

El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla

Joselito Fernández Tapia*

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es analizar el gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia de los gobiernos locales, en particular de los gobiernos de las ciudades para establecer y consolidar relaciones internacionales orientadas a la gestión de recursos y el desarrollo de los ámbitos locales. Para ello se eligió la Ciudad de Oaxaca de Juárez, capital del Estado de Oaxaca, y la Ciudad de Puebla de Zaragoza, del Estado de Puebla, para abordar la paradiplomacia y el uso de las tecnologías digitales como gestión del cambio, sus avances y limitaciones. El análisis se realizó desde las perspectivas de la gobernanza y la teoría de la nueva diplomacia. La metodología es un estudio cualitativo de

casos con base en el análisis de documentos de estudios realizados, leyes y de los sitios web del gobierno de los dos municipios-ciudades para luego ser contrastados entre sí y con la teoría.

Palabras clave: paradiplomacia, gobierno electrónico, ciberparadiplomacia, municipios, ciudades.

Electronic government as a paradiplomacy space in Oaxaca and Puebla

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze electronic government as a space for paradiplomacy

* Doctor en ciencias sociales con mención en estudios regionales por El Colegio de la Frontera Norte, maestro en gobierno y asuntos públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en educación, con especialidad en historia y geografía por la Universidad Nacional de Trujillo, Perú. Profesor investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca (México). [jferzt@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-1847-686X].

Recibido: 3 de marzo de 2020 / Modificado: 8 de mayo de 2020 / Aceptado: 3 de junio de 2020

Para citar este artículo:

Fernández Tapia, J. (2021). El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla. *OASIS*, 33, pp. 193-222.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.11>

macy of local governments, in particular of city governments to establish and consolidate international relations aimed at resource management and the development of local areas. For this, the City of Oaxaca de Juárez, capital of the State of Oaxaca, and the City of Puebla de Zaragoza, of the State of Puebla, were chosen to address paradiplomacy and the use of digital technologies as change management, and its advances and limitations. The analysis was carried out from the perspectives of governance and the theory of the new diplomacy. The methodology is a qualitative study of cases based on the analysis of documents from studies previously carried out, laws, and the websites of the government of the two city-municipalities, to then be compared both to each other and the theory.

Key words: paradiplomacy, e-government, cyberparadiplomacy, municipalities, cities.

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la globalización, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la migración internacional surgen las ciudades y sus gobiernos locales (municipales) como actores de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo las TIC, en particular Internet, facilitan la internacionalización de los gobiernos subnacionales que tienen políticas y estrategias definidas; por lo tanto, la paradiplomacia se fortalece en el siglo XXI. Los gobiernos locales, en este caso los municipios, necesitan fortalecer sus relaciones internacionales para insertarse en el mundo y gestionar lo global con fines de desarrollo local: una posición lo-

grada por las ciudades globales y por ciudades emergentes en el contexto de la globalización

En México las relaciones exteriores presentan mayores avances en las ciudades, gobiernos locales y municipios urbanos articulados a lo global como Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara y los transfronterizos en la frontera con Estados Unidos. En cambio, hay menor actividad paradiplomática en las otras ciudades y muy escasas o ausentes en las pequeñas y en los municipios rurales. A esto se agrega una legislación obsoleta y mecanismos tutelados en las entidades federativas y municipios por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Sin embargo, en el margen de lo que permite la ley se realizan actividades paradiplomáticas, es decir relaciones internacionales de los gobiernos locales.

En los Estados de Puebla y Oaxaca, por su importancia turística y de emigración interna e internacional, se espera que sus municipios, principalmente los que son capital de estas entidades: Oaxaca de Juárez y la Ciudad de Puebla, tendrían un desarrollo consolidado de las relaciones exteriores a nivel local pero no es así. El municipio de Puebla, aunque ostenta más desarrollo y el Estado de Puebla presenta un número significativo de acuerdos internacionales, no tiene sólidas relaciones internacionales; mientras que el Estado de Oaxaca, con acuerdos en aumento en el presente siglo, carecen de desarrollo importante. Sin embargo, la vinculación internacional comercial y económica de la ciudad de Puebla tiene más intensidad y avances que la ciudad de Oaxaca. A nivel municipal, ambos casos carecen de una política pública o estrategia de paradiplomacia desarrollada e integral.

Asimismo, debido a que desde los años ochenta se inició en el país y las entidades federativas los procesos de reforma del Estado y modernización de la administración pública para responder a la globalización, se propició la descentralización y un fortalecimiento del federalismo. A la vez, en el presente siglo se incorporó el gobierno electrónico, el uso de las redes telemáticas en el gobierno y nuevas formas de gobernanza (que integra la participación de actores empresariales y de la sociedad civil en la gestión pública). Los cambios en relación con el contexto global y con las nuevas formas de gestión pueden impactar también en sus relaciones internacionales. Las TIC, particularmente la Internet, podrían ser herramientas relevantes para la integración de los municipios y ciudades al espacio global. Todos estos cambios permiten el surgimiento de la paradiplomacia y la ciberparadiplomacia, orientadas al desarrollo local, que deberían fortalecerse.

La diversidad cultural y étnica, el turismo, así como el rezago social municipal y de desarrollo humano en ambos Estados como en sus municipios, en particular en Oaxaca, pero también en Puebla, son fenómenos que exigen nuevas formas de gestión y de vinculación entre municipios y ciudades como a nivel internacional para potenciar sus fortalezas y maximizar las oportunidades con el fin de lograr un desarrollo local integral. La paradiplomacia, en este contexto, constituye una herramienta importante para buscar acuerdos internacionales, amparados en lo que la ley permite, para superar los problemas estatales y en particular los municipales, que faciliten solucionar los problemas sociales y de desarrollo de estos municipios.

Asimismo, en el actual mundo globalizado las ciudades y municipios necesitan de las relaciones internacionales para promover su visibilización, reconocimiento como actores internacionales, favorecer su competitividad económica y desarrollo, a partir de sus capacidades locales, lo que se puede lograr a través de la paradiplomacia, proceso en el que las TIC pueden ayudar mediante la ciberparadiplomacia. Un asunto que empieza a ser impulsado, pero cuya situación, avances y limitaciones se desconoce y son todavía poco abordados en la investigación y a nivel político.

El trabajo se estructura con la introducción, seguida de la metodología, luego aborda la teoría sobre la diplomacia como gestión del cambio y articulada a Internet como espacio público de gobierno electrónico y diplomacia, que plantea el e-gobierno espacio de diplomacia. Posteriormente se define y caracteriza la paradiplomacia y su tránsito hacia ciberdiplomacia, para cerrar con la legislación y sus avances en México. En otro apartado se ocupa de los resultados empíricos de la paradiplomacia en Oaxaca de Juárez y Puebla de Zaragoza como procesos en construcción y al final se presentan las conclusiones, perfilando avances y limitaciones.

METODOLOGÍA

El estudio de casos es cualitativo con base en el análisis documental que se sustenta en: 1) la revisión de estudios empíricos realizados entre el 2008 y el 2019 y de la literatura para el marco teórico y conceptual; 2) el análisis de los sitios web de los dos municipios para conocer si existen apartados, programas o proyectos que

faciliten o impulsen las relaciones internacionales de estos gobiernos locales y; 3) análisis de los planes de gobierno del municipio de Puebla de 2014-2021 y de Oaxaca de Juárez 2017-2021, no teniendo acceso al plan 2014-2015. Posteriormente se contrastan los casos entre sí y con la teoría de la paradiplomacia su gestión, la gobernanza y el uso de la TIC. Es el resultado de una primera fase del estudio. Los resultados se sintetizan en el presente trabajo.

I. DIPLOMACIA, INTERNET Y RELACIONES INTERNACIONALES

1.1. Diplomacia como gestión del cambio: comunicación y nueva diplomacia

El concepto de diplomacia tiene tres connotaciones: a) disciplina científica que estudia los intereses y relaciones entre Estados o de las relaciones internacionales, b) conjunto de personas u organizaciones que dentro de un Estado se ocupan de los intereses y relaciones con los demás Estados y/o de las relaciones internacionales y, c) el proceso o conjunto de procedimientos que implican discursos, diálogos y acciones de un Estado con otros Estados o entre Estados para procurar su propio bien, desarrollo y la paz entre países, región o del mundo. Esta última se aborda en el estudio. Es preciso mencionar que con “la comunicación, elemento esencial de la diplomacia, ha sufrido una auténtica revolución que implica un cambio de paradigmas en la sociedad y, como consecuencia, en las relaciones internacionales y en uno de sus principales sustentos: la diplomacia” (Boira, García y Rodríguez, 2013, p. 75); que ha dado lugar a la e-diplomacia.

Pradier-Fodéré (citado en Calduch, 1993, p. 7), define a “la diplomacia, como la gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos, y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles”. En esta definición, según Calduch (1993), no se especifica si cualquier actor internacional, con independencia de su naturaleza jurídica internacional lo pueda hacer, ni si las relaciones diplomáticas puedan realizarse independientemente de los medios y técnicas empleadas o si solo ciertas actividades pueden clasificarse como diplomáticas.

La concepción clásica de la diplomacia era considerada una “actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional [...], por medio de la negociación [...], que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos” (Vilariñof, 1987, p. 90).

Sin dejar de lado el concepto clásico en el que los actores deben ser reconocidos como portavoces oficiales por las contrapartes, la definición de Pradier-Fodéré es flexible y apropiada para el presente estudio y permite vincular a la definición de Holmes tanto en la diplomacia en general como para la e-diplomacy, desde la perspectiva de la gestión de los asuntos internacionales. Además de incluir a los nuevos actores diplomáticos, entre ellos los municipios y sus representantes como también a la revolución comunicacional contemporánea. Asimismo, responde a las transformaciones drásticas del mundo actual altamente complejo y cambiante.

En consecuencia, se transita de una diplomacia estática y enfocada en relaciones bilaterales o multilaterales de estructuras y de resultados predecibles a otra: dinámica, abierta y flexible; de una de interacción cara a cara a la e-diplomacia, que puede ser más efectiva y que incorpora a actores antes excluidos.

