

VILLARRUEL | LARA | MORENO | SIGALA (coords.)

# Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA



VILLARRUEL | LARA | MORENO | SIGALA (coords.)

# Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia



 EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA



**Actores locales, impactos  
globales: aportes académicos  
en paradiplomacia**

Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia / Coordinadores Villaruel... [et al.] ; textos Stéphanie Allard-Gomez... [et al.] , prólogo Martha Guadalupe Loza Vázquez. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara, 2019. (Colección Monografías de la Academia).

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-547-614-8

1. Gobierno local-Relaciones exteriores 2. Administración de relaciones exteriores 3. Jalisco-Relaciones exteriores I. Villaruel Reynoso, Daniel, coordinador II. Allard-Gomez, Stéphanie, textos III. Loza Vázquez, Martha Guadalupe, pról. IV. Serie

327.1 .A18 CDD  
JZ4059 .A18 LC

VILLARRUEL | LARA | MORENO | SIGALA (coords.)

# Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia



 EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA





Ricardo Villanueva Lomelí  
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea  
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata  
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes  
Rectoría del Centro Universitario de  
Ciencias Económico Administrativas

Missael Robles Robles  
Coordinación del Corporativo  
de Empresas Universitarias

Sayri Karp Mitastein  
Dirección de la Editorial Universitaria

Primera edición electrónica, 2019

**Coordinadores**

Daniel Villarruel Reynoso  
Ray Freddy Lara Pacheco  
Carlos Iván Moreno Arellano  
Miguel Ángel Sigala Gómez

**Prologuista**

Martha Guadalupe Loza Vázquez

**Textos**

© Stéphanie Allard-Gomez, Daniel Villarruel Reynoso, Betsy Karenina Rua Rodríguez, Ana Paula Morales Pérez, Leonardo Díaz Abraham, Carlos Nahuel Oddone, Mariano Álvarez, Ray Freddy Lara Pacheco, María Dolores Hernández Montoya, Camilo Patiño García, Gloria Angélica Hernández Obledo, Alicia Paola Partida Hernández, Francisco Javier Santana Villegas, Karla Noemí Padilla Martínez, Javier Eugenio García de Alba Verduzco, Stéphane Paquin, Jorge Félix Tuñón Navarro, Andrés Barba Vargas, Carlos Iván Moreno Arellano, Miguel Ángel Sigala Gómez, Viviana Ávila Gómez, Roberto Carlos Ramírez Ramos



**ANUIES**

Jaime Valls Esponda  
Secretario General Ejecutivo

Roberto Villers Aispuro  
Director General Académico

Jesús López Macedo  
Director General de Vinculación Estratégica

José Aguirre Vázquez  
Director General de Planeación y Desarrollo

Yolanda Legorreta Carranza  
Directora General de Asuntos Jurídicos

Fernando Ribé Varela  
Director General de Administración

Mario Saavedra García  
Director de Producción Editorial

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara



**EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA**

Editorial Universitaria  
José Bonifacio Andrada 2679  
Colonia Lomas de Guevara  
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276  
[www.editorial.udg.mx](http://www.editorial.udg.mx)

ISBN 978-607-547-614-8

Octubre de 2019

Hecho en México  
*Made in Mexico*

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

**Coordinación editorial**  
Iliana Ávalos González

**Cuidado de la edición**  
Editorial Universitaria

**Diseño de portada**  
Pablo Ontiveros

**Digramación**  
J. Daniel Zamorano Hernández

*Actores locales, impactos globales:  
aportes académicos en paradiplomacia*  
se terminó de editar en octubre de 2019  
en las oficinas de la Editorial Universitaria,  
José Bonifacio Andrada 2679, Col. Lomas de Guevara, 44657 Zapopan, Jalisco.

Conversión gestionada por:  
Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2019.  
+52 (55) 52 54 38 52  
[contacto@ink-it.ink](mailto:contacto@ink-it.ink)  
[www.ink-it.ink](http://www.ink-it.ink)

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach, y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.

# Índice

## [Prólogo](#)

MARTHA GUADALUPE LOZA VÁZQUEZ

---

## [Capítulo 1. Lazos de amistad y colaboración entre Quebec y Jalisco](#)

STÉPHANIE ALLARD-GOMEZ

---

## [Capítulo 2. Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco](#)

DANIEL VILLARRUEL

BETSY KARENINA RUA RODRÍGUEZ

ANA PAULA MORALES PÉREZ

---

## [Capítulo 3. Intereses y compromisos internacionales desde lo local: la transformación de escenarios y perspectivas](#)

LEONARDO DÍAZ ABRAHAM

---

## [Capítulo 4. El lugar del territorio en los estudios paradiplomáticos](#)

NAHUEL ODDONE

MARIANO ÁLVAREZ

---

## [Capítulo 5. La inserción de Guadalajara en el medio internacional: 2015 a 2018](#)

RAY FREDDY LARA

MARÍA DOLORES HERNÁNDEZ MONTOYA

---

## [Capítulo 6. Los rankings como posicionamiento de competitividad de las ciudades](#)

CAMILO PATIÑO GARCÍA

GLORIA ANGÉLICA HERNÁNDEZ OBLEDO

ALICIA PAOLA PARTIDA HERNÁNDEZ

---

## [Capítulo 7. El modelo de Red de Ciudades como una alternativa para la cooperación en América del Norte más allá del TLCAN](#)

FRANCISCO JAVIER SANTANA VILLEGAS

---

## [Capítulo 8. Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón](#)

KARLA NOEMÍ PADILLA MARTÍNEZ

---

## [Capítulo 9. Co-beneficios y aplicación del crecimiento verde:](#)



[de lo local a lo global](#)

JAVIER EUGENIO GARCÍA DE ALBA VERDUZCO

---

[Capítulo 10. Paradiplomacia identitaria en Quebec](#)

STÉPHANE PAQUIN

---

[Capítulo 11. Relaciones públicas globales  
y nuevas tecnologías en el siglo XXI](#)

