

Los Acuerdos de Hermanamiento en la paradiplomacia municipal en México

Fernando Díaz Pérez¹
Universidad de Guanajuato, México
f.diaz@ugto.mx

DOI:



Cómo citar este artículo: Díaz Pérez, F. (2025). Los Acuerdos de Hermanamiento en la paradiplomacia municipal en México. *Comunicación, cultura y política*, 16, páginas. DOI:

Fecha de recepción: 19 de mayo de 2025

Fecha de aprobación: 14 de agosto de 2025

Resumen

En este trabajo analizamos el estado de las actividades de paradiplomacia en municipios mexicanos seleccionados, específicamente sus Acuerdos de Hermanamiento. Si bien, las actividades internacionales o paradiplomáticas no son lo más normal o prioritario en muchas administraciones municipales, el impacto de los temas globales e internacionales es cada vez más creciente en la realidad local de muchos de ellos. Los municipios mexicanos se caracterizan por la diversidad en casi todos sus aspectos, población, economía, geografía, etc., lo mismo que el estado de su administración pública; hay aparatos administrativos muy desarrollados que gestionan y procesan diversos tipos de políticas, incluida la internacional, así como administraciones muy precarias donde cada tres años hay que rehacerlo todo. Utilizamos como modelo de análisis el VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad), para hacer una evaluación de las formas y condiciones en que los municipios llevan a cabo el diseño y las acciones de la política internacional local en el caso de los Acuerdos de Hermanamiento.

Palabras clave: paradiplomacia; municipio; hermanamiento; visibilidad; funcionalidad; racionalidad e institucionalidad.

¹ Profesor investigador. Departamento de Gestión Pública. Universidad de Guanajuato. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México (UNAM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2157-2035>

Twinning Agreements in Municipal Paradiplomacy in Mexico

Abstract

In this paper, we analyze the state of paradiplomacy activities in selected Mexican municipalities, specifically their Twinning Agreements. While international or paradiplomatic activities are not the most common or priority matter in many municipal administrations, the impact of global and international issues is increasingly growing in the local reality of many of them. Mexican municipalities are characterized by diversity in almost every aspect, population, economy, geography, etc., as is the state of their public administration; there are highly developed administrative structures that manage and process various types of policies, including international ones, as well as very precarious administrations where everything must be rebuilt every three years. We use the VFRI model (visibility, functionality, rationality, and institutionality) as an analytical framework to evaluate the forms and conditions under which municipalities carry out the design and implementation of local international policy in the case of Twinning Agreements.

Keywords: *Paradiplomacy; municipality; twinning; visibility; functionality; rationality and institutionality.*

Os acordos de geminação na paradiplomacia municipal no México

Resumo

Neste trabalho, analisamos a situação das atividades de paradiplomacia em municípios mexicanos selecionados, especificamente seus acordos de geminação. Embora as atividades internacionais ou paradiplomáticas não sejam o mais comum ou prioritário em muitas prefeituras, o impacto das questões globais e internacionais é cada vez maior na realidade local de muitas delas. Os municípios mexicanos caracterizam-se pela diversidade em quase todos os aspectos — população, economia, geografia etc. —, assim como no estado de sua administração pública; há aparelhos administrativos muito desenvolvidos que gerenciam e executam diversos tipos de políticas, inclusive as internacionais, bem como administrações muito precárias, nas quais a cada três anos é preciso refazer tudo. Utilizamos como modelo de análise o VFRI (visibilidade, funcionalidade, racionalidade e institucionalidade) para avaliar as formas e condições em que os municípios conduzem a elaboração e as ações da política internacional local no caso dos Acordos de Geminação.

Palavras-chave: *paradiplomacia; município; geminação; visibilidade; funcionalidade; racionalidade e institucionalidade.*

Les Accords de Jumelage dans la paradiplomatie municipale au Mexique

Résumé

Dans ce travail, nous analysons l'état des activités de paradiplomatie dans des municipalités mexicaines sélectionnées, notamment leurs Accords de Jumelage. Bien que les activités internationales ou paradiplomatiques ne soient pas les plus courantes ni les plus prioritaires dans de nombreuses administrations municipales, l'impact des enjeux mondiaux et internationaux est de plus en plus présent dans la réalité locale d'un grand nombre d'entre elles. Les municipalités mexicaines se caractérisent par leur diversité dans presque tous leurs aspects, population, économie, géographie, etc., tout comme l'état de leur administration publique ; il existe des appareils administratifs très développés qui gèrent et traitent différents types de politiques, y compris la politique internationale, ainsi que des administrations très précaires où tout doit être reconstruit tous les trois ans. Nous utilisons comme modèle

d'analyse le VFRI (visibilité, fonctionnalité, rationalité et institutionnalité) afin d'évaluer les formes et les conditions dans lesquelles les municipalités élaborent et mettent en œuvre la politique internationale locale dans le cas des Accords de Jumelage.

Mots-clés: *paradiplomatie ; municipalité ; jumelage ; visibilité ; fonctionnalité ; rationalité et institutionnalité.*

1. Introducción

Para la mayor parte de los 2476 gobiernos municipales que existen en México, las actividades internacionales son una innovación que hay que implementar o son totalmente desconocidas. La paradiplomacia o actividad internacional de los gobiernos subnacionales, donde se encuentran los municipios, ha dejado de ser, en los últimos años, una actividad marginal para transformarse en una necesidad para el desarrollo local; tareas antes reservadas al gobierno federal o estatal, como la atracción de inversiones, la promoción de las exportaciones locales, la promoción turística, la recepción de remesas o la atención de las comunidades en el exterior o la atraktividad territorial, cada vez más son asumidas por los gobiernos municipales (Schiavon, 2024). Rodrigues (2021, p. 23), menciona que la paradiplomacia tampoco aparece por mera voluntad de los gobiernos subnacionales o en ausencia de la actividad del gobierno nacional, en prácticamente todas las naciones la actividad se encuentra normada por leyes o decretos, e incluso puede estar en el documento constitucional. En el caso de México, la actividad encuentra su fundamento legal en la Ley de Celebración de Tratados Internacionales, específicamente en la fracción II del artículo 2, que lo define como un instrumento de cooperación internacional homologado a los acuerdos interinstitucionales, que se precisan como:

Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado (SRE, 1992).

Las actividades paradiplomáticas deben ser cada vez más normalizadas por los gobiernos locales, a fin de responder a las demandas de un mundo cambiante. Procesos como la globalización, la interdependencia entre sociedades de diferentes países, la apertura económica, los procesos migratorios, la democratización, la descentralización, etc., abren un espacio cada vez más amplio a la participación internacional de los gobiernos locales (Schiavon, 2024). Son cuatro los principales instrumentos al alcance de los gobiernos locales para desarrollar una política de internacionalización: 1) las redes de ciudades; 2) la cooperación internacional descentralizada; 3) la atraktividad territorial; 4) y los Acuerdos de Hermanamiento (Lara *et al.*, 2022, pp. 6-25). De este conjunto los Acuerdos de Hermanamiento (AH) son los más utilizados por los gobiernos locales, por tanto, nos abocaremos a su estudio para conocer el estado de su internacionalización.

Más que hacer una evaluación de una política tan compleja, como es la internacionalización o paradiplomática, lo que trataremos de hacer en este trabajo será visualizar las potencialidades dentro de los gobiernos locales mexicanos en aspectos como el diseño, los objetivos, aspectos institucionales, jurídicos, presupuestales, logros y beneficios, a través de sus Acuerdos de Hermanamiento (AH). Para esto, haremos uso de un modelo de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad (VFRI) (Añorve *et al.*, 2020, 2024; Añorve, 2024). Este modelo de análisis se basa en el supuesto de que un Acuerdo de Hermanamiento (AH) que 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, podemos advertir si funciona, si de él se obtienen resultados, y si 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 existir elementos de gestión y gobierno, un marco normativo y organizacional, que favorezca la obtención de resultados de los AH firmados por la ciudad o el municipio.

