



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en el
proceso de internacionalización de Quintana Roo (1992-2017)**

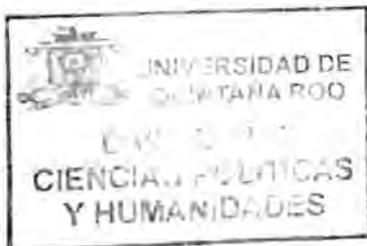
TESIS

Para obtener el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

Elimnaín González Ibarra



Directora:

Dra. Jazmín Benítez López

Chetumal, Quintana Roo, México, agosto de 2018





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en el proceso de internacionalización de Quintana Roo (1992-2017)

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TESIS

Presidente:

Dra. Jazmín Benítez López

Secretario:

Dra. Natalia Armijo Canto

Vocal:

Dr. Leonardo Héctor Kloja Peregrina

Suplente:

Mtro. José Arroyo Campohermoso

Suplente:

Dra. Adela Vázquez Trejo

Chetumal, Quintana Roo, México, agosto de 2018



Agradecimientos

El sentimiento de agradecimiento es algo que inunda mi vida desde hace mucho tiempo, aún contra viento y mareas, el agradecimiento me ha sacado adelante en situaciones de profunda oscuridad. Agradezco a las funciones protectoras de la vida y el medio ambiente, ese medio ambiente que se refleja primero que nada en mi núcleo familiar, en las palabras de aliento y cariño de mi madre y en el esfuerzo incansable de mi padre; agradezco la admiración de mis hermanos y la inspiración que ellos me brindan para ser una mejor persona; agradezco a mi tío cankunense, a pesar de todo lo que pasó con los años; le agradezco a mi familia chetumaleña, mi querida familia Rodríguez Arroyo y mi familia Rodríguez Cruz, por todas aquellas tardes de apapacho, cuidados y alientos; agradezco a mi pareja y su familia, por la aceptación, el cariño y la confianza, por el apoyo incondicional de todos ustedes: Gracias.

En mis oraciones repito constantemente todo aquello que agradezco, agradezco el haber encontrado mi camino espiritual a través del cual decido cambiar mi presente y mi futuro, e incluso enmendar mis errores en el pasado a través de mis actos; agradezco haber nacido en esta época, en este entorno, con mis limitaciones y mis privilegios, y agradezco la motivación que siento por poner mi granito de arena en el mundo. Agradezco a mis antecesores, la familia Goldman, a mi familia Soka y todos los que estuvieron conmigo en el proceso de forjar la decisión de estudiar esta carrera que percibe al mundo como su “medio ambiente”.

Agradezco a todos los grandes maestros de mi vida, a los maestros Makiguchi, Toda e Ikeda, a mis maestros universitarios, por las reprimendas y los consejos, por enseñarme a luchar por lo que creo y defender las causas justas, aunque parezcan perdidas. A mi directora de tesis, la Dra. Jazmín Benítez, y mi estimado comité, la Dra. Natalia Armijo, el Dr. Leonardo Rioja, el Mtro. José Arroyo, la Dra. Adela Vázquez, así como a la Dra. Raquel Moreno, quien me habló por primera vez de este tema y me ayudó a concebirlo en mi propio entorno. A todos ustedes, gracias por creer en este proyecto.

A mis amigos y colegas universitarios, que se volvieron también mi familia en mis años en Chetumal, a Wendy, Ivana, Iván, Monse, Taffy, Laura... Todos ustedes siguen siendo parte de mi vida, de una u otra forma me han impulsado hasta donde estoy y por eso les estoy eternamente agradecido y espero devolver algo de lo que el universo ha puesto en mi camino a través de todos ustedes.

Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en el proceso de internacionalización de Quintana Roo (1992-2017)

Índice

Resumen	5
Introducción	6

Capítulo 1. Marco conceptual para el análisis de la cooperación internacional para el desarrollo 10

1.1 Secuencia Histórico-conceptual de la Cooperación Internacional	10
1.2 La Cooperación Internacional en los enfoques contemporáneos	18
1.3 La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo	23

Capítulo 2. Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en México 30

2.1 Origen institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la inclusión de los gobiernos locales: camino hacia la descentralización	33
2.2 Contexto nacional e internacional en el nuevo sistema multipolar	39
2.3 Las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México	47

Capítulo 3. La importancia y potencialidades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Quintana Roo 54

3.1 Quintana Roo en cifras	55
3.2 Estado actual de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo: alcances y limitaciones	59
3.3 La Oficina de Asuntos Internacionales como mecanismo de institucionalización de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo de Quintana Roo.....	64

Conclusiones	77
Anexos.....	83
Referencias	94

Resumen

La presente tesis tiene como objetivo principal analizar la importancia y las potencialidades de la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en el proceso de internacionalización del gobierno del estado de Quintana Roo; se analiza la evolución del marco histórico-conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; se revisan las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México que llevaron a la Cooperación Descentralizada usando como punto de partida los cambios que trajo consigo la Ley sobre Celebración de Tratados que entró en vigor en enero de 1992; asimismo, se exponen los alcances, limitaciones y el estado actual de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo a través de los acuerdos interinstitucionales firmados de 1992 y que siguieron vigentes o concluyeron en los últimos 5 años hasta la realización de esta investigación, en el año 2017.

Tomando las cifras y los ejemplos, se pretende, a su vez, desarrollar y proponer un modelo de Oficina de Asuntos Internacionales como mecanismo de institucionalización de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo, como parte del proceso de Internacionalización.

Esta es una investigación documental, estructurada en tres capítulos. El primero refiere a la evolución del marco histórico conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo; el segundo capítulo describe las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México y el camino hacia la descentralización; mientras que el tercer capítulo refiere específicamente al caso de Quintana Roo, los alcances y limitaciones del actuar internacional de las autoridades locales, ahondando en los ejemplos de Cooperación Internacional Descentralizada en Quintana Roo, las principales áreas de oportunidad en el propio proceso de internacionalización y la necesidad de atenderlas desde un proceso institucionalizado.

Palabras clave: *Internacionalización, Cooperación Internacional Descentralizada, Cooperación para el Desarrollo, Paradiplomacia*

Introducción

La presente investigación analiza la Cooperación Internacional para el Desarrollo como parte del proceso de internacionalización de los gobiernos locales, y más específicamente, el proceso de internacionalización del gobierno del estado de Quintana Roo.

Uno de los términos que mejor describen dicho proceso, es el de *paradiplomacia*, que se puede definir como la participación de los gobiernos locales en el escenario internacional desde diferentes rubros como el político, económico, educativo, cultural e incluso en materia de seguridad al interior de las localidades.

Las características principales del proceso de internacionalización de un gobierno local se evidencian en la descentralización administrativa de su respectivo estado nación, siempre y cuando se cumpla con una agenda transversal que respete los diferentes niveles institucionales; otra característica es la exigencia de un mayor nivel de profesionalización de la gestión pública local, impulsada por intrincados procesos de cooperación, desde lo local, y con diferentes aliados estratégicos que funjan como contraparte productiva en un acuerdo interinstitucional. Dicha Cooperación Descentralizada, reconoce la importancia del intercambio de experiencias entre las autoridades locales para replicar aquellas políticas públicas que han sido exitosas en otras localidades, buscando compartir el saber-hacer al interior de distintas Redes de Cooperación Descentralizada.

Para poder analizar este fenómeno, es necesario mencionar las causas de la Cooperación Descentralizada y las posibles consecuencias de no cooperar, así como los motivos que llevaron a los países del mundo a abrir la discusión para incluir a las autoridades locales en la resolución de los problemas globales. Este proceso se puede observar claramente en los distintos intentos de las Naciones Unidas de impulsar la Cooperación para el Desarrollo a lo largo de varias décadas desde 1960 y hasta llegar a la más reciente Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el 2015.

La Cooperación Internacional Descentralizada, como parte del proceso de internacionalización de los gobiernos locales, es un tema novedoso en la disciplina de las Relaciones Internacionales, que desafía los modelos establecidos en las tradiciones teóricas de antaño. La importancia de la perspectiva local (descentralizada) es ampliamente promovida por

Naciones Unidas después de varias décadas dedicadas al desarrollo donde la prueba y error demostraron que la perspectiva centralizada y vertical no es suficiente. Tomando en consideración que los gobiernos locales son el primer nivel posible de acción política, es importante tomar dicha perspectiva para abordar el análisis de la realidad internacional y llegar a comprender profundamente la salud o la enfermedad del actuar político, con los resultados de las políticas de estado aplicadas en este primer nivel gubernamental.

A pesar que con frecuencia se refiere al Estado nacional como el ente que incide en la política internacional, los profundos cambios en el mundo han dado entrada a nuevos actores y nuevas perspectivas que demuestran una postura más transversal, que va desde las grandes instancias internacionales y hasta el nivel municipal, llegando incluso a actuar directamente con organizaciones de la sociedad civil.

En esta investigación se describe la forma en la que los diferentes actores inciden de distintas formas en el medio internacional, llegando a modificar incluso el actuar internacional de los Estados. El fenómeno que se aborda, entonces, demuestra la pertinencia que tiene para la disciplina de las Relaciones Internacionales y, permite analizar los procesos de incidencia política internacional de los gobiernos locales, ya que a pesar de que Quintana Roo representa un punto turístico de suma importancia, el enfoque internacional de los gobiernos hasta ahora, y los estudios en dicha materia, han sido insuficientes para seguir un correcto proceso de internacionalización.

Por lo anterior, se plantea la necesidad de revisar el marco legal e institucional de las Relaciones Internacionales en el gobierno del estado, partiendo de la legislación nacional mexicana y específicamente la Ley sobre Celebración de Tratados Publicada en enero de 1992. Partiendo de dicha ley, es evidente -dada la ausencia de un organismo coordinador de los asuntos internacionales- la desorganización y falta de visión de los gobiernos anteriores, cuya perspectiva hacia el turismo limitó de cierta forma el desarrollo potencial que la entidad presenta por sus capacidades económicas y su ubicación geográfica. Por este motivo, en los años de existencia del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, han habido varios intentos fallidos de institucionalizar los asuntos internacionales. Sin embargo, y como se explica en esta investigación, los esfuerzos han sido insuficientes, limitados o temporales.

El interés por este fenómeno surge de la experiencia académica y profesional, como trabajador gubernamental en el rubro y, ante la necesidad de exponer la importancia de las acción

internacional desde la plataforma de lo local. La labor comenzó tras recibir la tarea de idear una forma de institucionalizar la acción internacional del gobierno del estado de Quintana Roo y proyectarlo en un argumento más completo sobre la necesidad de incidir en el escenario global desde la trinchera quintanarroense.

Esta investigación encontró un buen sustento en el marco del neoinstitucionalismo, una vez que se hubo reconocido las diferentes manifestaciones de elementos cooperativos dentro de los grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales, sin llegar a abordar la Cooperación como tal y, limitándose a las alianzas entre naciones como fenómeno cooperativo en la búsqueda por mantener y/o aumentar su poder frente a situaciones de conflicto. El Neoinstitucionalismo nos ayudará a explicar la forma en la que se construyen los procesos cooperativos con una perspectiva de análisis multidisciplinario, que nos permite profundizar en el comportamiento del Estado a través de la propia comprensión de la naturaleza del sistema internacional, resaltando el papel de las instituciones y estructuras y cómo éstas pueden cambiar como consecuencia del actuar social (Ayala, 1999).

Este trabajo se llevó a cabo con base un enfoque mayoritariamente cualitativo, a través el método deductivo: partiendo de los aspectos generales de la Cooperación Internacional y hasta llegar al caso específico de la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo.

Al inicio, se llevó a cabo una investigación documental y un análisis de los datos recuperados de la bibliografía, fuentes primarias y secundarias, así como también se procuró la vinculación y entrevistas con expertos y/o actores involucrados en el tema directamente, tales como: representantes de movimientos sociales, el cuerpo consular acreditado en el estado de Quintana Roo; servidores públicos con experiencia en el tema, investigadores involucrados en estudios actuales relacionados con la participación de los gobiernos locales en el medio internacional, la paradiplomacia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De la misma forma, se usaron difusores de información oficial de los distintos actores, así como el trabajo de investigadores especializados en la perspectiva teórica, histórica y social que se consideró pertinente.

El objetivo principal de esta tesis es mostrar la importancia y las potencialidades de la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en el proceso de internacionalización del gobierno del estado de Quintana Roo. Siguiendo esta línea, la

investigación se enfoca en analizar la evolución del marco histórico-conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; se revisan también las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México que condujeron hacia la Cooperación Descentralizada; se analizan los alcances, limitaciones y el estado actual de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo para, a su vez, desarrollar y proponer un modelo de Oficina de Asuntos Internacionales como mecanismo de institucionalización de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo de Quintana Roo.

El Capítulo 1 aborda el proceso mediante el cual la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha evolucionado a través de la historia, comenzando por exponer algunos de los procesos cooperativos dentro de las grandes corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales, hasta llegar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el paso hacia la descentralización de la misma.

El Capítulo 2 ahonda un poco más sobre el camino hacia la descentralización y cuáles fueron las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México que condujeron hacia la Cooperación Internacional Descentralizada, abordando el contexto nacional e internacional.

En el Capítulo 3 se plantean los avances, alcances y limitaciones de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo, describiendo algunas de las principales áreas de oportunidad en el proceso de internacionalización del Gobierno del Estado de Quintana Roo y, se plantea la creación de una Oficina de Asuntos Internacionales como herramienta funcional para contribuir al proceso de institucionalización de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en el gobierno estatal.

Este trabajo pretende abrir las puertas a lo que podría ser una constante en el diseño de políticas públicas para la internacionalización, con propuestas innovadoras y proactivas que permitan expandir las fronteras conceptuales de lo “internacional” en el imaginario de los quintanarroenses y sus gobernantes. Las estrategias políticas internacionales a largo plazo deben partir de una base sólida e informada. Esta investigación pretende colaborar en dicho proceso.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El acelerado aumento de los flujos migratorios y crecimiento económico mundial, aunado al aumento de las desigualdades en los centros urbanos del Estado y la cada vez mayor interconexión del medio internacional, son características de nuestra realidad actual y, representan los desafíos que, como gobierno local, hemos de enfrentar como protagonistas en el nuevo escenario internacional que ha venido mostrando una mayor apertura en el rubro. La evolución del me evolución puede concebirse incluso como una transformación natural, si se analiza el intrincado contexto de la cooperación internacional, así como la compleja evolución del concepto mismo de cooperación. Este capítulo analiza entonces, el cambiante escenario global que nos permite estudiar los procesos de cooperación en la actualidad, así como el conflicto entre cooperar y no hacerlo y, las consecuencias que esto conlleva.

El capítulo revisa la secuencia histórico-conceptual dentro de las tres grandes corrientes de pensamiento de las Relaciones Internacionales: el realismo, el idealismo y el marxismo, para continuar con una mirada hacia los enfoques contemporáneos y aterrizar en la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo, que será el enfoque utilizaremos en esta tesis para el análisis y la propuesta final.

1.1 Secuencia Histórico-conceptual de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional se muestra dentro de los grandes paradigmas de las Relaciones Internacionales desde la época clásica. Sin embargo, es esencial puntualizar los alcances y limitaciones que el concepto de cooperación ha tenido en cada una de sus etapas. Asimismo, la concepción del Estado y la naturaleza del sistema nos servirá para estructurar el análisis de esta

secuencia, con el fin de obtener sus principales conclusiones y las repercusiones históricas que vinieron con la interpretación de las teorías predominantes de cada época.

Comenzaremos entonces por tratar las diferencias entre el realismo y el idealismo político; ambos se fundamentan en la filosofía occidental de los tiempos de los grandes filósofos griegos, pero tomaron fuerza hasta la Primera Guerra Mundial, cuando los cambios políticos obligaron a los pensadores del mundo a encontrar explicaciones para los acontecimientos de la época y tratar de prever el desarrollo de los mismos.

Podemos observar una descripción del comportamiento de los estados desde la tradición realista gracias a un clásico de la literatura, *La historia de la guerra del Peloponeso* de Tucídides, un referente que ya concibe a los Estados como entes unitarios y racionales que buscan mantener y aumentar su poder y calculan sus intereses en función del mismo. Tucídides describe el contexto del siglo V antes de nuestra era, durante el enfrentamiento bélico entre los atenienses y los espartanos, reconociendo como agentes importantes aquellas entidades organizadas en territorios, que buscan cooperar y buscar alianzas en situaciones de conflicto. Estas premisas convierten a Tucídides en uno de los fundadores de la tradición realista (Jiménez, 2003). En el siglo XV de la edad moderna, Maquiavelo (1978) refuerza el análisis sobre el poder y el sistema de los estados-nación y, se erige como uno de los mayores representantes del realismo político cuando (en su obra *El Príncipe*) puntualiza el deber que tiene el soberano de lograr la supervivencia del Estado. Aquí es evidente la ruptura entre la ética y la política, pues el autor sostiene una postura pesimista sobre la naturaleza de humanidad, la cual considera que es fundamentalmente perversa, (este aspecto se convirtió en una característica del realismo clásico) y en consecuencia, asegura que el hombre actuará bien sólo por necesidad.

La naturaleza del sistema internacional se concibe anárquico, por lo que prevalece el conflicto y la confrontación, así lo describen autores como Thomas Hobbes, quien concibe al Estado como el único capaz de mantener el orden dentro del sistema político; Hegel, al igual que Hobbes, cree que el mundo se rige por las pasiones desencadenadas y las diferencias irreconciliables, por lo que también propone al Estado como protector de la racionalidad del hombre (Dougherty y Pfaltzgrafd, 1993). Hegel también es un gran impulsor de la idea de que el mayor deber del Estado es su propia preservación, idea que se convirtió en eje rector de la tradición realista. Otra característica predominante del realismo y expuesta en el siglo XIX en los trabajos de Max Weber es la concepción del poder como elemento central entre las esferas

de la política y el Estado, ya que para este autor la competencia por el poder y el predominio de un Estado sobre otro es una constante en el medio internacional. En su obra, *Economía y sociedad*, Weber afirma que la en la competencia política y económica por el poder, la política es el factor más poderoso, y los demás ámbitos han de adecuarse en consecuencia (Weber, 1974). Así, el poder de influencia e incidencia política es el elemento central, la lucha por el poder es predominantemente política.

En la tradición realista, las alianzas representan la única forma de cooperación y se manifiestan sólo en situaciones de conflicto. Los autores están de acuerdo en que los Estados prefieren tener vecinos débiles que fuertes, evidenciando la postura supremacista y de *autoayuda*, que hace difícil la cooperación entre estados, pues la falta de un poder centralizado impulsa a la competencia constante y limitando los alcances de la cooperación (Jimenez, 2003).

El idealismo sostiene una postura distinta, y sin embargo surge también en el pensamiento filosófico antiguo. Aristóteles es uno de los primeros exponentes del idealismo político, su visión se concentra en el mundo de las ideas y en este, el hombre actúa por virtud y con ética, pues esto refleja no sólo el saber sino también la libertad del hombre. La libertad es uno de los conceptos más utilizados por los autores idealistas y dará nombre a corrientes más desarrolladas, como es el liberalismo político (Jiménez, 2003). Aristóteles propuso en su obra *Ética nicomaquea* que la relación amistosa de los hombres (cooperación) es una especie de alimento espiritual que promueve el mutuo perfeccionamiento, fundamento de la política aristotélica, pues cambiamos la propia altura espiritual con el nivel de desarrollo de los aliados (Aristóteles, 1994).

En su tratado *De Monarchia*, Dante Alighieri fue uno de los primeros en proponer una alianza internacional que asegurara el cumplimiento de la paz, demostrando una postura contra la idea del caos como el *orden natural*, sosteniendo que los conflictos podrían ser superados si se lograba un equilibrio de las políticas de poder y la formación de alianzas en contra de aquellos que amenazaran el orden mundial. Para este punto, en el medioevo, la cooperación ya proponía una alianza supranacional que asegurara la paz en el mundo, y representa una forma de cooperación muy superior a la simple colaboración contra el enemigo común. Yendo más lejos, coloca al conflicto mismo como ese enemigo a combatir en pos de asegurar el bien común. Sin embargo, Alighieri no fue el único autor que propuso una liga de estados, Jean Jacques Rousseau, Jeremy Bentham e Immanuel Kant fueron otros de los grandes defensores de dicho ideal (Jiménez, 2003).

Uno de los grandes idealistas de la ilustración fue precisamente Immanuel Kant, quien propuso un plan para lograr *La Paz Perpetua*, en este libro Kant siembra la semilla del internacionalismo liberal y propone que será la razón la que finalmente conceda verdadera libertad y justicia a las relaciones internacionales. Su obra es una firme y hábil crítica a la barbarie de la guerra, pues defiende que finalmente, los dirigentes sólo pueden ver los resultados de la lucha de poder a corto plazo, lo cual terminará por ser insostenible. Dicha barbarie acabaría si la política se basara en la razón, que a su vez generaría las mejores condiciones para la convivencia humana y, por ende, la cooperación de los estados para asegurar la paz y el desarrollo en el mundo (Kant, 2011). Sus ideas fueron retomadas por los defensores del liberalismo en épocas posteriores, siendo la cooperación entre los estados el mecanismo predilecto para erradicar las guerras.

Zacher y Matthew (1995) resumen en tres puntos las tesis principales del pensamiento liberal: 1) las relaciones internacionales avanzan hacia una situación de mayor libertad, paz, prosperidad y progreso; 2) las transformaciones en las relaciones internacionales están impulsadas por un proceso de modernización dados los avances científicos y reforzada por la revolución intelectual del liberalismo; 3) a partir de estas ideas, la propuesta del liberalismo insiste en la necesidad de la cooperación internacional para asegurar la paz, el bienestar y la justicia. Algunos pensadores (y políticos) que defendieron esta postura en los primeros años de las Relaciones Internacionales como disciplina, fueron J. A. Hobson, Norman Angell, Woodrow Wilson, Leonard Wolff, Arnold Toynbee, David Mitrany y Alfred Zimmern, entre otros (Medina, 1983; Barbé, 1995).

Para este punto podemos hablar del liberalismo y su concepción del estado como fragmentado y descentralizado; así mismo, confiere a los actores no estatales igual o mayor peso en las decisiones que transforman el sistema internacional. Dicho sistema se concibe armónico si se basa en la razón, y tiende al equilibrio y al orden cuando se buscan los intereses de la sociedad, que finalmente son la suma de los individuos. Puede observarse claramente la influencia del idealismo en las propuestas liberales desde el siglo XVI. Al reconocer que existe un profundo proceso de interdependencia política y económica, ésta genera una creciente necesidad de cooperación en el escenario internacional si se pretende evitar la guerra y el conflicto. En el siglo XIX, otros autores como Richard Cobden, reafirman los conceptos centrales del idealismo y, desde entonces, el liberalismo se sustenta en el fortalecimiento de la paz, la

armonía de los intereses en la política internacional, la economía global, la interdependencia y el principio de la autodeterminación. De esta corriente surgen la teoría de la modernización, conceptos como el pluralismo, el institucionalismo y la propuesta neoinstitucionalista, también conocida como institucionalismo neoliberal (Jiménez, 2003).

Durante el periodo entre guerras, los pensadores liberales avanzaron en diversas líneas de investigación que marcaron la supervivencia del idealismo hasta nuestros días, junto a conceptos como la gobernabilidad internacional, el estudio de las condiciones del cambio pacífico, las bases económicas para la paz, los análisis de los efectos de la creciente interdependencia económica en la autoridad de los Estados, así como el importantísimo avance sobre los fines y los medios tradicionales de la política exterior (base fundamental para el futuro de la cooperación descentralizada) y así también estudios más abiertos que llegaban incluso a considerar el impacto de la opinión pública en el desarrollo de una consciencia internacional (Salomón, 2002).

Sin embargo, los acontecimientos de principios del siglo XX, con la Primera Guerra Mundial y el fracaso de la Liga de las Naciones, llevó al repunte de la popularidad de las posturas realistas y a la reevaluación de las propuestas idealistas, que se enfocaron en evitar otra guerra, basándose en una supuesta armonía de intereses desde la colectividad, sustentada en el interés individual y en la autodeterminación nacional. Con todo, el idealismo siguió alejándose de la realidad y el colapso de la utopía construida sobre la base de la *armonía de intereses* fue el epítome de la crisis internacional en la primera mitad del siglo XX, mientras que los realistas cayeron en un determinismo histórico que limitaba la realidad a un crisol de pesimismo que impedía transformarlo (Carr, 1980).