JORGE TUÑÓN

---

[Capítulo 12. Las relaciones internacionales del gobierno  
de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria  
y empresarial en un entorno triple hélice](#)

ANDRÉS BARBA VARGAS

---

[Capítulo 13. Las universidades como actores paradiplomáticos y de poder suave](#)

CARLOS IVÁN MORENO

MIGUEL SIGALA

---

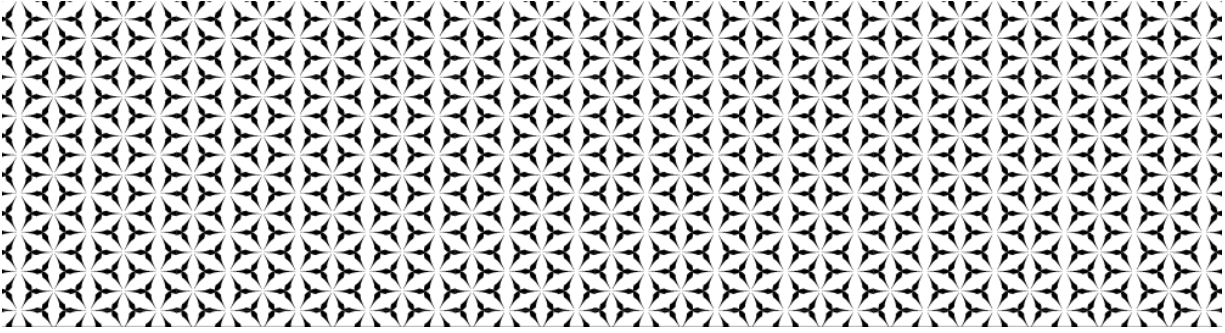
[Capítulo 14. La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales](#)

VIVIANA ÁVILA GÓMEZ

ROBERTO CARLOS RAMÍREZ

---

[Autores](#)



# Prólogo

MARTHA GUADALUPE LOZA VÁZQUEZ

---

Este libro es representante de una corriente paulatinamente vigente en la realidad mundial y, por tanto, en los estudios de las relaciones internacionales; se convierte también en pionero de tales temas en la academia de Jalisco.

Lo que propone *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia*, es imaginar que los estudios hechos desde las relaciones internacionales puedan tocar tierra inmediata. La tradición de análisis geopolíticos, diplomáticos, de política exterior, continúan teniendo un lugar privilegiado en el universo de esta ciencia social, pero el mundo cambia y el principal cambio es que el Estado, con mayúscula, ha venido cediendo espacio de actor global privilegiado que acaparaba la atención intelectual hacia otros espacios, los espacios inmediatos, los que directamente nos competen, en los cuales se siente el impacto de la toma de decisiones mundiales.

Pero aún más interesante es que esos espacios contiguos, las unidades federales y sus municipios, o en su sentido más cercano, las ciudades, o bien un ente constituido como un agente en sí mismo: la Universidad, estén atreviéndose a ser actores protagonistas del mundo, impulsados indudablemente por agentes, por grupos sociales a los cuales el Estado federal o central ya no da respuesta, y buscan en el mundo solución a sus necesidades. De eso habla este libro.

Se ha venido desvaneciendo en la práctica la subordinación jerárquica de esos protagonistas en el campo socio-político nacional, y cada vez más internacional, porque simplemente sus acciones, desde la realidad, es lo único palpable. Por eso el presente material tiene la riqueza de entrar al punto principal de la estimación sobre diferentes acciones internacionales que pueden ser echadas a andar a nivel estatal y municipal, que sin duda deja muchos aprendizajes, pero no de manera superficial, sino que pretende el objetivo de contribuir al desarrollo y resolver necesidades.

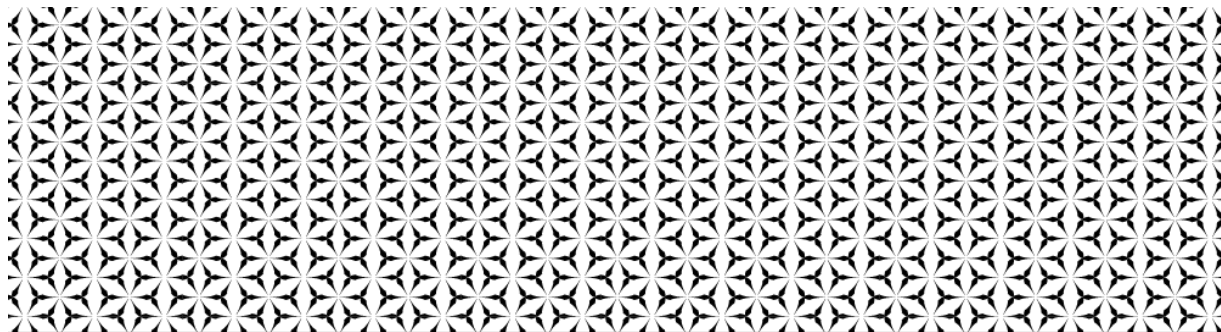
La aparición de este libro acompaña las primeras experiencias de un nuevo cuerpo académico en la Universidad de Guadalajara, que desde 2017 propone como una línea de investigación estructural en nuestra universidad el estudio de cómo se dan diferentes maneras de representar y negociar intereses en el mundo, de instituciones y grupos diferenciados, además de la histórica tradición diplomática de los Estados nacionales.

El Cuerpo Académico Relaciones Internacionales y Nuevas Diplomacias expone en este libro los resultados iniciales de sus miembros, que se acompañan de otras muy relevantes aportaciones, que ratifican la importancia de la discusión sobre la acción de nuevos agentes mundiales y la demostración de las dinámicas de diplomacia descentralizada que desenvuelven.

En esta obra se encuentran artículos que fundamentan, desde el punto de vista teórico o analítico, la importancia del involucramiento de actores locales en los múltiples procesos de internacionalización, también propuestas de cómo puede aprovecharse la interacción mundial de los municipios y sus agentes para potenciar sus oportunidades de crecimiento. Se acompaña además con una experiencia exitosa del uso de la paradiplomacia por un gobierno provincial: Quebec, que en el marco de los 50 años de vida del Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía, y del 38 aniversario del establecimiento de relaciones entre Quebec y la Ciudad de México, se anunció en 2017 el reforzamiento de las relaciones con Jalisco a través de la apertura de una oficina de representación del gobierno de Quebec y este estado mexicano.

