

Paradiplomacia. Herramienta efectiva de enlace entre los gobiernos para la planeación municipal.

Luis Constantino Elizondo Paredes¹.

Universidad Anáhuac Cancún

Los cambios radicales provocados por la globalización y, en la actualidad, la pandemia del COVID-19, junto con la reducción constante del Estado-Nación en las actividades gubernamentales, han generado una nueva dinámica global. Esta permite analizar a los actores subnacionales como agentes influyentes en la toma de decisiones tanto nacionales como internacionales.

La “Paradiplomacia”, que desempeña un papel crucial en esta dinámica global, fortalece los elementos de cooperación y prevención de conflictos mediante diversos mecanismos de planificación.

Aunque el término puede parecer extraño en los estudios de gobiernos locales, muchas ciudades, capitales y municipios importantes en nuestro país, incluyendo Quintana Roo, han adoptado estas acciones en el contexto de políticas de inserción de los gobiernos locales en la agenda internacional.

Por su parte, la Nueva Gestión Pública (NGP) resultó de los cambios exigidos durante este periodo de desmantelamiento estatal, donde bajo la bandera del "Buen Gobierno", las administraciones públicas necesitaron adaptar procesos de innovación, control, eficiencia, planificación, metas y objetivos para satisfacer las necesidades de la población.

Esto exigió que los gobiernos locales buscaran su internacionalización para adaptarse a los nuevos contextos que generó la Nueva Gestión Pública, reformando sus estructuras y mecanismos de gobierno para abordar y atender problemas sociales desde lo local con impacto internacional.

¹ Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Anáhuac Cancún.
Correo: luis.elizondo@anahuac.mx / Miembro de la AMEI: <https://amei.mx/user/p-2017044/>
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7522-6816>

El debate del municipio como actor internacional

En el contexto internacional, los gobiernos locales no eran tradicionalmente considerados actores predominantes, con el Estado-Nación ocupando ese papel. Sin embargo, la globalización y el sistema multipolar han ampliado el interés nacional, involucrando actores locales en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas. Los gobiernos municipales ahora buscan influir en los procesos globales, como lo demuestran los Planes Municipales de Desarrollo de Quintana Roo (2021-2024), alineados con la Agenda 2030 de la ONU.

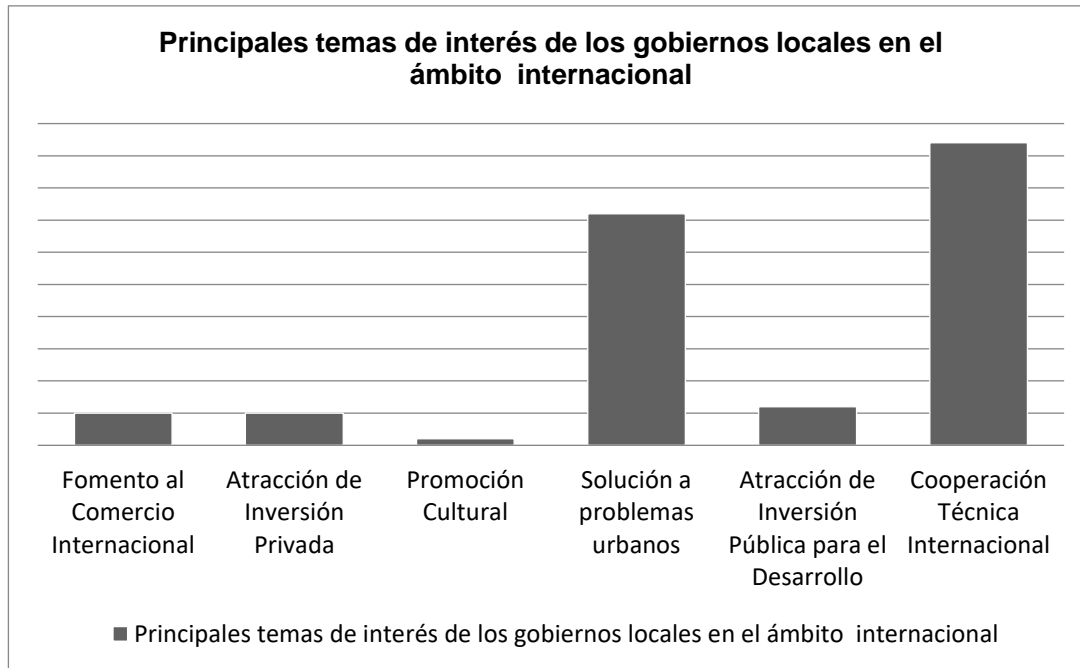
Los gobiernos locales establecen agendas con objetivos diversificados, colaborando con otros actores subnacionales como ONG's, OSC's y empresas. Se destacan las teorías de Joseph Nye, Robert Keohane y Kenneth Waltz, que enfatizan la interdependencia compleja y la influencia de los actores locales en el sistema global.