Siguiendo este tránsito, “trabajos recientes [...] consideran a la diplomacia en general como, entre otras cosas, una forma de gestión del cambio en el sistema internacional. El cambio se conceptualiza aquí en dos formas básicas: transformaciones exógenas de arriba hacia abajo¹ y como desplazamiento incremental de abajo hacia arriba. La diplomacia ayuda a gestionar ambas fuentes de cambio [...]” (Holmes, 2013, p. 4), materiales e intersubjetivos del sistema y contexto internacional, para lograr el beneficio para los países. Proceso en el cual es útil la e-diplomacia como herramienta de la gestión del cambio internacional. Parafraseando a Pradier-Foderé, en beneficio de los intereses de los pueblos.

En este caso, incluye las instituciones, actividades y funciones del concepto clásico, pero es un proceso dinámico, en transformación y de gestión del cambio internacional para beneficio de los municipios y ciudades, no solo de los países.

Asimismo, la relación diplomática incluye como elementos: 1) la subjetividad jurídica internacional de los actores (solo son diplomáticas las actuaciones de actores con capacidad

jurídica según el derecho internacional, en ese sentido no solo los Estados sino los pueblos, movimientos de liberación y organizaciones intergubernamentales, excluyendo a las empresas multinacionales u otro actor no reconocido); 2) carácter ejecutivo e instrumental (la actuación de la parte ejecutiva de los sujetos internacionales, principalmente de los Estados); 3) representatividad de los agentes u órganos diplomáticos, reconocida por el sujeto a quien representa y por el sujeto ante quien se realiza la acción diplomática; 4) se ejecuta mediante la negociación (acciones que defienden los intereses del sujeto reconocido internacionalmente a través de acuerdos, compromisos o convenios, favorables a todas las partes); 5) finalidad pacífica (acciones no impuestas por coacción, violencia o guerra) (Calduch, 1993), pero sin excluir a las acciones de presión e intimidatorias. Pero, la nueva diplomacia incluye a ciudadanos, ONG y empresas.

Otro cambio es que la diplomacia tradicional hasta bien entrado el siglo xx era secreta y restringida a los Estados y un asunto de los diplomáticos, realizada por canales formales y sobre temas circunscritos a ciertas categorías y actividades (Erlandsen, 2018a). Hoy, participan otros actores y se utilizan otros medios y estrategias de negociación.

Según Calduch (1993), es desde la primera guerra mundial hasta los años ochenta del siglo xx cuando la diplomacia clásica (permanente) decae en favor de la diplomacia

¹ “Cambios de nivel estructural de arriba hacia abajo que cambia las condiciones y restricciones bajo los cuales los individuos conducen esos procesos” (Holmes, 2013, p. 16).

ambulante que surge con las TIC tradicionales: telegrafía, radiofonía, telefonía, televisión por ondas y por satélite, entre otras. Como consecuencia, sus rasgos son: transita de ser secreta y restringida a abierta y pública, la expansión de los medios de comunicación favoreció más control de la política exterior por parte de la opinión pública y pasó a ser objeto de atención de amplios sectores sociales, los gobiernos y altos mandos hacen en muchos casos diplomacia, se amplían y especializan las funciones diplomáticas, surgen las misiones diplomáticas especializadas, abordando de manera integral las relaciones internacionales y se diversifican ante organismos internacionales y otros actores (Calduch, 1993).

Los medios de comunicación la transforman, interconectan y equilibran los poderes.

Los métodos empleados combinando líneas jerárquicas de mando, donde el más poderoso ordenaba y los pequeños Estados obedecían han perdido efecto en la ordenanza del escenario mundial actual. Aquella bipolaridad propia del mundo en Guerra Fría, la unipolaridad del mundo posguerra Fría y hasta el supuesto multipolarismo pos-11-S, no alcanza a describir las nuevas y variadas relaciones interconectadas que se desarrollan hoy en día. El cooperativismo gana mayor espacio, pero planteando un tablero de relaciones asimétricas, sí, pero no vulnerables al fuerte. El poder de negociación cambió su criterio y hoy en la mesa se pueden sentar todos y cada uno de los Estados del Globo (Néspola, 2012, p. 50).

En esta diplomacia moderna, específicamente la del siglo XXI, los gobiernos interactúan con distintos actores no estatales que configuran su agenda, aunque eso no implica que el rol

de la diplomacia gubernamental haya disminuido (Klavins, 2011; Riordan, 2003). Piccò (citado en Klavins, 2011, p. 3) afirma que la “diplomacia, uno de los últimos monopolios de un gobierno, es ahora accesible a, y desempeñada por, ONG, así como por personas que tienen una característica principal – la credibilidad”. Asimismo, se fragmenta, transita de lo bilateral a lo multilateral, trasciende lo intergubernamental, es multi-institucional y multifuncional, no es exclusiva de los ministerios de relaciones exteriores, sino que entran en su ejercicio los ministerios de gobierno y los propios jefes de Estado, incluso diferentes actores privados como ONG y grupos no estatales, que presionan (Régnier, 2011), pero que también intervienen en los procesos diplomáticos.

Como consecuencia de los cambios surgen como actores nuevos líderes políticos, religiosos y comunitarios, empresarios, representantes de ONG, parlamentarios, y académicos (Régnier, 2011; Boira, García y Gómez, 2013). Trabajadores humanitarios, representantes, técnicos y especialistas de organismos internacionales, profesionales internacionalistas (Cooper, Heine y Thakur, 2013), sociedad civil (universidades, ONG, comunidades religiosas, colegios profesionales) (Ramos, 2012), lobbies, ciudades, individuos o ciudadanos a título individual, empresas, operadores digitales, instituciones internacionales (Rubio, 2014; Manfredi y Ramos 2018), entre ellos los actores subestatales, locales (Erlandsen, 2018a) como municipios y ciudades. Se abre así la posibilidad de una democratización y ciudadanización de la diplomacia. A la vez se hace uso de las TIC y las nuevas formas de

gobernanza, aplicadas también al ámbito subnacional.

Estos actores subestatales llevan a la definición de “diplomacia local” (Shiavon, 2018), “diplomacia ciudadana” (Cárdenas y Velázquez, 2018; Pría, 2008) y su relación con las corporaciones “son signos de una aproximación a los asuntos globales” (Manfredi y Ramos 2018, p. 100), cuyo ámbito también se relaciona con la diplomacia multilateral para la paz, problemas globales y la participación de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, entre otras, que permite el surgimiento de una diplomacia global. De esta manera a los actores estatales (gubernamentales) se suman los actores no estatales (Zanettini, 2012; Rubio, 2014).

Otro elemento de este proceso de transformación, provocada por los medios tecnológicos, es el tránsito a la nueva diplomacia pública. Según Cull (2009): a) Los gobiernos no solo se interesan en los otros Estados, sino en gestionar el entorno internacional; es decir, se orientan a un público extranjero, como forma de legitimación o propaganda; b) cuyos medios tecnológicos además de la radio, la prensa escrita, el teléfono y la televisión, en la nueva diplomacia pública la Internet y la telefonía móvil, cambian la tradicional relación vertical desde el actor (Estado) hacia la población extranjera con un mensaje dirigido a un objetivo, a una relación horizontal facilitada por el actor y cuyo rol es construir relaciones en la nueva diplomacia pública; c) en la primera diplomacia, el actor internacional es el Estado y en la nueva, surgen actores distintos (no estatales).

En este nuevo modelo que describe Cull, la discrecionalidad, el secreto y el elitismo ceden el espacio diplomático a una pluralidad de actores, a la vez que se democratiza, transparente, se abre a los ciudadanos, también se digitaliza. Las relaciones entre los gobiernos y de estos con sus ciudadanos y el público extranjero se vuelven horizontales y reticulares, se enmarcan en procesos participativos, de gobierno electrónico, de gobernanza y gobierno abierto, que alcanza a la e-diplomacia y ciberparadiplomacia. Esto lleva a preguntar: qué sucede a nivel local sobre el uso de la Internet como espacio público y de diplomacia a través del gobierno electrónico, particularmente a nivel local en los casos de Oaxaca y Puebla.

1.2. Internet como espacio público, gobierno electrónico y diplomacia

Se entiende por espacio público aquél en que se realiza lo público en tanto ejercicio de ciudadanía, debate de los asuntos públicos, de interacción y acción ciudadana, en principio fundamentalmente físico, pero también comunicativo y digital. Mismo que con el surgimiento de la radio, prensa y televisión llevó a Wolton (1995) a hablar del nuevo espacio público: la interacción en el que se realizan los discursos contradictorios entre políticos, periodistas y opinión pública a través de los sondeos, es decir de la comunicación política. Se utiliza en la diplomacia pública.

Habermas habla del espacio público como “el ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada [...] abierta a todos los ciudadanos. [...], cuando se reúnen y con-

ciertan libremente [...], su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales” (Habermas, 1974, citado en Rubio, 2009, s.p.). Esta definición convierte a cualquier espacio social en público si se habla del bien común y recupera lo público como “un espacio de acceso abierto” en el que los individuos dialogan, deliberan y expresan su opinión en libertad. Es un espacio de comunicación y permite afirmar que el espacio digital en el que se habla de lo público ya sea un sitio del Estado o de las redes sociales privadas, es un nuevo espacio público que se usa también con fines diplomáticos.

En este nuevo espacio público que se realiza en Internet (Innerarity, 2006) no son solamente los Estados, políticos y periodistas quienes definen la opinión pública, sino también los ciudadanos y nuevos comunicadores (*Youtubers*), con discursos contradictorios o confluyentes (de consenso), mediante diálogo y deliberación en el ciberespacio y en los medios tradicionales, no mediante sondeos de opinión.

Este nuevo espacio público cuando se promueve y gestiona desde el Estado es un espacio de gobierno electrónico (la gestión de lo público a través de Internet para ofrecer servicios, realizar actividades de gobierno, administrativas, políticas y de diplomacia). En este proceso de relación entre TIC y diplomacia, los gobiernos de un Estado establecen relaciones con los gobiernos de otros Estados (G2G); con los funcionarios de sus diplomacias y adminis-

trativos (G2E); con ciudadanos y sus organizaciones (G2C), en un proceso de transparencia y control de la diplomacia; del gobierno con negocios (empresas) (G2B); del gobierno con los extranjeros que viven en otros países (G2F) mediante la diplomacia pública; y del gobierno con organizaciones internacionales (G2IO)², como la ONU, OMS, BID, BM, entre otras.

En el marco de la gobernanza como nueva forma de gestión pública y de ejercicio de la política, implica incorporar a diversos actores en la gestión y en el gobierno (Innerarity, 2015; Aguilar, 2015, 2010). Es un proceso de gestión de redes y gobierno en redes de actores. Al someterse a la transparencia como al escrutinio y participación de los ciudadanos es un espacio abierto y a la vez público.