El realismo se dedicó a estudiar el sistema internacional como es, y no como debería ser – partiendo de la revisión de las posturas idealistas – y esta nueva propuesta llegó a constituirse como el realismo clásico entre la década de los cuarenta y sesenta, tras la contundencia de la Segunda Guerra Mundial; de la mano de algunos académicos como Edward Carr, Hans Morgenthau, George Kennan y Henry Kissinger, Reinhold Niebhur y George Schwarzenberger, por mencionar algunos, el realismo clásico se convirtió en la teoría dominante en las Relaciones Internacionales (Salomón, 2002).

A finales de los años sesenta el realismo clásico se enfrentó con una crisis tanto en los círculos académicos como en el acontecer político. Las principales críticas llegaron de autores constructivistas y de la escuela inglesa, como Martin Wright (1977) y Hedley Bull (1977), que

si bien aceptaban al Estado como actor principal de la política mundial, comienzan a desarrollar la idea de una sociedad internacional como el medio para establecer un alcance histórico y normativo para crear un cierto orden para comprender las intrincadas relaciones internacionales (Buzan, 1996). Con los cambios que trajo la Guerra fría y el surgimiento de nuevos estados en la nueva era poscolonial, el nivel de análisis del realismo clásico se volvió insuficiente para negociar en un mundo caracterizado por la interdependencia y las relaciones transnacionales, donde el Estado se encontraba más bien fragmentado y se presentaban nuevos nacionalismos regionales, especialmente en Asia y África (Parker, 1991)

Algunas de las ideas y posturas del nuevo conflicto Norte-Sur influyeron de manera importante en el concepto de cooperación con el llamado Grupo de los 77 y el Movimiento de los No Alineados, en su búsqueda por acabar con la pobreza y la marginación social. Así fue como los denominados países subdesarrollados lograron convertir al Tercer Mundo en un interlocutor válido del escenario global y comenzar a darle paso a organizaciones de regiones que impulsaron agendas con problemas compartidos. Estos cambios en el paradigma de las relaciones internacionales, junto al surgimiento del nuevo orden mundial de finales de los años ochenta (con el fin de la guerra fría), impulsarían el resurgimiento del liberalismo como respuesta a la decadencia del realismo clásico, dando paso también a posturas cada vez más integristas, que buscaron alinear las perspectivas teóricas, de manera complementaria, para responder de mejor manera ante los cambios del medio internacional (Jiménez, 2003).

Antes de proseguir hacia los enfoques contemporáneos, es importante mencionar la irrupción de la corriente marxista en el mundo, que para entonces logró generar un cambio en la concepción del sistema internacional. Sin embargo, y para efectos de esta investigación, sólo usaremos algunos conceptos clave de la misma: El Estado, en primera instancia, representa los intereses de la clase dominante en un sistema donde prevalece el conflicto de la propia lucha de clases; este sistema tiende al cambio y llegará a él incluso por medios revolucionarios; la cooperación internacional es concebida en un sistema mundial dividido entre el centro y la periferia, y el marxismo cuestiona los procesos cooperativos para denunciar la existencia de una desigualdad sistémica que concede mayores ventajas a los países hegemónicos y perpetúa el abuso sobre la periferia (Jiménez, 2003).

La teoría de la dependencia es otro enfoque es necesario mencionar en el contexto histórico del concepto de desarrollo, y dicho proceso fue descrito ampliamente en los trabajos de

los economistas suecos Magnus Blomström y Bjorn Hettne, quienes aseguran que existe un *conflicto de paradigmas* entre el enfoque modernizante y el enfoque de la dependencia. Así mismo, los autores aseguran que los dos antecedentes inmediatos del enfoque de la dependencia son 1) la tradición crítica sobre el eurocentrismo implícito en la teoría del desarrollo, incluidas las críticas nacionalistas al imperialismo euro-norteamericano y la crítica a la economía neoclásica de Raúl Prébisch y de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe; y 2) el debate sobre el subdesarrollo concebido en América Latina (Blomström y Hettne, 1990).

Theotonio Dos Santos hace un análisis del trabajo de Bloström y Hettne, resumiendo de manera muy concreta la distinción entre las principales corrientes de la dependencia:

- a) La crítica estructuralista de los científicos sociales ligados a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que indagan sobre los límites de una propuesta de desarrollo nacional autónomo. Autores ligados a esta corriente son: Oswaldo Sunkel y gran parte de los trabajos de Celso Furtado e incluso la obra final de Raúl Prebisch, *El Capitalismo Periférico*; se hace alguna mención de Fernando Henrique Cardoso como miembro de esta corriente y aunque en otras ocasiones se le identifica con la siguiente.
- b) La corriente neomarxista. Esta se basa fundamentalmente en los trabajos del propio Theotonio Dos Santos, y otros investigadores del Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile, como Ruy Mauro Marini y Vania Bambirra; se incluye en este grupo a André Gunder Frank, pero con marcadas diferencias en lo referente a la corriente marxista y su posición un tanto estática en cuanto a un esquema de expropiación internacional, separándose así de los neomarxistas.
- c) Cardoso y Faletto también son catalogados dentro de una corriente marxista más ortodoxa debido a que aceptaban el papel positivo del desarrollo del capitalismo y su postura sobre la nula posibilidad del socialismo para lograr un verdadero desarrollo.
- d) Finalmente, el trabajo de André Gunter Frank es colocado fuera las tradiciones marxistas ortodoxas o neomarxistas, cristalizando la teoría de la dependencia (Dos Santos, 2002).

Como podemos ver, algunas corrientes de la dependencia encuentran puntos en común con el marxismo, llevando la crítica más allá del capital internacional y la política monopolista, que ya no eran concebidos como los principales enemigos de la democracia, sino que ese papel le pertenecía al corporativismo y la burguesía burocrática conservadora, que limitaba la capacidad de negociación internacional de los países al interior de un nuevo nivel de dependencia

producto del avance tecnológico y una nueva división internacional del trabajo esbozado en la década de 1970, con la reubicación de la industria mundial (Dos Santos, 1984).

En opinión de los teóricos de la dependencia, la relación Centro-Periferia se encuentra lejos de una cooperación siguiendo intereses mutuos, sino que destaca la subordinación de la periferia (países subdesarrollados) al centro (países desarrollados), y la explotación subsecuente se convierte en un factor determinante para mantener el desarrollo y subdesarrollo dentro del sistema. De acuerdo con estos enfoques, la cooperación es una forma en la que el capitalismo logra auto-preservarse, y el atraso de la periferia es necesario para el progreso del centro (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993).

Estas perspectivas, tienen evidentes elementos del marxismo, como el conflicto de clases y las críticas contra los abusos del capitalismo. Raúl Prebisch, uno de los mayores expositores de la teoría de la dependencia, aseveraba que la cooperación internacional no había cumplido con su objetivo de movilizar los recursos en el interior y contribuir al alivio progresivo del estrangulamiento exterior. Sin embargo, Prebisch se encontraba lejos de victimizar a los países de la periferia y caer de nuevo en el determinismo anacrónico, y no promovía la idea de la autarquía ni el cierre determinante de las economías, y aunque se mantenía renuente sobre las implicaciones del sistema mundial dividido en centro y periferia, aseguraba que sólo mediante la cooperación entre todos los países podía asegurarse la paz mundial, independientemente de las diferentes posturas políticas o sistemas económicos y sociales (Prebisch, 1950).

En una línea similar, el análisis del sistema-mundo explica el desarrollo desigual del capitalismo desde una perspectiva que pretende ser más holística, y añadiendo el elemento histórico y geográfico en cada país. En esta perspectiva espacio-temporal, el sistema mundial se divide en centro, periferia y semiperiferia, así como los periodos de expansión y contracción de la economía. La división internacional del trabajo surge como consecuencia y ubica a los Estados poderosos en el centro, a los países débiles (productores de materia prima) en la periferia, y la semiperiferia está conformada por los países con actividades económicas tanto del centro como la periferia. Immanuel Wallerstein, uno de los más grandes representantes de la teoría del sistema mundo, acepta la cualidad inherente de la cooperación que existe al interior del sistema-mundo moderno, por lo que el surgimiento de una organización interestatal podría significar una mayor estabilidad dentro del sistema, así como podría ayudar a los países a establecer mejores relaciones comerciales a través de la regulación económica dependiendo de su posición dentro del mismo

sistema, sin dejar de generar las condiciones de desigualdad de tipo piramidal en la distribución de la producción. Así, la cooperación al interior del sistema-mundo es planteada como una herramienta para la supervivencia del mismo (Wallerstein, 1998).

1.2 La Cooperación Internacional en los enfoques modernos

Precisamente tras la crisis paradigmática de las relaciones internacionales durante la década de los setenta y hacia el final de la guerra fría, en el contexto de un sistema internacional cada vez más interdependiente y conflictivo, el liberalismo logra un resurgimiento. El neoliberalismo se construye en el marco del *nuevo orden mundial* proclamado por el mundo occidental tras el fin de la guerra fría, y los expositores de esta corriente comenzaron por aseverar la incapacidad del Estado para asimilar los cambios de la modernidad, así como la compatibilidad entre la democracia y el mercado y su relación con el ritmo de la cooperación. Si tradicionalmente el realismo y el liberalismo se mostraban como posturas irreconciliables, no pasa lo mismo con el neorrealismo y neoliberalismo, que de cierta forma comparten una agenda en común, aunque con enfoques determinados sobre ciertos fenómenos o conceptos, que finalmente pretenden explicar la realidad internacional (Salomón, 2002).

Los enfoques integracionistas surgieron precisamente en este contexto de cambios y diálogo, pronunciándose a favor de una colaboración transnacional diversa (cooperación internacional) para hacer frente a los problemas comunes, llevando a los estados a contribuir cada vez en más sectores, dando paso a posturas como la neofuncionalista, que afirma que cuando los estados se ven imposibilitados de proveer bienestar para sus ciudadanos, es necesaria la intervención de instituciones regionales o internacionales (Haas y Schmitter, 1964).

Para hablar del neorrealismo, es necesario abordar los profundos cambios en la postura tradicional. Para empezar, el principal cuestionamiento teórico al realismo es su postura estatocéntrica, siendo Robert Keohane el principal artífice del acercamiento entre el neorrealismo y el neoliberalismo, así como de las críticas transnacionalistas en sus principales obras *Transnational Relations and World Politics* (1971) y *Power and Interdependence* (1977), donde la preponderancia del Estado fue juzgada en el contexto de un sistema internacional cada vez

más interdependiente y que, por tanto, se vuelve insuficiente para describir y explicar la realidad internacional (Suhr, 1997; Keohane, 1989). Sin embargo, autores como Kenneth Waltz debatieron el concepto de la interdependencia asegurando que se trataba de un “mito [que] oscurece las realidades de la política internacional y afirma al mismo tiempo una falsa creencia sobre las condiciones que pueden promover la paz” (Waltz, 1983, p. 93).

El neorrealismo, o realismo estructural, presenta una nueva defensa a la concepción estatocéntrica y a la importancia del poder. El mismo Kenneth Waltz es uno de sus mayores expositores, en su obra *Theory of International Politics*, donde esclarece que, aunque los análisis sobre la realidad internacional pueden combinarse con los trabajos del neoliberalismo, existen diferencias bien definidas en cuanto a los alcances adjudicados a la cooperación, pues si bien el neoliberalismo la ve como una oportunidad de transformar a los estados y al sistema internacional, la postura realista considera más limitada a la colaboración dentro del sistema anárquico, ya que, finalmente, los estados seguirán buscando impedir que los otros estados logren tomar ventajas en sus capacidades relativas de poder (Waltz, 1979). Por tanto, podemos ver que los supuestos principales del realismo se mantienen en cuanto a la concepción del Estado y el Sistema internacional, sin embargo, el neorrealismo reconoce las transformaciones estructurales del sistema mundial como un factor que podría modificar el poder de los estados.

Uno de los mayores aportes de la corriente neoliberal ha sido el considerar que la política internacional no es exclusiva de los estados - una idea que será retomada por el institucionalismo neoliberal y dará paso a la cooperación internacional descentralizada -, sino que es de la incumbencia de otros grupos de interés, corporaciones transnacionales, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Los conceptos del transnacionalismo y la interdependencia serán también los grandes aportes que devendrán en los estudios de la cooperación internacional (Archibugi y Held, 1995).

Robert Keohane (1983) propone el *programa de investigación estructural modificado*, alejándose un tanto de su postura transnacionalista y tomando como base las premisas (matizadas) del neorrealismo; en cuanto a la percepción del estado, lo reconoce como el principal actor internacional, aunque no el único; acepta que los estados actúan racionalmente, aunque sin contar con información completa y donde sus posturas no son inamovibles; acepta también que los estados buscarán poder e influencia, sin embargo, argumenta que las condiciones sistémicas pueden llevarlos a actuar de maneras distintas. El componente neoliberal de la nueva propuesta

de Keohane fue el análisis de las instituciones internacionales, concepto que abarca una amplia gama de modalidades de cooperación internacional, tanto formal como informal, y aceptando la premisa de que la cooperación es posible, y aún más, que las instituciones modifican la propia percepción que tienen los estados sobre sus intereses, dando paso a la cooperación. Steve Smith (1997) resalta la importancia de la influencia y los efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los estados, bajo la premisa de la anarquía del sistema internacional: mientras los neoliberales aseguran que las instituciones internacionales pueden mitigar los efectos de la anarquía, los neorrealistas se oponen.

El neoinstitucionalismo nos ayudará a explicar la forma en la que se construyen los procesos cooperativos con una perspectiva de análisis multidisciplinario, que nos permite analizar el comportamiento del Estado a través de la propia comprensión de la naturaleza del sistema internacional, resaltando el papel de las instituciones y estructuras y cómo éstas pueden cambiar como consecuencia del actuar social (Ayala, 1999).

La perspectiva neoinstitucional, a pesar de reconocer al Estado como el núcleo de la política mundial, reconoce otros actores subordinados a éste; se manifiesta a favor de la cooperación estatal y de las instituciones internacionales con el fin de combatir la anarquía del sistema mundial, mientras observa el respeto a las normas y los principios de reciprocidad, a la vez que aboga por procesos de integración regional y global. A pesar de que reconoce la postura realista de que los estados son entes racionales que calculan los costos de sus acciones y buscan maximizar sus potencialidades, rechaza la tesis realista de la búsqueda del poder, pues asegura que los estados definen sus intereses bajo diferentes condiciones sistémicas. Por ejemplo, y dado que el análisis es más rico dando cabida a agentes no estatales, se entiende a las variaciones institucionales de la política mundial como uno de los factores significativos en la definición del comportamiento de los estados, en especial los modelos de cooperación y discordia en el contexto de las instituciones que exige un mayor nivel de cooperación entre los estados (Keohane, 1993).

El neoinstitucionalismo, entonces, trasciende al neorrealismo en cuanto al concepto de cooperación internacional, ya que este sólo habla de la coordinación de los estados, pero sin hablar de una colaboración y reciprocidad. La cooperación entre estados ahora representa una fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales en procesos institucionalizados, que favorezcan una mayor estabilidad y gobernabilidad democrática dentro de dichos procesos, que puesto que los modelos de comportamiento de los actores estatales

tienden a ser modificados, se convierten en procesos altamente políticos: la cooperación se fundamenta en la complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos que intervienen en ésta (Keohane, 1993).

Robert Axelrod (1986) define, desde el neoinstitucionalismo dos condiciones clave para lograr la cooperación, 1) los intereses mutuos y 2) que las variaciones en el grado de institucionalización logren ejercer cambios sustanciales en el comportamiento del Estado. En este sentido, es necesario resaltar la importancia de la reciprocidad, ya que las reacciones compensatorias (o beneficio esperado) podrían ser la causa del cese de la cooperación. Sin embargo, las asimetrías entre los actores (estados principalmente), han provocado que la reciprocidad no pueda llevarse a cabo cabalmente, lo que se traduce en una desigualdad de costos, oportunidades y obligaciones mutuas (Keohane, 1993).

La brecha de la desigualdad entre los estados ha propiciado múltiples formas de dominación en estos intercambios históricos entre los estados, y dicha explotación de los actores fuertes y sus contrapartes más débiles, es uno de los mayores problemas para lograr una verdadera cooperación. Buscando aportar una solución, Keohane apela a un modelo de *reciprocidad específica* propuesto en la teoría de cooperación de Axelrod, ya que:

(...) demuestra que la racionalidad de la cooperación depende no sólo de las ganancias inmediatas que les esperan a los jugadores, sino también a lo que llama “la sombra del futuro”. Cuanto más importantes son los resultados de los partidos futuros, más sensato resulta para los jugadores renunciar a los beneficios máximos habituales (defeccionando), y en lugar de ello, [llegar a] cooperar (Keohane, 1993, p.195).

Mientras Keohane se acercaba al racionalismo desde el institucionalismo neoliberal, otros autores como Alexander Wendt tomaron una postura distinta, (en ocasiones catalogada como disidente) proponiendo con el constructivismo una nueva postura sobre las identidades sociales, que a su vez construyen los intereses de los estados. Es decir, se aprende a cooperar con relación al proceso de construcción de intereses a través del establecimiento de normas sociales frente a problemas. En opinión de Wendt, la postura neoliberal que sostiene el fomento de las instituciones y los procesos cooperativos a pesar de la anarquía se vería reforzada si contaran con una teoría sistematizada que explicara las transformaciones identitarias y los intereses de los actores como parte de los regímenes e instituciones compartidos (Wendt, 1992). En este sentido, las identidades regionales se abrieron paso en la forma de estructurar las instituciones internacionales, para comenzar a hablar de los aportes de los regionalismos, dados los altos

niveles de interdependencia económica y proximidad geográfica, consideradas como condiciones básicas durante la década de los años sesenta.

Al final de los sesenta, Joseph Nye (1968) comenzó a sugerir que el proceso de integración regional se había incrementado gracias al creciente número de excolonias independientes; a los periodos de distensión de la guerra fría; a la interdependencia económica y al multilateralismo de la apertura comercial. Sin embargo, podemos añadir algunos elementos de la propuesta de Andrew Hurrell (1995, p. 21):

- *Regionalismo*: Es un proceso que envuelve el crecimiento de uniones [y alianzas] informales, así como de transacciones derivadas en particular de la actividad económica, aunque también interconexiones sociales y políticas.
- *Conciencia Regional e identidad*: Es necesaria una mezcla de tradiciones históricas, culturales y sociales, para la prevalencia de este tipo de regionalismo, es decir, una percepción de identidad compartida.
- *Cooperación Regional Interestatal*: Son los estados y los gobiernos los que impulsan y patrocinan los acuerdos para poder atender problemáticas comunes.
- *Integración económica regional promovida por el Estado*: según el autor, esta es la forma más común de regionalismo, donde los gobiernos y los actores con intereses comerciales persiguen procesos de integración económica, con el objetivo de la liberalización comercial, apuntando hacia el crecimiento económico.
- *Cohesión regional*: En el caso en el que los cuatro anteriores procesos lleguen a concretarse, se puede hablar de una unidad consolidada. Gracias a la cohesión política de la agrupación regional, ésta puede llegar a incidir de manera decisiva hacia el interior y en el contexto global.

La noción de nuevos regionalismos surge en la década de los noventa en Finlandia, de la mano de Hettne Björn, András Inotai y Osvaldo Sunkel (2000), que analizan los cambios del fin de la era bipolar y definen al nuevo regionalismo como un fenómeno de integración multidimensional que abarca aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, por lo que trasciende la vieja postura de integración basada en la seguridad o la liberalización comercial. Desarrolla la idea de una identidad como una de las principales preocupaciones de la cooperación y considera la participación del Estado como un eje fundamental de la integración.

De acuerdo con Hettne e Innotai (1994, p. 3) los diferentes niveles de complejidad regional nos acercan cada vez más a la descentralización; reconocen que las regiones son unidades geográficas y ecológicas delimitadas por fronteras naturales; se busca un equilibrio que garantice la seguridad dentro del territorio, que es visto como un sistema de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales, por lo que los elementos identitarios toman más fuerza; la región se convierte también en un mecanismo de cooperación política, económica y militar entre los estados; o incluso se llega a considerar como un vínculo cultural en común; así mismo, la región se concibe como un sujeto activo con capacidad de acción, identidad y estructura propia para la toma de decisiones. Los autores consideran que, en términos políticos, este es un paso evolutivo (y voluntario) de la soberanía nacional hacia una comunidad supranacional, sin embargo, sigue catalogando al Estado como la unidad Central de los procesos de integración regional.

En la época también existen posturas como la de Kenichi Ohmae (1993) que plantea ir más lejos, e impulsa la idea de la reducción del actuar del Estado, y concibe al desarrollo de las regiones como un proceso homogéneo que trasciende las fronteras nacionales. Estas ideas abrieron las puertas a nuevos planteamientos sobre la posibilidad real de una cooperación internacional descentralizada, que concibiera la participación de nuevos actores más allá del estado en la forma de asimilar los cambios del sistema internacional, tomando en cuenta las necesidades específicas de las regiones y poblaciones, que, aunque forman parte de diferentes estados nacionales, comparten problemáticas comunes.

1.3 La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo

En el apartado anterior pudimos observar la constante transformación del concepto de cooperación internacional, dándole cada vez más importancia a distintos actores, y alejándose poco a poco del modelo estatocéntrico. La cooperación internacional surge de las voluntades políticas de los gobiernos locales que ya comenzaban a aventurarse en cierto tipo de modelos de cooperación desde principios del siglo XX, como en el Congreso Internacional de Ciudades en Gante, Bélgica en 1913, que, aunque se encontraban muy lejos de lograr los niveles de

cooperación descentralizada actuales, sembraron precedentes históricos para la misma (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2013), que surgió como argumento en las discusiones de los altos foros políticos hacia finales del siglo XX y que tomaría fuerza a principios del siglo XXI.

Para tener un contexto más profundo sobre la cooperación internacional para el desarrollo, es necesario resaltar que la propia definición de cooperación ha tenido un proceso de constante transformación a lo largo de su historia, y como hemos constatado, ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas. Sin embargo, podemos comenzar por considerar la definición de Todaro y Smith del desarrollo como:

Un proceso multidimensional compuesto por grandes transformaciones de las estructuras sociales, de las actitudes de la gente y de las instituciones nacionales, así como por la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza absoluta (Todaro y Smith, 2005, p.128).

Debemos entender la cooperación para el desarrollo como un concepto histórico, y como un concepto con miras hacia el futuro, como aseguran Celorio y López de Munain, que consideran estas como las dos características principales de la cooperación, dada su evolución histórica, respondiendo a las convicciones, necesidades, expectativas y posibilidades predominantes según la época, a la vez que significan una perspectiva de lo que se quiere lograr en el futuro, “(...) pensar en desarrollo es pensar en el futuro” (Celorio y López, 2006, p. 77).

Lizbeth Duarte y Carlos González (2014, p. 118) identifican ciertos elementos que consideran inherentes a la cooperación internacional para el desarrollo, y estos son:

- Responde al criterio de la corresponsabilidad.
- Se basa sobre el criterio de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana.
- Comprende actuaciones tanto de actores privados como públicos.
- Debe responder a prioridades.
- Deben existir metas y estrategias comunes.
- Busca existencia de un diálogo claro y constante entre las partes que permita armonizar intereses.

- Idealmente, no debe implicar intromisión del cooperante en la política interna ni externa del país receptor.

Una definición ampliamente aceptada de la cooperación internacional para el desarrollo es la que proponen Gómez y Sanahuja, quienes la describen como:

(...) conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países con diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. (Gómez y Sanahuja, 1999, p. 17)

Dentro de la complejidad del actual sistema internacional, resulta difícil dudar de la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo, y se ha alcanzado el punto en el que se ha podido conformar un sistema y una red de actores compleja, que incluye una amplia variedad de instituciones, organismos y mecanismos que van orientados hacia el mismo objetivo (Duarte y González, 2014).