Se introduce la "Paradiplomacia" como herramienta en la planificación, permitiendo que los actores locales desempeñen un papel en las relaciones internacionales. La "Paradiplomacia municipal" se considera una práctica paralela a las acciones del Estado, proporcionando oportunidades para una participación significativa en la agenda internacional.

En la administración pública, el empoderamiento de municipios y ciudades en el sistema internacional es vital, utilizando la "Paradiplomacia" como herramienta de planificación. En este punto, se destaca que el 66% de los municipios que mantienen acuerdos con el exterior han enfocado sus esfuerzos en la cooperación técnica internacional para la profesionalización de la administración pública local.

El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es un ejemplo de cómo los municipios están rompiendo esquemas de centralización para promocionar culturalmente sus localidades y fomentar el comercio internacional y el desarrollo.

Gráfica 1. Estructura de temas prioritarios para el gobierno subnacional



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, 2019).

El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) busca fortalecer las capacidades municipales y estatales en México. Su enfoque es generar proyectos de colaboración que alineen los objetivos municipales con los federales, permitiendo una planificación exitosa en asuntos internacionales, estratégicos y de gestión pública. Se implementan mecanismos que otorgan continuidad a las relaciones internacionales de los municipios y estados, sin importar sus limitaciones constitucionales en el ámbito internacional. A pesar de que este proceso tiene antecedentes en Quintana Roo, la mayoría de los acuerdos están enmarcados en los "Buenos Oficios".

Es así como, la "Paradiplomacia" brinda ventajas a los gobiernos locales, como una mayor profesionalización de sus administraciones públicas y una mayor conexión internacional a través de la cooperación técnica. Aumentando, la visibilidad internacional de las ciudades, atrayendo inversiones y generando reconocimiento nacional por la implementación exitosa de políticas públicas.

Esta herramienta fortalece la planeación local y es parte de un proceso universal que las administraciones públicas deben adoptar y les permite involucrarse en los nuevos aspectos de la realidad global, los desafíos regionales y los procesos postpandemia por COVID-19.

Sin duda, su naturaleza vigoriza la necesidad de vinculación y redes para fortalecer las estructuras del Estado-Nación y enfrentar los retos de la coyuntura internacional, con un complejo dinamismo social, cultural, político y económico.

Benito Juárez, Quintana Roo, un municipio con potencial internacional.

La creciente participación de actores subnacionales en la agenda internacional ha permitido a los municipios de Quintana Roo, México, fortalecer su planeación municipal usando la "Paradiplomacia". Esta estrategia les permite buscar nuevas formas de profesionalizar su labor gubernamental y robustecer los programas municipales. La cooperación internacional y la descentralización política han dado un nuevo dinamismo a los municipios, permitiéndoles influir en procesos globales. Acuerdos y hermanamientos entre ciudades promueven la cooperación en áreas económicas, administrativas y medioambientales.

En este contexto, el municipio de Benito Juárez, en relación con la ciudad de Cancún, es un ejemplo en la aplicación de la "Paradiplomacia". Desde su creación el 10 de agosto de 1971, Cancún ha establecido acuerdos para vincular su gobierno municipal con la dinámica internacional, aprovechando oportunidades bajo una visión de *"Globalización Municipal"*.

Se destaca la importancia de los hermanamientos de ciudades como encuentros entre gobiernos locales que buscan crear acciones conjuntas para resolver problemas sociales y desarrollar lazos estrechos internacionalmente.

Estos hermanamientos son vitales para la internacionalización de ciudades en un contexto de conflicto, facilitando la creación de vínculos y capacidades en la escena internacional.

Con datos del INEGI, en Cancún, la "Paradiplomacia" es una herramienta esencial para la planeación, ya que la zona urbana concentra el 49.05% de la población de la entidad, exigiendo que municipios como Benito Juárez establezcan vínculos con otras entidades a través de hermanamientos y cooperación descentralizada para satisfacer sus demandas y solucionar problemas públicos locales.

Actualmente, Benito Juárez tiene diecinueve hermanamientos e instrumentos de vinculación suscritos con gobiernos locales nacionales e internacionales. Esta diversidad le permite tener un esquema de intercambio cultural y técnico en el diseño de proyectos locales.

Tabla 1.
Historial de hermanamientos del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo con entidades locales nacionales e internacionales.