En la diplomacia tanto en América Latina como en Europa se realiza a través de las prácticas de la paradiplomacia de los gobiernos locales del Mercosur y la Unión Europea, y en la red de mercociudades en las que las TIC juegan un rol importante, a la vez que son procesos de democratización y ciudadanía, pero sobre todo de la nueva gobernanza para la gestión paradiplomática (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018). Estos procesos son públicos, buscan ser transparentes, establecer base de datos con acceso a las ciudades y actores gubernamentales y civiles, con fines de desarrollo local (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018). No son discrecionales, sino que se pretende se rijan por los principios del gobierno abierto e implica uso de TIC.

² G2IO: Government to international organizations.

La gestión de la diplomacia de los gobiernos de los Estados en el medio tecnológico se realizó primero a través del telégrafo, telefonía fija, radio, prensa y televisión (analógica), lo que transformó la diplomacia y permitió que los jefes de Estado y sus mandos como organismos internacionales, realizaran acciones diplomáticas directas, como señala Calduch (1993). Desde los años noventa con el uso de la televisión digital, Internet y telefonía móvil, a través del gobierno electrónico, redes telemáticas (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram) y videoconferencias, bilaterales, multilaterales y globales, y se incorpora al público extranjero y a los ciudadanos como objetos y sujetos de la diplomacia, en la que también incursionan los gobiernos subnacionales, entre ellos municipios y ciudades, permitiendo el surgimiento de la e-diplomacia de uso extendido por los jefes de gobierno y cancilleres como herramienta diplomática y de la incipiente ciberparadiplomacia. La gobernanza de la diplomacia y de la e-diplomacia son en la actualidad necesarias, así como sus avances y limitaciones.

1.3. El e-gobierno como espacio de diplomacia: hacia la ciber-diplomacia

La revolución tecnológica digital ha permitido la transformación de las actividades sociales, políticas y gubernamentales (Castells, 2000). También el ámbito y acción de la diplomacia y la gobernanza digital es un espacio para su realización:

la naturaleza disruptiva de la digitalización ha sido evidente también en el ámbito de la diplomacia pública. [...] ha permitido a los diplomáticos interac-

tuar con poblaciones extranjeras, establecer embajadas virtuales globales y superar a intermediarios tradicionales de la comunicación tales como las élites de la sala de prensa; [...] también ha amparado el surgimiento de una audiencia *online* de opiniones arraigadas que exige ser escuchada, y ha visto la transformación de las redes sociales en arenas donde los puntos de vista entran en competencia y una multiplicidad de actores se disputan la atención y el apoyo del público (Aguirre, Manof y Ramos, 2018, p. 7).

En este campo, los avances tecnológicos en sus inicios se relacionan con la diplomacia pública, posteriormente se extiende a la gestión y negociación diplomática. Es un espacio del gobierno electrónico y al incorporar las nuevas formas de gobernar y de gestión (participativa, colaborativa, transparente, abierta) es una forma de gobernanza digital, y aplica a la diplomacia digital, ciberdiplomacia o e-diplomacia, que Holmes (2013) la “define como una estrategia de gestión del cambio a través de herramientas digitales y colaboración virtual”, entre ellas las redes sociales y la comunicación institucional (Castro, 2019).

“Los primeros usos de las redes sociales y plataformas digitales en Estados Unidos, Israel y Suecia vieron la luz como resultado del deseo de comunicarse con públicos por medio de Internet y crear relaciones virtuales con ellos” (Aguirre, Manof y Ramos, 2018, p. 8). Es decir, con las diferentes poblaciones a las que los gobiernos se dirigen en el país y en el extranjero. No obstante, si bien los Estados tienen aún temor a los riesgos de la digitalización de la diplomacia (Cull, 2018), la ciber-diplomacia tiene impactos significativos en los gobiernos de todos los niveles: en la negociación de los

problemas, solución de conflictos y la búsqueda de acuerdos.

Este abordaje también incluye a los gobiernos subnacionales o no centrales. Es lo que se conoce hoy como paradiplomacia digital (Todorovska, 2015; Erlandsen, 2017) o ciberparadiplomacia (Heredia-Sosa, 2019), que son de importancia para la gobernanza e-diplomática como sucede en Cataluña (Todorovska, 2015; Erlandsen, 2018a, 2018b), en Dubai (Mesa, González y Duarte, 2018) y las redes digitales de los gobiernos locales y las ciudades (Restrepo, 2011) y sus procesos de gobernanza (Oddone, Rodríguez y Quiroga, 2018), por citar algunos ejemplos.

Por lo tanto, Internet es un espacio diplomático y de diplomacia pública para los Estados y otros actores estatales o no estatales. Afecta el rumbo de los conflictos y/o acuerdos. Ayuda a restaurar la imagen de un país tras un conflicto, como el caso de Turquía tras el fallido golpe de estado del 15 de julio (Sevin, 2018). O a promover la visibilidad, cultura, economía y desarrollo de los gobiernos subnacionales.

Esta digitalización y el uso de las TIC con fines diplomáticos pueden exacerbar las diferencias y alimentar miedos, provocar la lucha contra alianzas y acciones de otros gobiernos o permite convencer a actores hostiles, como el caso de Estados Unidos e Irán sobre el acuerdo nuclear en 2015 (Miskinnmon, O'Loughlin y Roselle 2018). También la e-diplomacia es útil para posicionar en el ámbito global a los gobiernos, entre ellos a los subnacionales y gestionar lo global y el desarrollo desde lo local.

Se puede “definir la diplomacia digital, también conocida como *ciberdiplomacia* o

ediplomacia, como el uso de la web y las tecnologías de la información y las comunicaciones como ayuda para alcanzar los objetivos diplomáticos [...] en todos los aspectos de esta disciplina” (Rodríguez, 2015), pero bajo este concepto es solo un medio instrumental para fines diplomáticos. Por lo tanto, siguiendo la perspectiva de Holmes, se la define como un proceso de digitalización y construcción de un nuevo modelo de diplomacia abierta, transparente y ciudadanizada, que consiste en la gestión del cambio para cumplir los fines, objetivos y funciones diplomáticos mediante el e-gobierno, que implican la participación, colaboración, transparencia y evaluación por parte de los ciudadanos. En consecuencia, la gobernanza juega un rol decisivo en la eficacia de la e-diplomacia para la defensa, gestión de los intereses y el desarrollo de un Estado en relación con otros Estados. En los países democráticos incorpora procesos de democratización electrónica y de e-ciudadanía y se orienta hacia una diplomacia abierta (pública, participativa, colaborativa y transparente).

Las características de la ciberdiplomacia son: flexibilidad, escalabilidad, supervivencia (Manfredi, 2014), transparencia, ciudadanía, publicidad y seguridad.

La flexibilidad consiste en la capacidad de conseguir unos objetivos de política exterior mediante el uso de instrumentos no convencionales y la interconexión con otros participantes de la denominada diplomacia en red. La escalabilidad se manifiesta en la capacidad de crecer de forma exponencial sin incrementar los costes de producción, esto es, los recursos destinados a la consecución de los objetivos de la política exterior. Por eso, la diplomacia red necesita la contribución

y la cooperación de terceros. La supervivencia pasa por la habilidad para reconfigurarse, buscar aliados y encontrar puntos de encuentro (Manfredi, 2014, pp. 347-348).

La transparencia implica que se abren al público los procesos, actividades y documentos que no afectan a la seguridad del país ni a la privacidad de los funcionarios. La ciudadanibilidad se refiere a la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones de participar como actores en las acciones públicas y de gobierno, tanto en el interior de un país como en el exterior, favoreciendo la transparencia y legitimación, la rendición de cuentas y la democratización. En el extranjero la ciudadanibilidad favorece las narrativas estratégicas a nivel global a favor de la defensa, intereses y desarrollo del país. En este proceso es hoy de gran utilidad la “diplomacia pública digital”, pero debe pasarse “de la idea a la acción” (Manfredi y Rubio, 2018). La publicidad se realiza cuando los actos diplomáticos son presenciados o conocidos por las partes, incluso por los ciudadanos y aquellos que no participan en el proceso, mientras tales actividades no impliquen asuntos de seguridad nacional. La seguridad se justifica en que los actos diplomáticos necesitan protección para lograr los objetivos del Estado, y evitar frustrar el proceso de negociación o fin que se busca, lo que es de mayor centralidad para los gobiernos desde la filtración de documentos por parte de WikiLeaks; por lo tanto, implica seguridad informática, necesaria en asuntos diplomáticos secretos.

A las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales o locales se conoce “como “paradiplomacia”, que tiene que ver

con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales” (Ruiz, 2009, p. 256). Kuznetsov (2015, p. 31) lo define como: “la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales”. Para Zeraoui (2008, citado en Ruiz, 2009, p. 257) “es la capacidad de los municipios, estado o regiones y empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo, agregando que constituye una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales”. En síntesis, son las relaciones internacionales de las diversas unidades subnacionales, regiones, municipios y ciudades, orientadas a su desarrollo local. La e-Diplomacia local y la gobernanza facilitan las relaciones internacionales de los Estados y de los gobiernos subnacionales.

II. DIPLOMACIA DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MUNICIPIOS Y CIUDADES

2.1. Diplomacia local o paradiplomacia: hacia la ciberdiplomacia

Schiavon especifica que “los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. [...] actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos subnacionales o paradiplomacia” (2010, p. 2), diferenciándola de la diplomacia ciudadana, la realizada por empresas, ONG, sindicatos, académicos, partidos políticos y clubes

deportivos, entre otros (Schiavon, 2010). Para Cornago, la paradiplomacia es:

La implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o *ad hoc* [...], con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (2005, p. 8, citado en Zeraoui, 2016, p. 24).

Para Schiavon (2010) es una actividad vital para los gobiernos locales, y precisa:

La diplomacia local no es la política exterior de un Estado, la cual es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Más bien se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior, [...] se ocupa de los temas de “baja política” (que incluyen la protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, promoción de exportaciones, e intercambios culturales, en los cuales tienen facultades los gobiernos subnacionales) (p. 106).