El esfuerzo organizado desde hace más de doce meses por los autores pretende llamar a estudiantes y académicos hacia esta relativamente nueva corriente de análisis internacional, y más que nada, resaltar su enorme potencial para el futuro del estado de Jalisco.

Agradecemos el apoyo de los autores (profesores de la Universidad de Guadalajara, Universidad Panamericana, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad Autónoma Metropolitana, Carlos III de Madrid, Universidad de Chile; doctorandos de la Universidad de Ottawa y la Universidad del País Vasco; expertos del Mercosur y ENAP-Quebec; así como profesionales del gobierno de Guadalajara y de la representación del gobierno de Quebec en México, por sus valiosas y desinteresadas aportaciones y, especialmente, a la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización y a la Editorial de la Universidad de Guadalajara por coadyuvar a concretar este interesante proyecto.



## CAPÍTULO 1

# Lazos de amistad y colaboración entre Quebec y Jalisco

STÉPHANIE ALLARD-GOMEZ

---

Como delegada general de Quebec en México me complace participar en esta publicación cuyo tema, la internacionalización de los gobiernos locales, constituye una realidad particularmente interesante y oportuna para Quebec y para Jalisco.

Hoy más que nunca las entidades federativas tienen un papel clave en la elaboración e implementación de las decisiones tomadas a nivel mundial, en particular debido a las dimensiones internacionales en aumento de las responsabilidades locales que les son propias. Además, el profundo conocimiento de las cuestiones y de los actores estratégicos presentes en sus territorios, así como sus ventajas sobre los mismos, hacen de las entidades federativas actores internacionales fundamentales.

La nueva política internacional de Quebec, anunciada en el año 2017 como parte del 50 aniversario de la creación del Ministerio de Relaciones Internacionales y de la Francofonía, se enfoca en tres grandes orientaciones: trabajar para aumentar la prosperidad de los quebequenses; contribuir a un mundo más sustentable, justo y seguro; y promover la creatividad, la cultura, el saber y la singularidad de Quebec. La materialización de esas

orientaciones es posible gracias a relaciones bilaterales fuertes, dinámicas y perennes con nuestros socios prioritarios en el extranjero, como es el caso de México.

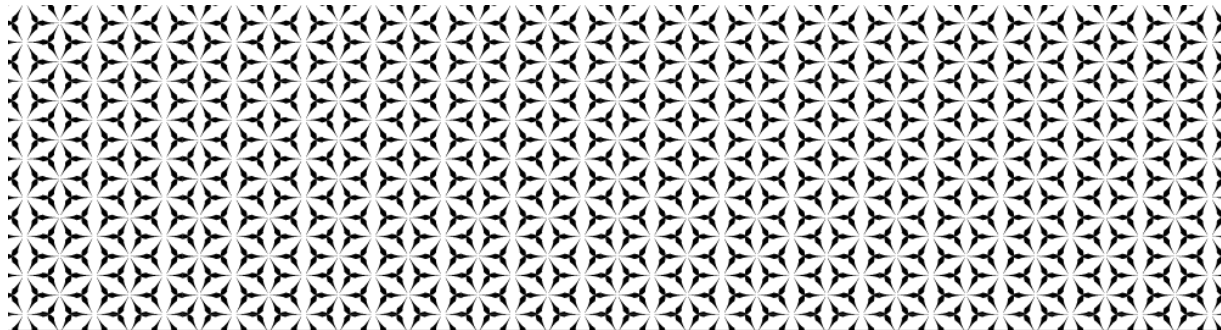
Hoy en día Quebec confirma su papel de líder en la escena internacional y su acción cotidiana se apoya en una importante red de 32 representaciones repartidas en 18 países. Se trata de una de las redes más ambiciosas en el mundo para una entidad federativa. Asimismo, Quebec mantiene una presencia constante en los organismos multilaterales de gran envergadura. En ese sentido, tiene un asiento por derecho propio en la Organización Internacional de la Francofonía, participa en las mesas de trabajo y en las conferencias de la UNESCO y sigue de cerca las actividades de las organizaciones gubernamentales internacionales que actúan en sus áreas de interés, particularmente en materia de lucha contra el cambio climático, derechos humanos e igualdad de género. Quebec también es parte de una decena de grupos internacionales de entidades federativas y de regiones de distintas naturalezas.

Las representaciones de Quebec en el extranjero constituyen un vector fundamental para establecer lazos de cooperación fructíferos entre los quebequenses y varios socios influyentes que provienen de horizontes diversos; ya sean hombres y mujeres de negocios, creativos, universitarios, investigadores o funcionarios públicos.

Desde 1980 la Delegación General de Quebec en México ha contribuido sustancialmente a aumentar los intercambios en el país, principalmente a nivel económico, político, cultural y educativo. Las relaciones con México están bien cimentadas, tanto a nivel federal como con ciertas entidades federativas prioritarias, como es el caso de Jalisco.

De hecho, Quebec y Jalisco han tejido estrechos e importantes lazos gracias a un acuerdo de cooperación firmado en 2009 que promueve y estimula los intercambios en los ámbitos educativo, cultural, económico y turístico. Este acuerdo ha permitido el establecimiento del grupo de trabajo Quebec-Jalisco que apoya la realización de proyectos estructurales en los ámbitos prioritarios del acuerdo. Quebec planea consolidar e intensificar esta relación que es mutuamente benéfica, sobre todo para los nuevos y prometedores sectores de colaboración, como la investigación y la innovación.

Yo celebro estos lazos de amistad y de colaboración que impulsan a Quebec y a Jalisco, y saludo calurosamente esta iniciativa de la Universidad de Guadalajara, la cual, estoy convencida, suscitará un gran interés de los lectores y al mismo tiempo contribuirá a establecer nuevas asociaciones sobre un tema de actualidad. Disfruten de esta excelente lectura.



