



Salir al mundo ¿Para qué? El Interés Local Internacional (ILI) como estrategia de posicionamiento global. El caso de Jalisco: una paradoja

Daniel Villarruel Reynoso

1. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS NO CENTRALES (GNC)

Desde hace años el Sistema Internacional se ha estado transformando de una arena en donde primaba la voluntad del más poderoso a una orquesta multifónica con partituras mínimas que le dan cierto orden. Cada integrante o actor de esta orquesta cuenta con recursos diferenciados entre sí que le brindan la posibilidad de influir, de acuerdo a sus capacidades, en la gran obra de las relaciones internacionales.

Hace más de cuatro décadas que distintos enfoques teóricos han abordado el involucramiento de una pléyade de actores que reivindican distintas temáticas a nivel global. El surgimiento de actores no tradicionales en las relaciones internacionales supone la desfragmentación de las unidades Estatales, así como el reconocimiento de múltiples voces en su interior. Un modelo así del mundo, entiende que las sociedades en el orbe son conectadas por múltiples canales bajo una agenda multivariada. Estas interacciones evidencian una clara ausencia de jerarquía en los temas que integran la agenda de las relaciones internacionales, lo que permite un abanico de *ítems* en su interior. En consecuencia, el poder es entendido como influencia en el control de los resultados esperados¹. Desde este punto de vista, se deja abierta la posibilidad de entender las relaciones

¹ Desde la perspectiva del transnacionalismo ver: Keohane, R. y Nye, J., *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, Traducción de: *Power and Interdependence. World politics in transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977; desde la sociología de las relaciones internacionales ver: Merle, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1991 (2ª ed.), Traducción de: *Sociologie des relations internationales*, Paris, Jurisprudence Dalloz, 1976; desde el Paradigma Global ver: Mansbach, R., *et al*, *The web of world politics. Non state actors in the global system*, New Jersey, Englewoods Cliffs, 1976; Mansbach, R. y Vasquez, J., *In search of theory. A new paradigm for Global Politics*, Ney York, Columbia University Press, 1981. Por su parte Philippart y Van Cutsem desde la experiencia europea proponen el término *Relations internationales des régions d'Europe*, como un esfuerzo por presentar las aproximaciones teóricas que consideran más importantes en la materia que van desde el Neorealismo, la Economía Política Internacional, el Postmodernismo y los estudios del Federalismo; ver: Philippart, É. y Van Cutsem, M., "De l'explication á la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe", *Études Internationales*, Vol. 30, n° 4, 1999, pp. 789-808 <http://id.erudit.org/iderudit/704090ar>; Desde la perspectiva de los estudios sobre el federalismo ver:

internacionales más como una orquesta multifónica que como una arena donde los grandes actores compiten despiadadamente por mantener un lugar en ella.

En este sentido, según el autor del que se trate, se entenderá la orquesta internacional con más o menos actores según la abstracción que se haga de la realidad². Al margen de las categorías y definiciones que se hagan sobre los participantes de la comparsa internacional, podemos afirmar que: primero, los esfuerzos por comprender los elementos que constituyen a un actor internacional ofrecen la posibilidad de ampliar el abanico de éstos así como identificar que cada uno de ellos es comparable entre sí pero no idéntico, pues cuentan con elementos diferenciados de autonomía, habilidad, recursos y capacidad de influencia; segundo, las distintas categorías que se han elaborado dan por tierra el supuesto de la unidad indivisible del Estado y de su soberanía impenetrable, al observar que al interior de éstos se expresan distintos grupos con intereses particulares, complementarios o contrarios al Gobierno Central del Estado; tercero, las contribuciones por identificar a los actores que operan en la arena internacional, permiten el reconocimiento, entre otros, de las unidades de gobierno subestatal como actores internacionales; y cuarto, cada actor depende de sus intereses, capacidades, recursos y habilidades para participar e involucrarse en la orquesta internacional³.

2. COMPONENTES DEL INTERÉS LOCAL INTERNACIONAL (ILI)

Llegados a este punto podemos afirmar que así como los Estados cuentan con elementos diferenciadores que los embisten de ciertas capacidades que luego son traducidas como elementos de poder⁴, los GNC cuentan también con elementos diferenciadores. De esta manera el ILI

Duchaceck, I.D., *Mapas del poder. Política constitucional comparada*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, Traducción de: *Power maps: Comparative politics of constitutions*, Oxford, ABC-Clio, 1973; Duchaceck, I.D., "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations", Michelmann, H.J., y Soldatos, P., *Federalism and international relations. The role of subnational units*, Oxford, Oxford University Press, 1990; Soldatos, P., "An explanatory framework for the study of federal States as foreign-policy actors", Michelmann, H.J. y Soldatos, P., *Federalism and international relations. The role of subnational units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

² Duchaceck, I.D., *Mapas del poder...*, *op cit*; Duchaceck, I.D., "Perforated sovereignties..." *op cit*; Mansbach, R., *The web of world politics...*, *et al*, *op cit*; Mansbach, R., y Vasquez, J., *In search of theory...*, *op cit*; Merle, M., *Sociología de las...*, *op cit*; Soldatos, P., "An explanatory framework..." *op cit*.