Según Ippolito (2016, p. 6) “la paradiplomacia es una dimensión de las relaciones internacionales contemporáneas que tiene por grandes protagonistas a los llamados gobiernos no centrales (GNC)”. Considera que tiene tres dimensiones: a) cooperación internacional (técnica o financiera) para el desarrollo (beneficiario de un programa o proyecto, cooperación transfronteriza, sub-nacional o descentralizada) en temas de comercio, turismo, producción e innovación, con sus pares extranjeros (GNC), estados nacionales u organismos internacionales; b) promoción y proyección externa del

municipio (participar en u organizar eventos internacionales o redes) y; c) protocolar (visitas, redes diplomáticas, convenios, cartas, acuerdos, entre otros), sobre temas de medio ambiente, educación, cultura, salud, deporte, infraestructura y desarrollo y fortalecimiento internacional. En este último caso, ante gobiernos no centrales, nacionales y organismos internacionales y también con el público extranjero mediante la diplomacia pública local o nacional.

Según Ayala (2014) son acciones de cooperación internacional subnacional: presencia en Estados extranjeros (temporal o permanente), visitas y/o recepción de representantes ejecutivos o funcionarios de sectores estratégicos, la presencia en organismos internacionales, hermanamientos para relaciones de cooperación, los acuerdos o convenios para la cooperación, constituirse en anfitrión de eventos internacionales distintos (ferias, congresos, juegos deportivos), la negociación y gestión para la inversión extranjera local y creación de representaciones (secretarías, unidades o departamentos) de asuntos o relaciones internacionales.

Los aspectos diplomáticos de la política exterior para estos casos son: cooperación subnacional en busca de objetivos comunes; política exterior sobre intereses locales en organismos internacionales; intereses locales de la agenda mundial en foros, redes y congresos internacionales; cooperación subnacional para establecer reglas para la cooperación con sus pares extranjeros; participación concurrente y busca de objetivos económicos, sociales, políticos y culturales para el desarrollo local; actividades subnacionales para establecer relaciones

directas con gobiernos extranjeros en diferentes sectores de interés (Ayala, 2014). Por lo tanto, gestionar lo global desde lo local necesita de capacidades paradiplomáticas y de gobernanza de la diplomacia municipal y urbana.

En síntesis, el impulso de la paradiplomacia implica acciones internacionales y aspectos diplomáticos que pueden agruparse en tres niveles de relaciones y acciones: a) protocolares, b) promoción e imagen-marca y, c) de cooperación para el desarrollo; dirigida a diferentes actores extranjeros: 1) gobiernos subnacionales, 2) gobiernos nacionales, 3) confederaciones o tratados de integración (Unión Europea, tratados comerciales como Mercosur, Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá -TMEC, entre otros), 4) organismos internacionales, 5) redes de gobiernos subnacionales, 6) redes interinstitucionales, 7) redes

de cooperación para el desarrollo, 8) ONG y, 9) públicos extranjeros.

En el marco de la paradiplomacia como teoría y práctica, el surgimiento, visibilidad y potencial de las ciudades como actores en el ámbito internacional permite la construcción de la categoría de “diplomacia de la ciudad” o “city diplomacy”, que se refiere a “las relaciones diplomáticas entre ciudades” (Balbim, 2016). Para Acuto, Decramer, Klaus, Tabory y Toly (2018, p. 3) “es el comportamiento de las relaciones externas llevada a cabo por representantes oficiales de las ciudades con otros actores”, que, con base en un estudio de 27 ciudades realizado por el Chicago Council on Global Affairs, City Leaders Lab at University College London, and the Melbourne School of Design, clasifica los siguientes tipos de relaciones diplomáticas urbanas:

Tabla 1
Clasificación de tipos de diplomacia de la ciudad

Tipos de diplomacia de la ciudad	Características claves
1. “Compromiso global basado en el lugar”	“La diplomacia de la ciudad no se lleva a cabo necesariamente en las instituciones de los asuntos internacionales; puede suceder en las ciudades a medida que los actores internacionales interactúan con los mercados locales, la política y las culturas”.
2. “Política exterior municipal”	“Actualmente, cada vez más ciudades hablan sobre compromisos internacionales con mayor seriedad. Este ajuste, en muchos casos, equivale a delinear una “política exterior” más explícita para los gobiernos municipales, una actividad que (en su forma moderna) se remonta al menos a la década de 1879, hasta siglos”.
3. “Hermanamiento de ciudades y relaciones bilaterales”	“Las relaciones bilaterales de ciudad a ciudad siguen siendo un modo importante de compromiso por parte de las ciudades a nivel internacional, regional y nacional, y las ciudades tienen una larga trayectoria de colaboraciones”.
4. “Redes de ciudades”	“Las redes de ciudades son posiblemente la instancia más común de la combinación de compromisos globales basados en el lugar y la política exterior municipal; conectan la innovación local con la colaboración internacional, conectando ciudades con otros actores nacionales e internacionales”.
5. “Redes de ciudades no municipales”	“La creación de redes internacionales no se limita a la cooperación bilateral de ciudad a ciudad o a redes formales de ciudades. De hecho, estos dos modos de política exterior municipal podrían ser la punta de un <i>iceberg</i> mucho más amplio de diplomacia de la ciudad y conexiones globalizadoras entre el ayuntamiento y el mundo”.

Fuente: Acuto *et al.*, 2018, p. 4.

Teniendo en cuenta estas relaciones que las ciudades construyen es necesario considerarlas como sujetos de una diplomacia para desarrollar una democracia cosmopolita y una mejor gobernanza (Koon-Hong, 2016), con base en la soberanía popular y derechos humanos, es decir involucrando a la ciudadanía y orientada al desarrollo local como derecho. Esto es importante porque “las relaciones diplomáticas entre ciudades preceden la concepción de las relaciones internacionales de los Estados modernos [...]. Antes de [...] la supremacía de los diplomáticos regulares. Se establecieron misiones entre ciudades como Atenas, Milán, Viena y Venecia” (Balbim, 2016, p. 137). Hoy las ciudades globales tienen sus propias diplomacias y las demás ciudades y municipios están en ese camino.

El término de diplomacia de la ciudad se comienza a utilizar después de la segunda guerra mundial hasta los años sesenta (Balbim, 2016) y está de retorno en el ámbito académico y político. En ese sentido, si en la paradiplomacia se incorpora además de los actores gubernamentales a los no gubernamentales, es preciso considerar el campo de la paradiplomacia urbana como central en el futuro de la diplomacia y a los gobiernos municipales como sus principales agentes. En estos espacios locales las TIC favorecen el diálogo, el debate y como resultado la democracia deliberativa que plantea Habermas (2008, 2010), por lo que la diplomacia local es abierta al público y está sujeta al control y participación de los ciudadanos, se democratiza.

En este proceso de internacionalización y construcción de relaciones y actividades diplomáticas, los gobiernos municipales y las

ciudades utilizan las nuevas TIC para iniciar, construir o consolidar relaciones internacionales. Díaz lo explica así:

El fácil acceso a la tecnología y la comunicación debido a la disminución del costo permitió que diversos actores locales establezcan contactos internacionales sin la mediación del estado nacional. Entre estos actores se pueden incluir individuos, empresas, ONG, iglesias, partidos políticos, etc. Internet, en este caso, asume un papel fundamental. La realidad ha demostrado que en los últimos veinte años el aumento del intercambio internacional es significativo, habiendo una gran cantidad de ciudades que institucionalizaron organismos en la administración pública responsables de las relaciones internacionales (2012, p. 1421).

Dubái, por ejemplo, a través de los “hermanamientos” ha logrado objetivos claros en las actuaciones sobre turismo, comercio internacional e inversiones financieras, mediante los recursos electrónicos: su sitio web, una red electrónica y sus cuentas oficiales de Facebook y Twitter, para la promoción de tales actividades, y hace convenios para buenas prácticas y buen gobierno con el fin de reducir la burocracia de manera bilateral en las instituciones de gobierno y en el desarrollo de estrategias electrónicas para la gobernabilidad territorial (Mesa, González y Duarte, 2018).

De este modo, la paradiplomacia se realiza a través de los medios electrónicos, Todorovska (2015) la llama “Diplomacia digital para actores subestatales”, que aborda el rol de las plataformas de medios sociales en la diplomacia pública a nivel subestatal y el uso de plataformas digitales por los actores subestatales para alcanzar sus objetivos diplomáticos.

Erlandsen (2018b) retoma la idea y acuña la categoría de paradiplomacia digital al estudiar Quebec y Cataluña y lo define como:

acciones que ejercen las subregiones a través de plataformas digitales, tales como redes sociales, para comunicar su política exterior, adoptando dos caminos de forma aislada o paralela: mensajes relacionados con su política exterior en términos de su posición como actor que busca lograr el reconocimiento de su soberanía en la arena internacional (p. 191).

Heredia-Sosa (2019) denomina ciberparadiplomacia a las actividades digitales locales que impulsan las relaciones internacionales de los municipios, sobre diversos temas de cooperación que conforman la agenda internacional y que se pueden hacer a través del gobierno electrónico.

2.2. Legislación y avances de las relaciones internacionales de estados y municipios en México

Según Velázquez (citado en Arámbula, 2008) las relaciones internacionales de las entidades subnacionales mexicanas se dan por la conjunción de cinco fenómenos:

- a) la creciente globalización en interdependencia económica;
- b) la mayor competencia de los mercados nacionales e internacionales, que obliga a los gobiernos locales a tener una mayor presencia en el mundo;
- c) la democratización del sistema político mexicano desde fines del siglo xx;
- d) la mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, en particu-

lar de la promoción económica y turística; y

- e) el aumento de los flujos de migración de los mexicanos al exterior.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción x, establece que el diseño de la política exterior es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal. El 117 constitucional, fracción I, especifica que “los Estados no pueden en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a la Secretaría de Relaciones Exteriores para realizar la política exterior. Tampoco el 133 constitucional y 76, fracción I, legislan sobre las facultades de gestión internacional de los gobiernos subnacionales. Es la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, en su artículo primero, que reglamenta los artículos constitucionales y faculta a los gobiernos estatales y municipales para celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional: “Los acuerdos interinstitucionales solo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.

