redes sociales y difusión institucional, con encuestas presenciales en plazas públicas de municipios seleccionados por su trayectoria en registro de acuerdos de hermanamiento. En total, se recabaron 1,220 respuestas válidas de personas residentes en 88 municipios de 29 estados del país. Esta cobertura permitió identificar tanto patrones generales como casos específicos de apropiación o desconocimiento de estas acciones internacionales.

Principales hallazgos: visibilidad, significación y casos destacados

Los resultados obtenidos revelan un bajo nivel de conocimiento sobre los vínculos paradiplomáticos municipales. El 67.4% de las personas encuestadas manifestó no conocer ninguna relación, proyecto o actividad internacional por parte de su municipio.

Gráfica 12. *Conocimiento de vínculos, actividades o proyectos de la ciudad de residencia con otra ciudad en el extranjero por estado*



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, entre quienes sí reconocen algún tipo de vínculo con una ciudad extranjera, la percepción general fue marcadamente positiva: el 88% de quienes reconocen la existencia de hermanamientos los califican como una práctica positiva. Solo un 7% tiene

una percepción negativa, y el 5% los percibe como neutros o irrelevantes. Esta evaluación positiva sugiere que existe un potencial de legitimidad social latente, que puede ser aprovechado si se mejora la visibilidad y se generan canales efectivos de participación.

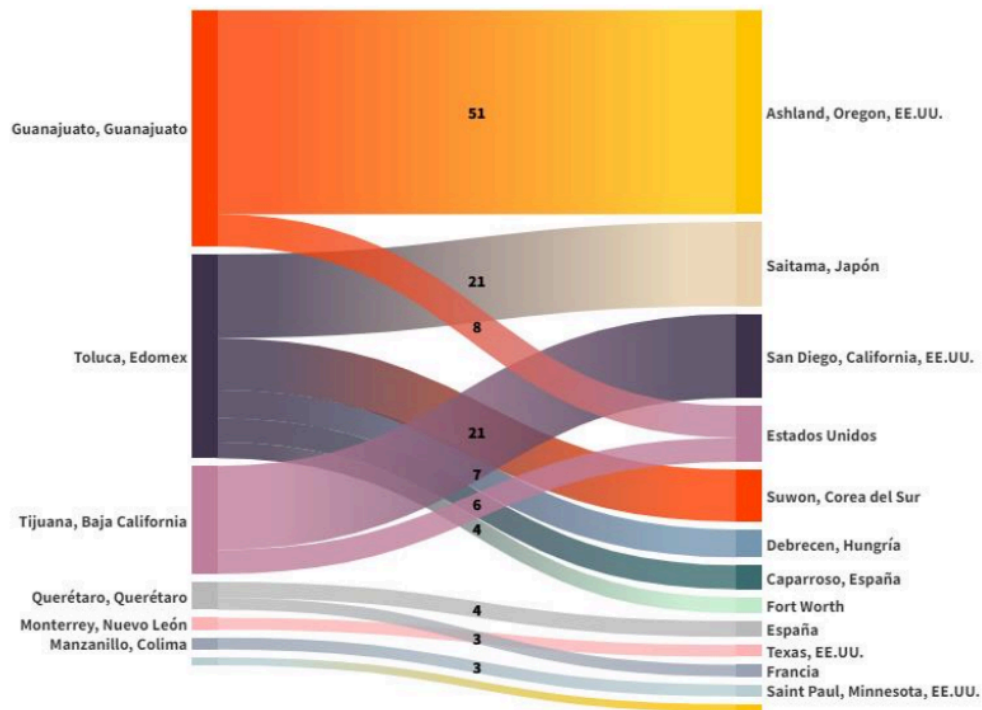
Infografía 3. *Percepción ciudadana de la paradiplomacia mexicana*



Fuente: elaborada por el CGCID, en el marco del proyecto: Una lectura desde el modelo visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización. Editorial.

En términos de visibilidad y apropiación, ciertos municipios destacaron por el mayor reconocimiento de sus hermanamientos. Guanajuato y Ashland (Oregón, EE.UU.), Toluca y Saitama (Japón) y Tijuana y San Diego (California, EE.UU.). Guanajuato y Toluca fueron los casos más mencionados. Estas relaciones fueron recordadas incluso por nombre de ciudad, a diferencia de otros casos donde solo se mencionaron países o regiones. En particular, Toluca destaca como el único municipio con múltiples hermanamientos reconocidos activamente por su población local, lo que explica su inclusión como estudio de caso en este capítulo.

Gráfica 13. *Relaciones reconocidas como hermanamientos por la población*



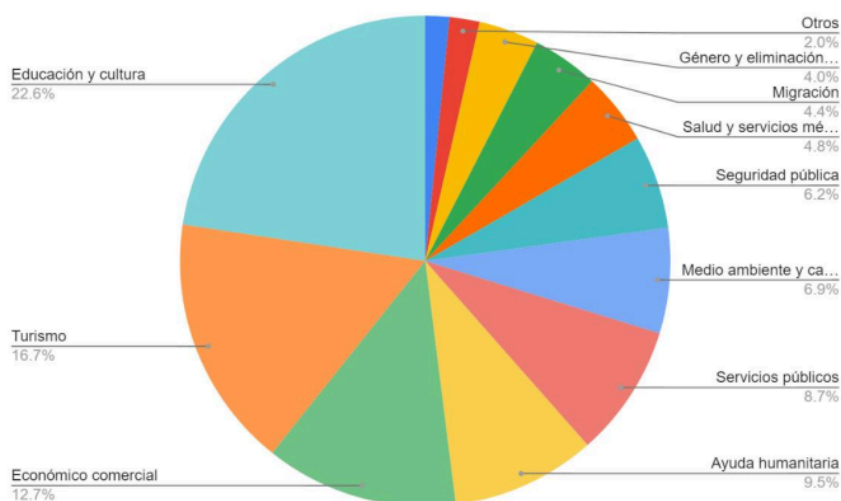
Fuente: elaboración propia.

En particular, el acuerdo entre Toluca y Saitama (Japón) fue uno de los mejor identificados a nivel nacional, lo cual se vincula directamente con la participación de organizaciones ciudadanas en ese municipio. La población de Toluca no solo identificó este hermanamiento, sino que también reconoció otras seis relaciones internacionales activas del municipio, en contraste con otras ciudades donde solo se mencionó una o dos contrapartes —cuando no se confundía el país con la ciudad específica.