En el trabajo se entiende a los hermanamientos o Acuerdos de Hermanamiento (AH), como instrumentos de cooperación y desarrollo que utilizan los gobiernos locales de las ciudades con objetivos diversos, tales como la promoción turística local, económica, deportiva, de inversiones; impulsar los intercambios culturales, educativos y deportivos; establecer lazos de amistad en razón de vínculos históricos, culturales, de migración, económicos, etc.; así como ofrecer y recibir apoyos, ayudas o donaciones (SRE, 2007, 2015, 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 elementos o dimensiones: funcionalidad, visibilidad, racionalidad e institucionalidad. En este trabajo estudiaremos la actividad paradiplomática de las principales ciudades de cada entidad federativa, el país cuenta con 32 entidades federativas, con 10 municipios más poblados sobre el supuesto de que cuentan con sistemas de gobierno y gestión más consolidados, y los municipios con AH integrados en el registro de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

La pregunta que guía este trabajo es, ¿cómo gestionan los gobiernos de las ciudades o municipios de las entidades de los Estados Unidos Mexicanos sus AH en relación con los aspectos de visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad? El objetivo general 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 la visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad. Mientras que los objetivos específicos son: determinar los componentes que le dan racionalidad a los AH; identificar los elementos que le dan funcionalidad a los AH; examinar los componentes que generan visibilidad a los AH, determinar los elementos que componen la institucionalidad de los AH y proponer un modelo de gestión de AH que integre en sus resultados las dimensiones de racionalidad, funcionalidad, visibilidad e institucionalidad como parte de un caso útil a la ciudadanía y los gobiernos.

La hipótesis que planteamos en este trabajo es que los resultados positivos de la gestión de una política internacional, principalmente a través de los AH útiles a 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 funcionalidad, visibilidad, racionalidad e institucionalidad.

Dividimos el trabajo en tres partes, el modelo, las consultas y la reflexión. En la primera parte exponemos el modelo de análisis utilizado: el VFRI, visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad como elementos y procesos de la política de internacionalización de los municipios. En el apartado de las consultas exponemos las respuestas a las consultas hechas a los municipios sobre sus AH a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y en la última parte hacemos una reflexión sobre la utilidad del modelo de análisis y sobre el estado de la política de internacionalización de los gobiernos locales a través de los Acuerdos de Hermanamiento.

2. Marco teórico

Debemos mencionar que el tema de la internacionalización no es muy destacado entre los estudiosos de los gobiernos locales en México, mientras que es notable entre la comunidad de los estudios internacionales; como sucede con toda política pública, la internacionalización de los gobiernos locales (paradiplomacia local) es compleja y variada, de acuerdo con los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 45 % de los instrumentos de internacionalización son AH, y de ellos 88 % han sido suscritos por gobiernos municipales, aun así, del total de municipios que hay en el país, solo el 6 % han firmado AH (SRE, 2019, p. 79). Por lo anterior, el potencial de generación y estudio de políticas internacionales locales es muy amplio.

El diseño, la implementación y el éxito dependen de múltiples factores, que van desde temas estructurales como la calidad del aparato público, la voluntad de iniciarla, la claridad de las metas, la existencia de un marco normativo adecuado, la implementación de una oficina específica de internacionalización, hasta una base presupuestal suficiente.

Entre la idea de generar una política internacional local y el logro de sus objetivos hay un largo camino que recorrer, hay ciertas condiciones que pueden crearse y otras identificarse,

brindando soporte a su funcionamiento efectivo, incluso como relaciones causales ampliamente estudiadas por diversos autores.

De las problemáticas más señaladas se encuentra el no funcionamiento de los AH, que una vez firmados en un evento protocolario no se vuelve a saber de ellos (Luna y Ballesteros, 2005; Ponce, 2008a, 2008b; Ruiz, 2009; Velázquez, 2007). Por otra parte, si bien los AH son importantes instrumentos de cooperación descentralizada, no son aprovechados por los gobiernos locales dentro de sus estrategias de desarrollo local y participación ciudadana, al fallar la coordinación de diversos agentes cooperantes locales (Ponce, 2008a). Otra característica muy recurrente de los AH y de las políticas de internacionalización, es la dependencia de la voluntad política de algún funcionario municipal, buena parte de los AH son firmados no necesariamente a partir de un análisis racional, sino por el gusto, la cercanía, la afinidad de un alto funcionario municipal (generalmente electo), que una vez terminado su periodo deja el puesto y el AH se condena al olvido (Añorve y Díaz, 2017, 2018; Luna y Ballesteros, 2005; Ponce, 2008a, 2008b; Ruiz, 2009; Velázquez, 2007).

Según Añorve *et al.* (2022), estas problemáticas hacen que los AH sean considerados una modalidad compleja y contradictoria como instrumento de política internacional; mientras que otros autores, como Padilla (2019) y Villarruel *et al.* (2019), los señalan como poco eficientes a partir de los escasos resultados que generan, aunque esto se debe más bien a su operación o falta de ella, es por lo que consideramos necesario profundizar en el estudio de los procesos que condicionan su buen o mal funcionamiento (Añorve *et al.*, 2022).

La SRE, a través del Programa Nacional de Ciudades Hermanas de 2005, y posteriormente el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada de 2006, han generado recomendaciones a los gobiernos locales para ordenar, racionalizar y hacer funcionales a los AH. En términos generales, los programas proponen llevar a cabo un diagnóstico de las posibilidades reales del funcionamiento del AH con las ciudades hermanas, posteriormente, la formalización y registro ante la SRE. Hacia el interior del gobierno local se recomienda generar una oficina local especializada en la gestión de las relaciones internacionales, la existencia de un reglamento de ciudades hermanas, un comité ciudadano

de ciudades hermanas, una comisión de ciudades hermanas dentro del cabildo local y contar con una partida presupuestal para la acción internacional.

A partir de estos programas las siguientes administraciones federales generan documentos más completos sobre la internacionalización de los gobiernos locales, el primero la “Guía de recomendaciones para la acción internacional de estados y municipios de México” (SRE, 2015), y el “ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas” (SRE, 2019). La guía de recomendaciones, además de mantener la sugerencia sobre los instrumentos de internacionalización de los programas, introduce la cooperación internacional a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID), órgano desconcentrado de la SRE, la importancia de la promoción exterior y los instrumentos de intercambio económico regional; así como la relevancia de los foros internacionales y las redes de ciudades, finalmente hace hincapié en los servicios de la extensa red consular mexicana, sobre todo para la protección de los nacionales en el exterior.

El ABC de la internacionalización es un manual que recupera gran parte de lo señalado en la guía de recomendaciones, pero se enfoca particularmente en la internacionalización de las ciudades. Si bien se mantienen los instrumentos de internacionalización de los gobiernos locales, hay un énfasis en los temas urbanos; a fin de optimizar la promoción de la ciudad se propone la generación de una “marca ciudad”, a través de un modelo de atraktividad territorial. Más que en otros programas, se retoma el principio de “hermanar pueblos, no gobiernos”, por lo que sugiere que la voluntad política detrás de cada AH se base en esquemas de gobernanza local. Además de los instrumentos mencionados, se sugiere la generación de un plan local de internacionalización, a partir del diálogo con diversos sectores de la sociedad local y una amplia participación ciudadana para orientar la estrategia de internacionalización.