Esta ley define en su artículo 2 como acuerdo interinstitucional:

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su

denominación, sea que deriven o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

La *Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales* especifica que los acuerdos pueden concretizarse a través de: acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memoranda, entendimientos, entre otros (Secretaría de Relaciones Exteriores – SRE, s.f., p. 2). Asimismo, en el Reglamento Interior de la SRE (2013) se precisa las atribuciones de la Dirección General de Vinculación con Gobiernos Locales y la Dirección General de Coordinación Política sobre los lineamientos de cooperación entre gobiernos estatales y municipales. “Los acuerdos interinstitucionales solo pueden realizarse por la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”, según el artículo 1 de la Ley sobre la celebración de tratados (SER, 1992). La sociedad civil no puede realizar estos acuerdos.

La Ley de Celebración de Tratados se desprende de manera forzada de la Carta Magna y en ella la tutela de la SRE rige el proceso de desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales. El ejecutivo con la SRE tiene el duopolio de las relaciones internacionales, que no permiten la inserción global de los gobiernos locales (Orozco, 2016), limitando la gestión de la paradiplomacia.

En el 2004 en el Reglamento Interior de la SRE, la Dirección General de Enlace Políti-

co toma el nombre de Dirección General de Coordinación Política (DGCP), entre cuyas funciones están: promover la participación de los gobiernos locales en la formulación y negociación de programas de cooperación entre México y otros países así como coordinar la construcción de agendas de trabajo en el exterior de autoridades y funcionarios locales que desarrollan giras internacionales (Ruiz, 2009). No existe autonomía para el desarrollo de la paradiplomacia, está tutelada.

La SRE promovió proyectos de colaboración a través del Programa Nacional de Ciudades Hermanas, que el 2008 se llamó Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada; que impulsa acuerdos de hermanamiento entre estados y municipios con sus pares en el exterior, como instrumentos de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local (SRE, 2008). Se busca: a) la medición de resultados, b) la realización de acuerdos bajo el asesoramiento de la SRE, desde la iniciación hasta su formalización e implantación bajo una perspectiva de largo plazo y c) la realización de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA); acompañaron a estos programas, la participación ciudadana que se promueve a través del *Reglamento Tipo de Ciudades Hermanas*, en el que se establece un Comité de Ciudades Hermanas y para el fortalecimiento de la administración pública municipal estaba el Programa de asesoría para la creación de Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales (OMAI), con el fin de dar seguimiento, resguardar y transparentar toda la información de la vinculación de los municipios; para cuya concreción de los AHAA se estandarizó un for-

mato de “acuerdo”, cuyo resultado al 2008 fue de 1,200 acuerdos entre estados y municipios mexicanos con entidades gubernamentales extranjeras, de los que solo 200 tenían validez jurídica y solo el 20% se concretizaron en programas con proyectos específicos (Ruiz, 2009). Los acuerdos registrados en la SRE al 1° de julio de 2018 fueron 894 (Schiavon y González, 2018), sin precisar resultados concretos ni si son jurídicamente válidos.

En el 2007, las entidades federativas con más acuerdos fueron: Jalisco (51), Estado de México 6, Nuevo León 5, Quintana Roo 5, Hidalgo 4; mientras que Puebla tuvo 3 y Oaxaca 2. En el ámbito municipal: Jalisco llegó a 20, Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Estado de México 13, Nuevo León y Puebla 11 (cada una) y Michoacán 9; mientras que Oaxaca, ninguno (Ponce, 2008). Sin embargo, la cantidad no garantizó éxito como señala la propia SRE en el 2008 (Citado en Ponce, 2009).

En el 2018 se encuentra que las entidades federativas con más acuerdos fueron: Jalisco (110), Estado de México (48), Ciudad de México (antes Distrito Federal) (58), Nuevo León (11), Michoacán (12), Quintana Roo (9), Guanajuato (10), Puebla (13), Oaxaca (17) y Durango (21). En el ámbito municipal: Jalisco (56), Estado de México (43), Nuevo León (37), Michoacán (31), Quintana Roo (20), Guanajuato (18), Veracruz (16) Puebla (14), mientras que Oaxaca cinco. En 10 años la variación en Puebla es de 10 acuerdos estatales y 3 municipales más, mientras que Oaxaca pasa de dos acuerdos estatales en el 2007 a 17 y de cero a cinco municipales.

En este proceso son las ciudades que surgen con el mayor potencial para avanzar

en la paradiplomacia. Siguiendo a Derbez es preciso mencionar que la internacionalización de los Estados y de los municipios, agrupados bajo el denominativo de gobiernos locales, es reciente, pero las autoridades de los gobiernos locales promueven sus potencialidades para “atraer inversión, intercambiar experiencias en diversos terrenos, promover mecanismos de cooperación descentralizada y en algunos casos, para diseñar y ejecutar su propia política internacional” (Derbez, citado en Arámbula, 2008, p. 14).

No obstante, estos avances mínimos (Orozco, 2016), la verticalidad y escasa autonomía de las entidades subnacionales prevalece, a la vez que Estados y municipios en muchos casos realizan acuerdos con entidades extranjeras sin informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo principal motivo según Ponce (2008) es el desconocimiento de la ley. Sin embargo, también es posible que la causa sea la necesidad de autonomía que necesitan estos gobiernos para realizar acuerdos y que, aunque conocen la ley, prefieren realizarlos al margen de ella para obtener ciertos beneficios o es una forma de presión al gobierno federal.

Los problemas principales de la paradiplomacia local fueron el desconocimiento de la ley (Ruiz, 2009; Ponce, 2008); la falta de coordinación al interior de la SRE para darla a conocer, promover su cumplimiento y dar el seguimiento a los acuerdos, y la complejidad de la paradiplomacia por la inestabilidad de la SRE, los múltiples actores locales, los escasos recursos y la poca relevancia para la Cancillería de los temas de hermanamiento (SRE, 2008 citado en Ruiz, 2009, p. 263).

III. ENTRE LA PARADIPLOMACIA Y LA CIBER-PARADIPLOMACIA: ¿PROCESOS EN CONSTRUCCIÓN EN OAXACA Y PUEBLA?

En México las entidades subnacionales mexicanas son los 32 Estados, 2,458 municipios y 16 alcaldías en la Ciudad de México. En el Estado de Oaxaca existen 570 municipios y en Puebla 217 municipios. Estas entidades con un contexto turístico y globalizado, con deman-

das crecientes y cada vez más capacidades de gobierno, tienen potencial para desarrollar sus relaciones internacionales.

En el presente siglo, las entidades federativas de Puebla y Oaxaca, principalmente, aunque también algunos de sus municipios, desarrollan actividades paradiplomáticas. De las mediciones que existen sobre el nivel de relaciones internacionales en los Estados están las que realizó Schiavon (2018):

Tabla 2
Diplomacia local de Oaxaca y Puebla (2014-2018)

Estado	2004	2009	2014	2018
Oaxaca	1.10	1.30	2.40	2.40
Puebla	1.70	1.90	2.80	2.80

Fuente: Shiavon y González (2018, p. 150).

La tipología de Schiavon (2010) establece de acuerdo con el puntaje de la medición que va de 1 a 3: muy alta si todo es igual a 3; alta si es mayor o igual que dos y menor de 3; media si es mayor o igual que 1, pero menor que 2 y; baja si es menor que 1 (Schiavon, 2010). En la medición del 2004 y 2009 la medición media y en el 2014 y 2018 es alta, con una ventaja para Puebla.

Puebla tiene al 2016, 13 acuerdos, 10 de hermanamiento y 3 de cooperación firmados entre 2001 y 2012: en deporte, educación, cultural, protección civil, cooperación económica y comercial, turismo y construcción urbana; y Oaxaca, dos de hermanamiento: firmados en Oaxaca de Juárez el 2014 y en Juchitán de Zaragoza en el 2009 (no se encuentra sobre qué tema); a su vez que en Puebla se crea la Dirección de Relaciones Internacionales y

Oaxaca no (Ortega, 2016). Al 1 de julio de 2018 Oaxaca tiene 17 acuerdos estatales y 5 municipales, mientras que Puebla tiene 13 estatales y 14 municipales, que se realizan principalmente con su contraparte gubernamental (dos terceras partes) y un tercio con otras organizaciones como organismos internacionales, ONG, actores privados, universidades y centros de investigación (Schiavon y González, 2018).

El Estado de Puebla cuenta con la coordinación Estatal de asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos; y el Estado de Oaxaca el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (Cruz, 2016), pero se centran más en actividades de vinculación con los emigrantes que en acciones de paradiplomacia. En algunos estudios consideran a las actividades turísticas de Oaxaca como actividades de presencia internacional relacionadas con la paradiploma-

cia (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008), en realidad no lo son aunque pueden ser un eje para su desarrollo.

3.1. Una aproximación al caso de Oaxaca de Juárez

Aunque Velázquez (2006) considera que el Estado de Oaxaca por tener alta tasa de emigración a Estados Unidos debería realizar acciones paradiplomáticas con otros actores internacionales, no necesariamente sucede así porque el impulso de la paradiplomacia es limitado, más aún a nivel local. En el mejor de los casos han sido inestables y de bajo perfil, por no decir escasas, en el nivel estatal y casi ausentes en el nivel municipal y de la diplomacia urbana, con ausencia en los planes de desarrollo locales.

En el Plan de Desarrollo del Municipio de Oaxaca de Juárez 2017-2018 (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2017) se plantea:

a) “Promover los productos elaborados en el municipio en mercados locales, nacionales e internacionales” (p. 90), que corresponde al sector económico.

b) “Divulgar la identidad cultural oaxaqueña a través de organismos estatales, nacionales e internacionales de fomento y difusión cultural” (p. 92), que se enmarca en el sector cultural.

En relación con los procesos electrónicos del gobierno se establece en el Plan de Desarrollo Municipal: la “Modernización administrativa y mejoras regulatorias, aplicando las mejores prácticas de gobierno digital” (p. 96), sin tener en cuenta el uso de las TIC para la promoción y desarrollo económico ni del turismo.

El Plan Municipal de Desarrollo de Oaxaca de Juárez 2019-2021, establece:

– En relación con la competitividad y creación de nuevas empresas, el “aprovechamiento de las relaciones internacionales”, se considera la “capacidad para capitalizar sus relaciones con el exterior” mediante el “flujo de visitantes extranjeros, la inversión extranjera directa, la oferta y ocupación hotelera, ventajas logísticas, sitios UNESCO”, que para el caso de Oaxaca alcanza un nivel medio-bajo (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019, p. 82).

– “Desarrollar estrategias en coordinación con el sector empresarial para expandir la comercialización de productos oaxaqueños en el mercado [...] internacional” (p. 172), cuya línea de acción es impulsar la promoción de los productos locales entre compradores del mercado internacional.