Como hemos visto, el neoinstitucionalismo demostró ser una plataforma efectiva para la participación de los agentes subnacionales a la par de los estados – que siguen ocupando un papel central en la política internacional- en los modelos de cooperación para el desarrollo. Bajo esta primicia, y ligados a la teoría de la interdependencia compleja, puede afirmarse que las relaciones entre los actores internacionales están cada vez más abiertos a la proposición de una nueva agenda internacional de competencia de todos los niveles de la estructura administrativa del Estado, reconociendo una distinción cada vez más angosta entre la política exterior y la política doméstica (Keohane y Nye, 1998).

En Francia y España se define como la acción en materia de cooperación internacional para el desarrollo aquella que llevan a cabo los entes públicos territoriales no centrales; ya sean demarcaciones territoriales, regionales, diputaciones, provinciales, ciudades e incluso los fondos que concentran los recursos y desempeñan las actividades de determinadas administraciones subnacionales de carácter público (Ribero, 1998).

Como punto comparativo, podemos añadir la definición de la Comisión Europea, que se refiere a la cooperación internacional descentralizada de una manera más amplia, horizontal y participativa, o sea, como una herramienta social orientada hacia procesos cooperativos que permitan la interacción de una amplia gama de actores que busquen alcanzar una dimensión internacional en sus acciones políticas, económicas y sociales – también definidos como procesos de internacionalización - y que parten desde la base de lo local o regional (Díaz, 2008).

Dado que el término de *paradiplomacia* ha causado polémica entre los estudiosos de las relaciones internacionales, es necesario mencionar que, en adelante, cada vez que sea utilizado será una referencia a la acción internacional de los gobiernos subnacionales, definición que cuenta con una mayor aceptación como parte del lenguaje técnico, y aunque ésta no es absoluta, coexiste con definiciones claramente diferenciadas y con distintos alcances. Aguirre Zavala (2000) se opone al término argumentando que éste se encuentra cargado de un exceso de textualidad y dentro de un halo de indefinición y ambigüedad, y critica que su uso se debió principalmente a la moda discursiva en los años ochenta.

Sin embargo, Leonardo Díaz Abraham (2008), defiende el término como la simple definición de “las relaciones internacionales – y en determinados casos, la política exterior – de los gobiernos no centrales”. Evidentemente, dentro del concepto de paradiplomacia cabe también la cooperación internacional descentralizada, por lo que el concepto será utilizado cuando se considere pertinente en esta investigación.

Así como la participación de las entidades federativas y municipios al sistema internacional es un fenómeno de las relaciones internacionales relativamente nuevo, llama la atención dada la trascendencia del ejercicio de las relaciones exteriores, más allá de los privilegios de los Estados. Sin embargo, los gobiernos locales han tenido una participación en la escena internacional en los rubros económicos, culturales, educativos y de seguridad en sus respectivas localidades, acciones que muchas veces han sido denominadas como paradiplomacia. Al fin y al cabo, el mundo ha pasado por una serie de transformaciones, cambios institucionales, jurídicos, sociales, económicos, políticos y democráticos que han abierto las puertas para la consolidación de los gobiernos locales como actores internacionales reconocidos por sus respectivos sistemas políticos, con base en un sistema jurídico a favor de su internacionalización (Arana, 2015).

Según el Dr. Ernesto de Marsilio (2011), es esencial distinguir entre los actores de la paradiplomacia: las unidades subnacionales y las entidades externas. Las Unidades subnacionales se entienden como aquellas divisiones político-administrativas de un Estado Nacional, como unidades de Estados Federados, ya sean provincias, regiones, etcétera; de la misma forma, las unidades locales (municipales) forman parte de las unidades subnacionales, así como también las asociaciones de Estados federados o de las unidades locales. Mientras que las entidades externas

incluyen unidades similares a las provincias y municipios, y abarca también a las organizaciones internacionales, empresas transnacionales, e incluso otros Estados Nacionales.

El término ha evolucionado con los años, y actualmente puede usarse para referir a la paradiplomacia universitaria, paradiplomacia de los pueblos indígenas, o paradiplomacia étnica, refiriendo a las distintas realidades regionales y vinculando al mundo desde el multiculturalismo y el pluralismo político, jurídico y social (Marsilio, 2011). La creciente participación en procesos descentralizados no significó el desconocimiento de la normatividad de los gobiernos centrales, sino la apertura a la posibilidad de la proyección internacional de las comunidades locales, necesaria para hacer funcionar las políticas económicas locales o regionales en concordancia con el desarrollo global.

En este contexto, el concepto de cooperación internacional descentralizada puede ser definida desde el ámbito más cercano al *desarrollo local*, que vincula dos o más instituciones y/u organizaciones pertenecientes a territorios definidos, y donde se identifica principalmente por la vinculación entre los territorios bajo determinadas funciones, que por lo general implican el papel de uno como facilitador de apoyo técnico y financiero, y que busca favorecer iniciativas de aplicación local para el desarrollo del segundo actor (Grandas, 2014).

Es necesario puntualizar que el proceso de institucionalización de la cooperación internacional descentralizada ha sido un proceso tanto al interior de los estados, como condicionado al por el contexto internacional. Los autores Enríquez y Ortega (2007), rastrean su origen hacia el segundo periodo de posguerra, dados los procesos de hermanamiento que buscaban la reconciliación de las diferentes regiones del mundo, además de Europa. Dichos procesos tienen su auge durante la década de 1980, en la que se extiende a otras regiones como Asia y América, y evidenciados en gran medida por la movilización de recursos por parte de diferentes entes subnacionales (Socas y Hourcade, 2009).

Podemos entonces hablar de una cooperación internacional descentralizada institucionalizada, dado que existe una actividad que sigue determinadas reglas y protocolos, que van más allá de la costumbre: reglas que surgen por el interés compartido de los actores; acuerdos y contratos que establecen incentivos y limitantes; así como fijan procedimientos a seguir, rutinas y convenciones a las que apegarse; mismas que derivan en cambios en las relaciones de poder y en la evolución de dichos procesos. Los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las asociaciones de municipios y las actividades interinstitucionales enmarcadas en la participación

en redes de cooperación, son para Grandas (2014) una dinámica clara de la cooperación internacional descentralizada bajo un modelo institucional. El elemento más importante que tenemos que considerar, es que la institucionalización es un proceso constante y que nunca termina.

En la actualidad, dada la importancia de la evolución en la cooperación internacional, así como sus manifestaciones y mecanismos, y como marco teórico para su estudio, se puede aplicar la noción de régimen internacional. Krasner (1982, p.186) acuña esta categoría definiéndola como: “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales”. Con certeza, en la gestión y la agenda pública local (descentralizada) se encuentran diversos actores, cada uno con demandas que buscan en la cooperación internacional para el desarrollo una herramienta de primera línea.

Siendo el Estado el actor central en la dirección del desarrollo, se ha excluido frecuentemente al amplio crisol de actores que participan del mismo. Durante los años ochenta, este enfoque estatocéntrico y vertical fue duramente cuestionado y criticado dada la inconsistencia con el contexto de la época. Múltiples instancias, organizaciones e instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales comenzaron a crearse un espacio para el compromiso directo con los actores de la sociedad civil. El pluralismo institucional, el desarrollo participativo y la descentralización se convirtieron en los conceptos de moda (Duarte, González y Mesa, 2014).

En este contexto, la Unión Europea introdujo el concepto de *cooperación descentralizada* – por primera vez y de manera institucional - en la IV Convención de Lomé, que permite por primera vez que una gran variedad de actores ajenos al gobierno central pudiera utilizar los recursos de Lomé. Siendo que, anteriormente, dichos recursos eran monopolio de las agencias del gobierno central. Sin embargo, tras su reconocimiento como actores válidos, la sociedad civil y organizaciones no-gubernamentales pasaron a ocupar un lugar preferente como *tercer sector institucional*, junto al Estado y las empresas. Así, la Cooperación Descentralizada fue una de las innovaciones institucionalizadas en la firma de la IV Convención de Lomé de 1989. Dicho acuerdo jurídico de asociación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico, preparó el terreno para que distintas organizaciones de carácter económico, social y cultural – y ajenas a la burocracia centralizada – presentaran proyectos de desarrollo y logran

obtener fondos de Lomé, que lograron obtener una mayor participación de organismos de la sociedad civil, ahora representados como actores válidos de la cooperación internacional (Duarte, González y Mesa, 2014).

El ejemplo de la Convención de Lomé nos deja constatar la necesidad de transformar el paradigma de desarrollo actual; en un medio internacional donde los gobiernos locales toman las riendas de la discusión política en los diferentes foros de participación y suman esfuerzos desde la cooperación descentralizada para aplicar desde primera línea aquellas políticas públicas que pretenden redireccionar el rumbo hacia el desarrollo sostenible, inclusivo y con una visión hacia las futuras generaciones. Así, los diferentes actores ya no son sólo espectadores de la política internacional, e incluso con aquellos temas que antes eran considerados de política interna, como la agricultura, la salud, la política energética o los asuntos fiscales y de derechos humanos. Eugenio Zapata (2008, Pp. 13-14) resume los principales factores, planteados en el análisis de Leonardo Díaz Abraham, que han contribuido a la rápida internacionalización de los gobiernos locales. Estos son:

1. La descentralización administrativa de los estados nacionales.
2. La desconcentración de la administración pública central.
3. La exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local.
4. La liberalización de las economías y el auge de los procesos de integración en bloques.
5. Una mayor participación de la sociedad civil dentro y fuera de las fronteras nacionales.
6. Las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de los medios de comunicación.

Esta búsqueda de espacios políticos se ha convertido en una verdadera batalla para lograr la incidencia necesaria para dar solución a diferentes problemáticas que no siempre están en concordancia con los intereses nacionales, pero que son de vital importancia en las regiones o localidades. Díaz Abraham (2008) asegura que, dado que el Estado Nacional no siempre puede cumplir con las demandas y expectativas de la ciudadanía en las particularidades de lo local, la internacionalización de los gobiernos locales se ha vuelto inevitable.

En el siguiente capítulo, se retomará la perspectiva y el modelo de acción de la cooperación internacional descentralizada para analizar el caso específico de México y describir cómo dichos cambios en el medio internacional también llegaron a afectar la propia legislación mexicana y se dio paso a un profundo proceso de internacionalización en todos los niveles de gobierno dentro del territorio.

CAPÍTULO 2

COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

Los cambios en el mundo y la intensificación del proceso de globalización han incorporado nuevos actores al sistema internacional con la capacidad de influir en la compleja multipolaridad. El objetivo compartido del desarrollo global ha impulsado a las entidades federativas a sumarse a los procesos de modernización de la política mundial, siguiendo la línea de su respectivo Estado-Nación, buscando obtener beneficios propios mientras cumple de forma paralela con las estrategias de desarrollo dentro de las normas establecidas, en una especie de agenda transversal, desde lo internacional, pasando por lo nacional y aterrizando en lo local.

En este capítulo se tratará de los orígenes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el mundo, así como la vertiente de la Cooperación Descentralizada que buscaba atender a temas específicos de las localidades y regiones para alcanzar el progreso, a la vez que se minimiza el papel del territorio y pasa a considerarse un mero factor circunstancial en el paradigma estructural del desarrollo (Ponce, 2011). Así como los cambios en la concepción de la Cooperación en la década de 1960 y la implementación de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la década de 1970, que sería la medida permanente de cooperación entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo durante el periodo de la guerra fría.

Habiendo explicado el argumento de la cooperación internacional descentralizada en el contexto internacional, seguiremos con el caso mexicano desde una perspectiva regional, gracias a la cooperación transfronteriza de los estados del norte de México y sus homólogos al sur de Estados Unidos, llevando los asuntos transfronterizos a una nueva etapa de cooperación en la década de 1980. Siguiendo esta línea, se abordará también el contexto internacional que motivó semejantes transformaciones, como el cambio de paradigmas y el desarrollo de los nuevos regímenes internacionales tras el fin del sistema bipolar y el impacto de la globalización en la década de 1990.

El caso mexicano nos dará también la posibilidad de analizar los cambios en el marco jurídico internacional que llevaron a la adecuación de la propia legislación mexicana para poder

formar parte de las transformaciones globales en pleno siglo XXI; yendo desde el uso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para poder generar procesos de cooperación descentralizada, los nuevos organismos que incentivaron dichos procesos, así como la Ley sobre Celebración de Tratados y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se menciona también la Adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible y el más reciente reconocimiento del decreto de creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en donde se invita expresamente a la participación de los gobiernos subnacionales a participar en dicha agenda.

Como se menciona en el capítulo anterior, la participación de las entidades federativas y municipios al sistema internacional es un fenómeno de las relaciones internacionales relativamente nuevo, y el caso mexicano no es la excepción. En el ejercicio de las relaciones exteriores, México ha pasado por una serie de transformaciones multidisciplinarias que siguen la lógica del sistema internacional con cambios que van desde lo institucional, jurídico, social, económico, político y hasta en términos de democracia, abriendo así las puertas para la acción internacional de los gobiernos locales como actores internacionales reconocidos por el sistema político mexicano (Arana, 2015).

La formalización de la acción internacional de los gobiernos locales tiene sus inicios a principios del siglo XX (1913). Durante el impulso de las nuevas agrupaciones internacionales, nace la *International Union of Local Authorities* formada principalmente por municipalidades europeas, y aunque la IULA se quedó en el plano de las buenas intenciones y acciones limitadas por la realidad internacional hasta ya muy avanzado el siglo XX, sí puede ubicarse como la semilla que, a lo largo del siglo pasado, iría gestando las relaciones entre localidades pertenecientes a distintas soberanías, y logrando por primera vez que esta forma de cooperación internacional fuera reconocida ante un foro internacional. Así la Sociedad de las Naciones, adoptó el 20 de septiembre de 1924 en el Congreso de Ámsterdam, la resolución por la que reconocía las relaciones directas entre los municipios de diversos países como una forma de cooperación que promovía los ideales fundamentales de la propia Sociedad de las Naciones, sin salir de la normativa estricta de la soberanía de sus respectivos Estados. La *International Union of Local Authorities*, junto a la *Federación Mundial de Ciudades Unidas* integraron en 2004 la organización *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, y siguen actuando bajo el reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas (Ponce, 2011)

Pueden considerarse también como antecedentes subsecuentes la Resolución 2058 de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el 16 de diciembre de 1965 en la XX sesión de la Asamblea General del organismo, y en la cual se reconocía el hermanamiento entre ciudades como uno de los medios de cooperación internacional que las Naciones Unidas habrían de fomentar de manera permanente. Dicha resolución retoma a su vez las consideraciones de la Primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, celebrada en la capital de Senegal, Dakar, en abril de 1964, en donde se había reconocido a los hermanamientos como una herramienta de cooperación internacional descentralizada; así también refieren a la Resolución 1028 (XXXVII) del Consejo Económico y Social de 1964, donde se sugiere de nueva cuenta el promover el hermanamiento entre ciudades como un mecanismo efectivo de cooperación internacional.

En la Resolución 1217 (XLII) del Consejo Económico y Social, del 1ro de junio de 1967, incluso se considera la participación de organizaciones no gubernamentales como organismos útiles para facilitar los procesos cooperativos, y se aconseja al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tener presente la experiencia de los mismos en la preparación y ejecución de proyectos de cooperación. Dichas consideraciones fueron expuestas de nueva cuenta en la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, y en su Resolución 2861, aprobada en el pleno de la asamblea el 20 de diciembre de 1971, se solicitaba al entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, U Thant, explorar aquellos mecanismos que promovieran la renovación de los métodos de cooperación existentes con el objetivo de facilitar la participación de los actores y colectividades locales y regionales en el desarrollo global.

Como puede observarse, la postura del mundo comenzaba a cambiar en cuanto a la importancia de la acción internacional de los actores locales, considerando que el desarrollo tendría que extender su campo de acción a la vez que profundizaba y focalizaba sus objetivos.

Algunos autores comienzan a definir los factores determinados que dieron paso a la participación de los gobiernos locales de México en el medio internacional, comenzando por el creciente impacto de la globalización en la década de los ochenta; el segundo factor fue la apertura de la democracia mexicana, con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional en el estado de Baja California, pues los gobiernos mexicanos se habían mantenido históricamente sin variaciones partidistas, siendo el Partido Revolucionario Institucional el partido mayoritario hasta entonces; el tercer factor fue una corriente de descentralización de las

políticas públicas de promoción económica y turística, impulsado por el gobierno federal, dando mayor rango de acción a los gobiernos locales; el cuarto factor fue el incremento del flujo de migrantes mexicanos hacia el exterior, especialmente hacia Estados Unidos (Velázquez, 2006); el quinto factor comenzó a finales de los ochenta y principios de los noventa, con el advenimiento de los nuevos regímenes internacionales como nuevos modelos de integración de los Estados-nacionales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Unión Europea y el Mercosur, cambiaron la dinámica de administración de los gobiernos locales, que ahora buscan asegurar inversiones e intercambios comerciales dentro de los círculos mercantiles nacionales e internacionales (Ponce, 2011).

La creciente participación en procesos descentralizados no significó el desconocimiento de la normatividad de los gobiernos centrales, sino la apertura a la posibilidad de la proyección internacional de las comunidades locales, necesaria para hacer funcionar las políticas económicas locales o regionales en concordancia con el desarrollo global.

Ponce (2011) propone entonces un sexto factor, el de la necesidad de vinculación de la política exterior con la política interior del Estado-Nación, dado que muchas veces los problemas de desigualdad entre las diferentes zonas geográficas del país plantean una fuerte incongruencia con la proyección internacional. Sin embargo, Ponce señala que, históricamente, las entidades locales han mostrado un mayor dinamismo en la *cooperación transfronteriza* en aquellas localidades donde se comparte una frontera nacional. Estos estados abren diálogos de corte regional binacional para enfrentar sus problemáticas en común.

2.1 Origen institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la inclusión de los gobiernos locales: camino hacia la descentralización

El periodo entre guerras trajo consigo el reconocimiento de las relaciones entre municipalidades, pero los cambios económicos, geopolíticos, tecnológicos y sociales que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial, fueron factores determinantes para impulsar los procesos de cooperación, la premura del cambio se volvió el enemigo común, y las alianzas fueron inevitables en el sistema bipolar que se consolidó unos años después. El enfrentamiento ideológico-militar entre las

grandes superpotencias trazó un nuevo marco de acción internacional donde el poderío militar era entendido como cuestión de seguridad nacional, y la cooperación como una herramienta para mantener la paz entre las naciones (Ponce, 2011).

Esther Ponce (2011) señala que este nuevo sistema se descentraliza de Europa, compartiendo su predominio con los Estados Unidos y la Unión Soviética, como nuevas superpotencias. Al incluir nuevos estados de diversas latitudes, la globalización del sistema es inevitable. Así también, la autora resalta el papel de la descolonización de Asia y África en la reestructuración del antaño sistema eurocéntrico. En este contexto internacional de grandes cambios, se llevan a cabo los primeros hermanamientos, que bajo ideales platónicos buscaron enfrentar el futuro con la formación de alianzas entre ciudades y regiones que anteriormente habían sido aliados durante la guerra, e incluso aquellos que se habían enfrentado mutuamente, como algunas ciudades británicas y norteamericanas que se aliaron con ciudades francesas y alemanas para asegurar la reconciliación a través de la cooperación. El ejemplo de la ciudad de Dijon en Francia y la ciudad rusa de Stalingrado, también reflejó las posibilidades de entendimiento entre municipalidades de la Europa Occidental con la Europa del Este.

Los temas en común apenas alcanzan las cuestiones culturales compartidas, o problemas muy locales que generan lazos de amistad naturales. Organizaciones como la *International Union of Local Authorities* extendieron sus alcances, y la práctica se repitió en otras organizaciones regionales e internacionales como la Unión Internacional de Alcaldes en 1948, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 1951, la Federación Mundial de Comunidades Unidas (FMVJ/UTO) en 1957, y la Conferencia Permanente de Poderes Locales en 1961 (Ponce, 2011).

En Europa, también se usaron estas herramientas de cooperación para acelerar los procesos de unificación a través de foros y conferencias, e incluso se llegó a la conformación de las primeras instituciones internacionales como la EUREGIO, que fue la primera organización transfronteriza, fundada en 1958 por numerosas ciudades de Alemania y Holanda, o la organización *Regio Basiliensis*, entre Alemania, Francia y Suiza, fundada en 1963, para la planificación y cooperación conjunta en temas económicos, políticos y culturales (Blatter y Clement, 2000).

La década de 1960 trajo consigo la atención de las Naciones Unidas hacia el tema del desarrollo después de haber admitido 17 nuevos miembros a la organización, siendo el mayor número de estados miembros admitidos en un solo año, y representando la primera oleada de

países independientes que vendrían a modificar radicalmente la composición de las Naciones Unidas. En 1960, el mayor problema para el desarrollo era erradicar el hambre, por lo que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) encabezó los esfuerzos internacionales para abordar el tema en los nuevos estados miembros provenientes de África, Asia-Pacífico y el Caribe (recién independizados). Se llegó a la conclusión de que la mejor manera de acabar con el hambre en el mundo era impulsando una aceleración eficaz del desarrollo económico. Una vez que se hubo reconocido que el problema no se reducía simplemente a la lucha contra el hambre, y gracias a la iniciativa del presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, la Asamblea General proclamó, el 19 de diciembre de 1961 con la Resolución 1710(XVI), el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (Crónica ONU, 2007).

En este marco, y con el objetivo de apoyar a los estados en su lucha contra la pobreza, crear oportunidades para el progreso, el fomento de nuevas herramientas de gobernanza y otras funciones de ayuda al desarrollo, nace en 1960 la Asociación Internacional para el desarrollo. Esta asociación compone uno de los brazos del Banco Mundial que buscaba el apoyo de los países desarrollados para aquellos en “subdesarrollo” (COSUDE, 2017).

Otros organismos internacionales como los bancos regionales, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y el Programa Mundial para la Alimentación, comenzaron a formar una compleja maquinaria multilateral de cooperación internacional. De manera bilateral también se impulsaron procesos similares en Estados Unidos, con la Agencia para el Desarrollo Internacional, El Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo en Francia y el Ministerio del Desarrollo de Ultramar en Reino Unido (Ponce, 2011). A su vez, la OCDE decide crear el Comité de Ayuda al Desarrollo (*Development Assistance Committee, 2000*) como una organización de donantes bilaterales, para llevar a cabo la asistencia para el desarrollo.

Esther Ponce (2011) señala que en la época se consideraba al desarrollo como un proceso lineal englobado bajo el concepto central de la modernización, en donde la ayuda al desarrollo formaba parte fundamental de las relaciones Norte-Sur. La percepción de que el desarrollo era un proceso continuo y la creencia de que los países del Tercer Mundo se encontraban en una etapa previa al desarrollo, eran las bases que impulsaron la cooperación en aras de lograr la

transición estructural de los países en vías de desarrollo, recorriendo la misma senda que los países industrializados.

En tal orden de ideas, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió varias resoluciones para incentivar el apoyo a las campañas enfocadas a erradicar el hambre, el analfabetismo y el subdesarrollo. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron insuficientes, los avances limitados y los objetivos fundamentales del Decenio para el Desarrollo aún quedaban muy lejos. Reconociendo las crecientes necesidades de los países en desarrollo, y en el contexto del 25 aniversario de las Naciones Unidas, la Asamblea General proclamó el 24 de octubre de 1970 el “Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, comenzando el 1ro de enero de 1971, junto a la “Estrategia Internacional del Desarrollo” como medio para lograr los objetivos del segundo decenio (Crónica ONU, 2007).

El segundo decenio para el desarrollo se caracterizó por el llamado de las Naciones Unidas para transferir parte importante de los recursos financieros a los países en vías de desarrollo a través de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD); los países desarrollados tenían el compromiso de ofrecer un mínimo del 0,7% de su producto interno bruto para dicha asistencia y debían lograrlo en los primeros cinco años del decenio, junto a la adopción de medidas que promovieran la ayuda a los países menos adelantados (Crónica ONU, 2007). Este objetivo sólo fue cumplido por cinco países al finalizar el periodo establecido para lograrlo: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia. Alemania logró unirse al reducido grupo hasta el 2016, y ningún otro país ha alcanzado la meta hasta ahora (Naciones Unidas, 2017).