Una vertiente de los estudios de internacionalización de los gobiernos locales en México se enfoca en la medición y valoración de los procesos. Jorge Schiavon es uno de los pioneros con diversos trabajos que miden la actividad de los gobiernos subnacionales (2015) y locales (2020), a través de un indicador de actividad internacional que contempla actividades

económicas, políticas y de estructura institucional, así como algunas características geográficas, temáticas y temporales. En un trabajo de 2021, Schiavon analiza la situación de la internacionalización de los gobiernos a partir de la capacidad operativa de las oficinas locales de internacionalización, además de la existencia de la propia oficina y el año de creación, se explora el número de personas que trabajan en ella, la formación académica del responsable, el conocimiento de lenguas extranjeras, el estatus financiero, los principales temas de atención, los actores gubernamentales y no gubernamentales con quienes se vinculan y, finalmente, los principales retos.

Iglesias *et al.* (2023), elaboraron una propuesta práctica para evaluar lo que llaman buenas prácticas paradiplomáticas. La intención de esta propuesta de evaluación es “identificar los aciertos y las áreas de oportunidad, lo que permitirá ajustar y optimizar las políticas en función de los resultados obtenidos y de las lecciones aprendidas” (p. 19). Se sugieren tres tipos de criterios, cuantitativos, cualitativos y estratégicos. El primer grupo de criterios se define a partir de los datos con que se cuenta o el diagnóstico económico, social y político de la ciudad, el propósito es conocer “la línea base” a partir del cual se define lo que se busca modificar; finalmente, se definen los objetivos de lo que será la gestión internacional. El segundo grupo de criterios son enfoques que le dan sentido al proceso de la política internacional local, como la sustentabilidad, los ODS, la eficacia, planificación, replicabilidad, gobernanza y participación, transparencia, evaluación y externalidades negativas, incidencia, comunicación operativa, capacidad instalada, alineación, escalabilidad, enfoque de género y diversidad, e innovación. Los criterios específicos son transversales y complementarios a los criterios cuantitativos y cualitativos, estos son: política institucional, lo social-territorial, lo medioambiental, la digitalización y la atraktividad.

La “Guía para evaluar la acción internacional local”, de Iglesias y Mancini (2024), se presenta como “un instrumento para conocer mejor los procesos y resultados que conforman la gestión y acción internacional de los gobiernos locales” (p. 15), más que un trabajo para calificar el éxito de las políticas de internacionalización, pues este depende de quién y para qué se está evaluando, por ejemplo, un alcalde que requiere resultados políticos, un equipo

técnico que requiere información para la mejora de los procesos, los medios de comunicación que se pongan resultados dentro de la coyuntura de un momento dado, o para la ciudadanía que espera resultados de buen gobierno. La propuesta de medición se articula alrededor de cinco preguntas que darán coherencia al “proceso evaluativo de principio a fin”. ¿Qué medimos? Se genera una reflexión que dé claridad al objeto de evaluación (que parte de la internacionalización) y al enfoque que será utilizado. ¿Para qué medimos? Define el propósito y objetivos de la evaluación, así, aun sin ser excluyentes, la evaluación servirá para medir el impacto de las acciones, mejorar procesos, o rendir cuentas. ¿Cuándo medimos? Valora el momento más adecuado para realizar la evaluación, antes del proceso, en el proceso, o después del proceso. ¿Quién debe medir? Define ampliamente sobre los encargados de hacer la medición, personal que participa en el proceso (interna), o ajenas (externa). ¿Cómo medimos? Continúa con el trabajo de definiciones sobre el proceso de medición, en este caso sobre el conjunto de indicadores que se tomarán en cuenta, criterios cuantitativos y/o cualitativos, la guía ofrece criterios a partir de valores como la gobernanza, la transparencia, los ODS, etc.

Como parte de los trabajos que buscan la caracterización y medición del fenómeno paradiplomático en los gobiernos locales, Añorve *et al.* (2020) analizan la operación de los AH de la ciudad de Guanajuato, México, que es una de las ciudades del país con el mayor número de AH, pero con poca ejecución, solo uno puede ser considerado funcional (la ciudad de Ashland, Oregón). Los autores utilizan como elementos de su estudio sobre la operación de los AH, procesos a los que llaman funcionalidad (que parte de la pregunta ¿cómo sabemos que un AH está funcionando?), visibilidad (que busca responder a ¿cómo la ciudadanía puede darse cuenta qué hay un AH?) y racionalidad (¿qué elementos fueron determinantes para que la ciudad tomara la decisión de firmar un AH con otra ciudad?). Cada uno de estos procesos enmarca una serie de acciones, instrumentos y resultados que dan cuenta del funcionamiento que consideran apropiado de los AH (ver cuadro de operativización de variables). Las cuestiones que se tratan en su trabajo son: ¿por qué no funcionan adecuadamente los AH de las ciudades? Dando una respuesta tentativa: porque se carece de visibilidad, y no hay visibilidad porque en su firma, diseño y gestión hay una falta de racionalidad. En un trabajo

posterior de Añorve *et al.* (2024), afinan el modelo que ahora se denomina VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad), que proponen como metodología de análisis de los AH y que aplican en los casos de las ciudades de Guanajuato y Oaxaca de Juárez. Se añade la institucionalidad como un proceso diferente a la racionalidad, que tiene relación con el marco normativo y organizacional del gobierno local y que hacen posible la operatividad adecuada del AH. En este trabajo retomamos la propuesta metodológica y ampliamos el espectro de análisis a las principales ciudades y municipios del país.

3. Modelo de análisis VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad)

3.1. Definiciones operativas

Visibilidad: Es el elemento que hace evidente y notable el funcionamiento del AH entre ciudades, puede adquirir cuatro modalidades: fija, con elementos permanentes; móvil, elementos que pueden moverse (principalmente automotores); intermitente, con eventos culturales, económicos, políticos y sociales, organizados a partir del AH; medios de comunicación, con las formas en que se transmite la información derivada del funcionamiento del AH entre ciudades.

Funcionalidad: Es la acción, actos o procedimiento consecuencia del inicio (o funcionamiento) de un AH entre ciudades. De forma específica, se consideran la organización de eventos, obtención de donaciones, apertura de establecimientos u organizaciones con consecuencias económicas y aspectos culturales, deportivos y recreativos.

Racionalidad: Es la justificación o elemento que se toma en cuenta por parte de una ciudad para iniciar un AH con otra ciudad. Se especifican en consideraciones que pueden ser geográficas, culturales, naturales, económicas, de movilidad, deportivas y de sistema de salud.

Institucionalidad: Es la estructuras e instrumentos de gobierno y gestión que se establecen para el funcionamiento del AH. Se consideran varios elementos dentro del marco normativo y de gestión (ver cuadro de operativización de variables).

La visibilidad es el conjunto de elementos con los que un gobierno local hace patente, conocido y de interés general que existe una relación, que pudiera ser de cooperación o de hermanamiento con otra ciudad, en el caso de este trabajo, con una ciudad extranjera. La funcionalidad es una característica de los AH cuando logran tener los resultados para los cuales fueron solicitados y diseñados, siendo un requisito de su adecuada gestión. Se encuentran muy vinculados a la institucionalidad, pues la funcionalidad y los resultados son reflejo del adecuado marco normativo y funcionamiento de las comisiones, comités y oficinas encargadas de la gestión de la internacionalización del municipio o la ciudad. Los AH como instrumentos de cooperación y desarrollo deben tener fines de beneficio a la sociedad y la ciudadanía en general, haciendo que se evidencien en distintos aspectos que benefician la vida cotidiana, como son los estrictamente económicos, a partir de la apertura de nuevos negocios educativos con los intercambios de estudiantes o profesores; la organización de eventos culturales que refuerzan el sentido del hermanamiento y, por supuesto, la posibilidad de tener un esquema de ayudas y donaciones (Añorve *et al.*, 2024; Añorve, 2024).