³ Barbé, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007 (3ª ed.); García Segura, C., "La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Papers*, nº 41, 1993, pp. 13-31 <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25159/58481>; Hocking, B. y Smith, M., "Beyond the State System", Hocking, B., y Smith, M., *World politics. An introduction to International Relations*, London, Prentice Hall/Harvester Wheathsheaf, 1995 (2º ed.); Mansbach, R. y Vasquez, J., *In search of theory...*, *op cit*, pp. 68-71; Ugalde Zubiri, A., "La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial", *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, nº 2, 2006 a, pp. 115-128 http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n2_ugalde.pdf.

⁴ Para Morgenthau es importante el estudio de los elementos que constituyen el poder que es la base de las relaciones internacionales según el Realismo de las Relaciones Internacionales. Para él, el estudio del Sistema Internacional donde, a pesar de no ser deseable siempre es latente la posibilidad de la guerra, era importante establecer los elementos con los

corresponde más a la mirada de quién consigue qué a nivel internacional, es decir, de los “otros” actores en el Sistema, alejándonos del “interés nacional” que conserva la impronta tradicional del modelo estatocéntrico. Es importante hacer notar que un concepto y otro se construyen bajo modelos teóricos distintos. En este sentido, no se pretende la competencia de conceptos ni la sustitución de alguno de ellos, en particular del interés nacional, ya que éste sigue representando la idea de que a partir de ahí se diseñan las metas de la política exterior del Estado.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos que identifican las mayores oportunidades y capacidades de los GNC para la construcción del *Interés Local Internacional*? Renouvin y Duroselle, desde una perspectiva tradicional, intentan esclarecer las “fuerzas profundas” que actúan en el sistema internacional y que tiene su nacimiento en los Estados, que determinan su posición e influyen no sólo material sino metafísicamente en el sistema y en la conducta de los tomadores de decisiones. Estos autores elaboran un estudio detallado de los elementos materiales y psicológicos que consideran capitales para entender el sistema internacional, las relaciones entre los Estados y su posición dentro de aquél. Así, la geografía, la ubicación y tamaño del territorio, las características de sus fronteras; los recursos naturales con los que cuenta, tanto en materias primas y energéticas como en la producción de alimentos; la capacidad industrial, especialmente en la industria pesada y en la tecnología bélica; la relación entre fuerza militar y política exterior; la población vista en términos cuantitativos y cualitativos; las particularidades económicas y financieras; la constitución de una identidad nacional que apoye a sus instituciones; así como las condiciones psicológicas de quien es en un momento determinado el tomador de decisiones, han sido elementos que el realismo clásico ha considerado capitales a la hora de analizar las relaciones internacionales⁵.

En este sentido, es importante establecer elementos comparables entre unidades similares. De esta manera, dentro de la unidad de análisis que nos ocupa (el GNC), algunos elementos que han sido llamados “las fuerzas profundas” para el caso de los Estados, se presentan también en los territorios que componen los GNC y permiten potenciar sus acciones internacionales tales como la geografía, la riqueza, la población y la cultura, así como los nacionalismos o la influencia de un líder carismático que impulsa la internacionalización, entre otros. La manera en que se combinen estos elementos, podrían rendir el máximo efecto sobre lo que constituiría su *Interés Local Internacional*.

que cuenta el Estado para optimizar sus recursos, utilizar adecuadamente su poder y hacer eficiente su interés nacional. Morgenthau, H.J., *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986 (3ª ed.), Traducción de: *Politics among Nations. The structure for power and peace*, New York, Knopf, 1948.

⁵ Renouvin, P. y Duroselle, J.B., *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000, Traducción de: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin Éditeur, 1970.

Así, hay una relación estrecha entre lo que se pretende lograr y los elementos para lograrlo, y evitar que los esfuerzos se difuminen frente al gran abanico de posibilidades. Temas como el comercio, el medio ambiente, la democracia, la seguridad, la salud, la educación, la migración, los derechos humanos, el género entre tantos otros, se presentan en las relaciones internacionales de los GNC, pues existen tantos temas como intereses territoriales y sectoriales que buscan expresarse en la orquesta internacional⁶.

El *Interés Local Internacional* no significaría necesariamente la puesta en marcha de una “política exterior”, en el sentido tradicional de la palabra, de la localidad o del GNC, pero sí se reconocería la relevancia de las acciones internacionales de éstos, pues la importancia de este fenómeno “no radica en su carácter exterior, sino más bien de su situación en esa frontera donde las percepciones y las definiciones cambiantes de lo exterior y lo doméstico convierten la interpretación de esa capacidad de actuar en algo tan importante como difícil de conseguir”⁷.