No obstante, los esfuerzos del segundo decenio para el desarrollo se toparon con una serie de acontecimientos en el contexto internacional. En 1971 el mundo se sumió en una crisis financiera con el colapso del patrón oro; esto a su vez tuvo repercusiones en los precios del petróleo y se suscitó una consecuente tendencia inflacionista, agravada por el estallido de la guerra de Yom Kippur en Oriente Medio en 1973; el posterior embargo impuesto por algunos miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el desplome de las materias primas en 1974, dejó ver el deterioro del entorno económico del mundo (Crónica ONU, 2007).

En su resolución 3348 (XXIX), del 17 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la gravedad de la crisis alimentaria, y su repercusión principalmente sobre las poblaciones de los países en desarrollo (dos tercios de la población mundial); reconoció

también que es en estos países donde viven la mayoría de las personas hambrientas y se producen alrededor de un tercio de los alimentos del mundo. Dicho desequilibrio amenazaba con aumentar en los siguientes diez próximos años, representando graves repercusiones económicas y sociales, además de comprometer gravemente los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Buscando mitigar el problema alimentario global en el marco del desarrollo y de la cooperación económica mundial, se aprobó la “Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición”, y se convertiría en otro de los antecedentes fundamentales para la cooperación descentralizada, ya que invitaba a todos los países “pequeños o grandes, ricos o pobres” a participar en las decisiones relativas al problema alimentario.

En este punto es importante señalar los cambios en el enfoque estatocéntrico del sistema internacional. Como hemos mencionado antes, el enfoque de las relaciones internacionales había ido cambiando paulatinamente y se hizo notorio cuando las cuestiones de la alta política (diplomático-militares) comenzaron a perder fuerza frente a los asuntos de carácter económico, social, tecnológico, humano, entre otros. La importancia de los temas de la “baja política” en las agendas de política exterior y en general, en la agenda internacional, trae consigo la participación de un mayor y más diverso grupo de actores. Los organismos internacionales, foros y conferencias mundiales interactúan cada vez más de cerca con los ministerios internos en temas especializados, dada la mayor capacidad de éstos para asimilar e instaurar determinadas actividades al margen de los ministerios de Relaciones Exteriores (García, 1992).

Los nuevos actores en el medio internacional incluían grandes multinacionales, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión, opinión pública e incluso individuos. En este contexto, se incrementan las relaciones interinstitucionales transnacionales entre las burocracias gubernamentales homólogas en distintas actividades, en ocasiones trabajando al margen de los respectivos ministerios de asuntos internacionales de sus respectivos gobiernos centrales. Así, los años siguientes se identificaron por el resonante eco del fenómeno subestatal a nivel internacional, es decir, la acción internacional de las autoridades locales (García, 1992).

Dicho fenómeno es resaltado por Esther Ponce (2011) cuando puntualiza el claro [y necesario] vínculo entre la política interior y la política exterior de los estados. Es precisamente en la agenda internacional donde se menciona la necesidad de incluir a los actores subestatales dada la competencia compartida de los temas a tratar, como la protección ambiental, los asuntos

migratorios (en zonas fronterizas, principalmente), las relaciones laborales, la sanidad, el creciente proceso de urbanización, el bienestar social, etcétera.

Un claro ejemplo de dicha vinculación lo presenta la aceleración de la urbanización del mundo, principalmente debido al crecimiento descontrolado de las ciudades en el “Tercer Mundo” junto a una serie de problemas resultado de las políticas de industrialización y modernización económica impulsadas desde 1950. La primera gran Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos se llevó a cabo en 1976, en Vancouver, Canadá, y el enfoque de la misma fueron los problemas de las ciudades, en particular de los países en vías de desarrollo. Los países comenzaron a ocuparse del desarrollo urbano tanto al interior de sus fronteras como hacia el exterior de las mismas, dando paso a la focalización de los organismos internacionales hacia el desarrollo urbano local en colaboración con las ciudades. Así, el 19 de diciembre de 1977, se establece la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – antecedente principal del actual ONU-Habitat -, donde también se incluye un apartado (VIII) para la cooperación con organizaciones no pertenecientes al sistema de naciones unidas, con el fin de aprovechar la experiencia (*know how*) en el tema suscrito (Organización de las Naciones Unidas, 1977).

Por su parte, varios organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, trataron el tema urbano directamente con las ciudades y gobiernos locales, impulsando esta forma de cooperación directa con los actores subnacionales (Rondelli, 1992). Otro ejemplo de esta práctica fue el Programa de Gestión Urbana del Banco Mundial, que dio inicio en 1986, con una duración prevista de diez años, y teniendo por objetivos geográficos distintas localidades en América Latina, el Caribe, Asia, África y algunos estados árabes (Lozano, 1997).

Asimismo, se fomenta la cooperación en temas de urbanización como el inicio de un análisis más profundo entre ciudades del Norte y del Sur, tomando en consideración los profundos cambios de la década de 1980. Tanto los problemas de desarrollo que fueron manifestando las megalópolis en expansión del mundo subdesarrollado, como los procesos de descentralización y de democratización de diversos países de América Latina, llevando a las autoridades locales a tener que afrontar los retos de la urbanización por ellos mismos. Así como las ciudades se dirigen a sus autoridades centrales procurando el bienestar de sus ciudadanos, así mismo se dirigirían a los actores internacionales cuando se hace más evidente que la participación

internacional es un factor clave para lograr ese bienestar. Los acuerdos de cooperación entre ciudades, los hermanamientos con aliados estratégicos, la conformación de redes y asociaciones de gobiernos locales son un gran ejemplo de esta acción internacional desde la plataforma de lo local, buscando resolver los desafíos compartidos a nivel regional, bilateral o multilateral (Ponce, 2011).

El 5 de diciembre de 1980 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Nueva Estrategia para el Tercer Decenio del Desarrollo [Resolución 35/36], estableciendo nuevas metas para la década de 1980, en vista del fracaso obtenido en las últimas dos décadas de compromisos internacionales, ya que los países desarrollados no habían aplicado las medidas de la estrategia predecesora. En este nuevo intento se establecieron medidas políticas que ampliaban y complementaban lo acordado para el Segundo Decenio, y estableció como fecha límite el año de 1990: tasas de crecimiento para los países en vías de desarrollo del 7,5% del PIB; crecimiento del 8% de las exportaciones; tasa bruta de inversión del 28% y tasa bruta de ahorro interno del 24% del PIB; financiamiento en condiciones favorables para alcanzar y sobrepasar el 0,7% del PIB de los países en desarrollo; de nueva cuenta se plantea la reducción y eliminación de la pobreza, así como la reducción de las tasas de mortalidad; un cambio estructural a nivel internacional, incluido el pronto establecimiento del nuevo orden económico internacional; y la introducción de cambios institucionales y mecanismos internacionales. Sin embargo, en la evaluación del Tercer Decenio llevado a cabo en 1984, la Asamblea declaró que, diez años después del llamamiento a un nuevo orden económico internacional, éste no se había instaurado, y de nueva cuenta no se había cumplido con los objetivos fijados para el Tercer Decenio.

2.2 Contexto nacional e internacional en el nuevo sistema multipolar

Es importante hablar de los procesos de descentralización y de democratización que tuvieron lugar en México en esta época, siendo la década de 1980 el momento en el que México da el paso del modelo de desarrollo con base en la sustitución de importaciones hacia una mayor apertura económica. Recordemos que desde 1947, México había seguido un modelo proteccionista que imponía restricciones cuantitativas a las importaciones y a sustituir con impuestos *ad valorem*

las restricciones existentes (Cárdenas, 1999). El proteccionismo tenía por objetivo el crecimiento industrial hacia adentro, mismo que permitió el acelerado crecimiento alrededor de los grandes centros de consumo. A su vez, este modelo de desarrollo regional provocó el rápido crecimiento urbano en términos de servicios comerciales, financieros y educativos, por lo que el flujo de población proveniente de los sectores como el agrícola y el minero (castigados por el proteccionismo industrial) se volvió continuo y ascendente (Gillén, 2013).

El gobierno de López Portillo comenzó a abrir paso a reestructuraciones al interior de la estructura gubernamental, al tiempo que apostaba ampliamente por la industria petrolera, mientras seguía ampliando el gasto público buscando la generación masiva de empleos, aprovechando los precios vigentes; el tamaño del gobierno siguió creciendo, con 77 organismos descentralizados, 450 empresas con mayoría accionaria estatal, 54 con inversión minoritaria y 199 fideicomisos y fondos. La enorme inversión pública fue financiada con deuda externa y amparada por el oportuno descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en territorio mexicano, justo en el momento en el que los precios de los hidrocarburos repuntaban en los mercados internacionales (Congreso de la Unión, 2005).

A finales de la década de 1980, y con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el impulso a la agenda internacional se hizo evidente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el seguimiento de las recomendaciones de instancias internacionales en cuanto a la apertura económica y la privatización de las empresas públicas. Al interior de la administración se aprobaban nuevas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con el objetivo de promover elecciones más limpias, así como la instauración de tres nuevas instituciones para el efecto: el Instituto Federal Electoral (IFE), un nuevo Registro Federal de Electores y el Servicio Profesional Electoral (de carácter civil y encargado de la administración de los procesos electorales) y el Tribunal Federal Electoral (Congreso de la Unión, 2005). Este y otros factores políticos y sociales dejaron ver los primeros cambios, específicamente en 1989, con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), para gobernar el estado de Baja California, siendo el primer gobernador militante de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); así como también un incremento en las prácticas descentralizadas de promoción económica y turística desde los estados federados (Velázquez, 2006).

La génesis de la paradiplomacia mexicana comienza precisamente con la atención a estos temas, así como abordando la cuestión migratoria en la relación transfronteriza entre México y Estados Unidos. Las relaciones internacionales formales entre las entidades federativas que comparten la frontera norte con Estados Unidos se realizaron a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos de México-Estados Unidos, cuyas reuniones comenzaron también en 1980 (Arana, 2015). Dicha Conferencia lleva por objetivo optimizar la comunicación y cooperación transfronteriza entre las Entidades Federativas Mexicanas (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León) y los Estados fronterizos de Estados Unidos de América (Arizona, California, Nuevo México y Texas), donde convergen los esfuerzos para atender temas como cruces fronterizos, agricultura, desarrollo económico, educación, salud, energía, medio ambiente, turismo, vida silvestre, ciencia y tecnología, agua y seguridad (Arámbula, 2008).

Los gobernadores de los estados fronterizos de México y Estados Unidos se reunieron en 1987 en las Cruces, Nuevo México, y a través de la firma de un comunicado conjunto, formalizaron la estructura, objetivos y el marco de trabajo de sus siguientes encuentros. La XI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos de 1993 resaltó en importancia debido a dos factores: el apoyo de los gobiernos centrales, visible con la presencia del presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, y con el ambiente de globalización presente a tan sólo unos meses de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Al final de dicha reunión, se establecieron acuerdos concretos en temas como educación, vías de comunicación, turismo, ecología y promoción de inversiones (Arana, 2015).

A pesar de que la teoría realista resalta el papel de las fronteras para separar dos soberanías distintas, el caso de la frontera México-Estados Unidos es un ejemplo de que las zonas fronterizas son casos específicos con determinadas dinámicas económicas, comerciales y sociales, que incluso presentan ejemplos de problemas de seguridad únicos, como la migración ilegal, el tráfico ilegal de mercancías, entre otros. Así, la cooperación de los gobiernos locales ubicados geográficamente en esta región se desenvuelve para resolver aquellos problemas y enfrentar las circunstancias comunes, tejiendo redes de colaboración que terminan por resonar en la cooperación binacional y promueven el consenso entre los actores estatales y federales en cuanto a las políticas públicas, diversificando las competencias de los gobiernos locales buscando atender las necesidades de la nueva agenda internacional.

México, así como otros estados con sistemas federales o semi-federados, promovieron la participación de las colectividades locales y regionales en sus labores hacia el desarrollo, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas, y como nunca antes logró vislumbrarse la promoción de la cultura, atractivos económicos y otras características locales para promover su identidad propia y encontrar nuevos caminos para el desarrollo. En México es notoria la labor de Puebla, reflejando la enorme riqueza gastronómica del país; Jalisco vendiendo la imagen del folklore nacional, así como el tequila, aprovechando el renombre que la bebida nacional le ha dado a México en el mundo; Nuevo León promueve a Monterrey como uno de los mayores centros de negocios de América Latina; y en Quintana Roo podemos ver el nacimiento de un gigante turístico, con Cancún a la cabeza de los promocionales impresos con las hermosas costas del Caribe mexicano. Fue la década de 1990 y los grandes cambios internacionales los que dieron el auge de la participación de los gobiernos locales en los diversos foros de discusión mundial (Barba, 2009).

Tras el fin de la era bipolar, algunos autores hablan del surgimiento de un nuevo orden internacional basado en los nuevos regímenes internacionales, mismos que contribuyen a los procesos de internacionalización de los gobiernos locales. Tal como indica la Doctora Esther Ponce (2011), estos nuevos modelos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Unión Europea y el Mercosur, cambiaron la dinámica de la administración de los gobiernos locales, transformando las estrategias regionales tanto al interior de los estados-nación, como en las altas esferas internacionales. Dichos cambios pueden observarse especialmente en la formación de las cadenas productivas regionales, *clusters*, regiones transfronterizas, corredores comerciales y de transporte.

México cuenta con múltiples ejemplos de cadenas productivas regionales, sobre todo en la zona centro-norte del país, donde encontramos grandes empresas manufactureras con producción tanto de autoconsumo, como para la exportación. Así también, las regiones transfronterizas de Tijuana/San Diego, Ciudad Juárez/El Paso, Nuevo Laredo/Laredo, Nogales/Nogales, entre otras, son excelentes ejemplos de cooperación transfronteriza con dinámicas y culturas auténticas en el mundo, que lejos de cuestionar la normatividad de ambos gobiernos centrales, abrieron la posibilidad de una nueva proyección internacional para hacer posible su estrategia de política económica [local-regional] integrada a los nuevos movimientos internacionales (Arana, 2015).

El contexto internacional, en contraste, se veía imbuido en múltiples intentos por impulsar una agenda hacia el desarrollo de los países en vías de desarrollo, sin embargo, la posición comercial y financiera de dichos países enfrentó un debilitamiento sustancial en la década de 1990. En ese contexto, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la cooperación económica internacional con el objetivo particular de reactivar el crecimiento económico en los países en desarrollo, que hasta ahora se admitía como el reto más importante de la década de 1990. En ese sentido, se declaró el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1991-2000) junto a la estrategia que acompañaría a la década, aspirando a garantizar el desarrollo acelerado de los países más necesitados. La crónica de las Naciones Unidas (2007) relata una serie de medidas conexas a las actividades del 4to Decenio y que serán importantes antecedentes de los Objetivos del Milenio y la actual Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible:

- 3 y 4 de septiembre de 1990 - La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los países menos adelantados: Que dio como resultado la aprobación de la Declaración de París y el Programa de Acción a favor de los países menos adelantados;
- 1992 - El Secretario General propone diferentes consultas de expertos sobre la elaboración de un programa integrado para el desarrollo, que abordase las cuestiones económicas y sociales de gran alcance;
- Abril-mayo de 1994 - La Conferencia Mundial sobre Desarrollo sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo: Resultando en la Declaración de Barbados y un programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo;
- Junio 1994 - La Asamblea General de Naciones Unidas celebró distintas audiencias mundiales sobre el tema de desarrollo en su sede en Nueva York;
- 6-12 de marzo 1995 - La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Se aprobó la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial;
- Junio de 1997 – La Asamblea General aprueba el Programa de Desarrollo con la Resolución 51/240; este exhaustivo documento subraya el compromiso multidimensional de lograr un nivel de vida más elevado para todos, cubriendo diferentes rubros como la paz, el crecimiento económico, justicia social, protección del medio ambiente y la

democracia. Primer intento de abordar el tema de desarrollo desde una perspectiva integral.

- Diciembre de 1997 – Se declara el Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006).
- 1999 – La evaluación del Decenio dio resultados ambiguos, dejando nuevos desafíos para el desarrollo en el mundo. Se plantea que el crecimiento económico no era suficiente para lograr desarrollo. Las nuevas condiciones se enfocarían en el cumplimiento institucional, la buena gestión gubernamental, la transparencia, la responsabilidad social, la descentralización, participación ciudadana y la seguridad social.

Este nuevo impulso de consultas, conferencias y discusiones en los altos foros de la política internacional se vieron opacados por el estallido de nuevos conflictos armados en África, las Américas y Europa Oriental, que requirieron la intervención de las Naciones Unidas en distintas misiones de paz y operaciones humanitarias. Los cambios democráticos en Europa Oriental también trajeron consigo la necesidad de asistencia adicional para el desarrollo dirigido a las nuevas economías en transición.

A pesar de los continuos fracasos en cumplir con los objetivos propuestos en las últimas cuatro décadas orientadas al desarrollo, la posibilidad de mejorar las condiciones de vida en el mundo siguió siendo tema de debate en las Naciones Unidas. Las acciones futuras tendrían que darse bajo un nuevo enfoque, y con las economías del mundo adaptándose al nuevo modelo de apertura económica y de asimilación de globalización y de la creciente interdependencia económica en el mundo. En este nuevo enfoque las autoridades locales jugaron un papel importante al traer la atención a la implementación y asimilación de las políticas públicas en la primera línea de acción gubernamental. Un ejemplo del papel desarrollado por los gobiernos locales fue la importancia que se les dio en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de Estambul en 1996, en donde se reconocía a los gobiernos locales como interlocutores efectivos de los ideales y objetivos de las Naciones Unidas (Barba, 2009).

Las acciones internacionales descentralizadas proliferaban en el mundo gracias a la popularidad del tema y el enorme apoyo recibido por las diferentes instancias internacionales. En 1993, por ejemplo, se desarrolló en Monterrey una de las reuniones más importantes de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos. El evento fue de gran relevancia al ser la primera en tener el apoyo de ambos gobiernos centrales, contando incluso

con la asistencia del presidente de México Carlos Salinas de Gortari, que a su vez impulsaba un clima globalizador en la región, tras haber firmado el Tratado de Libre Comercio de México, Estados Unidos y Canadá, y en espera de la entrada en vigor del mismo (Arana, 2015).

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos sigue teniendo lugar anualmente desde 1980 bajo el mismo esquema, tratando asuntos de interés mutuo. Nuevos temas se han integrado a la agenda de los 10 gobernadores de la frontera, tales como la agricultura, permisos fronterizos, energía, salud y seguridad; el resultado es la firma anual de una declaración conjunta en la que se presentan las recomendaciones dirigidas a sus respectivos gobiernos centrales (Arámbula, 2008).

En este contexto, y dando continuidad a la importancia de las autoridades locales [en todos los niveles] en la era de la globalidad, Fry Earl (1999) señala que precisamente los actores subnacionales están llamados a adquirir funciones prominentes en el contexto internacional, involucrándose activamente en diferentes rubros como el turismo, el comercio internacional y las inversiones.

Los autores auguran la importancia a las entidades locales con base en los cambios en el modelo de desarrollo y crecimiento que trajo consigo la globalización. Es en ese sentido que la tesis extendida en la década de 1990 sobre la sectorización de las ventajas competitivas concentradas geográficamente en una ciudad o región (Ponce, 2010). Aunado a esto, surge una nueva perspectiva en la que las localidades juegan un papel clave como espacios de articulación directa de políticas públicas sectoriales y la convergencia de múltiples actores, que terminan siendo los elementos fundamentales para el desarrollo. Podemos incluso asegurar que esta nueva dirección y orden de aplicación de las políticas públicas orientadas hacia el desarrollo representan un parteaguas en los procesos fallidos de las últimas cuatro décadas, donde las agendas fueron abordadas de afuera hacia adentro.

La Declaración del Milenio de 2000 abordó de manera holística los esfuerzos contra la pobreza y hacia el desarrollo económico y social. Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entran en la escena internacional para trabajar en favor del compromiso firmado por 191 países. En su conjunto, los 8 objetivos y 17 metas establecieron las nuevas líneas de acción hacia el 2015, y simbolizaron el compromiso conjunto de los países del mundo para vencer los grandes desafíos internacionales y cumplir con las metas y objetivos en el tiempo acordado. Los 8 objetivos establecidos fueron, de manera general (Organización de las Naciones Unidas, 2015):

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Dos años después de la Declaración del Milenio, se aprobó en el Consenso de Monterrey, en marzo del 2002, el instrumento de financiamiento para el logro de los objetivos, señalando de nueva cuenta la necesidad de aportar el 0,7% del PIB para la asistencia oficial para el desarrollo (fijado desde 1970), instando a los países a redoblar esfuerzos para lograr la meta (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

A pesar del continuo incumplimiento de los objetivos, las Naciones Unidas instan a los habitantes del mundo a no percibir los decenios y estrategias volcadas al desarrollo como un fracaso, sino como el largo camino recorrido y la constancia en la voluntad internacional para resolver los complejos problemas del desarrollo del mundo, sumergido en circunstancias en constante cambio y generando nuevos desafíos para la voluntad humana, en su contexto más amplio. Como asegura el filósofo japonés Daisaku Ikeda:

“Esa es la razón por la que es inaceptable pretender el logro de la sostenibilidad como una simple cuestión de ajuste de políticas para optimizar el equilibrio entre las necesidades económicas y [ambientales]. Por el contrario, la sostenibilidad debe ser entendida como un reto y una empresa que requiere el compromiso de [toda la humanidad]” (Ikeda, 2015, s/p).

En términos de cooperación transfronteriza, el inicio del nuevo milenio fue caótico, tanto para los gobiernos locales como para los gobiernos centrales, presentando un nuevo tema para la agenda México-Estados Unidos: El terrorismo. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 implicaron un cambio drástico en la relación establecida especialmente con los gobiernos locales en la frontera, ya no se diga en las políticas públicas compartidas en cuanto a las nuevas estrategias de seguridad e inteligencia, así como los temas migratorios, que pasaron a un segundo plano para dejar como prioridad la amenaza constante del terrorismo (Ramos, 2002).

Los cambios en la política internacional, así como los múltiples esfuerzos encaminados hacia el desarrollo en la segunda mitad del siglo XX transformaron por completo la percepción del derecho internacional y la pertinencia de las autoridades locales en temas que toman especial importancia en las regiones y alrededor de las ciudades. Como afirma el politólogo Carlos Parker Almonacid, haya “...quienes consideran que el derecho internacional no puede seguir siendo solo el *derecho entre Estados*. Puesto que la creciente emergencia de entidades subestatales en la escena internacional exige redefinir sus bases conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación” (Almonacid, 2004, s/p).

Siguiendo esta línea de pensamiento, abordaremos a continuación el marco jurídico que permite a los gobiernos locales lograr incidir en la política internacional desde la plataforma de lo local.

2.3 Las transformaciones en el marco jurídico de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales en México

Los cambios para abrir las puertas a la paradiplomacia mexicana comenzaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) es la máxima norma jurídica que rige la política exterior del país y faculta a los diferentes actores para realizar de acciones a ejecutar. El artículo 89 menciona que el Poder Ejecutivo es quien obtiene mayores responsabilidades y derechos en la materia, y éste es representado por el presidente de la República, quien vela por el cumplimiento de los lineamientos de política exterior del país, los cuales pueden resumirse en: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o uso de las fuerzas en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional (Cámara de Diputados, 2017).

Como hemos visto con antelación, los actores no gubernamentales también influyen en la formulación de la política exterior, sin embargo, no tienen inferencia en su ejecución técnica; y aunque los gobiernos locales mexicanos no están considerados en la Constitución como parte del

proceso de formulación de política exterior, sí gozan de cierta capacidad de influencia a través de los presidentes municipales, gobernadores o líderes políticos de cada localidad (Arana, 2015).