– Promocionar la cultura de Oaxaca en el ámbito internacional, cuya estrategia es proyectar la cultura, arte e identidad de los oaxaqueños a nivel internacional y colocar a la ciudad de Oaxaca como un referente cultural a través de ferias y eventos culturales y artísticos, cuyo eje es la ciudad productiva.

En relación con el gobierno electrónico y uso de las TIC por el gobierno se busca implementar la mejora de la conectividad y el acceso de la población a Internet en el municipio, el acceso en todos los espacios públicos con servicio de Internet libre en las plazas públicas de las 13 agencias y sus espacios públicos e impulsar una estrategia para incorporar servicios y ofrecer información, así como capacitar a los servidores públicos para favorecer el acceso al gobierno digital (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019); “utilizar canales de promoción

turística a través de plataformas digitales y redes sociales” (p. 19) y facilitar el acceso en el marco de una política de inclusión digital (Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 2019). Es decir, las relaciones internacionales se limitan al ámbito de la promoción turística.

No se pudo tener acceso al Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016. En el de 2017-2020 no existe una estrategia de paradiplomacia precisa, aunque tiene dos ejes posibles para su impulso: el uso de las relaciones exteriores para promover la competitividad en busca del desarrollo local y la promoción del turismo, esta última también por vía digital. Sin embargo, esto no implica la existencia de una política o programa para impulsar la ciberparadiplomacia.

El estudio de Heredia-Sosa (2019) con base en la observación no participante, análisis de documentos y entrevistas a un funcionario de municipio, tres de la SRE, tres de organizaciones intergubernamentales, tres académicos especialistas en el área y un funcionario de un organismo federal INAFED, relacionado con TIC, encuentra que: la participación internacional del municipio es escasa, errática, no bien estructurada, con un marco legal inapropiado y no profesionalizado, existe la utilización discrecional del presidente municipal en turno, con un concepción de relación donador-donante, de no corresponsabilidad, desconocimiento de la ley, cuya continuidad de la política no es posible por el período corto de los municipios que es de tres años. Es decir, una paradiplomacia débil, en la que los actores de la sociedad civil y otros partidos políticos no son tenidos en cuenta para una planeación integral de las relaciones interna-

cionales, centrada en el desarrollo local y con visión de largo plazo.

En el estudio se señala que es significativa la ayuda cuando es económica, por lo que son importantes los hermanamientos productivos y para que haya más visitas, lo cual es visto como un instrumento de promoción. Asimismo, hay interés en las relaciones para ayudar a recuperar los dos ríos, haciendo énfasis que de Phoenix pueden enviar expertos para la capacitación. A la vez se plantea una visita a Palo Alto, que ayudaría para la educación, la donación de ropa y medicinas; o con ciudades de Chile para la prevención de desastres como los sismos, esto desde el discurso del funcionario municipal. Los otros entrevistados, destacan el paso de un enfoque de asistencialismo al de cooperación, los temas de la cultura, la seguridad pública, compartir problemáticas para buscar soluciones conjuntas, saneamiento ambiental, agenda verde, transporte, cambio climático, política social urbana, salud, vivienda, lucha contra la pobreza, exportación e inversión extranjera directa, remesas, atracción del turismo, comercio, educación, medioambiente y desarrollo local; a la vez que se destacan como obstáculos: la violencia social como mala imagen del Estado, desconocimiento de cómo realizar acciones paradiplomáticas y de la ley, bajo nivel de profesionalización y el problema de la no continuidad al terminar los períodos de gobierno (Heredia-Sosa, 2019).

Se puede concluir que, se valora la importancia de las relaciones internacionales, pero no se sabe cómo aprovecharlas y se desconoce la ley. A esto se agrega que en los planes de desarrollo apenas se establecen lineamientos del aprovechamiento de las rela-

ciones internacionales con fines de desarrollo. En otras palabras, están casi ausentes y no se tiene un plan ni estrategias integrales diseñadas para tal fin.

La ciberdiplomacia está ausente en los planes de desarrollo y como estrategia electrónica para las relaciones internacionales, pero en la práctica se utiliza como el medio de contacto, para la comunicación y la gestión, en particular el uso del teléfono inteligente con mensajería de WhatsApp, correo electrónico, *Face time*, Internet y el uso de videollamadas y videoconferencias por Skype (Heredia-Sosa, 2019). Es un medio de comunicación y mínimamente de gestión.

Como propuesta, desde el funcionario entrevistado, es la implementación de un área de asuntos internacionales a cargo de la secretaría municipal o dirección de turismo, el asesoramiento de la DGCP de la SER y un estudio detallado de los municipios candidatos extranjeros interesados en los temas de interés de Oaxaca de Juárez como la seguridad y para construir una imagen del municipio en el exterior (Heredia-Sosa, 2019). En este caso, es necesaria la creación de esta área, con capacidad para atender los asuntos internacionales y desarrollar estrategias y actividades paradiplomáticas, de lo cual se carece. La escasa paradiplomacia es espontánea, inercial e impulsada por las circunstancias y las necesidades globales, por lo tanto, es incipiente, inestable y asistencialista.

La conjunción de fenómenos que impulsan a la paradiplomacia: globalización, competencia de mercados, democratización del sistema político, mayor descentralización y aumento de flujos de migración, que señala Ayala (2008), no obstante estar presentes no

han logrado una dinámica de internacionalización del municipio de Oaxaca de Juárez, asimilándose a lo global sin gestionar la globalización para generar desarrollo local. Los acuerdos internacionales ni siquiera son públicos y si bien se señalan algunos procesos de cooperación internacional, estos son de tipo asistencial o de apoyo a ciertas necesidades locales, pero no de promoción y desarrollo del comercio, el turismo, la producción e innovación, tampoco existe una promoción externa, quedando en asuntos protocolares básicos sin abordar los temas relevantes que señala Ippolito (2016). Tampoco se realizan los procesos de gestión y representación extranjera enfocadas en el desarrollo local, la cooperación internacional subnacional y la participación concurrente con objetivos claros en materia económica, social, política y cultural, porque se carece de la misma que señala Ayala deben realizarse en la paradiplomacia (2014). Así la relación con actores extranjeros es mínima y sin un plan estratégico de relaciones internacionales.

El sitio web <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>, incorpora la transparencia, leyes y reglamentos, atención ciudadana, transparencia fiscal y trámites y servicios, pero no existe un espacio para relaciones internacionales, turismo o vínculo con municipios extranjeros u otros organismos. Incluye las gacetas, geomática, sesiones de cabildo, programas sociales, padrón de beneficiarios, proveedores y contratistas, comité de transparencia, actas del comité de transparencia, agentes, catálogos de giros, información estadística, código de ética, código de conducta, presupuesto ciudadano, nómina transparente, atención ciudadana, métrica de gobierno abierto, Oaxaca creativa (cultura, ar-

te, gastronomía, música), Plan Municipal, Secretariado Ejecutivo del Sistema Municipal de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SESIMULPIDINNA), Información financiera, recolección de basura, mujer segura, sistema CONFFYA, mejora regulatoria y preguntas frecuentes, el canal oficial de YouTube, El acontecer municipal del mes (conjunto de actividades diversas, incluyendo deportivas y culturales), vínculos a Facebook, Twitter e Instagram, los integrantes del cabildo y la relación de actividades y convocatorias del municipio. No incorpora a la paradiplomacia.

Los funcionarios consideran necesaria la paradiplomacia, los planes de gobierno contemplan enfoques y actividades en el marco de la globalización y de la nueva gobernanza y el gobierno abierto, y consideran importante la participación. No obstante, las actividades internacionales son incipientes y las realizadas con uso de las TIC básicas, pero no son suficientes para hablar de una paradiplomacia como lo plantea Todorovska y Erlandsen.

La ciberdiplomacia municipal (relaciones internacionales municipales a través de las TIC) está ausente. No hay incorporación de actores ciudadanos, no existe un plan y el sitio web carece de un espacio para las relaciones internacionales ni como contacto, ni de organizaciones o redes municipales o de ciudades en línea. Tampoco existe la paradiplomacia pública *online*. Es un asunto pendiente.

3.3. Una aproximación al caso de Puebla de Zaragoza

Al iniciar el presente siglo, la paradiplomacia del Estado de Puebla “ha sido directa y se ha

realizado a nivel local, sin apoyos federales y de forma desvinculada con mecanismos indirectos, como proyectos federales con respecto al exterior” (López y Stetza, 2008, p. 249), destacando como temas relevantes la migración y la inversión extranjera (Cid-Capetillo, 2008), pero en el ámbito estatal.

En el ámbito del Municipio de Puebla, la paradiplomacia no aparece definida como una estrategia en el Plan de Desarrollo Municipal 2014-2018. Aunque reconoce la necesidad de la vinculación internacional como de la inserción a la economía global para promover la incorporación de las empresas poblanas y la vinculación con los mercados internacionales (Ayuntamiento de Puebla, 2014). En él se delinea lo que serán sus relaciones internacionales en este período, con las siguientes acciones:

a) “Presencia pasiva en proyectos estratégicos susceptibles de vincularse a fondos concursables e internacionales” (pp. 93, 97).

b) “Celebrar alianzas de colaboración con instituciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales para garantizar el desarrollo integral de las familias” (p. 128).

c) Atraer eventos artísticos y culturales internacionales a bajos costos.

d) “Fomentar y ejecutar proyectos de inversión para la ciudad y Zona Metropolitana que contemplen la participación de los municipios conurbados, los gobiernos estatal y federal, así como organismos internacionales” (p. 204).