## CAPÍTULO 2

# Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco

DANIEL VILLARRUEL

BETSY KARENINA RUA RODRÍGUEZ

ANA PAULA MORALES PÉREZ

---

## El interés local internacional

El contexto globalizado del sistema internacional en las primeras décadas del siglo XXI ha traído consigo un panorama complejo para los actores en las relaciones internacionales. La capacidad del Estado para hacer frente al escenario económico, político, de seguridad y, sobre todo, a las exigencias de desarrollo que se han presentado a nivel local, se ha visto superada. En ese sentido, para que la globalización funcione como debiera, se requiere un cambio en la gobernanza en el que estén presentes no sólo los actores tradicionales de las relaciones internacionales que gozan de personalidad jurídica internacional, sino que además estén integrados otros que, sin contar con dicho estatus normativo, sí cuentan con capacidades de actuar en



ese nivel movilizando recursos y estableciendo distintas estrategias de comunicación e influencia (Stiglitz, 2006; García, 1992).

De esta forma, la entrada en la escena internacional de los gobiernos no centrales (en lo sucesivo GNC) surge a raíz de esa ventana de oportunidad en la que los órganos de decisión de las organizaciones internacionales han abierto espacios para la representación democrática, verbigracia la construcción de la Agenda de Desarrollo post 2015 en la que participaron, de manera inédita, una gran cantidad de organizaciones civiles y GNC.

Hoy en día los GNC buscan insertarse como agentes activos en el orden global. Evidentemente, los GNC ven condicionados sus intereses, objetivos, instrumentos y resultados por el Sistema mismo, pero es por medio de su reciente inserción que paulatinamente se han logrado cambios sustanciales en la disposición de ese sistema, obligando a la creación y establecimiento de nuevos mecanismos, instituciones y consensos. De tal suerte, es una realidad que los GNC de distintas latitudes han mostrado capacidades diferenciadas de incidencia en la escena internacional a través de la formación de redes globales, de acciones transfronterizas, con la suscripción de acuerdos, con acciones de promoción de distinto tipo, entre otras. Estas capacidades están sujetas a particularismos normativos, geográficos, políticos, sociales, culturales, orgánicos, entre otros, con los que cuenta cada uno y forman parte tanto de su función como de su estructura y constituyen la piedra angular de su quehacer internacional.

Los GNC constituyen una categoría analítica, pues permite establecer paralelismos entre niveles de gobierno subestatal, con distintas prerrogativas, obligaciones y funciones, de contextos diversos según sus especificidades, independientemente de los Estados de los cuales forman parte.

Tabla 2.1. Características de los gobiernos no centrales	
Es gubernamental	Persigue fines públicos
Es territorial	Espacio donde se materializa el fenómeno de la globalización
Cuenta con una estructura jurídica y administrativa	Actúan en ellos un conjunto de actores
Autonomía relativa	Espacios democráticos para la participación ciudadana, en todas sus formas

Son entonces la institución gubernamental de comunas o municipios, regiones, provincias o estados que cuentan con estructura jurídica y administrativa propia y con mayor o menor autonomía respecto del gobierno central, dependiendo de la forma de gobierno del Estado del cual forman parte. Constituyen una unidad de gobierno que, sin ser específicamente intermedio o local en la estructura Estatal, hace alusión a un ámbito de influencia directo sobre la localidad que gobiernan y adquiere especial importancia en el contexto de la globalización, pues es el espacio donde aquella obtiene una dimensión material e importante sobre los seres humanos, en este sentido constituye un espacio de actuación híbrida entre lo local y lo global (Hocking, 2000; Villarruel, 2016).

Tabla 2.2. Ejemplos de gobierno no central	
Mesogobierno	Gobierno local
Estado federado	Municipio
Provincia	Comuna
Cantón	Alcaldía
<i>Länder</i>	Delegación
Comunidad autónoma	Ciudad
Región	Territorio
Departamento	Distrito

En este sentido, los GNC son también una ventana de oportunidad para la generación de espacios de gobernanza y de concierto de intereses entre los actores territorializados en sus demarcaciones geográficas. En otras palabras, pueden constituirse como espacios democráticos para la participación ciudadana, en todas sus formas, para la planificación, operación y seguimiento de una política pública de internacionalización en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes (García López y García Moreno, 2016; Malé, Cors y Sanz, 2014). Si esto es así, el concierto de intereses entre los distintos actores internacionales, entre ellos los GNC, pueden construir espacios de gobernanza global que permitan la comunicación entre los actores interesados para la materialización-localización de las estrategias y acuerdos globales en distintas materias, como la Agenda Global de Desarrollo 2030.