Parte de esta dificultad radica en que los GNC cuentan con una capacidad de actuación “híbrida”, es decir, operan en distintos escenarios y en diversas redes, tanto a nivel local y nacional acompañando al Estado, como a nivel internacional interactuando con otros actores. En este sentido las localidades actúan bajo una serie de marcos políticos “multinivel” que están presentes en la política mundial, determinada a su vez por interacciones e interdependencia entre los actores⁸.

Ante esto, algunos autores han propuesto medir la intensidad de las acciones internacionales de los GNC con categorías que van desde autárquicas, presencia internacional, relaciones internacionales y política exterior⁹. Al margen de estas categorías lo cierto es que se puede identificar a los GNC que han dotado a sus relaciones con el exterior de un plan coherente identificando prioridades, estrategias, objetivos y metas de mediano y largo alcance; áreas de oportunidad, planes generales y sectoriales, relaciones preferentes, estructura orgánica y procesos de evaluación, así como recursos

⁶ Villarruel, D., *Paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso: Un análisis comparado de los elementos que potencian su acción exterior*, Bilbao, Tesis Doctoral UPV/EHU, 2012; Villarruel, D., *Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2010.

⁷ Hocking, B., “Vigilando la “frontera”: globalización, localización y capacidad de actuación de los Gobiernos No Centrales.”, Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, Traducción de: *Paradiplomacy in action: the foreign relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass & Co., 1999, pp. 51.

⁸ *Ibidem*, pp. 47

⁹ Schiavón, J.A., *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo*, México D.F., Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Nueva Época, 2006.

http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/schiavon1.pdf
http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/schiavon2.pdf

humanos, técnicos y financieros entre otros¹⁰. Bajo este supuesto, los GNC tendrían que definir su propio ILI y desarrollar de manera autónoma su política hacia el exterior respecto de su propio país¹¹.

Cuando hablamos de *Interés Local Internacional* hacemos referencia a la identificación de potencialidades, prioridades, objetivos y al conjunto de estrategias y herramientas que van a permitir la optimización de los recursos con los que dispone el GNC a la hora de emprender acciones internacionales. El ILI es una herramienta de política pública necesaria para establecer relaciones internacionales estratégicas de largo plazo, viables, integradas a planes de desarrollo y consensuadas con los distintos sectores de la sociedad a fin de potenciar el ejercicio paradiplomático como elemento de desarrollo y no sólo como un instrumento funcionalista del aparato político, *ah hoc*, a las circunstancias del momento. En este sentido entendemos como *Interés Local Internacional* la identificación 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 los objetivos y metas propuestas, a la asignación de recursos y la creación de instrumentos necesarios para su seguimiento y evaluación.

3. JALISCO, ÉXITO SIN DIRECCIÓN

Bajo este escenario, Jalisco ha venido desarrollado acciones internacionales desde hace poco más de 20 años y ha explorado distintas estrategias que lo han catapultado como una de las entidades federativas más dinámicas en este quehacer¹², aun con las limitaciones jurídicas para el ejercicio exterior de los gobiernos locales en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los principios doctrinarios de la política exterior y determina que el responsable de velar por ellos será el poder ejecutivo que es encabezado por la figura del Presidente¹³. Sin embargo, el desarrollo de la práctica paradiplomática

¹⁰ Ugalde Zubiri, A., "La acción exterior de los Gobierno no Centrales en la Unión Europea Ampliada", AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, 2006 b, pp. 277-343 http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf.

¹¹ Por autónomo nos referimos a la capacidad de realizar planes de proyección internacional. La forma en que éstos se construyan y los fines que persigan depende de cada GNC. En este orden de ideas, la autonomía, así entendida, se encuentra al margen de una actividad paradiplomática del GNC en conflicto, en cooperación, o coordinada con su gobierno central.

¹² Luna, J.C. y Ballesteros, H., "Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), n° 74, 2005, pp. 11-38 http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/artluna.pdf; Schiavón, J. A., *La Proyección...*, *op cit*.

¹³ Artículo 80 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

detonó una vez que entrara en vigor la *Ley Sobre la Celebración de Tratados* el 2 de enero de 1992. Esta ley forma parte de una serie de cambios paulatinos en la política exterior mexicana, desde la implantación de las reformas económicas y estructurales al Estado mexicano que se iniciaron en la década de 1980 de apertura e internacionalización tanto en términos económicos como políticos, que marcaron el inicio de una serie de tratados como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el de la Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, entre otros¹⁴. Esta ley es importante pues amplía el espectro de actores nacionales en las relaciones internacionales estableciendo diferencias taxonómicas entre los instrumentos que son de exclusividad del Ejecutivo Federal de los que son facultad de otros niveles y órdenes de gobierno, incluyendo a los gobiernos locales¹⁵.