Podemos encontrar espacios jurídicos para la participación de las autoridades locales dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2017), específicamente en el artículo 40, que reconoce a los estados federativos como “Libres y Soberanos”; el artículo 116, también señala la estructura orgánica para realizar acciones libres e independientes, mientras se siga un estricto apego a la Constitución federal. Por lo tanto, podemos ver que estos artículos son el primer fundamento para la acción internacional de los estados federados de manera libre y soberana, tomando como primicia que sus estructuras organizadas y autónomas le permiten movilizar recursos para el logro de sus respectivos objetivos, así como lograr influir sobre otros actores, que pueden alcanzar el nivel internacional.

Sin embargo, y reconociendo que al gobierno central no le es posible cumplir con todas las exigencias de sus diferentes regiones, y tomando en consideración la necesidad regulatoria de las ya existentes relaciones exteriores de los gobiernos locales, se aprueba en diciembre de 1991 en el H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley sobre la Celebración de Tratados, y fue publicada el 2 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación (Barba, 2009).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aclaró las atribuciones de los gobiernos locales en el rubro de la cooperación internacional, al asegurar que no podían celebrar tratados con otros Estados u organismos extranjeros, señalando puntualmente en el artículo 117 que “los Estados [federados de México] no pueden, en ningún caso: I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras...”, (Cámara de Diputados, 2017, p. 119) dejando claro que la realización de tratados sigue siendo una competencia exclusiva del Gobierno Federal, a través de sus poderes ejecutivo y legislativo. Sin embargo, la Ley sobre Celebración de Tratados concedió atribuciones a los gobiernos locales mexicanos, tanto de orden Estatal como Municipal, para hacer uso de otro instrumento de acción dentro de la normativa del Derecho Internacional Público para la cooperación internacional: Los Acuerdos Interinstitucionales. Dicho instrumento permite a los mencionados gobiernos locales interactuar con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, mientras se cumplan los requerimientos establecidos en la propia ley.

En su artículo 1, la Ley sobre Celebración de Tratados indica que los tratados son todos aquellos convenios celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los tratados precisan de la aprobación del Senado de la República para que surtan efectos en toda la nación, y La Guía Para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional (1992) señala:

1. Los tratados tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el artículo 89, Fracción X, otorga al presidente de la República la facultad de celebrarlos; el artículo 76, Fracción I, concede a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la facultad de aprobarlos y, el artículo 133 establece que los tratados son Ley suprema de toda la Unión si están de acuerdo con la propia Constitución.
2. Los tratados se celebran entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de Derecho Internacional Público (un gobierno de otro país o un organismo internacional de carácter gubernamental) y mediante ellos, los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados pueden ser firmados no sólo por el presidente de la República, sino también por aquel funcionario que tenga la autorización del mismo para hacerlo, a través de un Pleno Poder.
3. Una vez que el tratado ha sido aprobado por el Senado de la República y se han concluido los trámites para que entre en vigor internacionalmente, el texto del tratado se publica en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos de Ley Suprema de toda la Unión

La misma Ley sobre Celebración de Tratados diferencia los “Tratados” de los Acuerdos Interinstitucionales, fundamentalmente por tres características:

1. El procedimiento no es el mismo establecido en la Constitución, dado que los Acuerdos Interinstitucionales entran en vigor el día de ser firmados y estos no representan una Ley Suprema de la Unión, por no haber sido aprobados por el Senado, ni publicados en el Diario Oficial de la Federación;
2. Los actores que firman acuerdos interinstitucionales pueden ser dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios organismos gubernamentales extranjeros, u organizaciones internacionales gubernamentales, sin importar si se derivan de un tratado previamente aprobado.

3. Deben respetarse las atribuciones o facultades, en el ámbito material, de las dependencias y organismos descentralizados que suscriben el acuerdo.

Otra característica señalada en la Guía es el listado de limitaciones para la celebración de acuerdos interinstitucionales por parte de las autoridades locales, resumiéndose en: a) si el asunto es competencia del poder Legislativo; b) se involucra a la nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) si se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer por el Poder Judicial.

El Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2017) establece que las entidades federativas no pueden establecer alianzas directas, coaliciones o tratados con otro Estado o Potencias Extranjeras. Sin embargo, y gracias a la interpretación de “potencias extranjeras” y el concepto de “Estado”, puede definirse que se refiere a Estados-Nacionales (gobiernos centrales), y podemos enlistar las relaciones regulares de los gobiernos locales en México, a través de los Acuerdos Interinstitucionales ejemplificados en el Marco Normativo en México para la firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de los Gobiernos Locales, divididas en cuatro casos distintos mostrados en la siguiente tabla:

Tabla 1

<i>Acuerdos Interinstitucionales Suscritos Por un Gobierno Local Mexicano</i>	
<i>Caso</i>	<i>Ejemplo</i>
Gobiernos Locales con Instancias Extranjeras de Orden Nacional	“Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño de la República de Cuba”
Gobiernos Locales con Instancias Extranjeras de Orden Estatal/Regional/Provincial	“Acuerdo de Colaboración en Materia de Maltrato de Menores y Adultos Vulnerables entre el Sistema DIF del Estado de Coahuila de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Servicios de Regulación y Protección de Texas de los Estados Unidos de América”

Gobiernos Locales con Instancias Extranjeras de Orden Municipal/Comunal	“Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Pátzcuaro del Estado de Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos, y el Municipio del Madrigal de las Altas Torres del Reino de España”
Gobiernos Locales con Organismos Internacionales	“Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la realización del proyecto “Manejo de Microcuencas en Xochimilco”

Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Normativo en México para la firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de los Gobiernos Locales (Barba, 2009).

Considerando la enorme relación entre la política exterior con las políticas al interior del país, es necesario mencionar que, en el caso de México, dada la necesidad de interlocución y comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con los gobiernos estatales y municipales, se impulsó en 2001, a través del Reglamento Interior de la Cancillería (art. 16) la creación de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) para lograr esta necesaria interlocución y vinculación con los gobiernos locales (Poder Legislativo Federal, 2009).

En 2008 también se impulsó la creación de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), con Arnulfo Valdivia, titular de la Oficina de Asuntos Internacionales del Estado de México, a la cabeza del proyecto. Este nuevo aliado estratégico para la Cancillería en la búsqueda de formalizar y crear las respectivas Oficinas de Asuntos Internacionales en los estados federados. La Secretaría de Relaciones Exteriores mantiene un trabajo conjunto con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Dirección General de Coordinación Política, así como con las instancias y asociaciones en el mundo de los gobiernos locales buscando el correcto seguimiento y apoyo de los procesos de internacionalización de las entidades federativas, y promueve el trabajo en red de las Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016).

La Doctora Esther Ponce (2008) asevera la ausencia de la dimensión territorial en el diseño e instrumentación de las políticas de cooperación internacional ara el desarrollo en México, lo que ha contribuido a frenar la disminución de las desigualdades regionales entorno al

desarrollo. Por este motivo, la autora propuso de manera anticipada la necesidad de incluir la dimensión regional en la posible expedición de una Ley de Cooperación para el Desarrollo.

Esta ley sería otro de los grandes fundamentos legales para la acción Internacional para las autoridades locales, sin embargo, cuando fue publicada por fin en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de abril del 2011, la inclusión de los gobiernos locales como actores destinatarios o promotores de cooperación fue ignorada. Esta situación dificultó la posibilidad de los gobiernos locales de recibir fondos externos y manejar acciones de cooperación descentralizada. Por este motivo, Eugene Zapata (2013), junto a otros autores, siguieron puntualizando la importancia de la participación de las localidades en el actuar internacional.

Los especialistas internacionales coincidieron en esta postura, y la voluntad de las distintas instancias internacionales terminaron por admitir que no era posible avanzar en los objetivos de desarrollo que el mundo venía planteándose en las últimas décadas sin incluir la primera línea de acción posible de las futuras políticas públicas. Esto dio como resultado que el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este nuevo esfuerzo internacional se ha convertido en día a día en la plataforma de acción perfecta para las autoridades globales, a través de sus 17 objetivos y 169 metas específicas en los rubros económico, social y ambiental. Esta agenda hereda la postura hacia el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retoma el enfoque holístico de la misma, ampliando la perspectiva para involucrar a más actores para el logro de los objetivos (Naciones Unidas, 2015)

A través del Grupo de Trabajo Global de los gobiernos locales y regionales, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2015) defendió la inclusión de un Objetivo único de Urbanización Sostenible y solicitó tomar en cuenta los distintos contextos, las oportunidades y los retos a nivel subnacional en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto significó un enorme paso hacia la inclusión y el reconocimiento transformador de la urbanización para el desarrollo y el papel de las autoridades locales al momento de implementar los cambios necesarios para el logro de los objetivos.

Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen metas directa o indirectamente relacionadas con el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Éstos no deberían considerarse como meros implementadores de La Agenda. Los gobiernos locales son responsables políticos,

catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2015, p. 2).

Esta perspectiva del desarrollo global desde la plataforma de lo local fue ampliamente compartida por Naciones Unidas, así como sus organismos especializados. En México, el impulso de la Agenda 2030 llevó al Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, a emitir el Decreto de Creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, el 26 de abril de 2017, dándole una importancia fundamental al enfoque ciudadano y mencionando expresamente la vinculación y participación de los gobiernos locales (art. 1), así como el sector privado, la sociedad civil y la academia (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Adolfo Ayuso Audry, Director General de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que además funge como presidente del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la Oficina de la Presidencia de la República, es uno de los grandes impulsores de la atención específica a la implementación de la Agenda a nivel estatal y municipal. En el país, 17 entidades federativas han implementado algún tipo de mecanismo de seguimiento de la Agenda Global, y se espera que México pueda rendir resultados favorables en cuanto a la planeación alrededor de la misma (Flores, 2018).

Es importante mencionar, que en el caso de Quintana Roo, que abordaremos en el siguiente capítulo, la asimilación e implementación de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible sigue sin dar resultados concretos. Pero se cuenta con los elementos necesarios, tras el cambio de gobierno a finales del 2016, para proyectar a Quintana Roo como un actor con verdadera incidencia internacional, más allá del rostro turístico que tanto caracteriza a la entidad.

CAPÍTULO 3

LA IMPORTANCIA Y POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN QUINTANA ROO

Podemos enlistar ampliamente las cualidades y características de Quintana Roo, tal cual señalan el antropólogo Antonio Higuera Bonfil y la historiadora Lorena Caleaga Vilesid (2012): es el primer punto de contacto entre Europa y América, la cuna del mestizaje, sede del primer naufragio español, y más recientemente, la creación del primer gran centro de desarrollo turístico integral en el país. Incluso las características geográficas parecen interceder para que sea el primer punto del país donde sale el sol, justificando el famoso slogan de la ciudad capital, *Aquí inicia México*.

Quintana Roo es fuente de grandes riquezas naturales, con la cueva subacuática más larga del mundo, el cenote más profundo, la mayor reserva de la biósfera y la más extensa área protegida de humedales. La belleza y riqueza del estado han provocado que incluso una de sus ciudades, Playa del Carmen, pueda ostentar el índice de crecimiento urbano más acelerado de América Latina y también colocarse como uno de los más altos del mundo. Todo esto, con apenas 43 años desde su instauración como Estado Libre y Soberano de la República Mexicana, desde aquél 8 de octubre de 1974 (Careaga e Higuera, 2012).

A continuación se presentan algunas cifras del estado de Quintana Roo para poder darle contexto a los posibles alcances de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como sus limitaciones. En la segunda parte de este capítulo se presenta el enfoque hacia el turismo que se ha venido abordando en las últimas cuatro décadas de crecimiento acelerado, así como la ausencia de un organismo institucional que aglutine los temas de impacto internacional en el estado, los intentos de creación de una oficina de asuntos internacionales y la intrascendencia del tema en los sexenios de gobierno anteriores al gobierno de coalición de Carlos Joaquín González (2016-2022) y su Jefe del Despacho, Miguel Ramón Martín Azueta.

Se tomarán en consideración las áreas de oportunidad resumidas tras un año de experiencia laboral en el aparato gubernamental y se presentará un resumen técnico de los acuerdos interinstitucionales del estado, así como su impacto, vigencia y seguimiento. De igual forma se presentará un resumen de los problemas expresados por los diferentes cónsules

acreditados en Quintana Roo, y cómo estos han impactado en el crecimiento o no, de la figura institucional del Gobierno del Estado.

En la tercera parte de este capítulo se buscará justificar, desde las áreas de oportunidad presentadas, la institucionalización de una Oficina de Asuntos Internacionales (OFAI), abordando las áreas básicas necesarias en Quintana Roo, de acuerdo a las características específicas que lo definen. Para finalizar, se propone un modelo de Oficina de Asuntos Internacionales como respuesta a la mayor problemática que se percibe: la falta de institucionalidad.

3.1 Quintana Roo en cifras

Quintana Roo está ubicado en la región sureste de la República Mexicana y forma parte de la península de Yucatán; es el estado libre y soberano más joven de México (junto a Baja California), ya que se constituyó como tal el 8 de octubre de 1974; es el séptimo estado menos poblado del país, con una población de 1,501,562 habitantes, y con 31,29 habitantes por kilómetro cuadrado, figura también como el octavo estado menos poblado. Se encuentra en el puesto 19° en cuanto a su extensión territorial, con una superficie total de 44, 705 kilómetros cuadrados, sin embargo, goza de gran importancia al representar gran parte de la frontera sur del país, limitando directamente con Belice y Guatemala (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015; Dachary y Arnaiz, 1990).

Las ciudades más pobladas en Quintana Roo son Cancún, Playa del Carmen, Chetumal y Cozumel, siendo Chetumal su ciudad capital, y obedeciendo a distintas raíces históricas desde la forma en la que se ocupó el territorio federal: la influencia del periodo de la Guerra de Castas, la ocupación del territorio continental a finales del siglo XIX y la reducción del territorio de los *mayas rebeldes*. Dichos elementos sembraron las bases de la división regional en tres zonas con sus características específicas: el norte, junto a los *mayas pacíficos*, se mantuvo un crecimiento que se sostiene en nuestros días gracias a la cercanía con las islas del caribe y las grandes empresas de Yucatán; la zona del centro, la de los mayas libres, y que en la actualidad representa la Zona Maya quintanarroense, que ofreció resistencia a integrarse al territorio hasta la década

de 1920 y con enfrentamientos esporádicos hasta 1939; y finalmente la zona sur, que dio impulso al rubro forestal, junto a Belice, con los emigrados de la Guerra de Castas y sus familias, junto a las fuerzas militares y expedicionarias que se asentaron en Chetumal y la rívera del Río Hondo (Dachary y Arnaiz, 1990).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017) informa que el Producto Interno Bruto (total) del estado fue de 224,144 millones de pesos en 2015, representando el 1.6% del PIB nacional. La actividad económica más fuerte sigue siendo el Turismo, con un aporte al PIB total de 50,259 millones de pesos. Así, junto al comercio, y los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e inmuebles, la construcción y las comunicaciones y transportes representan poco más del 65% del PIB estatal.

La creciente movilidad de personas a nivel mundial demanda la conformación de estadísticas sistematizadas, que den cuenta de los distintos flujos de personas que arriban a México y parten de él por diversos motivos y en diferentes condiciones migratorias, así como de quienes deciden establecerse en el país. Graciela Martínez (2017), en su informe para la Secretaría de Gobernación, y desde la Unidad de Política Migratoria, recopila la información más reciente que se tiene de los extranjeros viviendo en México habiéndose enfocado a los tipos de documentos migratorios que han sido requeridos, excluyendo las naturalizaciones del estudio estadístico. La información sobre las naturalizaciones y residencias permanentes más completa la realizó el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración en el 2009 y fue publicada en 2012, por lo que la información que se tiene está desactualizada en este parámetro, pero se ha incluido como referencia obligada dada la ausencia de un estudio más reciente sobre el tema.

Desde esta base, podemos comenzar por asegurar que Quintana Roo pasó de ser la sexta a la segunda entidad federativa en México con mayor población extranjera, habiendo registrado 10,569 habitantes de otras nacionalidades que hicieron de Quintana Roo su lugar para vivir en el año 2009, y tan sólo en el periodo de enero a diciembre del 2017, la cifra fue de 12,676, siguiendo a los 42,004 de la Ciudad de México (Martínez, 2017; Rodríguez y Cobo, 2012):

- A partir de la cifra total del 2009 [la más completa], el municipio con mayor población extranjera registrado es Benito Juárez, con 5,458 personas, una cifra que representa más de la mitad del total de la entidad. Sin embargo la cantidad de inmigrados se reduce a 434 personas.

- El segundo municipio con mayor población extranjera es Solidaridad, con un total de 3,128 personas residiendo en el territorio y con un documento vigente. Sin embargo, la cantidad de personas en calidad de inmigrados se reduce a 60.
- En tercer lugar se encontraba Cozumel, con 783 personas. Y el resto de los municipios fallaron en recopilar datos pertinentes para el registro estadístico en el estado.

En cuanto a los extranjeros con residencia temporal o permanente clasificados por nacionalidad de procedencia, Estados Unidos sigue siendo el mayor emisor de migrantes hacia Quintana Roo, con un total de 2,105 residentes; Los residentes de origen cubano suman 1,178 personas, siendo la segunda nacionalidad más representada en Quintana Roo. Los siguientes ocho lugares los ocuparon Italia, con 785; España con 737; Canadá, con 617; Guatemala con 517; Francia, con 383; Alemania con 348; Reino Unido, con 309 y Venezuela con 372 (Rodríguez y Cobo, 2012).

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Anuario Estadístico y Geográfico de Quintana Roo (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017), puede observarse un aumento de la cantidad de residentes temporales y permanentes en el estado. Siendo aquellos que cuentan con un documento migratorio de residencia temporal 35,176, y aquellos con residencia permanente (no inmigrantes) un total de 29,675 personas. En dicho análisis no se especifica las cantidades por nacionalidad, y se excluye por completo del estudio a aquellos que lograron completar un proceso de naturalización.

Tan sólo en 2017, Quintana Roo ya se colocaba como el primer punto de entrada al país para nacionales y extranjeros, habiendo recibido un total de 15,064,092 de personas, lo que significa que el 39,9% de entradas a México se realizan a través de Quintana Roo, secundado por la Ciudad de México con un total de 8,265,872 entradas (21.9% del total de entradas), siguiéndole Jalisco con 3,652,729 (9.7%), Baja California con 2,601,958 (6.9%). Esto convierte al Aeropuerto Internacional de Cancún en el más importante del país en arribos internacionales y trae como resultado una responsabilidad inmensa sobre la estructura gubernamental.

A pesar de los huecos estadísticos, podemos observar que la importancia de Quintana Roo como destino, no sólo turístico, sino como lugar de residencia temporal o permanente, sigue en aumento y, como consecuencia, ha generado la participación de diferentes actores internacionales en el escenario de la política quintanarroense. Ejemplo de ello son las representaciones consulares en Quintana Roo y la figura de la Casa Consular, que ha figurado en el contexto

internacional del estado desde hace varias décadas, siendo uno de los pocos organismos de incidencia política internacional en el gobierno del estado.

Sobre la Casa Consular, puede leerse en su descripción “es una oficina de orientación y enlace, operada por el Cuerpo Consular de Quintana Roo para todo visitante de negocio o turista Internacional que se encuentra en la necesidad de interactuar con cualquier autoridad mexicana en el estado”(Casa Consular, 2018, s/n). Teniendo como objetivo básico el poner en contacto a los visitantes extranjeros con sus respectivas representaciones consulares en el estado, y en caso de no estar representado, brindarle la información necesaria para contactar a su consulado general en la capital del país. En general, la casa consular ha fungido como espacio de interacción de los cónsules con sus representados, promoviendo la misión del servicio y la ayuda al turista, principalmente, y con actividades culturales organizadas por las diferentes representaciones internacionales en Quintana Roo.

Quintana Roo tiene 41 representaciones consulares (véase Tabla 2 en anexos) repartidas dentro del territorio del estado, siendo uno de los más importantes a nivel nacional. Los agentes consulares, así como los cónsules honorarios a su vez representan fuertes intereses turísticos y comerciales, ya que la mayoría de los cónsules honorarios son también empresarios con fuertes intereses e influencia en el rubro turístico. Esto implica una tarea de atención integral para el gobierno estatal, dada la importancia del rubro turístico y comercial para la economía quintanarroense.

A través de una serie de entrevistas con los cónsules honorarios que tuvieron la disposición, se llegó a un listado en concreto, que refleja las áreas de oportunidad que los cónsules perciben en su labor y así como al papel del gobierno del estado en dicho proceso. A continuación, se tratarán algunos de esos puntos, así como el sondeo sobre los acuerdos interinstitucionales firmados en Quintana Roo, para tratar de retratar el estado actual de la acción internacional, y en especial, la cooperación descentralizada para el desarrollo en Quintana Roo, representada en los múltiples acuerdos interinstitucionales firmados por algún órgano gubernamental para relacionarse con sus homólogos en alguna entidad extranjera.

3.2 Estado actual de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo: alcances y limitaciones

Es preciso comenzar este apartado señalando lo difícil que fue encontrar información respecto a los procesos de internacionalización al interior de la estructura gubernamental quintanarroense, y en lo que respecta a la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo se vuelve aún más complejo. Gracias a la entrevista realizada al cónsul honorario de Alemania, Rudolf Bittorf – que ejerció el cargo por más de 30 años hasta el 2017, en que fue sucedido por Grace Arens – pudimos constatar que, desde la creación del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en 1974, no ha existido nunca una oficina dedicada específicamente a los asuntos internacionales de manera institucional. Y aunque recuerda que existió un vínculo de parte del gobierno del estado, durante el periodo de gobierno de Roberto Borge Angulo, esta oficina no llegó a constituirse de manera formal y se limitó a expresiones de promoción turística de Quintana Roo, sin abordar temas de la agenda regular en las oficinas internacionales de otros estados de la república.

El carácter pasivo de la recepción turística y el flujo migratorio que caracteriza al estado, y el consecuente enfoque al turismo que se ha dado a los *asuntos internacionales*, ha frenado en gran medida el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación en el ámbito internacional, a través del diálogo, la promoción del estado y la cooperación para el desarrollo con otras instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que pudieran comulgar con los intereses de Quintana Roo. De manera que, aprovechando su ubicación estratégica, el estado podría convertirse en un epicentro de cooperación internacional descentralizada y volverse un referente para los países de Centroamérica y el Caribe, así como para otros estados de la República Mexicana a través de plataformas como la Asociación Mexicana de oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), de la que Quintana Roo forma parte.

Sin embargo, y considerando la falta de un enfoque internacional en los planes estratégicos de gobierno de los gobiernos estatales – incluido el Plan Estatal de Desarrollo Quintana Roo 2016-2022 – se han localizado diferentes áreas de oportunidad que habrían de ser debatidos, estudiados y atendidos si se busca concretar los objetivos básicos del PED. Por

ejemplo, resulta interesante señalar que no existe mención alguna de la Agenda 2030 ni los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan Estatal de Desarrollo actual, y por tanto, se observa desde la base, la ausencia de una perspectiva internacional en los procesos de planeación estratégica de los gobiernos estatales en Quintana Roo.

El año 2016 finalizó con el triunfo electoral del Contador Público Carlos Manuel Joaquín González, quien trajo dentro de su nueva estructura gubernamental al Lic. Miguel Ramón Martín Azueta como nuevo Jefe del Despacho del Gobernador, punto de referencia importante, dado que obtuvo el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas en Puebla, por lo que es comprensible que trajera consigo el enfoque internacionalista para un primer acercamiento institucional desde el cargo que le fue asignado por el nuevo gobernador. El Decreto de creación de la Unidad Administrativa denominada Despacho del Gobernador, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 09 de mayo del 2017, y con este, se dio inicio al proceso de institucionalización de los asuntos internacionales, con la creación de una primera Oficina de Asuntos Internacionales, dentro de la Dirección de Protocolo, que fue el órgano reconocido dentro de la estructura gubernamental establecida en dicho decreto (Secretaría de Gobierno, 2017).