4. Resultados

La información necesaria para verificar la articulación de la política de internacionalización de los gobiernos locales mediante el modelo propuesto (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad), 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, entre los meses de abril y septiembre de 2023 (anexo 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), se usa un cuestionario con 20 reactivos (anexo 3). Se aplica el cuestionario a los 10 municipios de cada entidad con el mayor número de población, en el caso de las entidades federativas que tienen menos de 10 (como es el caso de Aguascalientes

y Baja California) se aplica a todos. Se envía el cuestionario a 337 municipios de 31 estados para ser contestado (anexo 4). Del total de cuestionarios enviados se responden 261 (77,44 % del total). El segundo cuestionario con 17 reactivos se orientó a obtener información sobre los resultados y procesos de la política de internacionalización (visibilidad, funcionalidad y racionalidad), se aplica a gobiernos locales con AH, como referencia se utiliza el registro de acuerdos interinstitucionales de la Dirección General de Concertación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se envían 401 cuestionarios a varios municipios de 31 estados y también a la Ciudad de México, de los cuales se obtiene respuesta de 184 (45,89 %).

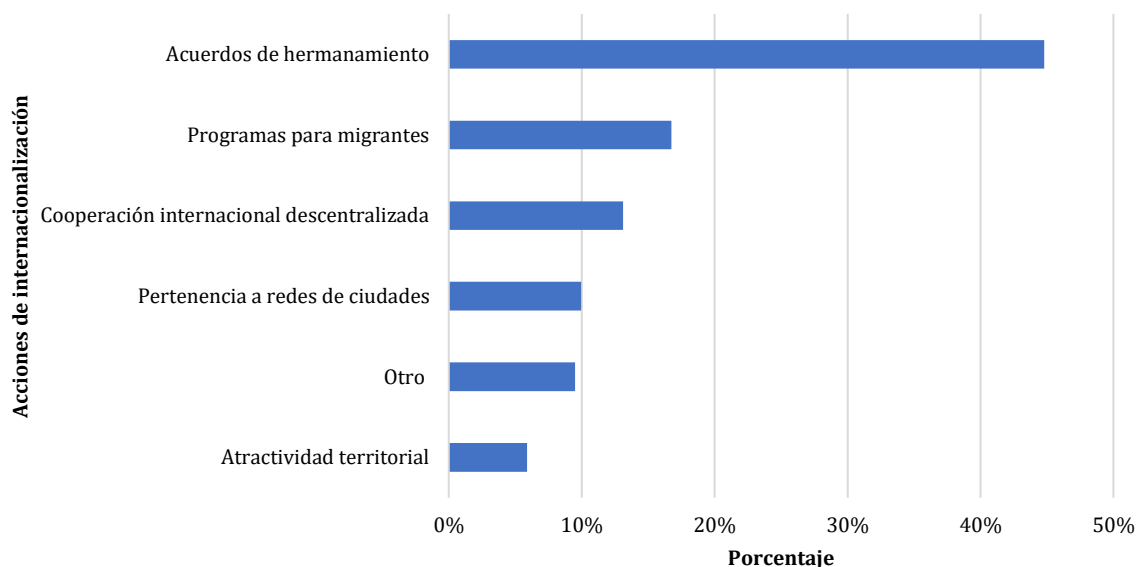
4.1. La institucionalidad

Se analizan las respuestas del primer cuestionario, examinaremos la dimensión de la institucionalidad, los elementos con que cuentan los gobiernos para gestionar una política de internacionalización. Los gobiernos locales pueden llevar a cabo diversas actividades de internacionalización; del universo consultado, los municipios de Guanajuato son los más activos al responder que todos realizan al menos una actividad (10); le siguen los municipios de Jalisco (7); en los municipios de los estados de Zacatecas, Sonora, Sinaloa y Chiapas, 6 de cada estado reportan actividad internacional. Por lo que respecta a los municipios consultados de los estados de Tamaulipas, Quintana Roo, Oaxaca, Nuevo León, Morelos, Michoacán, Estado de México, Baja California Sur y Aguascalientes, 5 de cada 1 respondieron positivamente. En los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo y Baja California, 4 municipios indican que realizan actividades de internacionalización; con 3 municipios tenemos a los estados de Yucatán, Tlaxcala, Puebla, Nayarit, Durango, Coahuila y Chihuahua. En los municipios de los estados de Guerrero y Campeche, solo 2 señalaron que llevan a cabo alguna actividad de internacionalización, mientras solo 1 en Tabasco y Colima.

Las actividades de internacionalización que pueden realizar los gobiernos locales son muy variadas, desde Acuerdos de Hermanamiento (AH), acuerdos puntuales de cooperación, acciones promoción local, como la atraktividad territorial, membresía a alguna de las diversas redes internacionales de ciudades existentes o simplemente la atención a la

población migrante. De acuerdo con las respuestas obtenidas, la firma de AH es el instrumento de política internacional más utilizado por los gobiernos locales, en el conjunto de municipios consultados quienes lo utilizan representan poco menos de la mitad de las respuestas (44,80 %); 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 que llevan a cabo los gobiernos locales es su incorporación a redes internacionales de ciudades (9,95 %); en quinto lugar 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 (9,50 %); finalmente, hay actividades derivadas de la atraktividad de la ciudad o municipio (5,88 %).

Figura 1. Acciones de internacionalización que realizan los gobiernos locales



Fuente. Elaboración propia, con base en las consultas de la Plataforma Nacional de Transparencia.

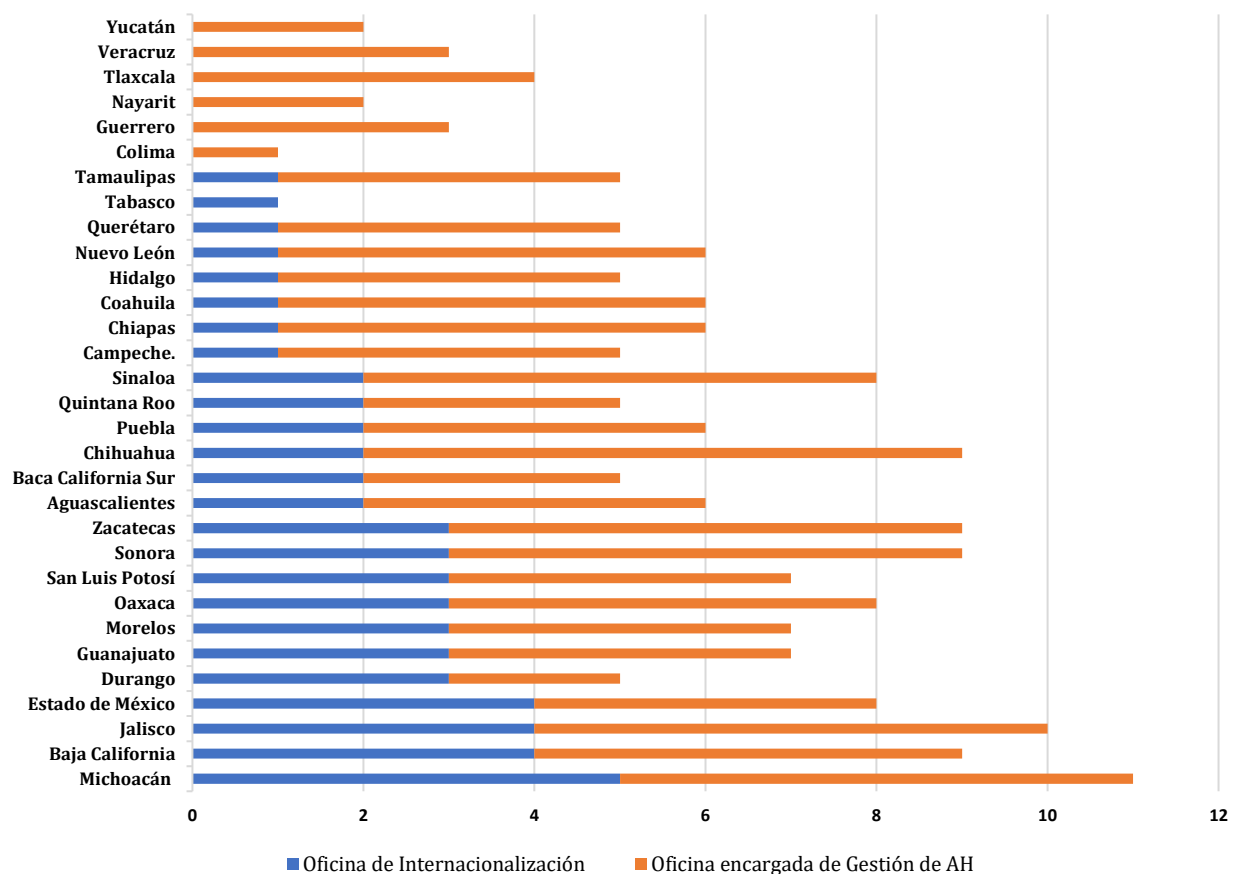
Contar con una oficina municipal que atienda los diferentes aspectos de la política de internacionalización es muy relevante para su institucionalización, tal como lo señala Schiavon (2015). Es conocido que generar nuevas áreas dentro de la administración local