Estos datos refuerzan la hipótesis de que la visibilidad y apropiación de los hermanamientos está correlacionada con esquemas institucionales o ciudadanos de gestión más abiertos y sostenidos en el tiempo, como los que se han documentado en Toluca. En este sentido, el caso de esta ciudad no solo destaca por la continuidad de sus hermanamientos, sino por haber articulado mecanismos de participación ciudadana desde asociaciones civiles —una excepción significativa dentro del panorama nacional.

En cuanto a las temáticas predominantes de quienes reconocen algún acuerdo de hermanamiento, la vinculación más frecuente se da con temas de educación y cultura (114 menciones), seguidos por el turismo (84) y lo económico-comercial (64). Temas como ayuda humanitaria, servicios públicos, medio ambiente y salud aparecen en niveles muy inferiores, y dimensiones como género, migración o seguridad pública tienen una visibilidad marginal. Esto refuerza la idea de que los hermanamientos se perciben aún como instrumentos culturales o simbólicos, más que como herramientas integrales de desarrollo local o de política pública. En la gráfica de abajo, es posible visualizar esta información por porcentaje, siendo los sectores que se ven involucrados en los hermanamientos que conocen, el 22.62% los relaciona con educación y cultura, el 16.67% con turismo, el 12.7% con actividades económicas y comerciales y el 9.52% con ayuda humanitaria.

Gráfica 14. *Sectores de los hermanamientos reconocidos por la población*



Fuente: elaboración propia.

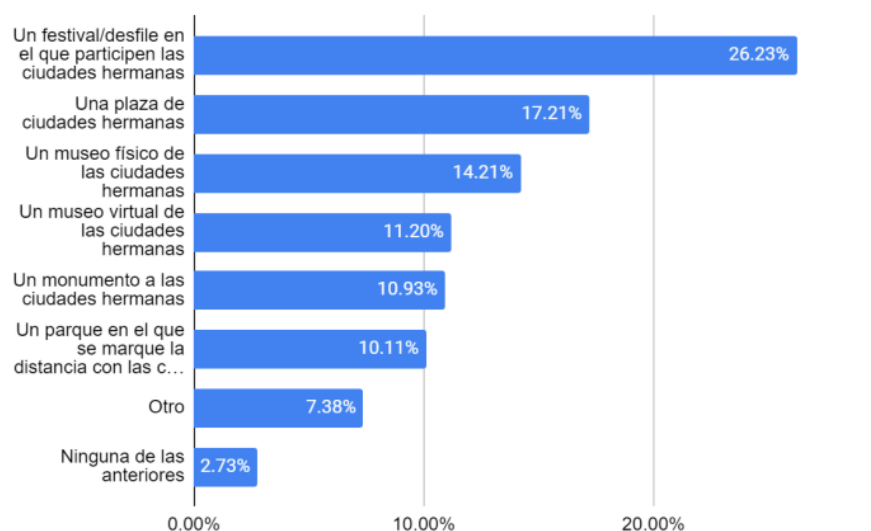
Otro hallazgo es el limitado conocimiento del concepto formal, pues a pesar de que algunas personas reconocen actividades o relaciones internacionales, sólo el 42% de ese grupo conoce formalmente el concepto de Acuerdo de Hermanamiento. Esto revela una desconexión entre la experiencia empírica de eventos internacionales y el conocimiento

institucional del instrumento paradiplomático, lo cual afecta su apropiación política y comunitaria.

En cuanto a las preferencias sobre mecanismos de visibilidad, aunque no detallados en la infografía, los resultados previamente citados del sondeo indican que la población prefiere mecanismos de visibilización tangibles y culturales. Las opciones más populares fueron eventos culturales abiertos como festivales y desfiles, seguidos por la creación de espacios físicos conmemorativos, como plazas o museos temáticos y espacios públicos simbólicos que integren a las ciudades hermanas de forma cotidiana en el paisaje urbano y en la memoria colectiva.

Para esto, la opción más popular fue la realización de algún festival o desfile donde participen las ciudades hermanas (26.23%) seguido de una plaza de ciudades hermanas (17.21%) y un museo físico (14.21%).

Gráfica 15. *Mecanismos que la ciudadanía prefiere que los gobiernos le den visibilidad a sus hermanamientos*



Fuente: elaboración propia.

Esta respuesta evidencia que, aunque la apropiación ciudadana actual es limitada, existe una demanda potencial de interacción con los hermanamientos si estos se integran en la esfera pública de manera tangible, cercana y alegóricamente.

Análisis de los resultados desde el modelo de VIRF y los niveles de participación

Los resultados del sondeo nacional aplicado a 1,220 personas en 88 municipios de 29 estados ofrecen una base empírica relevante para evaluar los acuerdos de hermanamiento desde una perspectiva participativa. A partir del modelo propuesto para el análisis de los Acuerdos de Hermanamiento como una dimensión de la acción exterior de los gobiernos locales o, si se prefiere, como una actividad diplomática, en este capítulo —Visibilidad, Institucionalidad, Funcionalidad y Racionalidad (VIRF)— y cruzándolo con los niveles de participación definidos anteriormente: informativo, consultivo, implicative, colaborativo y deliberativo o de empoderamiento (informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar) que, es posible identificar las principales fortalezas y limitaciones del diseño y operación actual de los hermanamientos en México.

Visibilidad.

La visibilidad se define como el grado en que la ciudadanía conoce y se apropia de los acuerdos de hermanamiento. En este sentido, los resultados son contundentes: el 67.4% de las personas encuestadas no identifica ningún vínculo internacional de su ciudad, y más del 58% desconoce qué son los hermanamientos o los ha escuchado sin entender su significado.

Esta baja visibilidad limita la posibilidad de apropiación ciudadana y sitúa a los municipios, en el nivel más básico de participación: “informar”. Además, los medios preferidos por la ciudadanía para hacer visibles los hermanamientos (festivales, plazas, museos) reflejan una expectativa de visibilidad experimental o simbólica, no necesariamente asociada a la deliberación ni a la corresponsabilidad. En términos más amplios de la definición de participación que implica información, consulta, concertación, fiscalización y evaluación. Se está también solo en el nivel de información.

Funcionalidad

La funcionalidad se refiere al impacto real de los hermanamientos en la vida local. Aunque el 91.95% de las personas que conocen los hermanamientos los perciben como positivos, sólo un porcentaje menor los asocia con algún tipo de resultado, por ejemplo, el 22.62% los asocia con resultados en educación y cultura, el 16.67% con turismo, y un porcentaje menor con economía o ayuda humanitaria. Esto indica que el impacto concreto sigue siendo limitado y segmentado, lo cual explica, en parte, la escasa apropiación ciudadana. Al no percibirse beneficios tangibles o universales, los hermanamientos operan de manera periférica respecto a las necesidades y demandas del territorio. En términos participativos, esto se traduce en una ausencia de mecanismos de “implicación” o “colaboración”, dado que las personas no están involucradas en el diseño, gestión ni evaluación de estos acuerdos.