Este primer acercamiento institucional, sin embargo, no significó un reconocimiento pleno de los asuntos internacionales como una agenda pertinente con goce de presupuesto fijo y personalidad jurídica. El camino de la formación de la oficina, en cambio, fue lento y gradual, considerando el contexto en el que tuvo origen. A manera de resumen, se describe a continuación la experiencia personal obtenida desde el 24 de febrero del 2017, fecha en la que se me planteó por primera vez la necesidad de formar una Oficina de Asuntos Internacionales, y que bien podría considerarse como el inicio de esta investigación, que se complementa con el trabajo y experiencia *in situ* durante poco más de un año.

El primer aspecto que fungió como detrimento para la oficina fue la compleja yuxtaposición política a la que se enfrentó el nuevo gobierno estatal, teniendo severas dificultades para coordinar un estado con diferencias partidarias en cada uno de los municipios que lo conforman, por lo que la cooperación transversal entre los distintos niveles de gobierno en Quintana Roo fue lenta y, en muchas ocasiones, inexistente. El segundo aspecto tuvo que ver también con las diferencias existentes al interior de la estructura de gobierno en la esfera de los altos funcionarios, y directamente en la animadversión existente en el propio gabinete del

gobernador Carlos Joaquín. El caso especial del nuevo Jefe del Despacho puede considerarse como un tercer factor, del que mucho ha hablado el politólogo Carlos Barrachina Lisón (2017), y en sus columnas describe ampliamente los ataques producto de la yuxtaposición política de los que Martín Azueta fue objeto durante los primeros meses del *Gobierno del Cambio*, por lo que puede afirmarse que la falta de voluntad política para cooperar al interior de la estructura de gobierno, dificultó también el desarrollo de la Oficina.

El cuarto factor que pudo observarse en las diferentes reuniones sostenidas durante el primer año de trabajo en la naciente Oficina de Asuntos Internacionales, fue la falta de conocimiento acerca del tema tanto al interior de la administración pública como al exterior, o sea, entre los ciudadanos. Considerando este desconocimiento sobre qué es realmente el proceso de internacionalización, es necesario visualizar la comunicación como un eje vertebrador de las políticas públicas, con el objetivo de construir percepciones, tejer sensibilidades, opinión pública e influencia en la toma de decisiones. Y aunque podemos afirmar que la internacionalización está en el ADN quintanarroense, sigue siendo una herramienta desaprovechada dado el amplio desconocimiento sobre los distintos beneficios de un correcto y ordenado proceso de internacionalización. En concreto, el cuarto factor se refleja en la percepción de competencia al interior del gobierno (hacia los temas que aborda), y a su vez, entre la sociedad, la limitada comprensión de que la Oficina de Asuntos Internacionales es realmente un puente entre la oferta internacional y los diferentes órdenes de gobierno. En cambio, se ha resumido todo el rubro *internacional* en la casilla del turismo, por lo que no se percibe al estado de Quintana Roo como un actor internacional con verdadera capacidad de incidencia política y liderazgo regional.

El quinto factor, y que representa también un área de oportunidad, es la falta de personalidad jurídica y autonomía presupuestal que le permita al organismo operar programas y proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo de manera descentralizada. Tan sólo por esta carencia, el estado se ha visto privado de la posibilidad de participar en diferentes convocatorias impulsadas por la Embajada de Francia y la Diputación de Barcelona (por mencionar las más recientes), orientadas a fortalecer los procesos de internacionalización de los gobiernos locales a través de sus respectivas oficinas de asuntos internacionales.

Sobre este asunto, podemos afirmar que las acciones de cooperación que se han desaprovechado, presentan una posibilidad de implementación de verdaderas políticas públicas, implementando procesos técnicos, metodológicos y logísticos, que requieren de la colaboración

de distintos actores políticos y de la sociedad civil, que, a su vez, terminarán sosteniendo los Asuntos internacionales en las administraciones subsecuentes, y serán defendidos como elementos de la identidad local (Blanco, Deshayes y Zapata, 2014).

El sexto factor que puede plantearse ha sido la espontaneidad y esporadicidad de los asuntos internacionales en Quintana Roo. Por mencionar algunos procesos desarticulados, puede connezarse por la falta de una vinculación institucional con las diferentes instancias internacionales que existen en el estado, comenzando por el hecho de que desde que se instauró el gobierno de Joaquín González, su gabinete no se ha presentado en una reunión formal con el total del Cuerpo Consular acreditado en el estado, y las reuniones se han ido organizando sobre la marcha, sin seguir un orden estructurado y con resultados medibles.

Este problema no es específico de Quintana Roo, y así lo expresa Luc Blanco et al. (2014) quien asegura que la mayoría de los gobiernos locales que se aventuran a realizar actividades en el exterior, lo hacen sin el marco estratégico necesario, carentes de una concepción integral y rigurosa, producto de análisis y planificación de los recursos necesarios y los elementos que permitirán evaluar dichas acciones, y mucho menos la participación de los distintos actores de la localidad. Lo anterior se traduce en la necesidad de construir estrategias multidimensionales de acuerdo a las potencialidades, capacidades y necesidades de las localidades, que sea capaz de coordinar y armonizar los trabajos de los distintos actores, para que incluso pueda constituirse un proceso de gestión, comunicación y evaluación, de manera tal que la Cooperación Internacional Descentralizada tenga un verdadero enfoque hacia el desarrollo.

Para ilustrar un ejemplo de la falta de coordinación transversal al interior del gobierno del estado de Quintana Roo, se presentan los resultados del sondeo - solicitado por la Dirección General de Coordinación Política de la Cancillería Nacional – elaborado desde la OFAI del Despacho del Gobernador; dicho sondeo tuvo por objetivo evaluar la eficacia y seguimiento de los acuerdos interinstitucionales y acuerdos de hermanamiento firmados por Quintana Roo, sus localidades y organismos locales. El parámetro establecido fue que los acuerdos estuvieran vigentes, o que hubieren finalizado en los últimos cinco años y se presentan los datos recopilados en la Tabla 3 (véase anexos).

El sondeo arrojó como resultado una veintena de acuerdos firmados por instancias gubernamentales y no-gubernamentales en Quintana Roo, con sus respectivas contrapartes en el extranjero. De estos veinte, sólo 5 se encontraron en el nivel estatal, siendo los otros 15 de nivel

municipal; De los acuerdos firmados por el gobierno del estado, se encontró la ausencia de un órgano que diera seguimiento a dichos procesos, por lo que en su mayoría resultaron en casos de fracaso, con la excepción del Acuerdo de Cooperación con Haití. A pesar de que el Municipio de Isla Mujeres tiene 8 acuerdos vigentes, ninguno tuvo un seguimiento pertinente, dada la ausencia de un organismo designado para el efecto. La mayor parte de los casos de éxito lo obtuvo el Municipio de Benito Juárez, con 3 casos de éxito, dado que la Lic. Claudia Calvillo Méndez, la persona encargada de los hermanamientos y acuerdos interinstitucionales, se ha mantenido en el puesto a pesar de los cambios de administración municipal, lo que demuestra la importancia de la transexualidad de la agenda internacional para asegurar un seguimiento exitoso. En el caso de Benito Juárez, el área encargada de los Hermanamientos y Acuerdos Interinstitucionales se encuentra adjunta al área de Relaciones Públicas.

En el caso de Cozumel, incluso comentaron de la intención de impulsar nuevos hermanamientos, pero admitieron que no conocían la metodología para proceder. Como en la mayoría de los casos, en Cozumel tampoco existía un departamento específico designado para dar seguimiento a los acuerdos, por lo que no se obtuvieron resultados significativos; a esto podemos sumar el desconocimiento de las prácticas cooperativas de la administración pasada en los diferentes municipios (con excepción de Benito Juárez) e incluso en el gobierno del estado, por lo que fue común encontrarse con que los actuales encargados del tema, o que se mostraron interesados en los acuerdos interinstitucionales y hermanamientos, no sabían con qué acuerdos vigentes contaba su respectivo municipio.

Podemos concluir que la mayoría de los hermanamientos y acuerdos interinstitucionales que se promovieron (cada uno en periodos distintos) obedecían a intereses personales de los funcionarios en turno, pero no se ocuparon de designar organismos de seguimiento que pudieran trascender los periodos de gobierno, lo que derivó en el fracaso de la mayoría de los acuerdos firmados por el estado, afectando significativamente la imagen de Quintana Roo en cuanto al cumplimiento de sus acuerdos. La falta de orden e institucionalización, entonces, puede verse reflejado claramente en este ejemplo.

Hablar del proceso de internacionalización es hablar de la transversalidad de la acción exterior, implica comprender que es necesaria la coordinación de esfuerzos de múltiples actores y en diferentes sectores (Blanco et al., 2014). En Quintana Roo puede observarse que los sectores más activos suelen ser el sector turístico, de promoción económica, el sector cultural y el sector

educativo, por lo que resulta importante definir una política de internacionalización válida para los diferentes intereses y objetivos de cada uno de sus actores. La internacionalización, entonces, no puede ser confiada exclusivamente al sector turístico, económico o al área de promoción económica, sino que exige la participación de todos los sectores y niveles de gobierno y sociedad para poder lograr los objetivos de manera integral.

Lo anterior es un requisito obligado para la conformación de una Oficina de Asuntos Internacionales funcional para el gobierno del estado, que funja como fuerza integradora y coordinadora de toda acción internacional dentro del territorio estatal, y que no se limite al simple acompañamiento de la acción internacional de los diferentes sectores, sino que se involucre de manera activa incluso en los procesos de planeación y rendición de cuentas.

3.3 La Oficina de Asuntos Internacionales como mecanismo de institucionalización de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en Quintana Roo

El aumento de los flujos migratorios y el crecimiento económico mundial, así como las grandes transformaciones en los centros urbanos y el papel del Estado en un mundo en constante evolución e interconexión, son características que nos presentan los desafíos a enfrentar desde la plataforma de lo local, como protagonistas en el nuevo escenario internacional que se muestra cada vez más abierto a la inclusión de nuevos actores internacionales. Sin duda, estamos frente a un escenario de cambio de época, donde los protagonistas de antaño de la política internacional dejan abierta una ventana para asimilar las necesidades de los pueblos en todo el mundo; al observar la necesidad de transformar el paradigma de desarrollo actual, los gobiernos locales toman las riendas de la discusión política en los diferentes foros de participación y suman esfuerzos desde la cooperación descentralizada para aplicar desde primera línea aquellas políticas públicas que pretenden redireccionar el rumbo hacia el desarrollo sostenible, inclusivo y con una visión hacia las futuras generaciones.

La creación de una Oficina de Asuntos Internacionales representa una oportunidad histórica para el estado de Quintana Roo, y la construcción e implementación de una agenda

integral con los temas de interés y necesidades del estado en el ámbito internacional, son esenciales para concretar buenas prácticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo y así generar políticas públicas gubernamentales que lleguen a instituirse como políticas de estado que trasciendan los periodos de cada gobierno en turno.

Conocer la base jurídica y las guías de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la internacionalización de los gobiernos locales es de suma utilidad para evaluar el punto de partida y la dirección de los gobiernos locales hacia la formulación de los medios para alcanzar los objetivos prácticos de Cooperación Descentralizada para el desarrollo y la correcta implementación de las políticas públicas de internacionalización en el estado. La estructura propuesta de Oficina de Asuntos Internacionales, entonces, refleja un acercamiento ambicioso y visionario, desde la posibilidad de convertir a Quintana Roo en un actor internacional activo e influyente, más allá del carácter pasivo de la recepción turística y flujo migratorio que lo caracteriza.

Se propone un área que tenga como misión desarrollar, coordinar y fortalecer las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación en el ámbito internacional, a través del diálogo, la promoción del estado y la cooperación para el desarrollo con otras instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que comulguen con los intereses quintanarroenses. De manera que, aprovechando su ubicación estratégica, Quintana Roo se convierta en un epicentro de Cooperación Internacional Descentralizada y pueda incidir a nivel nacional y regional.

El objetivo de la Oficina de Asuntos Internacionales debe ser coordinar, con base en un reglamento institucionalizado y reconocido por el más alto nivel de gobierno, las acciones de cooperación y vinculación en el ámbito político, económico y social, con el fin de promover la identidad quintanarroense y fortalecer la cooperación con los actores internacionales que interactúan en nuestro estado, en todas sus expresiones, promoviendo y colaborando con el proceso de la internacionalización en medio del dinamismo del sistema mundial, con el fin de facilitar el la inserción en dicho sistema y los distintos factores de incidencia del gobierno del estado en las esferas de actividad en pos del desarrollo sostenible y para beneficio de la ciudadanía.

Para incidir en el escenario global es esencial que el Gobierno del Estado cumplan con cinco vectores, mismos que fueron concebidos en el Foro Internacional sobre la Incidencia

Global de los Gobiernos Locales en Montevideo (Romero, 2015) y que se enlistan a continuación:

- El *trabajo en red* es indispensable. Los gobiernos locales no tienen incidencia internacional global si no se apoyan de las redes internacionales de cooperación descentralizada;
- El *conocimiento del tema*. La constante capacitación sobre los procesos de internacionalización y el intercambio de experiencias y democratización del conocimiento, que es precisamente lo que las redes de cooperación proponen y producen;
- La *transparencia* de los procedimientos representa el tercer vector para dar credibilidad al proyecto político, lograr una correcta rendición de cuentas y poder cuantificar los resultados de las políticas públicas aplicadas es fundamental;
- La *transversalidad* es otro de los factores de incidencia para que las políticas de gobierno impacten en los diferentes órdenes y así permear en mayores espacios para lograr un mejor desempeño gubernamental;
- El ejercicio de la *comunicación política* representa el último factor de incidencia; comunicando la experiencia del gobierno del estado hacia los rubros de interés y así definir las líneas a seguir para el proceso de internacionalización.

Para lograr implementar de manera eficaz los procedimientos y vectores de incidencia internacional, así como la consolidación de la Oficina de Asuntos Internacionales es necesario, a su vez, comenzar por cinco estrategias puntuales: I) la institucionalización y vinculación, II) la profesionalización y transversalidad, III) sinergias con actores estratégicos, IV) planeación y análisis estratégico y V) aplicación y evaluación de políticas públicas. Estos medios serán detallados en las siguientes páginas.

La elaboración de esta propuesta, así como los ejes vectores y medios de consolidación de una agenda internacional se llevó a cabo a partir del análisis de las áreas de oportunidad que la OFAI ha presentado en su primer año de gestación; así también, se ha considerado el Manual Operativo para Internacionalizar un Gobierno Local Mexicano (Barba, 2009) y la Guía de Recomendaciones para la Acción Internacional de estados y municipios de México de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2013), de la Asociación Mexicana de Asuntos Internacionales de los Estados, la Organización de Regiones Unidas y el Foro Global de Asociaciones de Regiones, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y el Proyecto de la Alianza

Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs); también se analizaron los ejemplos de algunas ciudades donde los proyectos de internacionalización han sido exitosos, como es el caso de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México, la del estado de Puebla, la de la provincia de Buenos Aires, la del municipio de Quito. No obstante, la estructura propuesta también obedece a las necesidades particulares del estado de Quintana Roo, siguiendo la lógica de los factores que han sido observados en el transcurso de este año de trabajo al interior de la estructura gubernamental.

I. Institucionalización y Vinculación de los Asuntos Internacionales.

El primer objetivo de la Oficina de Asuntos Internacionales debe ser generar estrategias de vinculación internacional a corto y mediano plazo, así como propiciar el acercamiento del poder ejecutivo del estado con países, organismos internacionales y gobiernos locales en un marco de relaciones e intercambios de beneficio mutuo; así también, fungir como interlocutor privilegiado con las autoridades federales y principalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Coordinación Política y sus respectivas delegaciones asignadas en el Estado.

Resulta indispensable institucionalizar las acciones internacionales en el organigrama del Gobierno del Estado y establecer el área internacional como una responsabilidad clara sobre un funcionario, encargado de la gestión y supervisión administrativa de los asuntos internacionales. Así también, es responsabilidad de la Oficina de Asuntos Internacionales asegurar el trabajo coordinado con otras áreas sustantivas del Gobierno del Estado, los Gobiernos Municipales y los representantes Federales.

- Independientemente del organigrama interno del Gobierno del Estado, es necesario que las acciones con el exterior sean tratadas de manera transversal a los distintos servicios y departamentos de la función pública, y reflejarse de esta forma en el organigrama y los procedimientos. De esta forma, se pretende evitar la sobresaturación y acaparamiento de los asuntos internacionales en una sola área y permitir el beneficio sustantivo de otras áreas del gobierno que participen activamente en la logística de las acciones de vinculación internacional.

- Se sugiere la participación de los representantes de la Oficina de Asuntos Internacionales en las reuniones de planeación sectorial en otros departamentos con el propósito de informar sobre las posibles actividades internacionales en los temas tratados.
- Atender y emitir opinión, de manera transversal, sobre los asuntos, convenios y acuerdos que presenten las diversas dependencias del Poder Ejecutivo en materia internacional.

La vinculación de la Oficina de Asuntos Internacionales con los diferentes actores internacionales presentes en el Estado de Quintana Roo se llevará a cabo a través de un proceso formal de presentación y reconocimiento institucional que denote la capacidad de la misma para formar dicho vínculo.

- La Oficina será el principal contacto del Gobierno del Estado con la Secretaría de Relaciones Exteriores, principalmente, y su respectiva delegación asignada en el Estado; a través de la Secretaría de Gobierno y su coordinación de delegados federales en Quintana Roo.
- Es indispensable que los representantes del organismo establezcan también un contacto formal con el cuerpo consular acreditado en el Estado, con el fin de recibir y dar seguimiento a las inquietudes y necesidades del cuerpo consular.
- Así también, el área de Vinculación de la Oficina de Asuntos Internacionales deberá restablecer el contacto con las redes de cooperación internacional a las que el Estado de Quintana Roo pertenece, así como crear nuevos hermanamientos de ciudades y dar seguimiento a los existentes; de esta forma, podrán aprovecharse los proyectos de cooperación establecidos con los mismos y se abrirá la puerta a la gestión de nuevos programas y recursos internacionales en pos del desarrollo.

Esto converge con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por Naciones Unidas y firmado por México en 2015 con miras a la cooperación internacional descentralizada en materia de desarrollo sostenible hacia el 2030.

II. Profesionalización y transversalidad

Resulta de suma importancia que la Oficina de Asuntos Internacionales no se conciba como una simple oficina de enlace con el extranjero, sino que mantenga miras hacia la profesionalización y el actuar sistemático sobre el resto de las áreas sustantivas a la administración pública, con el

objetivo de beneficiar transversalmente a todas las áreas del gobierno a través de las relaciones internacionales.

La Oficina de Asuntos Internacionales sostendrá una práctica multifacética y diversa en sus formas y contenidos, más allá de la firma de acuerdos de hermanamientos también se encargará de:

- a) Firmar acuerdos interinstitucionales,
- b) Organizar y gestionar giras al exterior,
- c) Participación en Redes y esquemas de cooperación internacional.
- d) Identificar las áreas sustantivas de la Administración Pública Estatal que sean viables para promover la cooperación internacional descentralizada.

Es necesario, en el proceso de una capacitación eficaz, desarrollar estrategias de capacitación sobre metodología y diseño de políticas públicas para la cooperación internacional descentralizada con sus respectivas agendas de trabajo y logística de aplicación.

- a) Es responsabilidad de la Oficina gestionar y organizar la logística para los viajes nacionales y al extranjero de los servidores públicos adscritos al despacho del gobernador, teniendo por objetivos aquellos foros, talleres, conferencias y programas de capacitación que puedan beneficiar al Estado siguiendo los ejes planteados del proceso de internacionalización.
- b) Entre las áreas de especialización en esta área, la participación de especialistas en Relaciones Internacionales es fundamental para elaborar las fichas informativas con los datos generales de geografía, política, economía y cultura de los diversos países que deban visitar el Gobernador y su comitiva, en sus giras internacionales de trabajo.

Para lograr el impulso internacional, es necesario que la Oficina de Asuntos Internacionales cuente con una personalidad jurídica y presupuesto propio, además de favorecer el fortalecimiento y profesionalización institucional de sus funcionarios.

- a) Es importante esclarecer el uso de los recursos a través de planes estratégicos que demuestren la importancia del uso de recursos en los asuntos internacionales del Gobierno del Estado.
- b) La cancillería suele recomendar el establecimiento de una línea específica en el presupuesto con el objetivo de institucionalizar la política internacional y permitir un desarrollo más flexible en función de los avances del programa de internacionalización.

La asignación de recursos, entonces, se justifica como la forma de institucionalizar la acción exterior como política local.

- c) La vinculación del gobierno del estado se convertirá en una política de gobierno de difícil remoción por razones arbitrarias. Y sólo de esta forma se logrará que el Gobierno del Estado se convierta en un verdadero actor en la arena internacional, con una posición política estable y sostenible.

III. Sinergias con actores estratégicos según los intereses y prioridades.

Independientemente de los recursos financieros con los que cuente la Oficina de Asuntos Internacionales para el impulso internacional del Estado, es necesario establecer contacto con los diferentes actores internacionales según la estrategia, el perfil, intereses y prioridades del Gobierno del Estado. De manera tal que se logre propiciar la participación del Gobierno del Estado, a través del área internacional, en redes de cooperación internacional, foros de discusión y espacios internacionales que permitan:

- a) Compartir experiencias con sus homólogos en otros gobiernos locales.
- b) La adopción de mejores prácticas de gobierno y políticas públicas exitosas en otros territorios.
- c) Cooperación técnica que permita fortalecer su práctica internacional.
- d) Obtención de recursos y participación en los Fondos internacionales designados para los proyectos de internacionalización y cooperación descentralizada.

Las alianzas estratégicas han de tener como base en el Plan Estatal de Desarrollo y buscarán participar de las acciones internacionales según lo dispuesto por los pilares del mismo.

IV. Planeación y análisis estratégico.

La Oficina de Asuntos Internacionales propondrá de manera eficiente al Gobernador las políticas, programas y acciones en materia internacional, así como mecanismos de cooperación internacional descentralizada, que deban ser instrumentados para alcanzar los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.

Para lograr dicha eficiencia es necesario llevar a cabo un análisis concienzudo que apunte hacia una estrategia internacional de mediano y largo plazo. Si las relaciones internacionales del Gobierno del Estado suceden de manera intermitente o reactiva según las circunstancias, se

desaprovecharán oportunidades, se perderá el impacto del *momentum*, la eficacia en las políticas públicas y la credibilidad del actuar político.

Para lograr el cometido, es necesario tomar en consideración un profundo análisis del contexto internacional, del contexto interno, llegando incluso a un nivel de análisis de necesidades locales; de la misma forma, debe corroborarse la legalidad de las estrategias que se pretenden aplicar, así como las herramientas y medios de financiamiento que se usarán; dentro de los propios procesos de planeación, también ha de especificarse los mecanismos de aplicación y evaluación de las políticas públicas en cuestión. A continuación, se desarrollan cada una de las consideraciones:

i) Análisis del contexto internacional. Para una toma de decisiones eficiente, responsable y activa, es necesario conocer exhaustivamente el contexto de las relaciones internacionales, así como aquellas que se relacionan directamente con Quintana Roo. La estrategia de internacionalización no puede depender solamente de las necesidades del gobierno local, sin tomar en cuenta las necesidades de todos los actores con los que interactúa simbióticamente. Es menester conocer dichas necesidades, así como las áreas de oportunidad para aprovechar al máximo el contexto internacional.