Las relaciones internacionales del Gobierno del Estado de Jalisco son responsabilidad de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI), cuya creación data de 1997, órgano perteneciente al Despacho del Gobernador cuya función básica es establecer, en conjunto con las secretarías estatales, la agenda del gobernador en sus giras internacionales y promover puentes de acercamiento con organismos internacionales, Estados y regiones del mundo en busca de construir alianzas de colaboración y asistencia en distintos temas. Es importante hacer notar que a diferencia de otros organismos y secretarías del Estado, la DAI no cuenta con un reglamento interno o una ley que regule o le otorgue una personalidad jurídica. Esto limita sustancialmente las facultades de dirección de los asuntos internacionales de Jalisco así como su capacidad de coordinación de los distintos esfuerzos, que en la arena internacional, realizan distintas oficinas del Gobierno. Esta ha sido una tarea pendiente, pues la DAI se encuentra imposibilitada para suscribir acuerdos internacionales, así como la de establecer políticas generales de internacionalización dentro del Plan Estatal de Desarrollo.

De hecho, en Jalisco no existe una ley específica para la internacionalización del Estado, a pesar de que existen leyes que en su contenido otorgan algunas facultades a distintas dependencias y secretarías de gobierno en esa materia. Esto sugiere que la vocación internacionalista es sectorial, es decir, que está sujeta a la dinámica misma de las secretarías y no como una política vinculante transversal. Ejemplos de esto se encuentran en la Ley para el Fomento Económico del Estado de

¹⁴ De Olloqui, J.J., *La Diplomacia Total*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Schiavón, J.A., *La Proyección...*, *op cit.*

¹⁵ Artículos 1 y 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados en México, 1992, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/271.pdf>.

Jalisco, de Promoción Turística, de Desarrollo Rural, de Desarrollo Forestal Sustentable, de Educación del Estado de Jalisco, entre otras.

Es decir, paralelamente a la DAI el resto de las secretarías del Gobierno llevan a cabo acciones internacionales relacionadas con su ámbito de acción. Algunas de éstas tienen un gran dinamismo en cuanto a sus oficinas de asuntos internacionales se refiere, pues han encontrado allende las fronteras del Estado una extensión de su quehacer.

El hecho que sean las propias Secretarías las que ponen en marcha proyectos de vinculación mundial, ofrece una visión internacional de gobierno que no es monodimensional, es decir, abarca no sólo una dimensión económica, sino que también aborda las dimensiones cultural, social, turística, de seguridad, de salud, educativa, rural, medioambiental, pues están involucradas todas éstas en el quehacer internacional. La participación de todas las Secretarías de Gobierno ofrece un escenario que atiende y diversifica las distintas áreas para el crecimiento. Empero, es importante hacer notar que la Dirección de Asuntos Internacionales, por su dependencia directa con el Gobernador, sin los ordenamientos jurídicos necesarios que le den capacidades de proyección y coordinación de las relaciones con el exterior, está sujeta a la visión que éste tenga sobre las oportunidades y desafíos que representan las relaciones internacionales¹⁶.

3.1 Acuerdos de Hermanamiento

Jalisco cuenta con 12 Hermanamientos con: Idaho, Missouri, Maryland, Washington y Wisconsin en Estados Unidos; Alberta y Manitoba en Canadá; Baviera en Alemania; la Región del Maule en Chile; Andalucía en España; Shanghái en China; y Gyeongsangnam – Do en Corea del Sur. Considerando la migración y el comercio, así como la cercanía geográfica con Estados Unidos, no es de extrañar que sea con este país el que concentre el mayor número de hermanamientos. Cada uno de estos acuerdos, al ser de amplio alcance, contiene en sí distintos temas de interés para las partes, pero son el comercial y el cultural los más importantes.

Jalisco se hermana con otros gobiernos locales en un 34.88 por ciento por motivos económicos e igual cifra por motivos culturales, un 23.26 por ciento por motivos sociales y un 6.98 por ciento por políticos. Por económico entendemos: la promoción internacional para la atracción de inversiones, la ampliación de mercados y la modernización tecnológica y el desarrollo turístico así como el cuidado al medio ambiente; por político: el establecimiento de alianzas con gobiernos e instituciones extranjeras con el fin de generar confianza para la cooperación y como plataforma de proyección política, y el desarrollo de alianzas y acuerdos entre el Gobierno y sociedades de

¹⁶ Villarruel, D., *Paradiplomacia en Cataluña...*, op cit; Villarruel, D., *Paradiplomacia: la actividad...*, op cit.

paisanos migrantes en el extranjero; por cultural o histórico-cultural: los acuerdos con otros gobiernos locales para la promoción y el desarrollo de la cultura y del idioma, así como el intercambio y desarrollo en la educación y el deporte; y por social: el establecimiento de acuerdos responde a fenómenos comunitarios como la migración mexicana hacia Estados Unidos, así como acuerdos que fortalezcan el desarrollo del Estado en materias como la seguridad y la salud pública, el desarrollo familiar y de la mujer entre otros¹⁷.

No obstante, resulta por demás interesante que la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) en su conjunto, con dependencias, órganos y escuelas, de 2000 a 2009 tuviera vigentes 76 acuerdos internacionales con instituciones educativas en 19 países de tres continentes, demostrando así un gran liderazgo dentro del Gabinete de Gobierno al tomar una posición proactiva en sus relaciones con el exterior¹⁸.