Institucionalidad

La institucionalidad comprende la existencia de marcos normativos, recursos y estructuras organizativas permanentes, como oficinas internacionales o comités ciudadanos. Como se ha mostrado en capítulos anteriores, menos del 6% de los municipios cuenta con CCCH activos, y entre estos, la mayoría están presididos por la figura del alcalde, lo cual limita la participación ciudadana a funciones consultivas o periféricas.

Con base en (Contreras & Egon, 2019), se podría decir que, la gran mayoría de estos mecanismos corresponde a formas de “consulta controlada” o “participación restringida”, sin estructuras que garanticen el empoderamiento ciudadano o la representación plural e inclusiva. Esta debilidad institucional impacta directamente la sostenibilidad y legitimidad de los hermanamientos como acción pública.

Racionalidad

La racionalidad analiza la lógica detrás de la firma y permanencia de los acuerdos: si responden a estrategias de desarrollo local, vínculos sociales transnacionales, intereses comunitarios, o si son meramente protocolarios o clientelares. El hecho de que solo algunas ciudades —como Guanajuato, Toluca o Tijuana— sean reconocidas por sus hermanamientos, y que estos sean gestionados en parte por asociaciones civiles (como en Toluca), sugiere que la racionalidad dominante es aún simbólica, asistencial o circunstancial, más que estratégica o democrática. En este contexto, la lógica de participación sigue anclada en esquemas

verticales, sin fomentar la corresponsabilidad, ni el co-diseño ni el monitoreo ciudadano de los acuerdos. La racionalidad dominante, por tanto, reproduce una cultura paradiplomática gubernamental en la que los ciudadanos son espectadores, no agentes de la acción internacional local.

Tabla 31. *Matriz comparativa: dimensiones VIRF y niveles de participación*

Dimensión VFIR	Definición	Nivel predominante de participación	Limitaciones observadas
Visibilidad	Grado en que la ciudadanía conoce y se apropia de los hermanamientos.	Informar	Escasa difusión de los acuerdos y beneficios. Bajo reconocimiento por parte de la ciudadanía.
Institucionalidad	Existencia de marcos normativos, recursos y continuidad organizativa para su gestión.	Consultar / Implicar (en pocos casos)	Los comités ciudadanos no están activos o tienen baja representatividad y permanencia.
Racionalidad	Lógica política, estratégica o simbólica que justifica su creación y permanencia.	Ninguno / Informar (cuando hay justificación pública mínima)	Ausencia de lógica pública transparente o planeación estratégica participativa.
Funcionalidad	Impacto real de los acuerdos en la vida local, desde los beneficios percibidos.	Consultar	Los beneficios no son generalizados ni tangibles para la población.

Fuente: elaboración propia.

Discusión final: Hacia una agenda participativa en la acción exterior local

Los resultados del sondeo confirman que las relaciones internacionales que se establecen a partir de los Acuerdos de Hermanamientos, a pesar de ser uno de los primeros mecanismos de diplomacia local y ciudadana, de cooperación internacional entre ciudades y un medio de promoción, vinculación y articulación con otros actores en el exterior, aún presentan bajos

niveles de reconocimiento y apropiación, en este caso, medido desde la percepción ciudadana en México.

Esta situación puede explicarse por una combinación de factores estructurales y culturales. En primer lugar, la escasa visibilidad institucional que los propios gobiernos le dan a este tipo de instrumentos: solo el 7.1% de los municipios encuestados cuentan con algún tipo de mecanismo de difusión activa sobre sus hermanamientos, y apenas el 3.17% ha realizado eventos públicos relacionados con sus contrapartes internacionales³⁰.

A ello se suma una baja funcionalidad social, es decir, los beneficios derivados de estos vínculos rara vez llegan a percibirse como relevantes para la vida cotidiana de la población. Esto puede ser resultado también de la forma cómo se han concebido, formulado y, en algunos casos implementado, pues como se comenta en la primera parte de este capítulo, “una gran mayoría de los acuerdos se mantiene en el plano simbólico, protocolario, asistencial o incluso inactivo, sin traducirse en proyectos estratégicos de largo plazo con efectos tangibles y visibles”.

Finalmente, la participación ciudadana formal en estos procesos —mediante los Comités de Ciudades Hermanas (CCCH)— se mantiene limitada y, en diversos casos, segregada a ciertos grupos o elites, dado que en la mayoría de los casos su composición está restringida a figuras con “trayectoria e investidura”, lo cual reproduce lógicas cerradas y excluyentes de representación (Secretaría de Gobierno, 2011).

A esta discusión deben añadirse factores estructurales vinculados a la cultura política mexicana, tanto desde el lado de los actores gubernamentales como desde la ciudadanía. Persisten retos para avanzar hacia procesos decisorios más democráticos e inclusivos, donde los intereses colectivos de la sociedad puedan ser efectivamente incorporados a través de espacios reales de diálogo, deliberación e interacción entre la ciudadanía y los asuntos públicos. Esta vinculación no puede limitarse a mecanismos formales o simbólicos, sino que debe expresarse en estructuras institucionales que garanticen el acceso, la representación y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de lo público —a nivel local, estatal o nacional. Para ello, es fundamental que estos espacios operen bajo reglas claras que aseguren la

³⁰ Este resultado se menciona en el capítulo 4: Análisis de los Acuerdos de Hermanamiento municipales a través del modelo VFRI

transparencia, el pluralismo y la deliberación sustantiva, condiciones esenciales para consolidar una cultura democrática participativa. (Cunill Grau, 1991). (Ziccardi , 1998).

A este desafío de carácter estructural, se suma otro de carácter específico: La gestión pública de los asuntos internacionales o de la acción exterior, continúa siendo un ámbito de la administración pública caracterizado por fuertes barreras institucionales para la incorporación de la ciudadanía en las distintas fases del ciclo de la política exterior —tanto a nivel nacional como local. Este déficit se explica, en parte, porque los temas internacionales suelen ser percibidos como distantes de la vida cotidiana, abstractos o irrelevantes para los problemas inmediatos de la población.

En otros casos, la acción exterior desde los AH obedece a tonos asistencialista y en otros porque permanece restringida a élites diplomáticas, técnicas o económicas, cuyas decisiones responden a intereses particulares vinculados al comercio, la seguridad, el turismo, u otro, sin que existan canales claros para integrar voces ciudadanas en la formulación, ejecución o evaluación de las estrategias internacionales, incluso cuando estas tienen implicaciones locales directas.