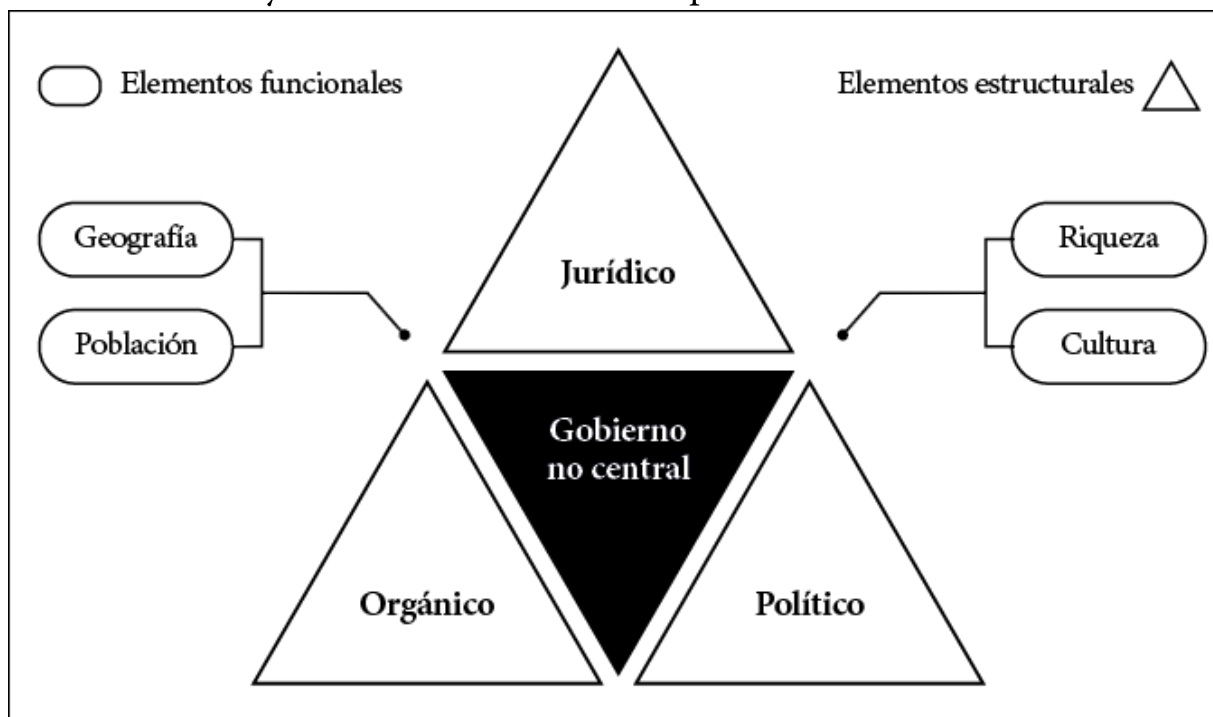
El reto para la construcción de una política pública de internacionalización consiste en la identificación del interés local internacional (ILI), entendido como la definición de temas prioritarios para llevar una política internacional con autonomía del gobierno central, traducida en planes, estrategias, objetivos y metas específicos de mediano y largo alcance, de tipo general y transversal, que considere y relacione las capacidades y factores domésticos e internacionales con objetivos y metas, con asignación de recursos y creación de instrumentos necesarios para su seguimiento y evaluación (Villarruel, 2016).

Ya que cada GNC es distinto entre sí, el ILI hace referencia a la identificación de potencialidades, prioridades, objetivos y al conjunto de estrategias y herramientas que permitirán la optimización de los recursos que dispone al emprender acciones internacionales.

Para ello es necesario reconocer sus elementos funcionales y estructurales. Los primeros, son aquellos que están *dados*, aquellos en los que el GNC enfrenta su realidad cotidiana, que lo condicionan a ciertos contextos y que pueden ser modificados en el largo plazo, tal como la geografía que lo determina, la riqueza de la que dispone, la población que acoge y la cultura como medio simbólico que expresa. Por su parte, los elementos estructurales son aquellos que son *construidos* para la proyección internacional. El primero de ellos corresponde al marco normativo para llevar a cabo acciones internacionales; el segundo, a la organización e institucionalización de las acciones internacionales en el gobierno; el tercero, a la voluntad política de los tomadores de decisiones y de los actores territorializados para proyectarse al exterior. Lo anterior quiere decir que la actividad paradiplomática del GNC está contenida en el marco legal que le permita llevarla a cabo, la organicidad disponible y el grado de institucionalización necesario para su desarrollo, y de la voluntad política (Villarruel, 2010; 2016) para actuar en ese nivel, que atiendan las características contextuales e intereses de los actores territorializados.

Estos dos tipos de elementos se combinan para determinar no sólo la intensidad y duración de las acciones internacionales de los GNC, sino para vincularlas al desarrollo local y darles sentido y permanencia en el tiempo. Los *elementos funcionales* potencializan el ejercicio sistémico de las acciones internacionales, mientras que los *elementos estructurales* son los que

permiten a los GNC actuar en ese nivel. La manera en que estos elementos sean ordenados y sistematizados es la base para la construcción del ILI.



**Figura 2.1.** Elementos de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales.  
Fuente: elaboración propia.

El GNC tendrá mayores probabilidades de éxito en su inserción internacional en la medida que cuente con un programa integral, esto es, que sean recogidos esos elementos diferenciadores en un plan estratégico de largo plazo, que potencie sus ventajas y establezca prioridades en su manera de relacionarse internacionalmente. La conveniencia de contar con un ILI claramente identificado responde a la necesidad, por un lado, de invertir al GNC de programa y dirección a sus esfuerzos de proyección internacional; y por otro, de vetar el carácter de improvisación con el que se han venido construyendo y llevando a cabo las estrategias de inserción internacional de los GNC (Villarruel, 2016). Lo que nos sugiere la figura 2.1 es la coordinación de los esfuerzos de internacionalización y el liderazgo en la armonización de los intereses de los actores que operan, construyen y forman parte de los elementos funcionales en el territorio.

El conjunto de acciones que proyectan al GNC a nivel internacional ha recibido distintos nombres, como *microdiplomacia*, *diplomacia constituyente*, *diplomacia plurinacional*, *diplomacia multinivel*, *relaciones transfederadas*, *acción exterior*, *actividad exterior*, *proyección exterior*, *presencia*

*internacional*; y otros como *postdiplomacia*, *acción internacional de los GNC*, *relaciones internacionales de los GNC*, *diplomacia local* y *diplomacia subestatal*; pasando por *paradiplomacia*, *paradiplomacia transfronteriza regional*, *paradiplomacia regional*, *paradiplomacia transregional*, *paradiplomacia global*, *paradiplomacia microrregional*, *paradiplomacia macrorregional*, *paradiplomacia mínima*, *paradiplomacia menor*, *paradiplomacia mayor*, *paradiplomacia máxima*; y otros más como *paradiplomacia identitaria* y *protodiplomacia* (Aguirre, 2000; Aldecoa, 2000; Cornago, 2010; García, 1992; Ugalde, 2005; Duchaceck, 1990; Soldatos, 1990; Paquin, 2004; Hocking, 1993).