Sobre el uso de las TIC se considera de importancia para la vinculación y accesibilidad de los ciudadanos con el trabajo del gobierno municipal y la consolidación de Puebla como ciudad digital, digitalizar los procesos admi-

nistrativos y de gestión, y dar certeza jurídica a través del funcionamiento digital del cabildo (Ayuntamiento de Puebla, 2014), pero no contempla estrategias electrónicas para sus relaciones internacionales y su vinculación con los acuerdos internacionales de hermanamiento o cooperación. La gobernanza electrónica está ausente, aunque el enfoque desde el que se abordan los procesos y actividades de gobierno en la planeación es de gobernanza y gobierno abierto.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021 se planea: establecer mecanismos que promuevan la colaboración de los organismos internacionales en el desarrollo de programas, proyectos y actividades de desarrollo social y productivas de carácter transtrenial³; gestionar la participación del municipio en las estrategias internacionales, federales, estatales y regionales para el bienestar de las familias poblanas; vincular el sistema municipal DIF con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, para prevenir los diferentes tipos de violencia en la familia, para la no discriminación, igualdad de género y prevención de la violencia contra las mujeres; vincular el municipio con organismos que promuevan acuerdos internacionales para atender el medioambiente y cambio climático; generar las condiciones para mejorar la posición del municipio de Puebla en los estudios internacionales en la atención y gestión de trámites empresariales; ayudar al sector industrial a la realización de congresos, convenciones y

eventos internacionales para posicionar la Ciudad de Puebla como destino turístico; gestionar programas de cooperación internacionales para el desarrollo sostenible del Centro Histórico (Ayuntamiento de Puebla, 2018). La paradiplomacia se orienta al desarrollo local.

En el siglo XXI, como ciudad, Puebla en la primera década participó de las redes de ciudades del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) conjuntamente con Monterrey, San Pedro Garza García, Santiago de Querétaro, Cuernavaca, Durango, Guadalajara, Mérida y Tehuacán, en el que no participó Oaxaca, y recibió capacitación para la planeación estratégica con participación de la ciudadanía; asimismo, al igual que Oaxaca y otras ciudades, participa en el URBAL, programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea (CE) en la misma década (Santos, 2008). Las redes de migrantes son una estrategia efectiva para los gobiernos municipales para el desarrollo de relaciones internacionales, presentes en Puebla (UDLAP, s.f.) y vinculan con el Estado de Puebla como mi Casa es Puebla en Estados Unidos (EU) (Cruz, 2016), pero no se tiene evidencia de que el municipio de Puebla tenga algún tipo de vinculación. Sin embargo, Puebla participa en diversas eventos y actividades internacionales, gracias a su cercanía a la Ciudad de México, ser parte de una gran zona metropolitana, su mayor dinámica económica

³ Transtrenial se refiere que las políticas o programas incluyan al menos dos períodos de tres años.

e infraestructura, aunque está articulada más al gobierno estatal que al municipal.

En el caso del municipio de Puebla se observa, en la planeación, la incorporación de las actividades de paradiplomacia que señalan Ayala e Ippolito y los cuatro tipos de relaciones que Acuto *et al.* contemplan para las ciudades, se desarrollan las redes de ciudades y tienen gran impulso en el sector económico. Asimismo, las acciones protocolares, cooperación para el desarrollo y las redes con tal fin, además del impulso cultural y científico, con fines de articulación global.

En los procesos y herramientas electrónicas se busca “diseñar el sistema legal en materia de desarrollo urbano, rural, hídrico y de medioambiente” (Ayuntamiento de Puebla, 2018, p. 44); atender al turista antes y después de su visita a través de medios digitales, mejorar la plataforma digital para facilitar la consulta ciudadana de los servicios y promocionar el Internet como derecho ciudadano (Ayuntamiento de Puebla, 2018). En este caso se observa al menos una estrategia digital en relación con el exterior, para el caso del turismo.

Su sitio web <http://pueblacapital.gob.mx/>, no cuenta con ningún link sobre datos históricos y turísticos, ni información y servicios personalizados para extranjeros, tampoco vínculos con gobiernos subnacionales de otros países o de México. Es un sitio web de gobierno tradicional que oferta fundamentalmente información sobre el gobierno local, trámites, documentos, datos abiertos, gobierno abierto, pagos en línea y trámites empresariales, además de la legislación y la *Gaceta Municipal*, como sucede con el caso de Oaxaca, pero sin un plan estratégico ni espacio específico para las rela-

ciones internacionales en el marco de lo que es la ciberparadiplomacia.

El municipio de Puebla como el de Oaxaca tienen como parte de su discurso político y planeación la gobernanza y el gobierno abierto como formas de gestión y de gobierno, no obstante, si bien hay espacios de participación, colaboración y se impulsa la transparencia, posterior a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, las autoridades se limitan al desarrollo de una administración jerárquica. En el ámbito de la paradiplomacia, se realizan eventos y congresos internacionales en los que participan coordinadamente los actores involucrados, pero el proceso de gobernanza, planeación estratégica y e-gobierno es ausente y de poco impacto. Aunque la ciudad es sede de varias empresas transnacionales de industria automotriz y aeroespacial.

Puebla participa de diversas redes internacionales de ciudades y Oaxaca tiene escasa presencia, la ciudad de Puebla es sede frecuente de eventos internacionales y tiene presencia internacional significativa en materia económica, de educación superior y cultural artística, mientras que en Oaxaca de Juárez los eventos internacionales en materia económica no existen, y en el nivel superior y cultura son más frecuentes, pero son menos que en Puebla y sus avances de modernización de la gestión pública desde la perspectiva de la nueva gobernanza son de escaso desarrollo, predominando las formas de gestión de la gobernanza tradicional, por lo tanto pese a tener avances en el gobierno electrónico, estos se ven entorpecidos por las viejas formas de hacer política y gestionar lo público. Así, aunque en sus planes tienen ejes y estrategias

innovadoras y de impulso de la participación y gobierno abierto, en la práctica de la gestión no se aplican.

Las dos ciudades y gobiernos municipales presentan acuerdos de hermanamientos, aunque no aparecen entre los documentos que el municipio difunde, siendo más bien discrecionales y limitados a quienes participan. En el caso de Oaxaca de Juárez los entrevistados del estudio de Heredia-Sosa no hablan de ellos y ameritan una revisión. Tampoco hay estudios que analicen sus alcances y evalúen sus resultados. La dinámica de visitas de autoridades y organismos internacionales, como de empresas y eventos internacionales de diverso tipo son frecuentes en Puebla y muy escasos en Oaxaca, asimismo Puebla tiene mayor presencia en redes urbanas, las que también necesitan ser estudiadas con mayor profundidad porque los estudios apenas los mencionan en los dos casos.

En Oaxaca, en el marco de lo que la ley establece y en relación con lo que plantea Ayala e Ippolito, la paradiplomacia se limita a actividades protocolares, de cooperación para el desarrollo y en las de Acuto *et al.* a los hermanamientos de ciudades y relaciones bilaterales. Mientras que en Puebla, en los modelos de Ippolito y Ayala además incluyen visitas, redes diplomáticas, convenios, cartas, acuerdos, así como la búsqueda de cooperación técnica y financiera con fines de desarrollo económico orientado al desarrollo local y en la tipología de Acuto *et al.*, además de los hermanamientos, también desarrollan las redes de ciudades y compromiso global basado en el lugar.

Finalmente, la paradiplomacia si bien tiene un mayor avance en Puebla por más número de acuerdos y actividades interna-

cionales, el nivel local de la diplomacia es de poco desarrollo, no tiene un plan estratégico y la ciberparadiplomacia se reduce a procesos de comunicación y gestión básicos. La paradiplomacia y e-paradiplomacia no responden a una programa o proyecto sistemático e integral, menos a una política pública definida. No existe una gestión del cambio de las relaciones internacionales ni de lo global desde lo local. Tampoco el sitio web municipal en inglés ni en el idioma de las lenguas indígenas. Los procesos de gobernanza se incorporan a sus planes de desarrollo, sin embargo no se realizan en el gobierno local y no se incluyen las actividades de la paradiplomacia ni esta es un eje para el desarrollo local de la misma.

CONCLUSIONES

El empoderamiento internacional de los gobiernos locales para gestionar su desarrollo ha permitido que las ciudades y sus gobiernos se conviertan en protagonistas internacionales. Son las ciudades globales las que desarrollan procesos de paradiplomacia fuertes e incluso influyen en la alta diplomacia de los gobiernos. En el ámbito latinoamericano son las ciudades con mayor desarrollo e infraestructura las que impulsan mejor sus acciones y mecanismos paradiplomáticos. Las ciudades de menor desarrollo, medianas o pequeñas, experimentan más rezago y obstáculos en sus relaciones internacionales.

En los casos de Puebla y Oaxaca, no obstante la importancia para la emigración y el turismo, la paradiplomacia es débil y la ciberparadiplomacia incipiente. Se carece de políticas y estrategias que las impulsen y se orienta

a la cooperación para el desarrollo de sectores específicos, ayuda asistencial y, en el mejor de los casos, en la búsqueda de inversión extranjera directa. Además, existe desconocimiento de la ley y de su proceso de implementación. Los planes de desarrollo contienen lineamientos generales sin proyectos concretos para la implementación más allá de los acuerdos de hermanamiento con resultados relativos o relaciones internacionales informales cuyos resultados no son conocidos. Son sus limitaciones.

Con las TIC los gobiernos adoptan el gobierno electrónico, que se expresa a través de e-Services, e-Management, e-Policy, e-Democracy, a los que se suma la e-diplomacy o ciberdiplomacia. La importancia de las nuevas tecnologías para las ciudades y gobiernos locales se evidencia en el uso que realizan las ciudades globales, como se observa en el ejemplo de Dubái. El internet se ha convertido en espacio público y político, que cada vez es más activo en México y se transita al gobierno electrónico, sin embargo, en materia de paradiplomacia, es lento el avance y en la ciberdiplomacia es incipiente e inercial al impacto global y tecnológico.

En este proceso, se plantea que tanto Internet como el gobierno electrónico son espacios de paradiplomacia. Su realización es posible a través de la ciberdiplomacia, que tiene las siguientes relaciones: de gobierno a gobierno (entre un país o nivel de gobierno a otro) (G2G); de gobierno a empleado, entre el gobierno y sus funcionarios diplomáticos y sus administraciones (G2E); de gobierno a ciudadanos (y sus organizaciones) (G2C), para la transparencia, el control de la diplomacia y la legitimación de las acciones diplomáticas;

de gobierno a negocios (empresas) (G2B); de gobierno a extranjeros (G2F) mediante la diplomacia pública; y de gobierno a organizaciones internacionales (G2IO), como la ONU, OMS, BID, BM, PNUD, entre otras.

Teniendo en cuenta las relaciones paradiplomáticas: a) protocolares, b) promoción e imagen-marca y, c) de cooperación para el desarrollo, en los dos municipios se realizan la primera y la tercera de manera limitada, de manera incipiente se realiza promoción del turismo a través de las TIC, no como parte de la paradiplomacia.