Como se advierte en un trabajo previo (Ponce Adame, 2013, pág. 57 y 75), la dimensión internacional de los municipios no debe entenderse únicamente como una extensión funcional de su aparato administrativo, sino como una plataforma de gobernanza territorial, en la que interactúan diversos actores —públicos, privados y sociales— en torno a objetivos de desarrollo compartido. Desde esta perspectiva, los hermanamientos pueden y deben ser concebidos no solo como instrumentos de cooperación simbólica o técnica, sino también como espacios legítimos para la participación social, comunitaria y ciudadana, insertos en una concepción más amplia de la acción pública local con proyección internacional. Esto es lo que permite vincularlos a una lógica deliberativa e implicativa de la acción exterior, donde la ciudadanía no es receptora pasiva de la paradiplomacia local, sino sujeto activo en su formulación, ejecución, monitoreo y evaluación, especialmente cuando las decisiones internacionales tienen implicaciones directas en lo local.

Referencias

(29 de Octubre de 1964). *El Informador*.

(30 de octubre de 1964). *El Informador*.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID). (2017). *Mapeo de proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*. México: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Blanco L, & Gomá R. (2003). *Gobernanza y gestión pública local: Hacia un nuevo modelo relacional*. Barcelona: Ariel.

Campbell, E. (1987). The ideals and origins of the franco-german sister cities movement, 1945-70. *History of European Ideas* , 77-95.

Chamorro, E. (02 de Diciembre de 2024). La experiencia de Toluca en los Acuerdos de Hermanamiento y los Comités de Ciudades Hermanas. (E. Ponce Adame, & S. Maldonado Rojas, Entrevistadores)

Consejo de Ciudades Hermanas y Acuerdos de Cooperación del Municipio de Guadalajara. (11 de septiembre 2024). Guadalajara.

Contreras , P., & Egon, M. (Abril-junio de 2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, XXV(2), 178-191.

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. . Caracas: CLAD.

Eisenhowerlibrary.gov. (9 de Abril de 2025). Obtenido de NATIONAL ARCHIVES. DWIGHT D. EISENHOWER, PRESIDENTIAL LIBRARY, MUSEUM & BOYHOOD HOME: <https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/people-people-program>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2004). Participación ciudadana y desarrollo local. Guía para el Buen Gobierno Municipal. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6497>

Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadna en Chile: ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Pública*, XVI, 319-351.

Ponce Adame, A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 10-42.

Ponce Adame, E. (2005). Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: Competitividad y cooperación. En J. Mendoza Pérez, *Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional* (págs. 405-447). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Ponce Adame, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: Marco teórico-normativo y práctica de una realidad . En C. Dávila , J. Schiavon , & R. Velázquez , *Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas* (págs. 399-441). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ponce Adame, E. (2013). RIG y la gestión asociativa en la cooperación internacional para el desarrollo territorial: Una propuesta más allá de la cooperación descentralizada en México. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Invierno(31), 57- 79.
- (2004). *Tomo 7 Participación ciudadana y desarrollo local. Guía para el Buen Gobierno Municipal*. México : Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA), SAGARPA.
- Zelinsky, W. (1991). The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective. En A. o. Geographers, *Annals of the Association of American Geographers*,. 1-31: Association of American Geographers.
- Ziccardi , A. (1998). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 205-221). México: Biblioteca Básica de la Administración Pública DF & Siglo XXI Editores.

Conclusiones³¹

La acción exterior de los gobiernos locales en México ha cobrado creciente relevancia en las últimas décadas, como parte de una estrategia para responder a problemáticas territoriales complejas mediante vínculos internacionales. En este proceso, los gobiernos subnacionales han buscado ampliar su margen de acción más allá del ámbito doméstico, participando en redes internacionales, promoviendo políticas de atraktividad territorial, impulsando la cooperación descentralizada y, de manera destacada, firmando Acuerdos de Hermanamiento (AH) con contrapartes extranjeras.

Los AH se han consolidado como el instrumento más frecuente de paradiplomacia municipal en México, activado por motivaciones múltiples y diversas. Estos van desde coincidencias simbólicas —como compartir un nombre o características geográficas— hasta objetivos más estratégicos, como fortalecer vínculos con comunidades migrantes, atraer inversión extranjera directa, posicionar destinos turísticos, promover el patrimonio cultural, o internacionalizar la oferta académica de instituciones locales. La flexibilidad de esta herramienta ha permitido que su uso abarque desde actos protocolares hasta mecanismos complejos de cooperación técnica y territorial.

En este sentido, los AH pueden adoptar formas muy disímiles: desde acciones simbólicas o mediáticas hasta esquemas de asistencia, donación o, en casos más avanzados, verdaderas plataformas de cooperación descentralizada o transfronteriza. Estas últimas permiten el intercambio de experiencias, capacidades y conocimiento técnico entre gobiernos subnacionales, contribuyendo simultáneamente al logro de intereses locales y a la inserción internacional de sus territorios. Tal diversidad es especialmente evidente en el contexto europeo, donde los AH han evolucionado como instrumentos eficaces de gobernanza territorial y articulación multiescalar.

Como se analiza en el capítulo 6 de este libro, esta variedad también se expresa en la arquitectura institucional de los AH. En algunos casos, su gestión es impulsada por organizaciones de la sociedad civil, lo que refleja modalidades de participación ciudadana directa. En otros, se vincula con formas comunitarias de cooperación, mientras que en ciertos

³¹ La responsabilidad central de este capítulo recae en Esther Ponce Adame del Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID).

municipios la conducción recae en estructuras institucionales formalizadas desde los gobiernos locales o federales. Asimismo, existen experiencias que ilustran esquemas de gobernanza multinivel, donde convergen actores gubernamentales, sociales y privados, articulando agendas comunes en torno a los objetivos de la cooperación internacional subnacional.

Esta heterogeneidad no solo define las formas de articulación, sino también las capacidades institucionales, los niveles de compromiso y los alcances de cada hermanamiento. Como se ha evidenciado a lo largo del libro, no existe una estructura homogénea para el diseño, implementación y seguimiento de los AH en México. Su configuración varía significativamente, influida por factores como el contexto de origen, el respaldo político, el impulso ciudadano o el capital institucional disponible en cada territorio. Tal diversidad también se manifiesta en la constitución y operación de los Comités Ciudadanos de Ciudades Hermanas, cuyas trayectorias, alcances y resultados dependen del ecosistema institucional y participativo local.