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 de los tomadores de decisiones. El 50 % de los municipios consultados del estado de Michoacán cuentan con una oficina de internacionalización; en los estados de Baja California, Jalisco y México, cuatro municipios reportan que la tienen, respectivamente; tres municipios de los estados de Durango, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas; con dos municipios están los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Sonora; con un solo municipio Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, y finalmente los estados donde ningún municipio cuenta con una oficina de internacionalización son: Colima, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Vinculado con la presencia de una oficina de internacionalización, el personal y su capacitación es relevante para el desarrollo de la gestión; nuestra indagación no nos permite profundizar el tema de la capacitación, pero sí en el tamaño relativo en términos de personal de la oficina, lo que nos genera resultados interesantes. De acuerdo con las respuestas recibidas, un municipio de Tamaulipas tiene la oficina de internacionalización más grande de los municipios consultados, con 16 trabajadores, le sigue un municipio de Tabasco que cuenta con 8 trabajadores. Los 4 municipios del Estado de México que cuentan con oficina tienen 5,8 trabajadores en promedio; mientras que con 4 trabajadores en promedio las oficinas de internacionalización de Chiapas, Hidalgo (1 municipio cada uno), Quintana Roo (2) y Zacatecas (3). Las oficinas de internacionalización que tienen en promedio 3 trabajadores pertenecen a municipios de los estados de Morelos, Oaxaca (3 municipios cada uno), Nuevo León (1) y Puebla (2). En tanto los municipios que tienen en promedio dos trabajadores por oficina son: Michoacán (5), Baja California y Jalisco (4 cada uno), San Luis Potosí, Durango (3), Aguascalientes, Sinaloa, Chihuahua (2) y Campeche (1). Los municipios que tienen un trabajador por oficina pertenecen a los estados de Guanajuato, Sonora (3), Baja California Sur (2), Coahuila y Querétaro (1 municipio cada uno).

Como se ha señalado, prácticamente la mitad de la acción internacional de los gobiernos locales se relaciona con la firma de Acuerdos de Hermanamiento, aunque estos no siempre son generados y gestionados por una oficina especializada. En los municipios consultados los AH son atendidos por una variedad de instancias, que van desde la oficina de la presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento, dirección de turismo, de desarrollo económico, enlace de atención a migrantes, entre otras. En la figura puede verse como, salvo en los correspondientes de Tabasco y Durango, en el resto de los municipios de todos los estados hay más instancias encargadas de la gestión de AH, que oficinas de internacionalización, incluso en municipios donde estas no existen.

Figura 2. Oficina de Internacionalización y Oficina de Gestión de AH



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

Uno de los elementos de suma importancia para el desarrollo de las políticas de 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 de evaluación, y antes de obtener resultados, si bien no podemos decir que es una condición contar con una base presupuestal mínima, sí es muy relevante para tener logros. De acuerdo con las consultas, solo el 13,41 % de los municipios que respondieron señalaron que cuentan con presupuesto para la internacionalización. Morelos es el estado que más municipios cuentan con presupuesto (4); le siguen Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Sinaloa (3); con dos municipios los estados de Baja California, Guanajuato, Estado de México y Puebla; en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas solo un municipio menciona que cuenta con presupuesto. En el resto de los estados, los municipios no señalan que lo tienen (Chiapas, Coahuila, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán).

En México, el gobierno de los municipios es el Ayuntamiento, organismo colegiado compuesto por un presidente municipal o los síndicos, y un número determinado de regidores que se reúnen en cabildo para tomar las decisiones sobre las políticas de la administración pública y la aplicación de leyes y reglamentos. Por la naturaleza y lo abultado de su trabajo, es necesaria una división temática, que es el fundamento de las comisiones dentro del cabildo; estas 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 gran parte de los municipios mexicanos. El 23 % de los municipios que respondieron señalan que sí cuentan con dicha comisión u otra que se encarga del tema. Por estados y municipios quedan de la siguiente manera: ocho de los municipios de Jalisco cuentan con esta comisión, lo mismo sucede con cuatro municipios de los estados 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; lo que sucede en dos municipios de los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo; con un municipio, Campeche, Colima, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas; por último, los municipios de los estados de Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán no mencionan la existencia de la comisión.