Por su parte la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Coordinación Política tiene registrados, para el caso de Jalisco, 11 Hermanamientos y 63 acuerdos sectoriales, dando 74 acuerdos registrados ante ese organismo, con distintos fines¹⁹, pero cabe destacar que cerca del 60 por ciento de estos acuerdos tienen como objetivo el ámbito educativo, pues es la SEJ el área que registra mayor dinamismo.

Una de las mayores desventajas de la DAI es la falta de una unidad especializada que sea capaz de coordinar, administrar y ejecutar políticas generales que ahorren esfuerzos y recursos y que evalúen la pertinencia y los resultados de los acuerdos con los que se cuenta, así como el control de su vigencia y operación, y que pueda apoyar de manera eficiente las relaciones internacionales de cada Secretaría del Gobierno, así como que establezca canales de comunicación más puntuales con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al parecer ningún Gobierno del Estado ha advertido sobre este problema, o si se quiere, sobre esta oportunidad.

3.2 Giras y actividades de promoción al extranjero

Jalisco ha tenido una nutrida presencia internacional a través de giras de trabajo y actividades de promoción al extranjero. Entre las estrategias que ha desarrollado para esto ha sido sumarse a las delegaciones del Gobierno Federal en distintas materias para establecer lazos con el exterior, además de realizar las giras propias que ha estimado conveniente. Tan sólo en los últimos cinco años de gobierno, distintos funcionarios del Despacho del Gobernador Emilio González, han

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Educación, Ciencia y Tecnología, Economía y Comercio, Turismo, Cultura, Desarrollo Social, Juventud, Profesionalización de Personal de Gobierno, Salud, Agrícola y Cuidado Medioambiental.

realizado 279 viajes al extranjero hasta diciembre de 2011. No obstante, el Gobernador ha salido en 19 ocasiones, igual número que ha salido la responsable de la DAI, en giras de promoción económica y comercial buscando ampliar mercados para las empresas jaliscienses como los llevados a cabo en Toronto, Shanghái o Madrid, entre otros.

Entre los viajes que se han realizado durante 2012, se encuentran la promoción del Tianguis Turístico, que en el marco de la Feria Internacional del Turismo en Puerto Vallarta en el mes de marzo, llevó a cabo el Gobernador a Madrid a fin de establecer contacto con empresarios andaluces del ramo; o la gira de trabajo de inauguración de la Casa Jalisco en Chicago en febrero del 2011²⁰.

Por su parte las actividades de promoción al exterior han sido una constante en el Gobierno de Jalisco. Éstas se encuentran atomizadas entre las distintas Secretarías, y sus fines son más bien específicos y funcionales, ya sea para la promoción del comercio o del turismo, según sea el caso. La visión particular de la promoción de Jalisco al exterior es básicamente comercial, pues en 2011 las exportaciones del Estado representaron poco más del 11 por ciento de las totales del país. Las áreas geográficas de mayor interés en las actividades de promoción son los Estados Unidos de América, seguido aunque con un gran margen de diferencia, por la Unión Europea, América Latina y Asia específicamente Japón y China.

3.3 Delegaciones de Jalisco en el extranjero

Ya que la presencia de los jaliscienses en Estados Unidos es muy amplia y, el comercio es de gran importancia para la economía local, en febrero de 2001 se abrió la “Casa Jalisco” en Chicago, y en diciembre de 2011 la “Casa Jalisco” en Los Ángeles, con la finalidad de impulsar el comercio y las inversiones. También como espacio para la atención de los oriundos de Jalisco radicados en ese país, en distintos temas, como el educativo a través de una extensión de la Secretaría de Educación o en temas de Registro Civil. Estos espacios permiten mantener vinculados a los migrantes con sus comunidades de origen.

Jalisco cuenta con este importante espacio de representación en el exterior. Es importante por la concentración de relaciones que se tienen con Estados Unidos. Sin embargo, no cuenta con delegaciones en otras áreas geográficas que le permitan ampliar su abanico comercial, político, cultural y social, y que sean congruentes con el discurso político de diversificación dirigiendo sus esfuerzos a Asia, Europa y América Latina. Más aun, podría generar estrategias de representación paradiplomática en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la red de embajadas y consulados con los que cuenta México.

²⁰ Gobierno del Estado de Jalisco, Portal de Transparencia, 2012.