- a) Averiguar y enlistar todos los vínculos internacionales reales y potenciales en el estado:
 - Consulados acreditados en el Estado: Cónsules honorarios y de carrera; Intereses, áreas de influencia y áreas de oportunidad.
 - Hermanamientos totales en el Estado: estatus actual del hermanamiento, nivel de aprovechamiento y posibilidades de expansión de la relación.
 - Redes internacionales de cooperación descentralizada.
 - Redes de Ciudades y Gobiernos Locales en México.
 - Otros actores con relaciones en el extranjero: Universidades, empresas locales y extranjeras, comunidades migrantes, asociaciones culturales, deportivas y religiosas, cámaras de comercio, etcétera.
- b) Conocer y respetar los Principios de Política Exterior que rigen el actuar internacional de México, así como el estatus actual de las relaciones que México tiene en el mundo con aquellos temas que son de interés para Quintana Roo. De manera tal que las agendas de trabajo de la Oficina de Asuntos Internacionales lleven una temática coherente entre la agenda internacional, la agenda nacional y la agenda estatal:

- Turismo, Desarrollo y Diversificación económica.
 - Seguridad, Gobernabilidad y Estado de Derecho.
 - Modernidad, Transparencia y Desarrollo Humano.
 - Desarrollo Social, igualdad, inclusión y derechos humanos.
 - Urbanismo y Medio ambiente.
- c) Trabajar en conjunto con la Cancillería para conocer, respetar y dar seguimiento a los procedimientos existentes, áreas de oportunidad y espacios de participación de los gobiernos locales.
- Programas bilaterales y multilaterales de interés para el Estado.
 - Esquemas de cooperación establecidos y foros de incidencia internacional de gobiernos locales.

ii) Análisis del contexto interno. Tomando en cuenta el marco legal que permita el actuar internacional en el Estado de Quintana Roo, debe hacerse un análisis de las fortalezas y debilidades del gobierno del estado y del territorio.

- a) Es menester realizar un análisis de las distintas áreas del gobierno del Estado, así como de sus municipalidades, para saber cuáles han tenido vínculos con el extranjero e identificar las potencialidades y aquellas que presenten necesidades para su concreción.
- Una vez concluido el análisis, es recomendable que la administración pública de cada área específica designe a un funcionario que dé seguimiento y trabaje directamente, y de manera coordinada con esta Oficina, en los asuntos internacionales que le competen.
 - Las formalidades son importantes en el ámbito internacional, por lo que es fundamental esclarecer la estructura y procedimientos formales del Gobierno del Estado, así como las formas prácticas en las que se desenvuelve la cotidianeidad.
- b) Perfil del Gobierno Local. Con el fin de exponer las fortalezas y áreas de oportunidad en el Estado, es fundamental crear un perfil detallado del Estado de Quintana Roo. De esta forma, podrán tomarse decisiones acertadas al momento de buscar alianzas internacionales, lo cual representa un área neurálgica en el proceso de internacionalización.
- Elaborar dicho perfil en los idiomas de aquellos países con los que se busque establecer o mejorar una relación.

- Es necesario destacar las cualidades y características actuales del Estado abarcando los diferentes rubros de interés.

iii) Identificar las prioridades locales, de forma que se facilite la identificación de los aliados posibles para cooperar en aquellos temas medulares en la Agenda de Desarrollo Quintana Roo; generando intercambio de información, experiencias y explotando las potencialidades para la resolución de las problemáticas compartidas.

- a) De acuerdo con el perfil del estado elaborado, habrán de definirse los campos de acción adicionales y anexarlos a un formato de seguimiento de actividades.
- b) Dado que se reconoce la importancia del tema migratorio en el Estado de Quintana Roo, la Oficina de Asuntos Internacionales se encargará de contribuir al diseño, adopción y aplicación de políticas públicas de apoyo al migrante, así como la ejecución y apoyo a programas y acciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo de las localidades con población migrante.

- Logrará esto promoviendo campañas de sensibilización en torno a la problemática del sector migrante, en instituciones públicas y del sector social del estado;
- Canalizar y dar seguimiento a las demandas de la población migrante quintanarroense y de sus comunidades ante otras instancias gubernamentales;
- Promover la investigación necesaria sobre la cuestión migratoria, para dar paso a desarrollar políticas públicas pertinentes.
- Se apoyará y promoverá el Programa Temporal de Regularización Migratoria del INM.

iv) Corroborar la legalidad de las estrategias, con base en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 115-122), donde se establecen las facultades otorgadas a los estados y municipios del país; así como la Ley Sobre Celebración de Tratados de 1992, que faculta a los gobiernos locales a establecer acuerdos interinstitucionales con sus homólogos en el extranjero; De la misma forma, ha de considerarse la Ley de Cooperación para el Desarrollo.

v) Garantizar la obtención y movilización de recursos procedentes de diversas fuentes a través de la mejora de la cooperación para el desarrollo y la implementación de políticas públicas exitosas que permitan participar al Estado de los fondos designados para los diferentes rubros del interés de la administración pública.

- a) Como parte de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y los adoptados Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Gobierno del Estado puede aprovechar la disposición internacional de fortalecer la movilización de recursos a través de mecanismos de préstamos, transacciones y otras formas de apoyo económico, para mejorar la capacidad local para la recaudación fiscal o crecimiento económico en los rubros de interés del Estado.
- Naciones Unidas considera necesaria la participación de los gobiernos locales en la aplicación de políticas públicas coherentes con los Objetivos Globales.
- b) El Gobierno del Estado debe homologar y coordinar los temas específicos acordados por Naciones Unidas con su propio Plan Estatal de Desarrollo para, de esta forma, poder aprovechar los programas de apoyo económico resultado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los temas propuestos, y que tienen coherencia con el Plan Estatal de Desarrollo Quintana Roo 2016-2022 son:
- Energía sostenible
 - Agricultura sustentable
 - Infraestructura y transporte
 - Tecnologías de la información y las comunicaciones

vi) Aplicación y Evaluación de Políticas Públicas. Es necesario que el diseño de políticas públicas siga una línea definida según las necesidades de la gente. Así también, el seguimiento de cerca permitirá evaluar si tal o cual procedimiento está funcionando, y si no, podrán hacerse correcciones oportunas, según las transformaciones del contexto. Para ello es importante la inclusión y apertura ante los diferentes grupos en la sociedad civil, así como una cooperación armónica con los diferentes aliados dentro de la estructura gubernamental en todos los niveles. Los actores sociales son los que proveerán de diferentes herramientas de evaluación, como medidores de bienestar, eficiencia e impacto. Dichos actores pueden ser:

- a) Organizaciones/Asociaciones de la Sociedad Civil. A través de la cooperación cercana a la gente, el gobierno del Estado puede aprovechar y combinar las experiencias y saberes de las Asociaciones Civiles; el "saber-hacer" en los asuntos internacionales proveerá al Gobierno del Estado de un puente con los gobiernos y organizaciones en el exterior con los que se quiere cooperar, precisamente, a través de las Asociaciones Civiles.

- Es a través de las Asociaciones Civiles locales que el Gobierno del Estado puede dirigir los recursos internacionales designados a impactar los sectores más diversos de la sociedad.
 - Elaborar una estrategia de seguimiento de las oficinas de las Asociaciones Civiles apoyadas, para que lleguen a fungir como oficinas técnicas que permitan una constante medición de indicadores cuantitativos y cualitativos, resultado de los proyectos aplicados en cada caso.
- b) Cooperación intermunicipal. Siguiendo la lógica de organización de los sectores productivos en el Estado, la Oficina de Asuntos Internacionales diseñará y coordinará las estrategias de cooperación entre los municipios quintanarroenses de la zona norte y sur del Estado con base en sus necesidades y objetivos compartidos.
- Alianzas y relaciones internacionales compartiendo recursos, materiales humanos y administrativos para dar seguimiento a los proyectos e iniciativas impulsadas desde el Gobierno del Estado y con proyección internacional.
 - El trabajar con los gobiernos municipales y las alianzas entre estos, permitirá evaluar más eficientemente las políticas públicas aplicadas y los métodos funcionales en tal o cual región del Estado.
- c) Ciudadanos. La participación ciudadana debe ser un eje importante dentro de la línea de trabajo un “gobierno cercano a la gente”, por lo cual, la Oficina evaluará a través de cuestionarios, entrevistas con grupos de interés, mesas de trabajo y foros de participación ciudadana, consulta ciudadana, encuestas por internet, debates, exposiciones y otras formas de inclusión y participación ciudadana.
- d) Vinculación con los residentes extranjeros. La relación con las diferentes agrupaciones de extranjeros en el Estado ha demostrado ser de gran utilidad al tratar los asuntos con los respectivos países de procedencia. Fungen como grupos de influencia en sus países de origen y en el territorio local, como actores que aportan características únicas a Quintana Roo, enriqueciendo las raíces culturales y diversificando nuestras costumbres.
- A través de la cooperación cultural, seminarios, coloquios y festivales, la Oficina de Asuntos Internacionales podrá promover la imagen de Quintana Roo más allá de sus fronteras con sus residentes extranjeros.

- Es necesario tener la relación y registro poblacional de todos aquellos extranjeros residentes, y así saber el nivel de impulso necesario para cada sector o grupo de interés.
- e) Según el desarrollo de las circunstancias, se recomienda una evaluación constante de los objetivos, prioridades y retos, sí como las actividades y rectificaciones a realizar para darles seguimiento. Debe ponerse especial atención a las relaciones internacionales que se vayan forjando durante el periodo de gobierno, buscando favorecer los objetivos estratégicos que brinden mayor beneficio a la sociedad.
- f) Con el objetivo de dar seguimiento y rendir cuentas al Gobernador del Estado, los ciudadanos y los actores involucrados e interesados, se recomienda la elaboración y difusión de informes periódicos. Así mismo, se llevará el registro de las actividades realizadas por la Oficina de Asuntos Internacionales, un resumen mensual y un reporte anual con los resultados cuantitativos y cualitativos de gestiones, apoyos y logros de recursos, repartición de estos, logro de alianzas en el ámbito internacional, nuevos aprendizajes, áreas de oportunidad y beneficios tangibles para la sociedad.

Conclusiones

Si bien se ha encontrado que la participación de las autoridades locales en el medio internacional es un fenómeno relativamente nuevo, sabemos que los elementos cooperativos han existido desde mucho antes, incluso si la única forma de *cooperación* fuera una simple alianza entre naciones en tiempos de guerra contra un enemigo común. La Cooperación existe como un proceso presente en la naturaleza social del ser humano y con los años se han venido refinando distintas herramientas cooperativas que permiten llegar a mejores resultados cuando se pretende atender problemas de escala global. Es importante señalar que la Cooperación no tiene un origen establecido históricamente, sino que se ha venido manifestando de diferentes formas a lo largo de la historia de la humanidad, buscando siempre la supervivencia del estado y el aumento de sus factores de poder, como se planteaba en la corriente realista.

Sin embargo, los conceptos de Cooperación Internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo se plantean características específicas de la cooperación, que si bien han sido concebidas como estrategias de los Estados hegemónicos en el contexto del belicoso y siempre cambiante siglo XX, representan nuevas formas de abordar la búsqueda de objetivos compartidos a nivel global, con repercusiones al interior de los propios Estados. Esta postura fue el resultado de los múltiples postulados de la corriente liberal, que llevó la cuestión de *cooperar* más allá del conflicto, en una nueva búsqueda por la libertad, paz, prosperidad y progreso para así el asegurar el bien común; conceptos como la interdependencia, el equilibrio de la economía global, la armonía de los intereses internacionales, la gobernabilidad internacional, las bases económicas para la paz, los análisis de los efectos de la creciente interdependencia económica en la autoridad de los Estados, así como el importantísimo avance sobre los fines y los medios tradicionales de la política exterior y así también estudios más abiertos que llegaban incluso a considerar el impacto de la opinión pública en el desarrollo de una consciencia internacional. Estos conceptos propuestos por los pensadores liberales fueron abriendo paso a una nueva forma de concebir la Cooperación, una postura más cercana a la descentralización.

En el capítulo primero de esta investigación pudimos constatar el efecto de incidencia que tuvieron grupos como el de los países No Alineados, el Grupo de los 77, en su búsqueda por darle una voz en el escenario internacional al llamado Tercer Mundo. La regionalización que vino

después, fue una consecuencia natural en medio de la ola de participación política, económica y social de los nuevos actores para atender sus propios específicos problemas compartidos.

Como se ha expuesto en esta investigación, los esfuerzos globales hacia el Desarrollo impulsaron desde mediados del siglo XX esfuerzos comunes para atender problemas compartidos y abriendo poco a poco las puertas para una Cooperación más compleja, profunda y multidimensional. Así es como la acción internacional de las autoridades globales se convirtió en una realidad que sigue un constante proceso de aceptación, tras siglos de modelos estatocéntricos, donde la política exterior pertenece exclusivamente a una autoridad central. La descentralización surge como una realidad inevitable en un mundo cada vez más interconectado que busca elevar el nivel de convivencia humana a un punto donde la paz, justicia e igualdad se conviertan en una realidad.

Las corrientes de la dependencia propusieron una perspectiva bastante crítica hacia el concepto de desarrollo y por ende, a la cooperación, que fue descrita como una herramienta del sistema capitalista mundial de autopreservación, sin embargo, el aporte de los teóricos de la dependencia también apunta hacia la cooperación de todos los países del mundo como mecanismo para asegurar la paz.

Del análisis del sistema-mundo encontramos una nueva forma de concebir la dependencia, así como la interdependencia internacional, y aunque critica fuertemente la desigualdad categórica del sistema, acepta la característica inherente de la cooperación como mecanismo de autopreservación del propio sistema-mundo.

Los enfoques modernos trajeron nuevas posturas, dejando la rigidez que les impedía mezclar postulados y llegando incluso a procesos integracionistas. El neorrealismo y el neoliberalismo ya no se planteaban tan ajenos como el realismo clásico y el idealismo, sino que encontraron puntos en común al reconocer las transformaciones estructurales del sistema internacional como elementos que podían modificar el poder de los estados. En este punto, el neoliberalismo aporta una postura que admite dejar el monopolio estatocéntrico de la política internacional. Esta idea es retomada por el institucionalismo neoliberal, dando paso a la descentralización de la cooperación internacional.

Ciertamente, la llamada *Paradiplomacia* sigue siendo un concepto extraño en un mundo en transición, pero los ejemplos de Cooperación Internacional Descentralizada son muchos, eficientes y eficaces al llevar a cabo políticas públicas exitosas que puedan replicarse en

diferentes regiones del mundo y han probado ser una herramienta útil y una nueva perspectiva para enfrentar los desafíos globales planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El camino recorrido para llegar a admitir la necesidad de incluir a las autoridades locales en las decisiones globales fue largo, en esta investigación se retoman más de cinco décadas de esfuerzos coordinados del mundo para lograr cambios sustanciales a gran escala, sin embargo resulta evidente la continua diversificación de los actores que participan en el proceso cooperativo. Llegar al punto donde se reconoce institucionalmente la participación de otros grupos de interés, corporaciones transnacionales, organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales e incluso actores de la sociedad civil, fue un camino largo y complejo. Sin embargo, en esta investigación pudimos constatar que la cooperación internacional descentralizada se manifestó como herramienta útil en procesos de unificación y acercamientos diplomáticos en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y tuvieron su auge en la década de 1980, cuando se extendió esta práctica por Asia y América, esta vez siguiendo procesos institucionalizados.

Podemos entonces hablar, entonces, de una cooperación internacional descentralizada institucionalizada, una vez que existe una actividad que sigue un proceso normativo y protocolos establecidos que dejan atrás las costumbres. Dichas reglas surgen por el interés compartido de los actores de llegar a acuerdos y contratos que establecen incentivos y limitantes para la propia cooperación. Así también, fijan el procedimiento a seguir, las rutinas y convenciones a las que habrán de apegarse; dichos acuerdos derivan en cambios en las relaciones de poder y en la evolución constante de los procesos de internacionalización. Así, los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las asociaciones de municipios y las actividades interinstitucionales enmarcadas en la participación en redes de cooperación, son una dinámica clara de la cooperación internacional descentralizada bajo un modelo institucional. El elemento más importante que tenemos que tenemos que tomar en cuenta es la continuidad y el seguimiento, ya que la institucionalización es un proceso que requiere constancia.

Por lo tanto, y considerando lo anterior, podemos concluir que el proceso de internacionalización de los gobiernos locales resulta inevitable. El caso de Quintana Roo no es la excepción, y podemos constatar en las cifras estadísticas una constante que coincide con las tendencias globales hacia la interconexión y la consecuente proyección internacional de el estado, ya no sólo desde una perspectiva turística, sino abordando las grandes discusiones políticas,

económicas y sociales que antaño eran tratados estrictamente desde la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, y dados los cambios estructurales en el mundo y al interior de la legislación mexicana desde la entrada en vigor de la Ley sobre Celebración de Tratados, el 02 de enero de 1992, la propia Cancillería Mexicana se vio en la necesidad de implementar nuevas medidas para atender las necesidades locales de internacionalización. Un claro ejemplo es la Dirección General de Coordinación Política como área pertinente para atender específicamente el actuar internacional de las autoridades locales. De la misma forma, y reconociendo la dificultad de atender todos los temas surgidos en la cotidianidad de las localidades, se llegó al punto de impulsar la propia institucionalización de los procesos de internacionalización de los gobiernos estatales. Así, la Asociación Mexicana de Asuntos Internacionales de los Estados refleja el esfuerzo constante de la Cancillería por lograr que la acción internacional se vuelva un proceso autónomo y un trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno de la nación.

Es necesario prestar atención a las múltiples limitaciones que el enfoque de los gobiernos estatales en Quintana Roo le han dado a los asuntos internacionales; después de analizar los datos recopilados, y específicamente en lo que respecta a los Acuerdos Interinstitucionales, - que representan la forma más cercana de identificar la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo – pueden observarse sendas áreas de oportunidad que obstaculizan el proceso de internacionalización del gobierno estatal.

A pesar de los huecos estadísticos, las cifras disponibles nos muestran la importancia de Quintana Roo como destino turístico, como lugar de residencia temporal o permanente, y como consecuencia, como escenario para la participación de diferentes actores internacionales en la política quintanarroense. El ejemplo de las representaciones consulares en Quintana Roo y la figura de la Casa Consular, nos muestran parte de las posibilidades de incidencia política internacional desde el gobierno del estado.

El estado de Quintana Roo es un espacio donde convergen una multiplicidad de actores en el mundo empresarial, cultural, académico, de origen étnico e histórico, manteniendo estrechas relaciones productivas con contrapartes en el extranjero y beneficiándose y reestructurándose constantemente gracias a ello. Sin embargo, la mayor parte de la población desconoce el actuar internacional del gobierno de estado, y muchas veces termina por difuminarse entre las aspiraciones políticas de los representantes de las distintas secretarías. De

esta forma, el tema internacional se presenta disperso ante la falta de formalidad en los vínculos entre los distintos actores internacionales y el gobierno del estado, y la comunicación de este vínculo entre la cúpula gobernante y la sociedad civil.

Siendo más específicos, la ausencia de un organismo que lograra institucionalizar el proceso de internacionalización y diera seguimiento a las manifestaciones de Cooperación Descentralizada, significó uno de los mayores frenos al desarrollo en la arena internacional, limitando el rubro a la etiqueta turística y sin ahondar en las posibilidades de incidencia política internacional, aprovechando las ventajas estratégicas del estado de Quintana Roo. En el estudio realizado sobre los diferentes acuerdos interinstitucionales del estado, pudimos constatar que la falta de seguimiento y la atención institucionalizada de los asuntos planteados en cada acuerdo, fueron los elementos principales que llevaron al fracaso y abandono de la mayoría de los casos infructuosos. En cambio, los casos de éxito son aquellos donde se pudo dar un seguimiento constante, con reuniones anuales, replanteamiento de objetivos y planeación presupuestaria anual para concretar los objetivos en común planteados en los acuerdos interinstitucionales y hermanamientos.

El carácter pasivo de la recepción turística y el flujo migratorio que caracteriza al estado, y el consecuente enfoque al turismo que se ha dado a los *asuntos internacionales*, ha frenado en gran medida el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación en el ámbito internacional. Dichos procesos obstruidos aún pueden corregirse a través del diálogo, la promoción del estado y la cooperación para el desarrollo con otras instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que pudieran comulgar con los intereses de Quintana Roo. De manera que, aprovechando su ubicación estratégica, el estado podría convertirse en un epicentro de cooperación internacional descentralizada y volverse un referente para los países de Centroamérica y el Caribe, así como para otros estados de la República Mexicana a través de plataformas como la Asociación Mexicana de oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados.

Sin embargo, podemos concluir toda vez que se ha considerado la falta de un enfoque internacional en los planes estratégicos, - especialmente el Plan Estatal de Desarrollo Quintana Roo 2016-2022 – se han identificado diferentes áreas de oportunidad que es menester atender, si se pretende concretar los objetivos básicos del Plan Estatal de Desarrollo. Algunos ejemplos de los puntos a atender son:

- 1) No existe mención alguna de la Agenda 2030 ni los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan Estatal de Desarrollo actual, y por tanto, se observa desde la base de la planeación estratégica del estado, la ausencia de una perspectiva internacional en los procesos de planeación estratégica de los gobiernos estatales en Quintana Roo.
- 2) Antes de la creación del Despacho del Gobernador, no existía una Oficina de Asuntos Internacionales que diera seguimiento y conglomerara los temas competentes del proceso de internacionalización del gobierno estatal.
- 3) La atención de los asuntos internacionales ha sido esporádica y circunstancial, por lo que se carece de una identidad jurídica y un presupuesto establecido desde el área de planeación estratégica estatal.
- 4) El desconocimiento de los asuntos internacionales, así como las funciones, atributos e importancia de la creación de la Oficina de Asuntos Internacionales, ha dificultado el propio proceso de internacionalización de Quintana Roo por medio de mecanismos de planeación y análisis estratégico.
- 5) La falta de una coordinación transversal de los diferentes niveles gubernamentales que asegure la cooperación al interior de la estructura de gobierno, se evidencia en las manifestaciones de yuxtaposición política, que terminan por entorpecer el proceso de internacionalización y exponer las carencias institucionales del gobierno del estado.

De manera tal que, en esta tesis se resalta la importancia de una Oficina de Asuntos Internacionales como herramienta fundamental para la atención institucionalizada de los asuntos internacionales, abriendo así el abanico de potencialidades de un estado como Quintana Roo, poniendo especial énfasis en el reconocimiento jurídico y la inclusión de dicho organismo en los procesos de planeación presupuestal en el estado.

Reconociendo a su vez las limitaciones que habremos de enfrentar en dicho proceso, esta investigación pretende abrir las puertas a la discusión sobre las múltiples posibilidades de la internacionalización y sus implicaciones en la resolución de los problemas globales partiendo desde la plataforma de lo local.