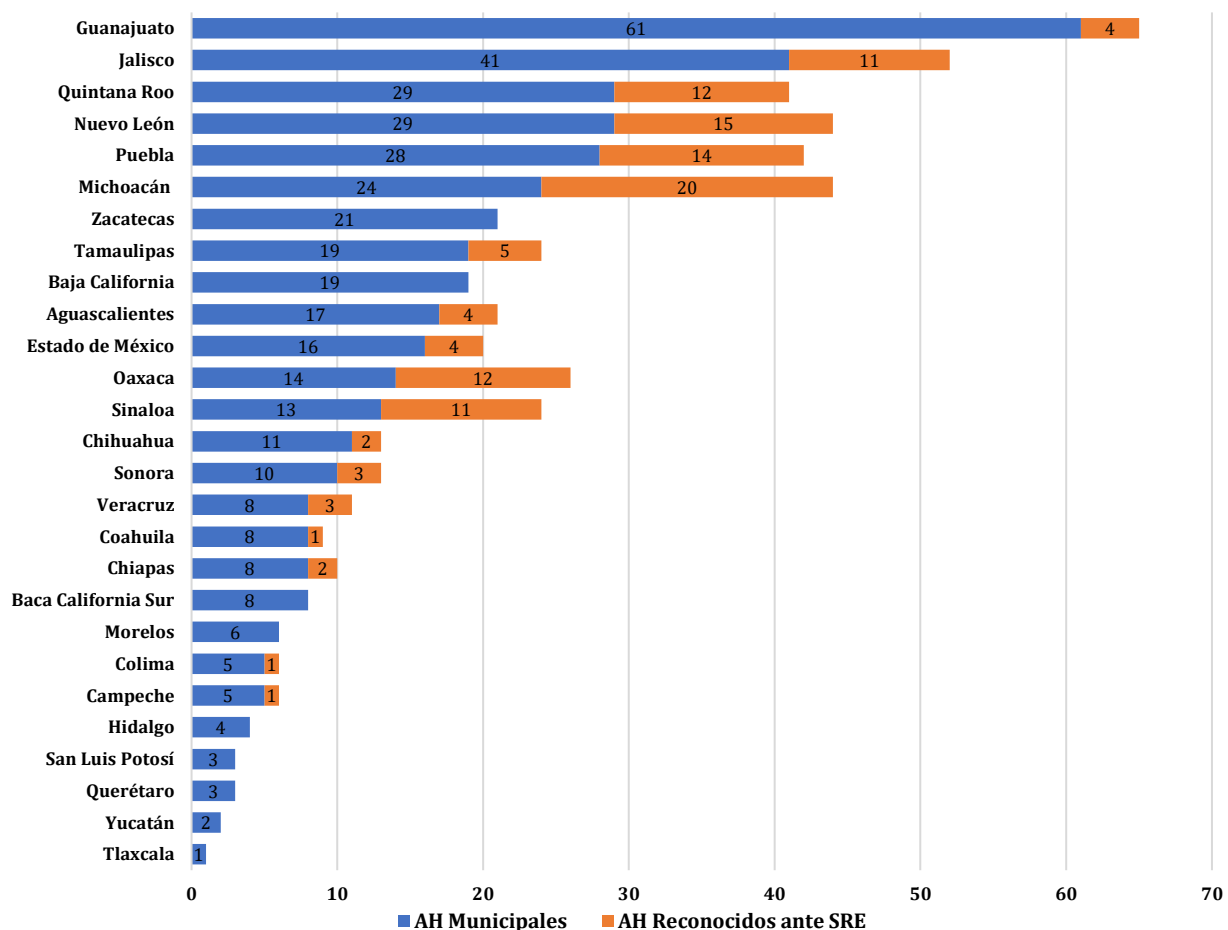
La internacionalización de los municipios es un proceso complejo y a largo plazo, los diversos programas federales de internacionalización de ciudades generados a través del tiempo sugieren que, más que los gobiernos, sea la población la que esté en el centro de la política de hermanamientos y de internacionalización. El espíritu de la firma de los diversos acuerdos tiene que ser “hermanar pueblos, no gobiernos”. Es, por lo tanto, que cobra destacada importancia la participación de la ciudadanía local en la discusión, implementación y diseño de la política y sus instrumentos; la instancia que se genera para lograrlo es el Comité Ciudadano de Ciudades Hermanas, o cualquiera con otra denominación que tenga por objetivo que los diversos grupos de la sociedad participen y medien en la política internacional local. Aun, siendo tan significativa la participación de la ciudadanía, solo el 5,58 % de los municipios que respondieron a nuestra consulta señalan que cuentan con un comité. Jalisco es el estado donde hay el mayor número de comités, con 5 municipios, después hay una baja a solo 2 municipios en los estados de Sonora, Quintana Roo, Baja California y Baja California Sur; con 1 municipio, Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas. 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).

Uno de los elementos importantes para el impacto de la institucionalización de la política de internacionalización en los municipios es la expedición de su marco normativo, ya sea a través del reglamento de ciudades hermanas o de internacionalización, de forma similar que, en el caso del comité ciudadano, los programas federales de la SRE (2005; 2007; 2015, 2018) enfatizan su importancia; incluso proponen un “reglamento tipo” que puede ser adaptado a

las necesidades locales. Sin tratar de polemizar, es necesario señalar que este modelo de reglamento no pone en el centro de la política la participación ciudadana, lo que sí hace otro manual (Secretaría del Migrante y Enlace Internacional [SEMEI], 2020). Con respecto a nuestras consultas, el 13,41 % de los municipios que nos respondieron, indican que cuentan con el reglamento. Jalisco es el estado con el mayor número de municipios con reglamento (9); en segundo lugar, se encuentra Quintana Roo, con menos de la mitad (4), con uno menos (3) los municipios de Baja California. Con solo dos municipios los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí; con un municipio, los estados de Colima, Durango, Estado de México, Sinaloa y Zacatecas. Los municipios que no reportan la existencia del reglamento corresponden a los estados de Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Otro de los elementos básicos para el ordenamiento, posterior al funcionamiento de los AH como instrumento de la política de internacionalización, es su reconocimiento e inscripción en el registro a cargo de la Dirección General de Concertación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tal como lo señala la Ley de Celebración de Tratados. El punto es relevante, porque con los AH municipales suceden varias cosas, por ejemplo, una gestión no reconoce los AH anteriores, se firman solo protocolariamente sin tener seguimiento o acciones, se suscriben sin registrarlos ante la SRE, entre otras cosas. El resultado es que no hay coincidencia entre lo que señalan los municipios y el registro de la SRE, como se puede observar en la siguiente figura.

Figura 3. Acuerdos de Hermanamiento y registrados ante la SRE



Fuente. Elaboración propia, con base en consultas de 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 no es lo mismo con el número de AH registrados (4), el cual es muy bajo y muestra las diferencias entre la visión local y el contacto con otras órdenes de gobierno, como el federal. 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 en el caso anterior. Los municipios de los estados de Nuevo León y Quintana Roo tienen el mismo número de AH (29), el primero cuenta un mayor número de AH registrados, 15 y 12, respectivamente. Los municipios del estado de Puebla han firmado 28 AH y registrado 14. Los municipios del estado de Michoacán

mantienen cierto equilibrio, han firmado 24 AH y están registrados 20. Los municipios de los estados de Zacatecas y Baja California tienen 21 y 19 AH, respectivamente, pero ninguno registrado. Los municipios de Tamaulipas tienen 19 AH firmados y 5 registrados; en el caso de Aguascalientes y el Estado de México, tienen 17 y 16 AH firmados, pero solo 4 registrados cada uno. Los municipios de los estados de Oaxaca y Sinaloa también mantienen cierto equilibrio, tienen 14 y 13 AH firmados y 12 y 11 registrados. Los municipios de Chihuahua, Sonora, Chiapas, Coahuila y Veracruz tienen bastantes AH firmados (11, 10, 8, 8 y 8, en ese orden), pero muy pocos registrados (2, 3, 2, 1 y 3 cada uno). Los casos de los municipios de Campeche y Colima son prácticamente iguales, tienen 5 AH firmados y solo 1 registrado. Hay estados donde sus municipios mencionan que han firmado AH, pero no tienen ninguno registrado, como Baja California Sur (8), Morelos (4), Hidalgo (4), Querétaro (3), San Luis Potosí (3), Yucatán (2) y Tlaxcala (1). A continuación, los estados donde los municipios no reportan AH firmados, ni registrados: Durango, Guerrero, Nayarit y Tabasco.

4.2. La visibilidad

La visibilidad de un AH² es la forma en que se expresa de forma concreta a través de elementos materiales o inmateriales, pero que indican que está funcionando. Estos elementos pueden ser letreros, nomenclaturas, monumentos, edificios públicos, etc. También se puede expresar en eventos como conferencias, celebraciones, desfiles, festivales, etc., y finalmente, su publicidad en los medios de comunicación. De las consultas, solo el 7,1 % de los municipios cuenta con elementos de visibilidad, Tijuana en Baja California, Calkini en Campeche, Tapachula en Chiapas, Chihuahua en Chihuahua, Moroleón y Guanajuato en Guanajuato, Acapulco en Guerrero, Tula de Allende en Hidalgo, Cuautla, San Pedro Tlaquepaque, Tepatitlán de Morelos, Zapopan y Ameca en Jalisco; Uruapan en Michoacán, Cuernavaca en Morelos, Ciénega de las Flores y Santiago en Nuevo León, Juchitán de Zaragoza y Oaxaca en Oaxaca, Benito Juárez en Quintana Roo, San Luis Potosí en San Luis Potosí,

² Sobre la visibilidad de los AH firmados por los gobiernos locales Figueroa (2014) señala que "las ciudades requieren eventualmente el desarrollo de una planeación y preparación para cumplir con este proceso (gestión de AH) de una manera constante y sostenible. De nada sirve ejercer una visibilidad o un accionar en el exterior, si a largo plazo este no es duradero, o no cuenta con la capacidad real de cumplir compromisos y objetivos asumidos" (pp. 15-16).