3.4 Mexicanos en el exterior

Actualmente la comunidad jalisciense en Estados Unidos se estima en cerca de cuatro millones de personas, convirtiéndose así en la entidad federativa de mayor número de oriundos radicados en el extranjero, y aunque los primeros acercamientos del Gobierno de Jalisco con esta comunidad fueron de tipo comercial o de inversión; los vínculos familiares, las remesas, las festividades culturales, el traslado de restos, entre otros, abrió la necesidad de ampliar el vínculo estrictamente económico hacia otros rubros. Después de un largo recorrido de transformación administrativa y orgánica²¹, en 2010 se crea la Dirección General de Atención a Jaliscienses en el Extranjero bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Que la atención de los jaliscienses migrantes en el extranjero se realice desde esta Secretaría sugiere que el Gobierno del Estado hace un reconocimiento explícito de los derechos de las comunidades fuera de las fronteras. Ésta trabaja para la vinculación y el reconocimiento de la ciudadanía social y política del migrante en Estados Unidos, y ha establecido acuerdos de colaboración con clubes de migrantes en Los Ángeles, Seattle, Chicago y San Antonio, por citar estos, llegando a un total de 270 clubes en territorio estadounidense en el año 2008²².

A través de distintos programas de gobierno se mantienen y fortalecen los lazos con la familia y con la comunidad de origen a través de distintos programas de promoción cultural o de búsqueda de fondos para invertir y desarrollar proyectos productivos en las zonas expulsoras de migrantes, entre otros.

4. ESTRATEGIAS NO COMPLETAMENTE DESARROLLADAS

Dentro del conjunto de estrategias que los GNC han venido desarrollando para hacerse un lugar en la orquesta internacional, como el caso de Jalisco, además de las ya mencionadas (firma de acuerdos y hermanamientos; viajes, visitas y actividades de promoción internacional; delegaciones en el exterior; así como la atención de oriundos alrededor del mundo), se encuentran otras de carácter más político y estratégico, pues son aquellas que implica voluntad de asociación y vinculación, muchas veces en temas de interés global, que escapan a la lógica funcionalista del establecimiento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Entre éstas se encuentra los mecanismos de cooperación al desarrollo; la participación en organismos interestatales internacionales; en redén mundiales de GNC; en asociaciones de cooperación interregional; las

²¹ Ver: Treviño J.L. y Silva, J., "Jaliscienses en el Extranjero", *Las Relaciones Internacionales de Jalisco en el Sexenio 2001-2007*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 2007.

²² Segundo Informe de Gobierno, 2007-2013, Guadalajara, Dirección de Publicaciones, Secretaría General de Gobierno, Gobierno de Jalisco, 2009, <http://informe.jalisco.gob.mx/?q=segundo-informe>.

acciones de cooperación transfronteriza; y la participación en mecanismos de integración supranacional²³.

Ya que Jalisco no comparte fronteras internacionales y que el TLCAN no es en sí mismo un organismo para la integración supranacional, no puede desarrollar este tipo de estrategias. Sin embargo, otro conjunto de herramientas de proyección e inserción internacional que están a su alcance, no están completamente aprovechadas.

4.1 Cooperación al desarrollo

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), recién creada en abril de 2011, tiene la doble función de ordenar y ayudar a los esfuerzos nacionales para el desarrollo en el país y a la vez de involucrarse en proyectos en el exterior, es decir, como donante y receptor.

La Dirección de Asuntos Internacionales cuenta desde 2008, con un área dedicada a la cooperación internacional y al acercamiento con las distintas agencias de cooperación a nivel internacional para gestionar proyectos en el Estado y capacitar y asesorar a los municipios y otros agentes sociales, para el cometido de proyectos que atraigan fondos para el desarrollo. No obstante, no se cuenta con una ley estatal que promueva, estimule, coordine y regule esta importante oportunidad.

4.2 Cooperación dentro de organizaciones interestatales internacionales

Según el Plan Estatal de Desarrollo 2030, el Gobierno de Jalisco asume su responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México ante la Organización de las Naciones Unidas; ante la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en las metas acordadas en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); en los acuerdos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); en la Participación de México en la Organización Internacional del Trabajo (OIT); en los principios de la Organización de los Estados Americanos (OEA); así como en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y los acuerdos en Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, en la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y con los Convenios Rasar²⁴.

²³ Para ahondar en las estrategias que desarrollan los GNC a nivel internacional ver: Ugalde Zubiri, A., "La acción exterior de los Gobierno no Centrales...", *op cit*.

²⁴ Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030, Guadalajara, Secretaría de Planeación, Gobierno de Jalisco, 2010, http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzb2djr1AXEwOLYAsLA8_g

En particular los compromisos medioambientales han llevado a la elaboración de la *Agenda Energética Jalisco 2012* y en cuanto a la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información, el Gobierno ha formulado la Agenda Digital para Jalisco cuyo fin es reducir la brecha digital y contribuir así a los compromisos suscritos por el Gobierno Federal. No obstante, aun no se cuenta con una política clara de acercamiento y colaboración con las organizaciones interestatales internacionales.

4.3 Redes mundiales de gobiernos locales

Al formar parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), órgano de colaboración de los Ejecutivos de las entidades federativas mexicanas, participa indirectamente en la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (NRG4SD), asociación que contribuye a fortalecer el reconocimiento de las capacidades de los gobiernos locales para el desarrollo. Participa también indirectamente, en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) a través de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), organización que tiene como fin la articulación y el fortalecimiento de los organismos de relaciones internacionales de los Estados mediante el trabajo colaborativo.