Los estudios de caso de Toluca, Guadalajara y el estado de Jalisco, presentados en capítulos previos, ilustran con claridad cómo estas configuraciones institucionales, cuando están acompañadas de voluntad política y mecanismos de participación social, pueden detonar procesos virtuosos de paradiplomacia. Estos casos confirman que la gobernanza local de los AH es tanto una cuestión de estructura como de agencia colectiva, en la que confluyen capacidades técnicas, legitimidad social y visión estratégica de largo plazo.

Como se expone desde la introducción, el libro desarrolla la propuesta metodológica del modelo VFRI, y su aplicación empírica en cuanto sus cuatro dimensiones: visibilidad, institucionalidad, racionalidad y funcionalidad. El modelo VFRI como un modelo tetradimensional propuesto para analizar la visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad de la acción exterior de los gobiernos locales, enfocado en el instrumento de los Acuerdos de Hermanamiento es una herramienta útil para responder a las cuestiones qué se ve (visibilidad), para qué se firma (funcionalidad), por qué se firma (racionalidad) y cuáles son las capacidades (institucionalidad) con respecto a los AH. Con esta dimensión, se busca entender la instrumentación de los hermanamientos desde las manifestaciones tangibles entre los firmantes; las acciones, actos o procedimientos que se originan a partir de la relación entre dos ciudades; los factores que motivan la elección de la contraparte y las

estructuras e instrumentos de los gobiernos firmantes que permiten la operación y gestión de los hermanamientos.

Desde las funciones propias del actor analizado, se identifican contribuciones diferenciadas a la visibilidad de los Acuerdos de Hermanamiento (AH). Esta dimensión, como se documenta en el capítulo 4 dedicado a los municipios mexicanos, continúa siendo una de las menos desarrolladas en el país. En dicho capítulo, la visibilidad se entiende como la capacidad del hermanamiento para manifestarse públicamente ante la ciudadanía local. Las formas más frecuentes de expresión se vinculan con soportes tangibles: señalamientos viales que indican la distancia entre ciudades hermanadas, murales conmemorativos, monumentos, emblemas, colocación de banderas, así como actividades culturales o gastronómicas —ferias, exposiciones, festivales, desfiles o visitas oficiales entre autoridades locales—. Estas acciones varían significativamente entre municipios y, en muchos casos, son esporádicas o limitadas. A esto se suma una escasa estrategia de difusión digital e impresa, lo cual explica en buena medida el bajo nivel de conocimiento ciudadano sobre los AH.

En contraste, el capítulo 5 muestra que, desde la perspectiva de las embajadas y consulados, la visibilidad de los AH tiende a ser comprendida principalmente como un asunto de difusión institucional. Las representaciones diplomáticas suelen recurrir a redes sociales —siendo Facebook la plataforma más utilizada— y a otras herramientas digitales como canales preferentes para comunicar la existencia o reactivación de hermanamientos. Los formatos físicos son poco frecuentes, y no se considera prioritaria su instalación en el espacio público. Este enfoque está alineado con las recomendaciones del ABC de la Internacionalización de las Ciudades Mexicanas (2019), que sugiere aprovechar los medios digitales como instrumentos para fortalecer la comunicación interna de la acción exterior local y propiciar una mejor articulación entre instituciones y sociedad.

A partir de los resultados del sondeo nacional presentado en el capítulo 6, se confirma que existe un bajo nivel de conocimiento de la población mexicana sobre los AH, incluso en lo relativo a su existencia o sus potenciales beneficios para la sociedad. Esta desconexión resulta paradójica, considerando que los hermanamientos representan la forma más extendida de acción paradiplomática entre gobiernos locales. No obstante, se identifican buenas prácticas que podrían replicarse en otros contextos. Casos como los de Guadalajara, Jalisco y Toluca evidencian que una mayor visibilidad de los AH es posible cuando se articula con

estrategias de participación ciudadana, integrándola en la agenda internacional local y promoviendo apropiación social de los acuerdos.

Desde esta óptica, la perspectiva ciudadana abre una ventana de oportunidad para reconfigurar las estrategias de visibilidad, no solo mediante eventos simbólicos o intervenciones espaciales —como plazas, museos o monumentos conmemorativos—, sino también a través de esquemas que aseguren la reciprocidad. Es decir, no basta con multiplicar las acciones visibles si estas no se vinculan con procesos participativos sostenidos que legitimen socialmente los AH. El reto no está únicamente en “mostrar” más, sino en involucrar más, propiciando que la visibilidad se traduzca en apropiación ciudadana y corresponsabilidad.

La elaboración del Mapa de Acuerdos de Hermanamiento de México (MAHM) constituye una herramienta estratégica para visibilizar de manera sistemática y georreferenciada los vínculos internacionales establecidos por los gobiernos subnacionales. Este instrumento permite representar gráficamente no solo con cuáles países y territorios se relacionan los estados y municipios del país, sino también bajo qué temáticas, categorías o finalidades se inscriben dichos acuerdos. En este sentido, el MAHM facilita el análisis empírico de la paradiplomacia mexicana, al ofrecer una base de datos visual, accesible y estructurada que contribuye tanto a la toma de decisiones como al desarrollo de nuevas investigaciones en el ámbito de la cooperación internacional desde lo local.

La evolución del MAHM permite observar tendencias en la acción exterior subnacional. Al momento de su primera versión, tres entidades federativas no registraban acuerdos de hermanamiento vigentes; sin embargo, en la segunda actualización esa cifra se redujo a dos (Nayarit y Tlaxcala), lo cual evidencia una expansión progresiva de este tipo de vínculos. Estos datos sugieren que, si bien la paradiplomacia en México ha sido históricamente limitada y discontinua, existe una dinámica creciente de formalización de relaciones internacionales por parte de los gobiernos locales, cada vez más interesados en insertar sus agendas en escenarios globales.

Ahora bien, a pesar del potencial de los Acuerdos de Hermanamiento (AH) como mecanismos de cooperación internacional, solo un número reducido de municipios (15) ha logrado traducirlos en resultados tangibles de funcionalidad, particularmente mediante la realización de eventos o intercambios académicos y culturales. Aunque teóricamente los AH

pueden facilitar donaciones y promover el desarrollo económico local a través del fortalecimiento de vínculos con ciudades extranjeras, esta modalidad ha sido poco utilizada, salvo en experiencias puntuales.

Mientras las representaciones diplomáticas mexicanas en el exterior —embajadas y consulados—, si bien no tienen entre sus funciones prioritarias la gestión de la paradiplomacia local, pueden desempeñar un papel relevante como facilitadoras o catalizadoras de la acción internacional subnacional. Sin embargo, desde estas oficinas los AH son comúnmente percibidos desde una óptica limitada, centrada principalmente en intercambios culturales. En este sentido, las actividades más frecuentes asociadas a los AH incluyen eventos gastronómicos, ferias y el intercambio simbólico de objetos culturales, lo que restringe su potencial funcional.