Mazatlán en Sinaloa, Nacozari de García y Hermosillo en Sonora y Miguel Alemán y Río Bravo en Tamaulipas.

La visibilidad también está relacionada con eventos diversos que no solo muestran la existencia del AH, sino la forma de su expresión para la ciudadanía local, sucesos como exposiciones culturales y gastronómicas, ferias, festivales, desfiles de ciudades hermanas y discursos de autoridades locales de las ciudades que se han hermanado. Del universo de municipios consultados solo el 3,17 % (14 municipios) nos responden que han organizado 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 con 6 municipios, le siguen los municipios de Nuevo León con 5 municipios; en los estados de Oaxaca y Sonora, 3 municipios por cada uno mencionan que han organizado eventos de visibilidad. Con solo 2 municipios que reportan la organización de eventos están los correspondientes a los estados de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato y Michoacán; con un municipio se encuentran, Campeche, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Quintana Roo y Tamaulipas; el resto de los municipios de los estados no reportan eventos. 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.

Uno de los elementos más interesantes de 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 tecnologías de la comunicación e información: pódcast, plataformas y museos virtuales, etc. De las consultas realizadas obtuvimos 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 corresponden a 6 de 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.

4.3. La funcionalidad

La funcionalidad es una de las cualidades más deseables de un AH, es el 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 es la obtención de donaciones diversas, fundamentalmente equipo médico, bomberos, patrullas, autobuses escolares, dinero en efectivo, que beneficien a los habitantes del municipio. Sobre este último punto, es de suma relevancia la actividad económica generada, por lo que la apertura de negocios es un importante indicador de su funcionamiento; otro de los indicadores es uno de los principios fundamentales de la firma de AH, que es compartir a partir de las ventajas o cualidades que tiene una sociedad, se concreta en 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 realizado 80 eventos relacionados con los AH en muy pocos municipios, solo 15, que representan el 4,05 %. Estos son, 1 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 de los estados no registra eventos.

En el rubro de las donaciones se reportan 49 acciones en 21 municipios donde se llevó a cabo la consulta, que representan el 5,68 %. 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.

Uno de los temas más interesantes, pero más difíciles de la gestión de los AH, es la apertura de nuevos negocios, es uno de los más trascendentales indicadores del éxito de la política local. En nuestras consultas realizadas, tenemos que se han abierto 4 negocios en 3

municipios, 1 en Tapachula, Chiapas, 2 en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua y 1 en Hermosillo Sonora.

El último indicador de la funcionalidad son los eventos organizados dentro del AH que beneficien directamente a la población local, tales 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 de Chihuahua, 2 de Jalisco, 2 de Michoacán, 3 de Nuevo León, 2 de Oaxaca, 1 de Quintana Roo, 1 de San Luis Potosí y 2 de Sonora.

4.4. Racionalidad

La racionalidad en la suscripción de AH no es un proceso aleatorio, sino altamente estratégico, si se quiere que funcione y tenga beneficios tangibles para la población local. En el centro de la racionalidad están los criterios que se consideran para tomar la decisión de un gobierno local acerca de con cuál ciudad firmar un AH. Los criterios puntuales que usamos en este trabajo son de índole geográfica, cultural, medioambiental, económica, de movilidad, deportiva y de salud (Añorve *et al.*, 2024).

Buena parte del éxito en el funcionamiento de los AH está relacionado con las razones o motivos que están detrás de la firma del acuerdo, así mismo, un buen número de AH no funcionan porque las ciudades hermanas 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 nuestro análisis consideramos que los AH, para su firma, 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 o un fundamento para llevar a cabo el encuentro entre pueblos que está en el espíritu de los AH.

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 e instituciones de salud.

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

Tabla 1. Consideraciones de racionalidad para la firma de HA por municipios y estado

Estado	Geográficas	Culturales	Medio Ambientales	Económicas	Movilidad (Transporte)	Deportivas	Salud	Municipios
Aguascalientes								
Baja California								
Baja California Sur								
Campeche	1	1	1	1	1	1	1	1
Chiapas	1	3	1	2	2			3
Chihuahua	1	1	1	1	1	1		1
CDMX								
Coahuila								
Colima								
Durango								
Guanajuato	1	2	0	1	0	0	0	2
Guerrero								
Hidalgo	0	0	1	1	0	0	0	1
Jalisco	2	6	5	6	2	3	3	6
Estado de México								
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								
Querétaro								
Quintana Roo	1	2	2	2	2	1		2
San Luis Potosí	1	1	1	1	1	1		1
Sinaloa	0	1	1	1				1
Sonora	0	0	0	1		1		2
Tabasco								

Estado	Geográficas	Culturales	Medio Ambientales	Económicas	Movilidad (Transporte)	Deportivas	Salud	Municipios
Tamaulipas	0	3	3	3	2			3
Tlaxcala								
Veracruz								
Yucatán								
Zacatecas								
Total	19	34	25	34	19	16	11	40

Fuente. Plataforma Nacional de Transparencia.

Lo que podemos observar es que, de todos los municipios consultados (401), solo 40 correspondientes a 16 estados, mencionaron que tomaron algún tipo de consideración para la firma de AH con ciudades extranjeras, esto es el 9,98 %. Los casos donde más municipios utilizaron este tipo de criterios para impulsar la firma de sus AH son los de Nuevo León (7), Jalisco (6) y Michoacán (5); con 3 municipios se encuentran los estados de Chiapas, Oaxaca y Tamaulipas; con 2 Guanajuato, Sonora y Quintana Roo y con 1 Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Sinaloa. La mayor parte de los municipios considera los temas culturales (21,52 %) y los económicos (21,52 %) como los más relevantes que los llevaron a firmar AH; los temas relativos al medioambiente fueron los segundos que tomaron en cuenta los gobiernos locales. Los elementos geográficos (12,03 %) y las políticas de movilidad (12,03 %) ocuparon el tercer lugar como elementos indispensables para la firma de sus AH, por último, los temas deportivos (10,13 %) y los relativos a la salud (6,96 %).

Sobre los temas específicos que mayormente fueron considerados por los municipios para la firma de sus AH, en primer lugar tenemos los elementos económicos, con un total de 290 menciones, el 34,81 % del total; las consideraciones culturales se mencionan en 31,45 %, esto es: 262 veces; los temas medioambientales se mencionan 100 veces por los municipios, el 12 % del total; las consideraciones geográficas solo son mencionadas 65 veces, el 7,8 % del total, los temas de movilidad 54 veces (6,48 %); los temas deportivos 51 veces (6,12 %) y los temas de salud solo 11 veces, el 1,32 %.

Estos resultados son relevantes porque muestran que los gobiernos locales que se internacionalizan, gestionan estratégicamente sus AH, consideramos que no casual que poco más de un tercio tengan consideraciones económicas, ya sea para atraer inversiones, apoyar

el desarrollo de sectores específicos, como la agricultura, a industria y el comercio, buscar oportunidades en el sector inmobiliario o simplemente atraer nuevos visitantes que dinamicen el sector turístico local, hay una utilidad concreta del instrumento de política internacional local. Resulta interesante que el segundo tema que consideran los gobiernos locales en la deliberación para la firma de sus AH, poco más de un tercio, sean los temas culturales, que van desde la historia, las costumbres, la música, la religión, la gastronomía, la gestión cultural, monumentos, bibliotecas, museos, ciudades patrimonio, ciudades universitarias, etc. Este es también un elemento muy estratégico de la suscripción de AH, en la lógica de compartir con los escasos recursos con que cuentan, transformándose en un elemento crucial de la política de internacionalización local.