Empero, Jalisco no forma parte directamente de redes mundiales de Gobiernos Locales o Gobiernos No Centrales, por lo que esto representa en sí un área de oportunidad que se puede atender para fortalecer las relaciones internacionales del Estado.

4.4 Asociaciones de cooperación interregional

Jalisco no forma parte de asociaciones de cooperación interregional, pero ya que una estrategia del Gobierno es aprovechar los acuerdos comerciales con los que cuenta México, el Plan Estatal de Desarrollo 2030, ve en esos acuerdos²⁵ una oportunidad para el desarrollo económico, del comercio, de la inversión y del empleo.

UAN3Q7NQQ1cDU_1wkA6zeJ8QHw9jryAjA38TH2MDIzd_H0eXIFcDIIDIG-AAjgb6fh75uan6BdnZaY6OiooAzQCPbA!!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfTFRMSDNKUjIwOE9JRDBJMDBTRkE3RVJJQTU!/_

²⁵ Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte Estados Unidos y Canadá, TLC-G3 Colombia y Venezuela (A partir de 2006 Venezuela abandona el G3), TLC México-Costa Rica, TLC México-Bolivia, TLC México-Nicaragua, TLC México-Chile, TLC México Unión Europea, TLC México-Israel, TLC México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), TLC México-Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza), TLC México-Uruguay, Acuerdo de Asociación Económica (AAE) México-Japón, Acuerdo de Cooperación Económica (ACE) con países del Mercosur (Brasil y Argentina), ACE con Perú y ACE con Cuba.

También participa en organismos multilaterales como: Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (El Estado puede aprovechar los mercados en Corea, China, Australia, Nueva Zelanda, India y Singapur); Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (si las negociaciones avanzan se podría tener acceso a un mercado hemisférico integrado); Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) (como consecuencia de distintas evaluaciones que la OCDE desarrolla a los países miembros, el Gobierno de Jalisco evalúa su desempeño en función de la calificación

También se apunta la necesidad de aprovechar las áreas geográficas con las que México tiene un intercambio comercial menor en comparación con Estados Unidos. En particular esta estrategia ha posicionado a Jalisco como la entidad federativa que más se ha beneficiado del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea a través de su estrecha relación con el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco (CIDUE)²⁶.

Esta forma de operar, supedita las acciones internacionales a un marco preestablecido en donde el Gobierno de Jalisco se convierte en actor secundario, no relevante. Esto no quiere decir que no sea un área de oportunidad. Aprovechar los tratados firmados por México y abonar a sus objetivos es una estrategia importante. Sin embargo, el que Jalisco no haya establecido mecanismos de cooperación interregional con otros pares, ya sea bilateral o multilateral, o ya sea a través de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) delata un ejercicio internacional no completo ni estratégico.

5. CONCLUSIONES

Las relaciones internacionales de Jalisco muestran una paradoja. Por un lado es una de las entidades federativas mexicanas más dinámicas en cuanto a sus relaciones con el exterior se refiere. Este éxito relativo viene dado por el involucramiento de distintas carteras de Gobierno, lo que le dota de una flexibilidad multitemática. En este sentido el quehacer internacional de Jalisco se encuentra atomizado y es, quizá, una de sus principales fortalezas. Sin embargo, por otro lado, sus acciones internacionales no están integradas ni articuladas en un plan general, ni cuenta con soporte legal que permita potenciar las capacidades del Estado así como efficientizar sus recursos.

La Dirección de Asuntos Internacionales no tiene capacidades para elaborar políticas generales ni de coordinación de las relaciones internacionales en su conjunto. En este sentido, hay un importante capital humano que en su momento ha ocupado distintos espacios de la administración pública que ha observado en las relaciones internacionales una oportunidad de desarrollo, aunque esos esfuerzos se hayan llevado a cabo de forma desarticulada, de manera sectorial y con fines específicos.

Como resultado de esto se han desarrollado consistentemente estrategias de vinculación global mediante viajes, vistas y actividades de promoción al exterior, acuerdos internacionales así como los vínculos para la atención de las colectividades en el exterior. Este antecedente le permite a Jalisco tener cierta experiencia de inserción internacional, no obstante, hay un conjunto de

obtenida por el país. Un ejemplo de ello es la evaluación del Programa para la Evaluación Integral de Alumnos (PISA)); y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (*Ibidem*).

²⁶ *Ibidem*.

estrategias que no se han desarrollado completamente como la vinculación a asociaciones de cooperación interregional, a organizaciones de GNC y a organizaciones interestatales internacionales. Otras acciones como las delegaciones de representación en el extranjero así como la implementación de mecanismos de cooperación descentralizada para el desarrollo, recientemente se están llevando a cabo y podrían ser una oportunidad para la diversificación de las relaciones internacionales tanto en temas como en áreas geográficas.