Cada uno de estos términos da cuenta de especificidades y cualidades determinadas en la forma en que se llevan a cabo acciones allende las fronteras nacionales por parte de los GNC. El común denominador de todas ellas se refiere a la facultad de la que gozan esos gobiernos para proyectarse, coordinarse y relacionarse con otros actores a nivel internacional. No obstante, el solo hecho de operar alguna de estas acciones no constituye en sí mismo un proceso acabado de internacionalización. Para ello, consideramos importante establecer un criterio de categorización del nivel de institucionalización de estas acciones en la vida pública del GNC.

Como se observa en la tabla 2.3, la primera categoría muestra al GNC sin liderazgo ni interés por participar en la vida internacional. Enseguida observamos a un GNC que, de manera intermitente, lleva a cabo acciones de presencia internacional en temas puntuales y con objetivos inmediatos y coyunturales. La tercera categoría nos indica que el GNC lleva a cabo acciones de gestión internacional, con presencia más o menos regular. La última muestra al GNC con un plan estratégico de largo plazo y que contribuye a la construcción de marcos de gobernanza global.

Tabla 2.3. Nivel de institucionalización de las acciones internacionales de los gobiernos no centrales	
Categoría	Acciones posibles
Sin presencia internacional	Sin acciones
Presencia internacional intermitente	Viajes, visitas y actividades promocionales Hermanamientos

Tabla 2.3. Nivel de institucionalización de las acciones internacionales de los gobiernos no centrales	
Categoría	Acciones posibles
Acciones de gestión internacional	Delegaciones en el exterior Atención a las comunidades en el exterior Cooperación internacional coyuntural Firmas y acuerdos o convenios Cooperación transfronteriza
Interés local internacional	Cooperación interregional Asociacionismo sectorial político Presencia en redes mundiales Presencia en organismos intergubernamentales Cooperación al desarrollo Participación en procesos de integración supraestatal Cooperación transfronteriza

Consideramos muy importante la definición del ILI pues es en esta última etapa donde se consensúan los intereses de los actores territorializados e internacionales que contribuyen a los procesos de la gobernanza global.



**Figura 2.2.** Categorías de la acción internacional de los gobiernos no centrales.  
Fuente: elaboración propia.

## Jalisco en su proyección internacional

El caso de Jalisco es interesante pues muestra un estado que ha llevado a cabo acciones internacionales, desde hace casi tres décadas, más o menos institucionalizadas y que le han valido para ser reconocido como una de las entidades federativas mexicanas más dinámicas en esta materia (Villarruel, 2010; 2016; Schiavon, 2006). No obstante que el estado cuenta con una importante experiencia en su proceso de internacionalización, se posiciona según la categorización en función de las acciones desarrolladas (ver tabla 2.3) en el espacio de las acciones de gestión internacional, lo que sugiere una importante área de oportunidad para su quehacer internacional, en tanto acciones por desarrollar en la construcción de una política de internacionalización, considerando los intereses y actores territorializados.

<b>Tabla 2.4. Principales acciones que ha proyectado internacionalmente el estado de Jalisco</b>	
Viajes, visitas y actividades promocionales	Ha llevado a cabo una nutrida presencia internacional a través de estas acciones en temas como turismo, educación, inversión y comercio.
Delegaciones en el exterior	Cuenta con oficinas de representación en los Estados Unidos
Cooperación interregional y asociacionismo sectorial político	Área de oportunidad
Cooperación transfronteriza	No cuenta con fronteras internacionales
Firmas y acuerdos o convenios	El estado de Jalisco cuenta con 110 acuerdos inscritos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores
Participación en procesos de integración supraestatal	No participa en procesos de integración supraestatal
Presencia de los GNC en redes mundiales	Área de oportunidad
Presencia en organismos intergubernamentales	Área de oportunidad
Cooperación al desarrollo	Ha llevado a cabo algunas acciones, sobre todo como receptor
Atención a las comunidades en el exterior	La comunidad jalisciense en el extranjero es de proporciones importantes, sobre todo en los Estados Unidos. Cuenta con algunos programas de atención.

Fuente: elaboración propia con base en Ugalde, 2005; Villarruel, 2013; SRE, s.f.

Sin ánimo de hacer una revisión exhaustiva de las acciones que lleva a cabo Jalisco en materia internacional, podemos observar que entre las acciones que se muestran como área de oportunidad se encuentran las de carácter más político y estratégico, pues son aquellas que implican voluntad de asociación y vinculación, muchas veces en temas de interés global, que escapan a la lógica coyuntural del establecimiento de las relaciones internacionales de los GNC. Entre éstas se encuentran los mecanismos de cooperación al desarrollo; la participación en organismos interestatales

internacionales; en redes mundiales de GNC; en asociaciones de cooperación interregional; acciones de cooperación transfronteriza; y la participación en mecanismos de integración supranacional.

En este sentido, las relaciones internacionales de Jalisco muestran una paradoja. Es una de las entidades federativas mexicanas más dinámicas en sus relaciones con el exterior, en gran medida gracias a la proyección de distintas carteras de gobierno, lo que le otorga cierta flexibilidad temática; pero el quehacer internacional de Jalisco se encuentra atomizado y es esto, quizás, una de sus principales fortalezas. Sin embargo, sus acciones internacionales no están integradas ni articuladas en un plan general, ni cuentan con soporte legal que permita potenciar las capacidades del estado y utilizar de manera más eficiente sus recursos.

Por eso la construcción del ILI de Jalisco es prioritaria, a fin de potenciar las áreas que han mostrado más dinamismo a nivel internacional, pero también para encontrar los espacios de oportunidad de proyección mundial para el estado que no se han impulsado. Este esfuerzo supondría un concierto de intereses de los actores involucrados en el quehacer internacional desde la academia, el sector productivo, el laboral, el de las organizaciones sociales, así como de los distintos niveles de gobierno para dar dirección a las relaciones internacionales de Jalisco.

Si retomamos la idea de Caldach (1993) cuando considera que para un Estado la política exterior constituye el núcleo de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional, es factible decir entonces que el ILI es el vínculo que podría articular la vida local con la realidad internacional.