En lo que respecta al proceso de institucionalización de los AH, los hallazgos muestran que la mayoría de los municipios carece de oficinas especializadas en internacionalización, o bien, estas presentan notorias disparidades en términos de estructura, personal, presupuesto y existencia de reglamentaciones o comités de ciudades hermanas. En consecuencia, la gestión de los AH suele recaer en dependencias con múltiples atribuciones, lo cual reduce su continuidad y capacidad de seguimiento técnico. Del mismo modo, la mayoría de las representaciones diplomáticas no cuentan con personal dedicado específicamente a los AH, y los gestionan de manera transversal junto con otras acciones consulares o culturales.

Un problema adicional reside en la baja tasa de registro de los AH en el Registro de Acuerdos Internacionales (RAI) de la SRE, lo cual genera una disonancia entre lo reportado a nivel local y lo oficialmente documentado a nivel federal. Esta omisión suele estar asociada a la falta de continuidad administrativa, el desconocimiento de los mecanismos institucionales por parte de nuevos gobiernos, o la carencia de procedimientos de seguimiento. El registro en el RAI representa una acción clave para fortalecer la visibilidad institucional de los AH, al menos desde un enfoque documental y digital.

Asimismo, las capacidades operativas del personal diplomático mexicano son limitadas: en la mayoría de las embajadas y consulados el equipo está conformado por menos de 12 personas. Las únicas excepciones son algunos consulados estratégicos en Estados Unidos (Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Houston y Miami) y embajadas con alta carga

de trabajo en Europa y América Latina (Alemania, España, Francia, Argentina y Grecia). Cabe destacar que estos países coinciden con aquellos con los que los gobiernos locales mexicanos han firmado un mayor número de AH, lo que puede relacionarse tanto con vínculos históricos como con intereses estratégicos.

En el caso particular de los consulados en Estados Unidos, se identifican mejores prácticas en materia de visibilidad, promoción y acompañamiento de los AH. Esto puede explicarse por tres factores: (1) la cercanía geográfica; (2) la presencia de una amplia comunidad mexicana que demanda atención y vínculos institucionales más estrechos; y (3) el rol creciente que juega la agenda económica y comercial en estos acuerdos, destacando la atracción de inversión y el apoyo a negocios binacionales como nuevas dimensiones de la paradiplomacia local.

De hecho, todas las entidades federativas mapeadas en el MAHM cuentan con hermanamientos firmados con ciudades de Estados Unidos. En el caso de los estados fronterizos, estos acuerdos se concentran en municipios ubicados directamente en la frontera. Algo similar ocurre en la frontera sur, donde estados como Campeche y Chiapas mantienen hermanamientos con ciudades guatemaltecas, y Quintana Roo con municipalidades de Belice. Estos patrones sugieren que la proximidad geográfica y los vínculos migratorios son factores decisivos en la definición de las agendas paradiplomáticas locales.

Desde una perspectiva regional, se observa que las embajadas mexicanas en América Latina y el Caribe (ALC) tienden a asignar mayor valor a los AH, en comparación con otras regiones como Europa, donde prevalece una visión más crítica o utilitarista de estos instrumentos. Esta diferencia puede explicarse por la cercanía cultural y lingüística, pero también por afinidades políticas y agendas comunes. En contraste, países como China y Japón presentan altos niveles de actividad y seguimiento en los AH, lo que puede atribuirse al tamaño de sus economías y a su creciente rol en el sistema internacional, factores que elevan el valor estratégico de los vínculos con gobiernos locales mexicanos.

En términos generales, el análisis de las cuatro dimensiones del modelo VFRI (Visibilidad, Funcionalidad, Racionalidad e Institucionalidad) evidencia que la mayoría de los municipios mexicanos no aprovecha plenamente las oportunidades que ofrecen los AH. Comprender el sentido y los objetivos de hermanarse con otras ciudades exige una visión estratégica de acción exterior subnacional.

Este libro ha buscado situar los Acuerdos de Hermanamiento (AH) en el centro del análisis sobre la paradiplomacia subnacional en México, desde una perspectiva que articula la gobernanza multinivel, la gestión territorial y la acción pública. A través de sus distintos capítulos, se ha ofrecido una mirada crítica y propositiva sobre el papel que juegan estos instrumentos, no sólo como acuerdos simbólicos o actos protocolarios, sino como espacios relacionales, de vinculación, cooperación y proyección internacional desde lo local.

Uno de los principales aportes del libro ha sido la propuesta metodológica del modelo VFRI, que permite observar y analizar la existencia, calidad y resultados de los AH. A partir de este modelo, se ha logrado evidenciar la variedad de prácticas entre municipios, así como el potencial desaprovechado de estos acuerdos cuando no se sustentan en capacidades institucionales claras, mecanismos de evaluación, visibilidad pública, participación ciudadana, ni un propósito funcional bien definido.

Los hallazgos del estudio demuestran que, si bien existe una proliferación de acuerdos en el papel, muchos de ellos carecen de seguimiento, continuidad administrativa y proyección estratégica. La mayoría de los municipios no cuenta con oficinas o marcos normativos para su gestión adecuada; la visibilidad es baja o nula y la ciudadanía desconoce su existencia. Esta débil institucionalidad y falta de alineación con agendas de desarrollo limita su impacto transformador.

En ese sentido, una conclusión fundamental es que los AH deben insertarse en una lógica de gobernanza territorial, entendiendo estos acuerdos no como extensión funcional del aparato administrativo, sino como plataformas relacionales donde interactúan gobiernos locales, sociedad civil, universidades, sector privado y representaciones diplomáticas, en torno a objetivos comunes de desarrollo territorial. Tal como se señaló en la introducción, la dimensión internacional de los municipios debe ser pensada desde la acción pública, la corresponsabilidad social y la agencia colectiva.

El papel de la ciudadanía resulta central en este enfoque. La incorporación de comités ciudadanos de ciudades hermanas, la promoción de mecanismos de participación social y la apertura de espacios para la deliberación, colaboración y monitoreo ciudadano en torno a los AH no sólo fortalece la legitimidad democrática de la paradiplomacia local, sino que contribuye a su sostenibilidad y apropiación en el tiempo. La participación activa de la

ciudadanía es clave para evitar que los AH se limiten a actos simbólicos y protocolarios, los convierte en espacios vivos de cooperación internacional desde lo local.