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 con el fin de dar dirección a las relaciones internacionales de Jalisco.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007 (3ª ed.).
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- DE OLLOQUI, Juan José, *La Diplomacia Total*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DUCHACECK, Ivo D., *Mapas del poder. Política constitucional comparada*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976. Traducción de: *Power maps: Comparative politics of constitutions*, Oxford, ABC-Clio, 1973.
- DUCHACECK, Ivo D., “Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations”, MICHELMANN, Hans J., y SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and international relations. The role of subnational units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- GARCÍA SEGURA, Caterina, “La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Papers*, nº, 41, 1993, pp. 13-31,
<http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/25159/58481>.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO, Portal de Transparencia, 2012.
http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3ifEB8PY68gIwN_Ex9jAyM3fx9HlyBXAwT_M6B8JE55ICCgOxxkH379IHkDHMDRQN_PiZ83Vb8gN8Igy8RREQBxAl-/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfOEpWMDdDMDIwT1VDNDBJTVBDOVJPUzBLRDE!/.
- HOCKING, Brian, “Vigilando la ‘frontera’: globalización, localización y capacidad de actuación de los Gobiernos No Centrales.” ALDECOA, Francisco y KEATING Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000. Traducción de: *Paradiplomacy in action: the foreign relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass & Co., 1999.
- HOCKING, Brian y Smith, Michael, “Beyond the State system”, HOCKING, Brian y Smith, Michael, *World politics. An introduction to International Relations*, London, Prentice Hall/Harvester Wheathsheaf, 1995 (2ª ed.).
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Traducción de: *Power and Interdependence. World politics in transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.
- LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS EN MÉXICO, 1992.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/271.pdf>.

- LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto, “Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores (México), n°, 74, 2005, pp., 11-38.
http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/artluna.pdf.
- MANSBACH, Richard y VASQUEZ, John, *In search of theory. A new paradigm for Global Politics*, Ney York, Columbia University Press, 1981.
- MANSBACH, Richard, *et al*, *The web of world politics, Non state actors in the global system*, New Yersey, Englewoods Cliffs, 1976.
- MERLE, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1991 (2ª ed.). Traducción de: *Sociologie des relations internationales*, Paris, Jurisprudence Dalloz, 1976.
- MORGENTHAU, Hans J., *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986 (3ª ed.). Traducción de: *Politics among Nations. The structure for power and peace*, New York, Knopf, 1948.
- PHILIPPART, Éric y VAN CUTSEM, Michaël, “De l’explication á la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d’Europe”, *Études Internationales*, Vol., 30, n°, 4, 1999, pp. 789-808.
<http://id.erudit.org/iderudit/704090ar>.
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO, JALISCO 2030 (2010) Guadalajara. Secretaría de Planeación, Gobierno de Jalisco.
[http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzb2djr1AXEwOLYAsLA8_gUAN3Q7NQQ1cDU_1wkA6zeJ8QHw9jryAjA38TH2MDIzd_H0eXIFcDIIDIG-AAjgb6fh75uan6BdnZaY6OiooAzQCPbA!!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfTFRMSDNKUJlwoE9JRDBJMDBTRke3RVJJQTU!/.](http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzb2djr1AXEwOLYAsLA8_gUAN3Q7NQQ1cDU_1wkA6zeJ8QHw9jryAjA38TH2MDIzd_H0eXIFcDIIDIG-AAjgb6fh75uan6BdnZaY6OiooAzQCPbA!!/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfTFRMSDNKUJlwoE9JRDBJMDBTRke3RVJJQTU!/)
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000. Traducción de: *Introduccion a l’histoire des relations internationales*, París, Armand Colin Éditeur, 1970.

- SCHIAVÓN, Jorge A., *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo*, México D.F., Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Nueva Época, 2006.
http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/schiavon1.pdf.
http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/schiavon2.pdf.
- SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO, 2007-2013 (2009) Guadalajara, Dirección de Publicaciones, Secretaría General de Gobierno. Gobierno de Jalisco.
<http://informe.jalisco.gob.mx/?q=segundo-informe>
- SOLDATOS, Panayotis, “An explanatory framework for the study of federal States as foreign-policy actors”, MICHELMANN, Hans J., y SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and international relations. The role of subnational units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- TREVIÑO José Luis y SILVA Julio, “Jaliscienses en el Extranjero”, *Las Relaciones Internacionales de Jalisco en el Sexenio 2001-2007*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 2007.
- UGALDE ZUBIRI, Alexander, “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, n° 2, 2006 a, pp., 115-128.
http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n2_ugalde.pdf
- UGALDE ZUBIRI, Alexander, “La acción exterior de los Gobierno no Centrales en la Unión Europea Ampliada”, AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, 2006 b, pp. 277-343.
http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf.
- VILLARREL, Daniel, *Paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso: Un análisis comparado de los elementos que potencian su acción exterior*, Bilbao, Tesis Doctoral UPV/EHU, 2012 (NP).
- VILLARRUEL, Daniel, *Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2010.