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Año</i>
1	Wichita, Kansas (EE.UU)	desde 1985
2	Mar de Plata, Buenos Aires (Arg)	desde 1987
3	Punta del Este, Uruguay	desde diciembre 1987
4	Oaxaca de Juárez, Oaxaca (Mex)	desde diciembre de 1993
5	Granadilla de Abona, España	desde 1998
6	San Pedro Tlaquepaque, Jalisco (Mex)	desde febrero 2001
7	La Antigua, Guatemala	desde 2002
8	Puebla de los Ángeles, Puebla (Mex)	desde diciembre 2002
9	Tijuana, Baja California Norte (Mex)	desde mayo 2003
10	Taxco, Guerrero (Mex)	desde abril 2006
11	Hangzhou, China	desde 2008
12	Mission, Texas (EE.UU)	desde 2009
13	Pharr, Texas (EE.UU)	desde 2009
14	Valle de Bravo, Estado de México (Mex)	desde enero 2010
15	Sanya, China	desde julio 2010
16	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (Mex)	desde agosto 2017
17	Santiago de Querétaro, Querétaro (Mex)	desde julio 2019
18	Ensenada, Baja California (Mex)	desde diciembre 2021
19	Mérida, Yucatán (Mex)	desde diciembre 2021

Fuente: Elaboración Propia con información de la Dirección de Relaciones Públicas y Asuntos Internacionales del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (2022).

Bajo esta tónica de actividad nacional e internacional que ha establecido el municipio de Benito Juárez de manera particular, la herramienta de la *“Paradiplomacia”* se plantea entonces como una forma de proyección gubernamental local que asienta expectativas e intereses localizados en un quehacer de gobierno más allá de sus delimitaciones municipales.

Esta proyección logra que se atiendan esquemas de trasfondo político, económico, social y cultural que ayudan a atender los asuntos particulares que requiere resolver el municipio en sus políticas públicas locales y a la par no delimitarse únicamente a atender asuntos aislados en un mundo globalizado.

Una de las características que ha destacado al municipio de Benito Juárez en materia internacional es que también dentro de sus estructuras de gobierno se han creado instrumentos locales legales para garantizar que la *“Continuidad de proyección y planeación internacional”* se fortalezca a pesar de los cambios en sus administraciones públicas municipales.

La creación de un *“Reglamento de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional”* para el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo creado en mayo de 2013 y reformado en noviembre de 2020, fortalece la parte institucional del municipio bajo una dinámica de contribuir esencialmente en las acciones de cooperación internacional que exige la actual coyuntura y que desde los 90’s han llevado desde lo teórico a lo práctico los gobiernos locales.

Con la creación de este instrumento legal local, los gobiernos municipales pueden buscar nuevas oportunidades y promover el aprovechamiento de los medios con que cuentan para generar y convertir expresiones de amistad y buenas intenciones en acciones de gobierno trascendentales. Para el caso de Benito Juárez, Quintana Roo, la instauración de este reglamento interno da oportunidad a que desde el quehacer de su toma de decisión gubernamental pueda *“promover, impulsar y programar todo aquello que fomente la hermandad y las buenas relaciones con otros estados u otras ciudades del mundo y así mismo mantener una comunicación permanente entre la ciudadanía de ambas ciudades representadas a través de los Comités de Ciudades Hermanas”*.

Para el desarrollo de un hermanamiento los buenos deseos y la voluntad política son ejes para la consolidación de estos instrumentos como elementos para una mejora en los procesos de planeación de acciones y políticas públicas municipales, sin embargo, elementos prácticos han marcado gran presencia en la adaptación de la normatividad interna municipal de Benito Juárez, respectivamente.

Si bien, la legislación mexicana en materia de Política Exterior centra toda su acción y diseño en el Estado desde la Federación, hoy la realidad internacional exige que gobiernos locales, como el caso de Benito Juárez generen documentos internos para realizar de manera formal acciones exteriores, convirtiendo a los municipios en actores subnacionales con influencia en temas de trascendencia nacional, despertando el interés para que en un futuro puedan darse las adecuaciones necesarias para regular la actuación de dichos actores locales en la dinámica nacional y que dichas acciones locales fortalezcan la actuación y permanencia del quehacer gubernamental en los tres niveles de gobierno.

Sin duda alguna, falta un largo camino por recorrer en esta adecuación, génesis y uso de la *“Paradiplomacia”* como herramienta detonante de acciones, políticas públicas y evaluación de toma de decisión a nivel de gobiernos locales, sin embargo, el precedente que se presenta dota de un objetivo claro dónde la acción municipal juega un papel sumamente relevante en un contexto complejo y cambiante.