Del mismo modo, la cooperación entre órdenes de gobierno —en particular entre municipios, gobiernos estatales y la Secretaría de Relaciones Exteriores— es imprescindible para la consolidación de una política internacional local coherente y efectiva. El trabajo coordinado con embajadas y consulados ha demostrado ser un eje relevante para la promoción, gestión y seguimiento de los AH, especialmente en contextos donde las capacidades locales son limitadas.

En suma, los hermanamientos son mucho más que acuerdos entre ciudades: son espacios donde se puede reconfigurar la acción internacional desde abajo, con base en las dinámicas territoriales, las necesidades locales y la implicación ciudadana. Este libro busca contribuir a esa resignificación, al proporcionar herramientas conceptuales, metodológicas y empíricas que permitan mirar, evaluar y transformar los AH como parte de un proyecto más amplio de gobernanza democrática desde lo local con proyección global.

Finalmente, el libro subraya la necesidad de una agenda futura basada en seis prioridades: fortalecer capacidades institucionales, incrementar la visibilidad pública, fomentar alianzas multiactor, garantizar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, innovar en formatos de cooperación y diversificar los vínculos territoriales. Estas acciones permitirán que los AH no sólo perduren, sino que se consoliden como instrumentos estratégicos para un desarrollo territorial más justo, cooperativo y participativo.

Recomendaciones con base en el VFRI

Con el propósito de potenciar los impactos y alcances de los Acuerdos de Hermanamiento (AH) en el contexto mexicano, se plantean una serie de recomendaciones organizadas en seis ejes estratégicos de trabajo a futuro:

1. Fortalecimiento y formación de capacidades
2. Visibilización y comunicación estratégica
3. Coordinación y alianzas interinstitucionales
4. Gestión del conocimiento, transparencia y rendición de cuentas
5. Diversificación e innovación en la cooperación
6. Participación social y gobernanza asociativa

1. Fortalecimiento y formación de capacidades

El primer eje se orienta al fortalecimiento técnico y político-administrativo de los gobiernos locales en materia de gestión internacional. Se propone el diseño de estrategias integrales que contemplen la capacitación práctica de funcionariado local, así como el desarrollo de herramientas normativas como reglamentos municipales sobre Ciudades Hermanas, lineamientos operativos y guías metodológicas. Estas herramientas permitirán profesionalizar la gestión de los AH y garantizar una mayor efectividad de sus resultados.

Asimismo, se recomienda fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación mediante la institucionalización del registro de hermanamientos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la difusión sistemática de las acciones derivadas de estos instrumentos —tales como visitas oficiales, ferias, intercambios académicos, festivales, entre otras—. En este mismo marco, se sugiere fomentar la creación de Comités Ciudadanos de Ciudades Hermanas, como espacios permanentes de participación social que garanticen continuidad, visibilidad pública y apropiación ciudadana de estos procesos.

2. Visibilización y comunicación estratégica

Una adecuada visibilización de los AH requiere definir con claridad los objetivos estratégicos de cada municipio o entidad federativa, considerando sus capacidades institucionales, prioridades territoriales y potenciales socios internacionales. Para ello, se recomienda alinear las acciones de hermanamiento con las agendas globales de desarrollo y con los planes municipales, estatales y nacionales, promoviendo sinergias y coherencia de políticas.

Desde una perspectiva comunicacional, se vuelve indispensable el diseño e implementación de instrumentos eficaces de difusión, tales como portales web específicos, blogs, boletines informativos y el uso activo de redes sociales. Estas herramientas deben ser utilizadas no solo para dar a conocer los acuerdos firmados, sino también para explicar sus objetivos, avances y beneficios, así como para fomentar el involucramiento ciudadano y la rendición de cuentas.

3. Coordinación y alianzas interinstitucionales

El éxito de los AH radica en gran medida en la capacidad de los gobiernos locales para construir alianzas sólidas con actores clave. En este sentido, se propone fortalecer la articulación con las representaciones diplomáticas mexicanas en el exterior y con la propia

cancillería, en el marco de un federalismo cooperativo y corresponsable. Esta coordinación puede mejorar la difusión internacional de los hermanamientos y facilitar su inserción en redes y plataformas globales de cooperación descentralizada.

De igual forma, es fundamental ampliar los espacios de colaboración con universidades, organizaciones de la sociedad civil y sectores empresariales, con el fin de generar estrategias compartidas que visibilicen los beneficios de los AH y consoliden mecanismos de gobernanza multinivel.

4. Gestión del conocimiento, transparencia y rendición de cuentas

Para avanzar hacia una mayor institucionalidad de los AH, se requiere robustecer los procesos de generación, sistematización y publicación de información. Se recomienda documentar todas las etapas del hermanamiento —desde el diagnóstico y la identificación de intereses comunes, hasta la firma, registro y ejecución de proyectos— con el fin de facilitar su evaluación y replicabilidad.

Además, se sugiere promover el uso de plataformas digitales gubernamentales como espacios de consulta pública, incorporando indicadores de seguimiento, resultados y buenas prácticas. Una gestión transparente y basada en evidencia incrementa la legitimidad de los hermanamientos y favorece su sostenibilidad.

5. Diversificación e innovación en la cooperación

A fin de aprovechar plenamente las oportunidades que brindan los AH, es necesario diversificar tanto las regiones geográficas como los sectores temáticos involucrados. Se propone diseñar metodologías que permitan identificar socios estratégicos —municipios o regiones con capacidades técnicas, dinamismo económico, o afinidades culturales— capaces de generar proyectos innovadores en áreas como transición energética, inclusión social, movilidad sostenible o cooperación tecnológica.

La innovación debe también manifestarse en las formas de implementación, incorporando esquemas mixtos de financiamiento, participación público-privada, intercambios digitales, plataformas de aprendizaje mutuo y modelos de gestión colaborativa.

6. Participación social y gobernanza asociativa

Finalmente, se destaca la necesidad de profundizar la dimensión ciudadana de los AH, fortaleciendo su carácter como instrumentos de acción pública y gobernanza territorial. La participación activa de la sociedad civil organizada, actores comunitarios y ciudadanía en

general permite no solo ampliar el alcance social de estos acuerdos, sino también incrementar su legitimidad y pertinencia.