5. Conclusiones

La internacionalización de los municipios y ciudades es una política compleja, para alcanzar todas sus potencialidades requiere tanto de elementos estructurales (normativos) como procedimientos de gestión. Si bien esto puede parecer problemático en primera instancia, en realidad no lo es tanto, sobre todo en términos institucionales. La decisión de internacionalizar a los municipios y ciudades es estratégica y la política para lograrlo también debe serla. El espíritu originario de los hermanamientos de ciudades, “hermanar pueblos, no gobiernos” continua vigente, aun en el caso de los AH que ya no están activos o que solo fueron firmados con fines protocolarios. El diseño e instrumentación de la política internacional local no es imposible, pero sí 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.

La aplicación del modelo VFRI (visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad) muestra en términos generales un panorama de generación incipiente de política internacional en muchos gobiernos locales mexicanos. La internacionalización no es aún una política pública estratégica para la mayoría de los municipios y ciudades, pero inclusive así se pueden localizar casos de éxito en ciudades grandes y medianas. Los elementos del modelo

VFRI se pueden interpretar como indicadores en la construcción de una política internacional que genere bienestar y desarrollo a las comunidades locales.

Al considerar a la generación de una política de internacionalización, con base en AH, como estratégica, cobra relevancia la identificación de los socios potenciales y las ciudades con las cuales firmar el AH. El acercamiento a potenciales socios y ciudades hermanas, debe priorizar el análisis de los elementos comunes o que nos acercan, nuestras propias cualidades o *expertise* que podemos aportar en una relación con nuestros eventuales socios (el componente de racionalidad). Si bien el éxito no está asegurado, es más probable cuando poseemos puntos en común y podemos compartirlos. 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. En este caso, el trabajo muestra el poco uso de consideraciones de racionalidad en la firma de AH.

Los elementos necesarios para la institucionalización de la política internacional local están presentes en muchos de los gobiernos municipales, o se pueden generar al momento de tomar la iniciativa de tener una política internacional; como otras tantas problemáticas existen obstáculos por superar, uno de ellos es la visión cortoplacista de los gobiernos (y gobernantes) locales que políticamente requieren resultados rápidos, aunque ayuden poco al bienestar y desarrollo local. Una visión a mediano y largo plazo puede generar un marco institucional y operativo en permanente montaje, adicionando y adaptando elementos con un potencial de ser utilizados por las administraciones siguientes, de tal manera que no solo la política internacional, sino su institucionalización es una tarea que fortalecerá el buen gobierno, la gobernanza y la democracia.

Los resultados obtenidos en las dimensiones de visibilidad y funcionalidad, más que mostrar el fracaso de las políticas de internacionalización, lo que indican es el gran espacio de oportunidad que puede ser generado por las políticas de internacionalización y que no es aprovechado por los gobiernos locales, tampoco por los empresarios locales, que pierden oportunidades de negocios e inversión; la sociedad civil, que deja de generar proyectos

culturales, educativos, deportivos, etc.; la ciudadanía en general para 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; con uno de los efectos más perniciosos, borrar lo que hizo la administración anterior. Dentro del porcentaje de cuestionarios sin respuesta en este trabajo, hubo una gran cantidad que hacían referencia a AH no encontrados, que había terminado su vigencia o que se desconocía por qué la administración vigente no lo había firmado. Una idea permea en muchos gobiernos locales, es que los AH hermanan gobiernos, no pueblos; lo que se refuerza con la estructuralmente poca participación de los diversos sectores que componen la sociedad local. La construcción y reconstrucción de la política internacional local, es más que una tarea, se convierte en un desafío.

Referencias

- Añorve, D. (2024). La participación de embajadas y consulados mexicanos en los hermanamientos: un análisis desde la visibilidad, la funcionalidad y la institucionalidad. *Foro Internacional*, 64(4), 845-896. <https://doi.org/10.24201/fi.v64i4.3109>
- Añorve, D. y Díaz, F. (2017). Los Acuerdos de Hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuestas para su institucionalización. *Internacionales. Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano*, 3(6), 134-164. <https://revistas.uas.edu.mx/index.php/RI/article/view/390/253>
- Añorve, D. y Díaz, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas. La actividad paradiplomática de Guanajuato capital a través de sus hermanamientos*. La Biblioteca.
- 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), 68-80. <https://doi.org/10.15174/remap.v9i17.323>

- Añorve, D., Díaz, F. y Prudnikov, V. (2024). Visibilidad, funcionalidad, racionalidad e institucionalidad en los hermanamientos de Oaxaca y Guanajuato. *Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (119), e2218. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i119.2218>
- Añorve, D., Díaz, F. y Muñoz, E. (2022). Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza. *Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (114). <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i114.2004>
- Figuerola, M. (2014). *Alcances y desafíos del proceso de hermanamiento “sister cities” desarrollado por la ciudad de Santa Marta en el marco de su proceso de internacionalización: 1978-2013*. [Tesis de grado]. Universidad del Rosario, Colombia. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8977>
- Iglesias, M., Mancini, N., Schiavon, J. y Garza, P. (2023). *Buenas prácticas y aproximaciones para la medición de la acción internacional desde la mirada regional. Los casos de California, Catalunya, Guanajuato, Jujuy y Renania del Norte-Wesfalia*. Fundación Konrad Adenauer, Paradiplomacia.org y Generalitat de Catalunya.
- Iglesias, M. y Mancini, N. (2024). *Guía para evaluar la acción exterior local*. Fundación Konrad Adenauer y Paradiplomacia.org.
- 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. En R. Lara, D. Añorve y G. Zamora (Eds.), *La paradiplomacia en México: casos de éxito* (pp. 9-25). Universidad de Guadalajara y Universidad de Guanajuato.
- Luna, J. y Ballesteros, H. (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (74), 11-38. <https://re.sre.gob.mx/rmpe/index.php/rmpe/article/view/777>
- Padilla, K. (2019). Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón. En D. Villarruel, R.F. Lara Pacheco, C. I. Moreno y M. Sigala (Coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 176-216). Universidad de Guadalajara/ANUIES. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/253287/1/2019_978-607-547-614-8.pdf

- Ponce, E. (2008a). Cooperación descentralizada y desarrollo local. En B. Schmukler, C. Ayala y G. Sánchez (Coords.), *Cooperación internacional para el desarrollo: hacia una agenda participativa* (pp. 105-184). Instituto Mora; Miguel Ángel Porrúa.
- Ponce, E. (2008b). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad. En C. Dávila, J. Schiavon y R. Velázquez (Coords.), *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (pp. 399-441). UNAM.
- Rodriguez, M. A. (2021). *Paradiplomacia. Ciudades e estados no cena global*. Editorial Desatino.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, (49), 253-275. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1275>
- Schiavon, J. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 103-127. <https://re.sre.gob.mx/rmpe/index.php/rmpe/article/view/334>
- Schiavon, J. (2020). La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 22-35.
- Schiavon, J. (2021). *La internacionalización de los gobiernos locales en México*. CIDE - Konrad Adenauer Stiftubg.
- Schiavon, J. (2024). La evolución de la paradiplomacia en México en el siglo XXI. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, 24(1), 36-45.
- Secretaría del Migrante y Enlace Internacional [SEMEI]. (2020). Manual de *internacionalización de gobiernos locales del estado de Guanajuato*. Gobierno del Estado de Guanajuato y Universidad de Guanajuato.
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (1992). *Ley sobre la celebración de tratados*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2005). *Programa nacional de ciudades hermanas*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2007). *Programa mexicano de ciudades hermanas y cooperación internacional descentralizada*.

- 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*. <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/documentos/Guia.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (2019). *ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas*. <https://portales.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/documentos/ABC.pdf>
- Velázquez, R. (2007). La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Documentos de Trabajo*, (151). CIDE. <http://hdl.handle.net/11651/1079>
- 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 (Coord.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 14-33). Universidad de Guadalajara/ANUIES. https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/253287/1/2019_978-607-547-614-8.pdf