Vale la pena hacer una precisión. La política exterior, entendida como política pública de carácter racional, debe comprender que el Estado está obligado a relacionarse con el exterior, independientemente del tipo de actor con el que se establecen las relaciones; se entiende que incluso el aislacionismo constituye una estrategia de política exterior. Por su parte, para los GNC la vinculación con el exterior es una opción, no constituye una obligación intrínseca a su existencia. Esta cualidad de los GNC es importante porque les otorga más libertad de maniobrar y de elegir cómo y en qué momento proyectarse al exterior con objetivos muy específicos.

## **Una propuesta de construcción del ILI para**



## Jalisco

Surge entonces una pregunta: ¿el estado de Jalisco tiene interés en proyectarse o insertarse en la arena internacional? La respuesta se puede deducir de los datos mostrados en la tabla 2.4. El estado de Jalisco muestra avances importantes en cuanto a su inserción internacional al llevar a cabo acciones de gestión internacional, esto al mismo tiempo constituye la evidencia de una disposición y tendencia a la proyección internacional. Sin embargo, lo que en última instancia se debe perseguir es una presencia prolongada y constante, para lo cual es imprescindible la construcción del interés local internacional. Es necesario considerarlo no como un concepto abstracto, sino como la fase inicial de una política pública con la debida planeación y dirección estratégica, con la especificidad de ser dirigida hacia el exterior, y dentro de lo que el marco normativo existente permita.

Entendido de esta manera, la definición del ILI permitiría establecer una estrategia que, en primera instancia, direccionaría las relaciones internacionales de Jalisco y, en segundo lugar, lograría posicionar al estado, a mediano y largo plazo, como un referente de actividad paradiplomática a través de su vinculación con una diversidad de actores.

El modelo de Calduch (1993) para la construcción de la política exterior comprende tres etapas: la de elaboración, la de ejecución y la de control. En este orden de ideas, el ILI se corresponde con la *etapa de elaboración*, que se fundamenta en la identificación de situaciones determinadas que requieren de vínculos con el exterior, la evaluación de objetivos y medios para lograrlos, así como la exploración de alternativas y la elección de la más factible. En todo este proceso aparecen transversalmente tanto la definición de áreas temáticas específicas, como la inclusión y participación de los actores al interior del estado que ya llevan por su propia cuenta actividades de internacionalización, como entidades de educación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones sectoriales.

Siguiendo el criterio de la tabla 2.3, en el caso particular de Jalisco se observan debilidades respecto a las actividades de cooperación interregional, presencia en redes mundiales, presencia en organismos intergubernamentales y en materia de cooperación al desarrollo. Por otra parte, y debido a razones de índole geográfico, se exceptúan las acciones relacionadas con la participación en procesos de integración supraestatal,

dado que actualmente el único caso que existe es el europeo. Además, la cooperación transfronteriza es un factor aplicable únicamente a GNC localizados en zonas fronterizas.

Dicho lo anterior, la primera fase de la construcción del ILI de Jalisco debe enfocarse primero en el concierto de los intereses de los actores internos y de los objetivos planteados en el plan estatal de desarrollo de la administración en turno, y posteriormente adecuarlos a las tendencias de gobernanza a nivel global, definidas como en la agenda internacional de desarrollo. Con ello lograrían definirse las áreas temáticas sobre las que se concentrarán los esfuerzos, por ejemplo, en materia de desarrollo y crecimiento económico, derechos humanos, cuestiones medioambientales, resiliencia de las ciudades, seguridad, entre otros.

Una vez establecidas las áreas temáticas, se requerirán acciones a dos tiempos. Por un lado, reforzar e incrementar las actividades que ya se llevan a cabo: viajes y actividades promocionales, acuerdos de hermanamiento, delegaciones en el exterior, atención a las comunidades en el exterior, cooperación coyuntural, firmas de acuerdos o convenios, y el asociacionismo sectorial político, enmarcadas en un solo cuerpo.

En un segundo momento, perseguir la inserción en dinámicas globales de cooperación interregional (Schünemann, 2006). Por ejemplo, mediante la participación en foros de cooperación entre Norteamérica, Latinoamérica y la región de Asia-Pacífico; intensificar la presencia en redes mundiales de gobernanza de acuerdo con las áreas de interés, incrementar la presencia en organizaciones intergubernamentales en términos cualitativos y cuantitativos, e integrarse en aspectos de cooperación al desarrollo.

Es imprescindible concentrarse en definir los medios, expresados en estrategias y acciones concretas. Esta etapa incluye la designación de recursos económicos, humanos, de infraestructura, así como los instrumentos para hacerlo mediante una valoración de todas las alternativas posibles y la elección en términos racionales y *ad hoc* con las expectativas y disponibilidad de los recursos; además de coordinar y articular los resultados de las actividades llevadas a cabo por entidades participativas, para que todos los esfuerzos repercutan positivamente en la inserción internacional de Jalisco desde una perspectiva holística del fenómeno.

Una vez construido el ILI, es posible proceder con las etapas de ejecución y control de la política de internacionalización del estado, donde es