En esta línea, se recomienda institucionalizar mecanismos que aseguren el involucramiento de actores no gubernamentales en las distintas fases del hermanamiento, desde el diseño hasta la evaluación, consolidando así un modelo de gestión asociativa que refleje los principios de corresponsabilidad y deliberación democrática

Sobre los autores

Añorve Añorve, Daniel

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Ciencia Política por York University en Canadá. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacionales de Investigadoras e Investigadores (SNII) (Nivel 2). Es miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), la International Sociology of Sport Association (ISSA), la North American Society for the Sociology of Sport (NASSS), la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización de Territorios (REPIT). Actualmente coordina un proyecto de investigación federal dentro de la Convocatoria Ciencia de Frontera del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT) (2023-2025). Sus líneas de investigación incluyen: estudios de la paradiplomacia (con énfasis en los hermanamientos), geopolítica, además de sociología del deporte. Entre sus libros recientes se encuentran *La paradiplomacia en México: casos de éxito* (2022), coordinado junto con Ray Freddy Lara y Guillermo Zamora y publicado por la Universidad de Guadalajara y la Universidad de Guanajuato, y *Experiencias de deporte para el desarrollo y la paz: claroscuros globales y locales* (Ediciones EON) publicado en 2021.

Correo electrónico: danorve@gmail.com y danorve@ugto.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9603-9676>

Academia: <https://ugto.academia.edu/DanielA%C3%B1orve>

Google Académico:

<https://scholar.google.es/citations?user=qExfbqQAAAAJ&hl=es&oi=ao>

Research Gate: <https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Anorve>

Díaz Pérez, Fernando

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con especialidad en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Obtuvo la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (UAM-A) y es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma-Xochimilco (UAM-X). Desde 2011 es profesor de tiempo completo en el Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato, del que fue director entre 2015 y 2023. Es miembro del Cuerpo Académico Gobierno, Instituciones y Organizaciones en el contexto de la Globalización; cuenta con el Perfil Preferente PRODEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras, Nivel I. En 2019 obtuvo el segundo Lugar en el Primer Concurso de Ensayo Legislativo “Dr. Pablo Bustamante” 2019. Otorgado por el Congreso del Estado de Guanajuato. Sus áreas de investigación son: Gobiernos Locales, Desarrollo Regional y Urbano y Paradiplomacia.

Es coautor de *Guanajuato y sus ciudades hermanas. La actividad paradiplomática de Guanajuato capital a través de sus hermanamientos* (2019) y diversos artículos como Visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad en los hermanamientos de Oaxaca y Guanajuato (2024) y Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza (2022). Además de capítulos en libros, Un municipio para el siglo XXI (2023) y Festival de las Naciones del municipio de León. Un ejemplo de construcción de una política internacional desde una perspectiva local (2022).

Correo electrónico: f.diaz@ugto.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2157-2035>

Ponce Adame, Adelaida Esther

Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es directora General del Centro Internacional de Gestión y Cooperación Internacional al Desarrollo (CGCID), y es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México. Es miembro fundadora de la Red Mexicana de Cooperación Internacional (REMECID),

miembro del consejo técnico de gobiernos locales de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID), miembro de la red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y asociada del Instituto de Administración Pública (INAP). Cuenta con más de 29 años de experiencia profesional y en el sector público como funcionaria en organismos o instituciones públicas en México sus líneas de investigación abordan temáticas de migraciones, derechos humanos, seguridad, medioambiente, desarrollo territorial, gobiernos locales, gobernanza, cooperación para el desarrollo, ciudades, entre otras. También cuenta con una destacada trayectoria en consultoría para agencias como GIZ, AMEXCID, AGCID, así como organismos multilaterales como UNICEF, CEPAL, PNUD y OIM. Ha sido reconocida con el Premio Iberoamericano “Ángel Ballesteros” por su investigación en desarrollo local. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra el artículo La cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a la luz de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: diez años de dinamismo (2022).

Correo electrónico: esther.ponce@cgcid.org

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6591-5987>

Academia: <https://independent.academia.edu/PonceAdame>

Research Gate: <https://www.researchgate.net/profile/Esther-Ponce-Adame>

La participación de las representaciones diplomáticas mexicanas, de los municipios y de la ciudadanía en los acuerdos de hermanamiento de México. Una lectura desde el modelo visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalización

INFORME DE ORIGINALIDAD

18%

ÍNDICE DE SIMILITUD

FUENTES PRIMARIAS

1	secuencia.mora.edu.mx Internet	7427 palabras — 12%
2	simehbucket.s3.amazonaws.com Internet	1112 palabras — 2%
3	www.scielo.org.mx Internet	997 palabras — 2%
4	cainternacionales.com Internet	884 palabras — 1%
5	www.ugto.mx Internet	90 palabras — < 1%
6	docplayer.es Internet	71 palabras — < 1%
7	repositorio.ugto.mx Internet	70 palabras — < 1%
8	hdl.handle.net Internet	62 palabras — < 1%

9	www.gob.mx Internet	58 palabras — < 1 %
10	affimg.pop6.com Internet	57 palabras — < 1 %
11	www.monterrey.gob.mx Internet	49 palabras — < 1 %
12	www.congresochiapas.gob.mx Internet	40 palabras — < 1 %
13	www.emagister.com.mx Internet	35 palabras — < 1 %
14	Patricia Kurczyn Villalobos, Miguel Ángel Pastrana González. "LOS TRABAJADORES MIGRANTES MEXICANOS EN CANADÁ", Revista Latinoamericana de Derecho Social, 2016 Crossref	32 palabras — < 1 %
15	repositorio.uas.edu.mx Internet	32 palabras — < 1 %
16	preprod.cairn-mundo.info Internet	31 palabras — < 1 %
17	escholarship.org Internet	25 palabras — < 1 %
18	personascooperando.files.wordpress.com Internet	22 palabras — < 1 %
19	www.ziracuaretiro.gob.mx Internet	22 palabras — < 1 %

20	documents.mx Internet	21 palabras — < 1 %
21	repositorio.upec.edu.ec Internet	21 palabras — < 1 %
22	Rodolfo Cruz Miramontes. "El año primero de la Zona de Libre Comercio de América del Norte: retos planteados", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2012 Crossref	18 palabras — < 1 %
23	static.s123-cdn-static-d.com Internet	18 palabras — < 1 %
24	unhabitat.org Internet	17 palabras — < 1 %
25	www.desdelocal.gob.mx Internet	17 palabras — < 1 %
26	biblioteca.semarnat.gob.mx Internet	16 palabras — < 1 %
27	coordinacionpolitica.sre.gob.mx Internet	16 palabras — < 1 %
28	oldri.ues.edu.sv Internet	16 palabras — < 1 %
29	www.researchgate.net Internet	16 palabras — < 1 %
30	www.undp.org Internet	16 palabras — < 1 %

EXCLUIR CITAS	ACTIVADO	EXCLUIR FUENTES	DESACTIVADO
EXCLUIR BIBLIOGRAFÍA	ACTIVADO	EXCLUIR COINCIDENCIAS	< 16 PALABRAS