En relación con la tipología de Acuto *et al.* (2018), no existe una política pública municipal de relaciones exteriores en ambos municipios. Sin embargo, en Puebla de Zaragoza participan en varias redes internacionales y es un lugar de asentamiento de industrias globales y participa en varias redes de ciudades, mientras que solo se encuentra una red de ciudades en la que participa Oaxaca en el presente siglo y en Oaxaca de Juárez se carece de producción industrial de empresas transnacionales como en Puebla de Zaragoza. En relación con el gobierno electrónico si bien ha mejorado no incluye la ciberparadiplomacia en su implantación en los dos municipios, aunque tiene un uso incipiente no planeado.

REFERENCIAS

- Acuto, M. *et al.* (2018). Toward City Diplomacy: Assessing capacity in select global cities. Toward_city_diplomacy_report, *The Chicago Council on Global Affairs*, pp. 1-12. Recuperado de https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/toward_city_diplomacy_report_180207.pdf

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México: Fundación Friedrich Neumann para la Libertad.
- Aguirre, D.; Manof, I. y Ramos, A. (2018). Introducción. La digitalización de la diplomacia pública: hacia un nuevo marco conceptual. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 113: 7-13.
- Arámbula, A. (200). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales (Actores subestatales en las relaciones internacionales)*. México D. F.: Centro de Documentación, información y análisis. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedial/sial/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>
- Ayala, J. (2014). La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 120-121, pp. 77-104.
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2020). Sitio web. Recuperado de <https://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/>
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo Oaxaca Patrimonio Mundial 2017-2018*, Oaxaca de Juárez: Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.
- Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo de Oaxaca 2019-2021*, Oaxaca de Juárez: Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.
- Ayuntamiento de Puebla. (2020). Sitio web. Recuperado de <http://pueblacapital.gob.mx/>.
- Ayuntamiento de Puebla, (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Municipio de Puebla*. Puebla: Ayuntamiento de Puebla.
- Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Puebla. Plan Municipal de Desarrollo. 2014-2018*, Puebla: H. Ayuntamiento de Puebla.
- Balbin, R. (2018). City diplomacy: global agendas, local agreementsm, *The geopolitics of cities old challenges, new issues*, Brasilia: IPEA, pp. 123-170.
- Boira, E.; García, F. y Rodríguez, A. (2013). La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano, *Revista Comunicación y Hombre*, 9, pp. 75-88.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid: Editorial CEURA. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>.
- Cárdenas, S. y Velázquez, R. (2018). Diplomacia ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior, *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*, Nuevo León, pp. 131-144.
- Castro, A. (2019). Ciberdiplomacia y comunicación institucional: La presencia de la diplomacia digital española en redes sociales, *Estudios Institucionales*, vi, 10, pp. 45-72.
- Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I. Madrid: Alianza Editorial.
- Cid-Capetillo, I. (2008). [Reseña] Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas, *Revista Política y Gobierno*, vol. xvii, No. 1, pp. 185-189.
- Cooper, A.; Heine, J. y Thakur, R. (2013). Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy, *The Oxford Handbook on Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-34. Recuperado de <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199588862.001.0001/oxfordhb-9780199588862-e-1>
- Cruz, N. (2016). Políticas transnacionales estatales y comunidades migrantes mexicanas: el centro de Oaxaca en los Ángeles California, Tesis de Maestría, Tijuana: EL COLEF.

- Cull, N. (2018). El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública en Estados Unidos, *Revista de la Política Exterior*, 113, pp. 15-33.
- Cull, N. (2009). Diplomacia pública: consideraciones teóricas, *Revista Mexicana de Política Exterior*. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n85/cull.pdf>
- Dávila, C.; Schiavon, J. y Velázquez, R. (2008). *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*, Publicaciones Cide, No. 174, México D. F.: Cide, pp. 1-46.
- Días, R. (2011). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 20, pp. 1408-1430.
- Erlandsen, M. (2018a). Presentación Dossier: Nueva Diplomacia Pública, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2 (1), pp. 14-25.
- Erlandsen, M. (2018b). Twitter como herramienta de paradiplomacia: un estudio exploratorio de cohorte (2013-2017) basado en Cataluña, *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 2 (1), 211-332.
- Erlandsen, M. (2017). Twitter como herramienta de paradiplomacia: un estudio cuantitativo exploratorio basado en los casos de Quebec y Cataluña, Tesis de Maestría, Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.
- Heredia-Sosa, I. (2019). Ciberparadiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos municipales a través de las TI., Tesis de maestría Miahuatlán de Porfirio Díaz: Universidad de la Sierra Sur.
- Holmes, M. (2013). *What is e-Diplomacy?* Paper prepared for the 2013 7th European Consortium for Political Research General, pp. 1-10. Recuperado de <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/13be8e0e-c92e-4a16-a33d-7206a57a4fa6.pdf>
- Innerarity, D. (2015). ¿Qué es eso de la gobernanza?, *Documento en Línea*, pp. 1-11. Recuperado de: http://governance.org/wp-content/uploads/2015/12/Gobernanza_DanielInnerarity.pdf
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa Calpe.
- Ippolito, D. (2019). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina, *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 22, pp. 5-21.
- Klavins, D. (2011). Understanding the Essence of Modern Diplomacy. *The ICD Annual Academic Conference on Cultural Diplomacy 2011: Cultural Diplomacy and International Relations; New Actors; New Initiatives; New Targets*. Recuperado de <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-12-cdac/Understanding-the-Essence-of-Modern-Diplomacy-Didzis-Klavins.pdf>
- Koon-Hong, C. (2016). La diplomacia de la ciudad y gobernanza “global”: revitalizar la democracia cosmopolita, *Innovación: The European Journal of Social Science Research*, 29, 2, pp. 134-160.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. New York, NY: Routledge.
- López, M. y Sletza, A. (2008). La participación poblana, dos ejes de análisis. *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México D. F.: Unam.
- Manfredi, J. (2014). Taxonomía de la diplomacia digital en la agenda de las nuevas relaciones internacionales, *Historia y Comunicación Social*, 19, pp. 341-354.

- Manfredi, J. y Ramos, A. (2018). Redes sociales, información internacional e integridad diplomática, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113, pp. 97-117.
- Manfredi, J. y Rubio, R. (2018). Diplomacia pública digital en España: De la idea a la acción. *Diplomacia pública digital: el contexto iberoamericano*, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Mesa, J.; González, C. y Duarte, L. (2018). Paradiplomacia de Dubái, *Revista Espacios*, 39, 16, pp. 16-26.
- Miskimmon, A.; O'Loughlin, B. y Roselle, L. (2018). Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113, pp. 73-95.
- Néspola, M. (2012). El nuevo paradigma de la diplomacia, *Ensayos Contemporáneos*, 46, pp. 49-53.
- Oddone, N.; Rodríguez, H. y Quiroga, M. (2018). Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea. Una descripción comparada, *Civitas*, vol. 18, No. 2, pp. 332-350.
- Ortega, M. (2016). Factores que afectan la continuidad de la actividad internacional de los gobiernos locales. El caso de la paradiplomacia en Zapopan, Jalisco, Tesina de maestría, Ciudad de México: Cide.
- Pría, M. (2008). Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una disciplina ciudadana, *Revista de Relaciones Internacionales de la Unam*, 101-102, pp. 157-171.
- Ponce, E. (2008). La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco teórico-normativo y práctica de una realidad. *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México D. F.: Unam.
- Ramos, J. (2012). Análisis comparativo de la diplomacia del siglo XX y la diplomacia del siglo XXI basado en: tipo de diplomacia, papel del Estado, actores que intervienen, diplomacia secreta y del Estado, actores que intervienen, diplomacia secreta y teoría de RR.II., Tesis doctoral, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Régnier, P. (2011). The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy: Identification of a Community of Practice and Prospects for International Recognition, *International Review of the Red Cross*, 93 (884), pp. 1211-1237. Recuperado de <http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-884-reginier.pdf>. p.1214
- Restrepo-Mesa, M. (2011). La participación en redes internacionales de gobiernos locales como una estrategia de internacionalización de los gobiernos locales. La experiencia de Barcelona en el período 2006-2009, Monografía de grado, Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Riordan, S. (2003). *The New Diplomacy*, Cambridge: Polity Press.
- Rodríguez, A. (2015). Diplomacia digital, ¿adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia? *Revista Opción*, 31 (2), pp. 915-937.
- Rubio, J. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting, *Gazeta Antropológica*, 25 (1). Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/6ad8/cc9f356d6a2819a-864a5657e9fd62a550700.pdf>
- Rubio, R. (2014). La diplomacia pública: nuevos actores en un escenario nuevo. *La diplomacia pública como reto de la política exterior*, Madrid: Escuela Diplomática, pp. 10-19.
- Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, 49, pp. 253-275.
- Santos, G. (2008). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales. Actores subestatales en las rela-*

- ciones internacionales*, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Schiavon, J. (2018). La diplomacia local, en *Teoría y práctica de la diplomacia en México: Aspectos básicos*, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 103-117.
- Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010), *Colección de documentos de trabajo del Cide*, No. 201, pp. 1-37.
- Schiavon, J. y González, S. (2018). Diplomacia local. *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, Ciudad de México: Cide, pp. 149-154.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (1992). Ley sobre la celebración de tratados. Texto vigente. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 02/01/1992, México F. F.: SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados*. Recuperado de <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2008). *Programa mexicano de ciudades hermanas y cooperación internacional descentralizada*. México D.F.: SRE.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Nuevo Reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 08/01/2009. Última Reforma. Recuperado de <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/regint13.pdf>
- UDLAP. (s.f.). La paradiplomacia en México, *Documento online*. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/garcia_c_hm/capitulo1.pdf
- Velázquez, R. (2006). *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones internacionales de las entidades federativas*, Publicaciones CIDE, No. 157, pp. 1-36.
- Wolton, D. (1994). *El nuevo espacio público. La comunicación política: construcción de un modelo*, Barcelona: Gedisa.
- Sevin, E. (2018). La diplomacia digital como herramienta de comunicación en la crisis: alcance de los medios digitales en Turquía tras el 15 de julio, *Revista de la Política Exterior*, 113, pp. 185-207.
- Todorovska, A. (2015). Digital Diplomacy for Sub-State Actors: A case Study of Catalonia, Tesis de maestría, Budapest: Central European University.
- Zanettini, M. (2012). Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional. El desafío de la “microdiplomacia global”, *Albarrobo-MEL*, 1, 1, pp. 1-15.