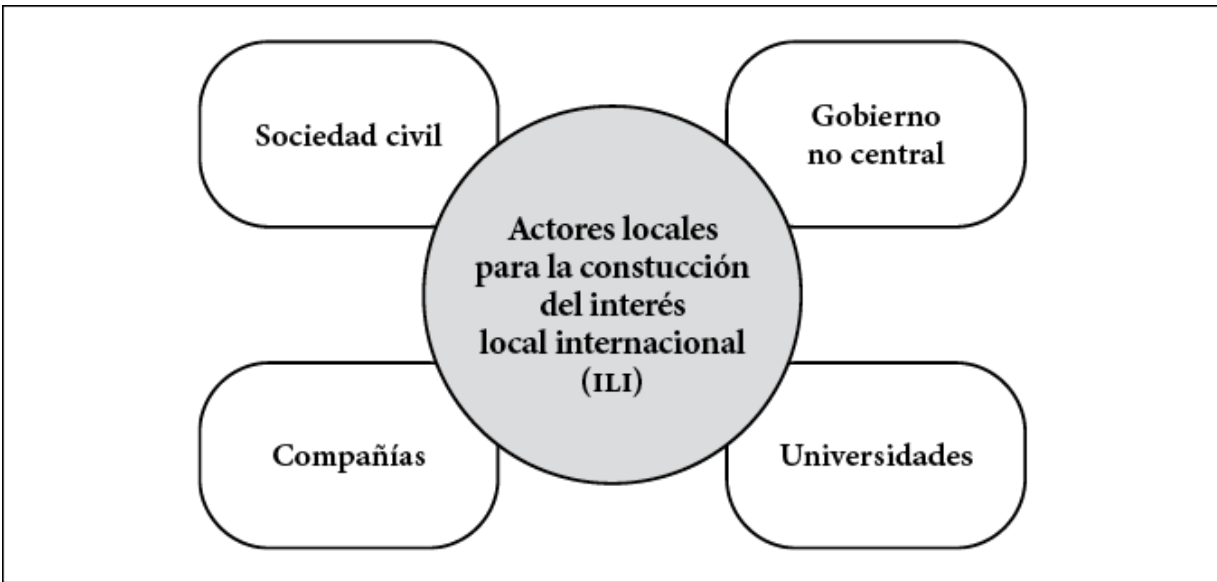
indispensable la consideración del marco normativo.

Este aspecto es trascendental puesto que, contrario a lo que sucede al nivel federal, en el nivel local otra de las principales características es la ausencia de un marco normativo que regule, especifique y potencie la práctica de acciones internacionales. La trascendencia de este punto recae en las etapas posteriores a la definición del ILI en lo tocante a la ejecución y el control de la política, toda vez que un marco jurídico se encargaría de la atribución de responsabilidades y de la rendición de cuentas, y con ello el establecimiento de dependencias y cargos necesarios para el desarrollo de la política y los procesos de evaluación de resultados. Sin embargo, eso es tema que reservaremos para otro momento.

## **Actores e intereses**

Si lo anterior es nuestro corolario, es primordial identificar los actores que tienen intereses en la proyección internacional en el estado de Jalisco con el fin de conocer a aquellos que operan sobre los elementos funcionales, y tomar ese punto de partida para la construcción de la estructura organizada y consensuada de la inserción internacional.

El concierto de los actores locales y sus intereses es el origen de la idea-sentido-narrativa de la proyección internacional del GNC como parte de la construcción de la gobernanza global desde lo local. Cada uno de los intereses que representan puede corresponder a distintas motivaciones, sean éstos de tipo económico, social, político, cultural, entre otros. Además es importante considerar el origen de cada actor a fin de conocerlo tanto como sea posible.



**Figura 2.3.** Armonización de actores e intereses (voluntad política).

Cada una de estas categorías es constituida en sí por una pléyade de actores que pueden representar intereses divergentes o complementarios. La siguiente tabla ejemplifica cada uno.

Tabla 2.5. Actores e intereses involucrados en la proyección internacional							
Actor/interés	Político	Social	Económico	Seguridad	Cultural	Ambiental	Educativo
<b>Gobierno</b>							
Gobierno estatal	•	•	•	•	•	•	•
Dirección de Asuntos Internacionales	•	•	•	•	•	•	•
Subsecretaría de Planeación	•	•					
Secretaría de Educación		•			•		•
Secretaría de Turismo			•		•		
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial		•				•	
Secretaría de Cultura		•			•		•
Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología			•				•

Tabla 2.5. Actores e intereses involucrados en la proyección internacional							
Actor/interés	Político	Social	Económico	Seguridad	Cultural	Ambiental	Educativo
Secretaría de Desarrollo Rural		•	•				
Secretaría de Desarrollo Económico		•	•				
Secretaría de Salud		•					
Fiscalía General				•			
Gobiernos municipales	•	•	•	•	•	•	•
Congreso local de Diputados	•	•	•	•	•	•	•
<b>Asociaciones de la sociedad civil</b>							
FM4 Paso libre	•	•					
Amnistía Internacional	•	•					
Bicicleta Blanca	•	•					
Greenpeace						•	
Consejo Regulador del Tequila			•				
<b>Universidades</b>							
UdeG		•			•		•
ITESO		•			•		•
ITESM		•			•		•
UNIVA		•			•		•
UP		•			•		•
<b>Sector productivo</b>							
Cámara de la Industria Alimenticia en Jalisco			•			•	
Cámara de la Industria del Calzado de Jalisco			•				

Tabla 2.5. Actores e intereses involucrados en la proyección internacional							
Actor/interés	Político	Social	Económico	Seguridad	Cultural	Ambiental	Educativo
Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información			•				
Consejo Agropecuario de Jalisco			•			•	
Cámara Nacional de la Industria del Vestido, delegación Jalisco			•				
Cámara de Comercio			•				
Cámara de Joyería			•				
Consejo de Cámaras Industriales			•				

En el caso de educación existe el Consorcio de Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior del Estado de Jalisco conformado por la Universidad de Guadalajara (UDG), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), la Universidad Panamericana (UP) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en cooperación con la Misión ¡Vamos Guadalajara! y la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología del estado (SICyT) (Universidad de Guadalajara, 2015). La constitución de dicho consorcio significa la cooperación de actores privados y públicos para la proyección internacional y su liderazgo nacional en materia educativa.

En cuanto a las acciones llevadas a cabo a nivel estatal entre 2013 y 2017 en las agendas prioritarias de medioambiente, innovación, desarrollo metropolitano y municipal, transparencia y anticorrupción, igualdad de género, atención a migrantes, infancia, acuerdos de cooperación internacional, hermanamientos, eventos internacionales y visitas internacionales, se han llevado a cabo 28 eventos de tipo económico y 17 giras internacionales (Sanabria, 2018). La incorporación de los intereses del sector productivo en una estrategia integral de internacionalización brinda la oportunidad de generar cadenas de valor no sólo para perfilar la vocación