Anexos

Tabla 2

<i>Representaciones consulares en Quintana Roo</i>				
<i>País</i>	<i>Tipo de oficina</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Responsable</i>	<i>Cargo</i>
Alemania	Oficina consular	Cancún	Grace Arens	Cónsul Honorario
Argentina	Oficina consular (Temporal)	Cancún	Ricardo Dillele	Agente consular
Australia	Oficina consular	Cancún	Francisco Córdova Lira	Cónsul Honorario
Austria	Oficina consular	Cancún	Ricardo Schondube Domene	Cónsul Honorario
Bélgica	Oficina consular	Cancún	Raphael Beakeland	Cónsul Honorario
Brasil	Oficina consular	Cancún	Miguel Ángel Couchonnal	Cónsul Honorario
Canadá	Agencia consular	Cancún	Alie Bourgeois Charbonneau	Agente consular
Canadá	Agencia consular	Playa del Carmen	Leon Lajeunesse	Agente consular
Chipre	Oficina consular	Cancún	Pantelakis Charalambous	Cónsul Honorario
Cuba	Oficina consular	Cancún	Roberto Socorro García	Cónsul General
Dinamarca	Oficina Consular	Cancún	Abelardo Vara Rivera	Cónsul Honorario
Eslovaquia	Oficina Consular	Cancún	Francisco Lechón Rosas	Cónsul Honorario
España	Oficina Consular	Cancún	Javier Marañón (Decano)	Cónsul Honorario
Estados Unidos de Norteamérica	Agencia Consular	Cancún	Leslie Vassels-Calderón	Agente Consular
Estados Unidos de Norteamérica	Agencia Consular	Playa del Carmen	Heather Andersen	Agente Consular
Estados Unidos de Norteamérica	Agencia Consular	Cozumel	Terri Barnhart Ocejo	Agente Consular

Estados Unidos de Norteamérica	Consulado General	Mérida, Yucatán. Responsable de Quintana Roo	David José Mico	Cónsul General
Finlandia	Oficina Consular	Cancún	Maria Eli López Reyes	Cónsul Honoraria
Francia	Oficina Consular	Playa del Carmen	Carine Gebelin	Cónsul Honoraria
Gran Bretaña	Oficina Consular	Cancún	Graciela Peña	Vicecónsul
Grecia	Oficina Consular	Mérida, Yucatán. Responsable de Quintana Roo	Raúl Abraham Mafud	Cónsul Honorario
Guatemala	Consulado General	Tenosique, Tabasco. Responsable de Quintana Roo	Luis Eduardo Montenegro Singer	Cónsul General
Holanda	Oficina Consular	Cancún	Ingrid Bosman	Cónsul Honoraria
Hungría	Oficina Consular	Cancún	Roberto Díaz Abraham	Cónsul Honorario
India	Oficina Consular	Cancún	Rafael Aguirre Gómez	Cónsul Honorario
Irlanda	Oficina Consular	Cancún	Tony Leeman	Cónsul Honorario
Israel	Oficina consular	Cancún	Nathan Israel	Cónsul Honorario
Italia	Oficina Consular	Cancún	Nombramiento Pendiente	Cónsul Honorario
Italia	Oficina Consular	Playa del Carmen	Italo Sampablo Lauro	Cónsul Honorario
Luxemburgo	Oficina Consular	Mérida, Yucatán. Responsable de Quintana Roo	Jose Luis Ponce García	Cónsul Honorario

Noruega	Oficina Consular	Cancún	Sergio González Rubiera	Cónsul Honorario
Polonia	Oficina Consular	Cancún	Luis Miguel Cámara Patrón	Cónsul Honorario
Portugal	Oficina Consular	Cancún	Roberto Barnetche Bartning	Cónsul Honorario
República Checa	Oficina Consular	Cancún	Rocío del Carmen Infante Guizar	Cónsul Honorario
República de Corea	Oficina Consular	Cancún	José Enrique Aristi Arcila	Cónsul Honorario
República Dominicana	Oficina Consular	Cancún	Carlos Manuel Bello	Cónsul Honorario
Rumania	Oficina Consular	Cancún	Eduardo Albor Villanueva	Cónsul Honorario
Rusia	Oficina Consular	Cancún	Armina Wolpert	Cónsul Honorario
Sudáfrica	Oficina Consular	Cancún	Benjamín de la Peña	Cónsul Honorario
Suecia	Oficina Consular	Cancún	Katia Vara Sánchez	Cónsul Honorario
Suiza	Oficina Consular	Cancún	Sandro Muller Rolandi	Cónsul Honorario

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Casa Consular Cancún, marzo 2018

Tabla 3

<i>Acuerdos Interinstitucionales firmados por el Estado de Quintana Roo</i>					
<i>Nivel de Gobierno</i>	<i>Socios internacionales</i>	<i>Nombre del Acuerdo</i>	<i>Áreas de Cooperación</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Resultado del sondeo</i>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno del Estado Estado de Anzoátegui, Venezuela 	Hermanamiento de los Estados de Anzoátegui, Venezuela y Quintana Roo, México	<ul style="list-style-type: none"> Cultura Educación superior Deportes Turismo 	Firma: 29/01/97 Vigencia: No específica Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo.
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Educación y Cultura del Estado Ministerio de Cultura de Haití 	Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura de la República de Haití	<ul style="list-style-type: none"> Intercambio Cultural 	Firma: 11/11/12 Vigencia: 5 años CONCLUIDO	Contacto establecido con: Embajador de Haití - El embajador de Haití expresó su amplio interés en la renovación del acuerdo con Quintana Roo - Este Acuerdo llevó a una cooperación más profunda en el ámbito educativo con varios grupos de universitarios haitianos estudiando en México durante los años que duró el acuerdo. CASO DE ÉXITO
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Educación y Cultura del Estado Ministerio de Cultura de Cuba 	Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo de	<ul style="list-style-type: none"> Cultural y Artístico 	Firma: 23/02/13 Vigencia: 5 años Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo.

		los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura de la República de Cuba			
Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad Intercultural Maya • Red Rocks Community College de Lakewood, Colorado, Estados Unidos 	Memorándum de entendimiento entre la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Red Rocks Community College de los Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> • Educación 	Firma: 01/02/15 y 31/03/15 Vigencia: 5 años Estatus: CONCLUIDO	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo.
Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Educación y Cultura del Estado • Ministerio de Cultura, Género Entretenimiento y Deporte de Jamaica 	Memorándum de entendimiento en materia de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura, Género,	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura 	Firma: 09/09/16 Vigencia: 5 años Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - Dado que el acuerdo se firmó justo antes de finalizar el periodo de gobierno anterior, no hay organismo que dé continuidad al mismo. - Puesto que el acuerdo sigue vigente, existe la

		Entretenimiento y Deporte de Jamaica			posibilidad de retomarse.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • San Juan, Provincia de San Juan, Argentina 	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de la Ciudad de San Juan, República de Argentina y el Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo, México.	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas Sociales • Cultura • Educación • Deporte • Industrias, gremiales y profesionales 	Firma: 18/09/09 Vigencia: Indefinida Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, Argentina. 	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, República de Argentina y el Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo, México.	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas sociales • Cultura • Educación • Deporte • Industriales, gremiales y profesionales 	Firma: 22/09/2009 Vigencia: Indefinida Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Chascomus, Provincia de Buenos Aires, Argentina 	Convenio de Hermanamiento entre el Municipio de Chascomus, Provincia de Buenos Aires, Argentina y el Ayuntamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas sociales • Cultura • Educación • Deporte 	Firma: 23/09/09 Vigencia: Indefinida Estatus: VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado

		de Isla Mujeres, Quintana Roo, México	<ul style="list-style-type: none"> • Industriales, gremiales y profesionales 		específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Cozumel • Caravaca de la Cruz, Murcia, España 	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo, México y el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, Provincia de Murcia, España.	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Educación • Tecnología • Turismo • Comercio, inversiones y negocios • Deportes • Medio ambiente • Cualquier Otra que las partes convengan. 	Firma: 08/02/12 Vigencia: Ilimitada Estatus: VIGENTE	Secretaría Técnica del Municipio de Cozumel informa: No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - Dado que el acuerdo se firmó justo antes de finalizar el periodo de gobierno anterior, no hay organismo que dé continuidad al mismo. - Puesto que el acuerdo sigue vigente, existe la posibilidad y voluntad de retomar el acuerdo.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Punta del Este, Uruguay 	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Benito Juárez, del Estado de Quintana Roo, México y la ciudad de Punta del Este, de la República Oriental del Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Cultura • Desarrollo económico • Educación • Administración pública 	Firma: 05/12/14 Vigencia: 05/12/2019 Estatus: VIGENTE (Por concluir)	El área de Relaciones Públicas informa que: No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo: - A pesar de los intentos de parte del municipio local por continuar con la

					relación, la contraparte uruguayo no ha dado respuesta a los intentos de contacto.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Pharr, Texas, Estados Unidos. 	Acuerdo de hermanamiento entre la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Pharr, Texas de los Estados Unidos Norteamérica.	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados comunes • Inversiones • Educación • Cultura • Turismo • Cualquier otra que las partes convengan. 	Firma: 15/07/2009 Vigencia: Indefinida VIGENTE	El área de Relaciones Públicas informa que: Tienen reuniones constantes y sostienen una constante cooperación técnica entre los departamentos de Bomberos y Policía Municipal. CASO DE ÉXITO
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Mission, Texas, Estados Unidos. 	Acuerdo de hermanamiento entre la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Mission, Texas de los estados unidos de Norteamérica.	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados comunes • Inversiones • Educación • Cultura • Turismo • Cualquier otra que las partes convengan 	Firma: 17/07/2009 Vigencia: Indefinida VIGENTE	El área de Relaciones Públicas informa que: Tienen reuniones constantes y sostienen una constante cooperación técnica entre los departamentos de Bomberos y Policía de ambas partes. CASO DE ÉXITO
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Lanús, provincia de Buenos Aires, Argentina. 	Convenio de Hermandad y colaboración entre el municipio de	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas Sociales • Culturales • Educación 	Firma: 15/09/2009 Vigencia: Indefinida VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de

		Lanús, Provincia de Buenos Aires, Republica de Argentina y el ayuntamiento de Isla Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte • Industriales, gremiales y Profesionales. 		seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Florencio Varela, Argentina. 	Convenio de Hermandad y colaboración entre el municipio de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, Republica de Argentina y el ayuntamiento de Isla Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas Sociales • Culturales • Educación • Deporte • Industriales, gremiales y Profesionales. 	Firma: 17/09/2009 Vigencia: Indefinida VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina. 	Convenio de Hermandad y colaboración entre el municipio de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Republica de Argentina y el ayuntamiento de Isla Mujeres, Estado de	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Programas Sociales • Culturales • Educación • Deporte • Industriales, gremiales y Profesionales. 	Firma: 17/09/2009 Vigencia: Indefinida VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.

		Quintana Roo, México .			
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • La Habana Vieja, La Habana, Cuba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de hermanamiento entre el Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo y el Municipio de La Habana Vieja, La Habana, Cuba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte • Salud • desarrollo, social y cultural • Turismo. 	Firma: 15/07/2009 Vigencia: No especificado VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Granadillas de Abona, España. 	Protocolo de colaboración e intercambio entre el ayuntamiento de granadilla de abona(Reino de España) y el ayuntamiento de Benito Juárez (México)	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Cultura 	Firma: Agosto,1998 Vigencia: Ilimitada VIGENTE	El área de Relaciones Públicas informa que: No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo: - A pesar de los intentos de parte del municipio local por continuar con la relación, la contraparte española no ha dado respuesta a los intentos de contacto.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Mar de Plata, Pueyrredón, Argentina. 	Acta de cooperación para el hermanamiento entre las ciudades der	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Comercio • Ciencia y Tecnología • Educación 	Firma: 10/05/2000 Vigencia: No especificado VIGENTE	El área de Relaciones Públicas informa que: No se tiene un resultado significativo debido

		Cancún (México) y Mar de Plata (Argentina).			a la falta de seguimiento del acuerdo. - Existía una relación directa por parte de algunos empresarios, sin embargo, no se llevó a ningún término.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Isla Mujeres • Mar de Plata, Pueyrredón, Argentina. 	Acta de cooperación para el hermanamiento entre las ciudades der Cancún (México) y mar de plata (Argentina).	<ul style="list-style-type: none"> • Economía • Comercio • Ciencia y tecnología • Educación • Cultura • Deporte 	Firma: 11/09/2001 Vigencia: No especificado VIGENTE	No se tiene un resultado significativo debido a la falta de seguimiento del acuerdo. - No existe un organismo designado específicamente para el seguimiento de dichos acuerdos.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Benito Juárez • Wichita, Kansas, Estados Unidos. 	Acuerdo de hermanamiento entre la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, de loes Estados Unidos Mexicanos y Wichita, Kansas, Estados Unidos de América.	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo • Artesanal • Educación • Comercio • Inversiones • Deporte 	Firma: 13/01/2003 Vigencia: Indefinida VIGENTE	El área de Relaciones Públicas informa que: Tienen reuniones constantes y sostienen una constante cooperación en el área de Educación. - Intercambios estudiantiles en la Universidad La Salle y la Friends University, en Wichita. - Sostienen reuniones periódicas y son el caso de mayor éxito gracias

					al mutuo interés de las partes para seguir cooperando. CASO DE ÉXITO
--	--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En Aldecoa, F. y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales.
- Arámbula, A. (2008). *XXVI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-EUA*. México: Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados.
- Arana, C. (2015). Paradiplomacia mexicana: Aproximación Histórica al Desarrollo de las Relaciones Internacionales de las Entidades Federativas de México. *Revista InterNaciones*, 5 (23), 25-41
- Archibugi, D. y Held, D. (1995). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Great Britain: Cambridge University Press.
- Aristóteles. (1994). *Ética Nicomaquea*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Axelrod, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid, España: Alianza Universidad.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura económica.
- Barba, A. (2009). Marco Normativo en México para la firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de los gobiernos locales. En Andrés Barba Vargas, *La Diplomacia Federativa en Acción: Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*. (52-69). México: Secretaría de Relaciones Exteriores Dirección General de Coordinación Política.

- Barbé, E.(1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid, España: Tecnos.
- Barrachina, C. (8 de enero del 2017). Miguel Ramón Martín Azueta resuelve problemas. *Expediente Quintana Roo*. Recuperado de <http://www.expedientequintanaroo.com/2017/01/miguel-ramon-martin-azueta-resuelve.html>
- Blanco, L., Deshayes, F. y Zapata, E. (Coords). (2014). *Acción Internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina*. Ciudad de México, México: Le Cavalier Bleu/AFC.
- Blomström, M. y Hettne, B. (1990). *La teoría del desarrollo económico en transición*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.
- Buzan, B. (1996). Timless wisdom of realism?. En S. Smith. (Ed.), *International Theory: Positivism and beyond* (Pp. 47-65). Aberystwyth, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917*. Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Cárdenas, E. (1999). Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y los retos para el futuro. En Ortíz, G. (coord.). *México, transición económica y comercio exterior*. (p.64). Distrito Federal, Méxco: FCE y Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Careaga, L. y Higuera, A. (2012). *Quintana Roo, Historia breve*. Distrito Federal, México: FCE, Colmex, FHA.
- Carr, E. (1980). *The Twenty Years Crisis 1919-1939: An introduction to the study of International Relations*. Londres, United Kingdom: Macmillan.
- Casa Consular. (2018). Cuerpo Consular acreditado en Quintana Roo, Marzo 2018. Quintana Roo, México: Casa Consular. Disponible en <http://www.casaconsular.org/>
- Celorio, G. y López de Munain, A. (2006). *Diccionario de Educación para el Desarrollo*. Bilbao, España: Hegoa.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, (2013). *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: Haciendo Historia*. Barcelona, España: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/timeline_esp_web.pdf

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que los gobiernos locales deben de saber*. Nueva York, Estados Unidos de América: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Recuperado de http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Los%20ODS%20%20Lo%20que%20los%20gobiernos%20locales%20deben%20saber_0.pdf
- Congreso de la Unión. (2005). *De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. DF, México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm
- Congreso de la Unión. (2005). *Nuestro Siglo. Los años de la apertura económica*. Distrito Federal, México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm
- COSUDE. (2017). *IDA-Asociación Internacional de Desarrollo*. Berna, Suiza: COSUDE. Recuperado de <https://www.eda.admin.ch/deza/es/home/partenariados-mandatos/organismos-multilaterales/instituciones-financieras-internacionales/ida.html>
- Crónica ONU. (2007). *Antecedentes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: cuatro decenios de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado de <https://unchronicle.un.org/es/article/antecedentes-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-cuatro-decenios-de-lucha-en-pro-del>
- Dachary, A. y Arnaiz, S. (1990). *Quintana Roo: Sociedad, Economía, Política, Cultura*. DF, México: UNAM.
- Developement Assistance Committee. (2000). *Development Assistance Committee In Dates*. París, Francia: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/>
- Diario Oficial de la Federación. (2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017
- Diaz, L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, España: Libros de la Catarata.
- Dos Santos, T. (1984). *Revolução científico-técnica, divisão internacional do trabalho e sistema económico mundial*. Vitória, Brasil: Cadernos Ange.

- Dougherty J. y Pfaltzgrafd, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Duarte, L. y González, C. (2014). Origen y evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Panorama*, 8 (15), 117-131.
- Duarte, L., González, C. y Mesa, J. (enero-diciembre 2014). Cooperación Internacional Descentralizada: estudio sobre su institucionalización en Medellín. *Escenarios: Empresa y territorios*, 3, pp. 00
- Flores, L. (2018). Estrategia de la Agenda 2030 impulsada por NL. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Estrategia-de-la-Agenda-2030-impulsada-por-NL-20180215-0007.html>
- Fry, E. (1994). Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá. *Comercio Exterior*, 40 (2 - febrero), Pp. 132-137.
- García, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología* 40(1992), Pp.13- 31
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Quintana Roo, México: Gobierno del Estado. Disponible en <http://www.qroo.gob.mx/ped>
- Gómez, M. y Sanahuja, J. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo*. Madrid, España: CIDEAL.
- Grandas, D. (Noviembre 2014). Retos y desafíos de los procesos de institucionalización de la cooperación descentralizada en Colombia. El caso del departamento de Cundinamarca. *VII Congreso de IRI*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Guillén, H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior* 63 (4), Pp. 34-60
- Hettne, B., Inotai A. y Osvaldo Sunkel (eds). (2000). *National Perspectives on the New Regionalism in the North*. London, Great Britain: Macmillan Press.
- Hurrell, A. (octubre 1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21 (4), 331-358
- Ikeda, D. (2015). *Por una sociedad global sostenible: Aprendizaje para el empoderamiento y liderazgo*. Tokio, Japón: Soka Gakkai Internacional. Recuperado de <http://www.sgi.org/es/acerca-de-nosotros/propuestas-del-presidente-ikeda/por-una-sociedad-global-sostenible.html>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *México en cifras: Quintana Roo*. CDMX, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=23>
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las Relaciones Internacionales. En *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 2(3), 115-147.
- Kant, I. (2011). *La paz perpetua*. Madrid, España: Editorial Akal.
- Keohane, R. (1989). A Personal Intellectual History. En J. Kruzel y J.N. Rosenau, (Eds.), *Understanding World Politics* (Pp. 403-415). Lexington, Estados Unidos de América: Lexington Books.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile, Chile: Colección de Estudios Internacionales.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables. *International Organizations* 36(2), Pp.185-205.
- Lozano, A. (1997). *Programa de Gestión Urbana (The Urban Environmental Management Program)*. Madrid, España: Universidad Politécnica de Madrid. Recuperado de http://habitat.aq.upm.es/cs/p5/a021_8.html
- Maquiavelo, N. (1978). *El Príncipe*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Marsilio, E. (2011). *El concepto de paradiplomacia y sus alcances por el Dr. Ernesto de Marsilio*. Argentina: Paradiplomacia.org: <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=po&seccion=6¬a=46>
- Martínez, G. (2017). *Anuario estadístico y geográfico de Quintana Roo 2017*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/QROO_ANUARIO_PDF.pdf
- Medina, M. (1983). *Teoría y Formación de la Sociedad Internacional*. Madrid, España: Tecnos.
- Naciones Unidas. (1964). *Establecimiento de ciudades gemelas: medios de cooperación internacional*. XXXVII Periodo de Sesiones del Consejo Económico y Social (Resolución

1028). Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/229031/files/E_3970-ES.pdf?version=1

Naciones Unidas. (1965). *El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*. XX Periodo de Sesiones de la Asamblea General (Resolución 2058). Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2058\(XX\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2058(XX)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

Naciones Unidas. (1971). *El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*. XXVI Periodo de Sesiones (Resolución 2861). Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2861\(XXVI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2861(XXVI)&Lang=S&Area=RESOLUTION)

Naciones Unidas. (1974). *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*. XXIX Periodo de Sesiones (Resolución 3348). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2032.pdf>

Naciones Unidas. (1977). *Establecimiento de la Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. 107ª Sesión Plenaria (Resolución 32/162). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/32/162>

Naciones Unidas. (1980). *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 83ª Sesión Plenaria (Resolución 35/36). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/35/56&Lang=S>

Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.198/11&Lang=S>

Naciones Unidas. (2015). *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe 2015*. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

- Naciones Unidas. (2017). *Objetivo 17: Revitalizar la alianza para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>
- Nye, J. (1971). *Peace in parts*. Boston, EUA: Little Brown & Co.
- Ohmae, K. (1993). *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*. Santiago de Chile, Chile: Andrés Bello.
- Parker, C. (2004). La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización. *El mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2004/10/20/la-paradiplomacia-de-las-regiones-en-tiempos-de-globalizacion/?v=desktop>
- Parker, G. (1991). Continuidad y cambio en el pensamiento geopolítico occidental durante el siglo XX. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XLIII(1), 21-34.
- Poder Legislativo Federal. (1992a). *Ley Sobre Celebración de Tratados en México*, 2 de enero. Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/216.doc
- Poder Legislativo Federal. (1992b). *Marco Normativo en México para la firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de Gobiernos Locales*, 2 de enero. Recuperado de: http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/promehcidcap3.pdf
- Poder Legislativo Federal. (1992c). *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, 2 de enero. Recuperado de: <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/guia.pdf>
- Poder Legislativo Federal. (2009). Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-280.pdf>
- Ponce, E. (2008). Cooperación Internacional para el Desarrollo Local en México. En Schmukler, B., Ayala, C. y Gabriela Sánchez Gutiérrez (Eds.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México*. Distrito Federal, México: Instituto Mora.
- Ponce, E. (2010). *Cooperación Internacional para el desarrollo local en México: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. DF, México: Editorial Mora.
- Ponce, E. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, I(1), 10-43

- Prebisch, R. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso del desarrollo económico. En Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Estudio Económico de América Latina* (Pp. 3-89). Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- Ramos, G. (2002). Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. *Espiral-Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. IX* (25), Pp. 107-140
- Ribero, M. (1998). La cooperación descentralizada en Francia, ¿Avance o retroceso?. En González, J. (coord.), *Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo Norte-Sur?*, (Pp. 94-108). Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/ Los Libros de la Catarata.
- Rodríguez, E. y Cobo, S. (2009). *Extranjeros residentes en México, Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos del INM*. Distrito Federal., México: Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobierno. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Poblacion_Extranjera/ExtranjerosResMex.pdf
- Romero, M. (marzo del 2015). Las ciudades y las herramientas para una incidencia global. En García, R. (Directiva), *Foro internacional: Incidencia global de las ciudades*. Simposio llevado a cabo por la Intendencia Municipal de Montevideo y la Red de Mercociudades. Montevideo, Uruguay.
- Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (56), Pp. 7-52
- Secretaría de Gobierno. (2017). Acuerdo por el que se crea la Unidad Administrativa denominada Despacho del Gobernador. En *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo II* (52 extraordinario), Novena época. Pp. 58. Disponible en <http://po.segob.qroo.gob.mx/sitio/BusquedaAvanzada.php?Titulo=despacho+del+gobernador&FechaPublicacion=&FechaPublicacion2=&IdTipo=0&IdEpoca=0&Buscar=1>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). *Guía de recomendaciones para la acción internacional de los estados y municipios de México*. D.F., México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado de

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26297/Gu_a_de_Recomendaciones_web.pdf

- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016). *Vinculación SRE-AMAIE*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores-Coordinación Política.
<https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/vinculacion-con-la-asociacion-mexicana-de-oficinas-de-asuntos-internacionales-de-los-estados>
- Smith, S. (1997). New Approaches to International Theory. En J. Baylis y S. Smith (Eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations* (Pp. 160-190). Nueva York, EUA: Oxford University Press.
- Socas, N. y Hourcade, O. (2009). La Cooperación Internacional. En Chiani, A. y J. Scartascini del Rio, *La cooperación internacional: Herramientas clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.
- Suhr, M. (1997). Robert O. Keohane, a contemporary classic. En I. Neuman y O. Waever (Eds.), *The Future of International Relations. Masters in the Making?* (Pp. 90-120). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Todaro, M. y Smith, S. (2005). *Economic Development*. Nueva York, Estados Unidos de América: Wesley.
- Velázquez, R. (2006). La paradiplomacia mexicana: Las relaciones internacionales de las entidades federativas. *Publicaciones CIDE*, 157, 1-36
- Wallerstein, I. (1998). *El Capitalismo histórico*. México: Silglo XXI Editores.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York, EUA: Random House.
- Waltz, K. (1982). The Myth of National Interdependence. En Maghroori, R. Ramberg, B. (Eds.) *Globalism versus Realism: international relations third debate* (Pp. 81-96). Boulder, EUA: Westview Press.
- Weber, M. (1974). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zacher, M. y Matthew, R. (1995). Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands” en Kegley, Ch. (ed.), *Controversies in International Relations Theory* (pp. 108-126). New York, United States of America: St. Martin’s Press.

Zapata, E. (2008). Prólogo. En Díaz, L., *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, España: Libros de la Catarata.

Zapata, E. (Coord.). (2013). Marco Legal e Institucional para la Acción Internacional de las Ciudades. Distrito Federal, México: AL-LAs/UNAM. Disponible en <https://www.proyectoallas.net/documents/161716/9a557c85-392b-4203-bc38-57fcc0f4568d>