


Paradiplomacia, poder suave y la cooperación internacional municipal: el caso de Guanajuato

Para-diplomacy, soft power and municipal international cooperation: the case of Guanajuato

Daniel Añorve-Añorve  <https://orcid.org/0000-0002-9603-9676>

Universidad de Guanajuato, México, danorve@ugto.mx

Abstract: Soft power has a prominent role in international relations. Power is usually understood from a relational logic. Soft power presents two problems: its conversion and its measurement at the national level. The goal is to analyze the relation between soft power and the para-diplomatic activity of municipalities. The methodology is based on the confrontation between our understanding of municipal soft power with the understanding developed by Joseph Nye. Certain socioeconomic and geographic conditions may increase the power of subnational governments to act, with or independently from other actors. Results suggest that Guanajuato Capital holds a significant cultural and educational/scientific stock, a foundation for its potential soft power. It is concluded that para-diplomatic activity, anchored in a significant soft power stock, strengthens the possibilities for the conduction of horizontal cooperation between subnational governments. The advantage is that cooperation is not rivalry-prone nor does it need to exercise power over other actors.

Key words: subnational governments, para-diplomacy, soft power, international cooperation, culture.

Resumen: El poder suave tiene un lugar preponderante dentro de las relaciones internacionales. El poder suele entenderse desde una lógica relacional. El poder suave presenta dos problemas: la conversión y su medición intra-Estatal. El objetivo es analizar la relación entre poder suave y la actividad paradiplomática de los municipios. La metodología parte de una contrastación entre nuestro entendimiento del poder suave municipal con el entendimiento desarrollado por Joseph Nye. Ciertas condiciones socioeconómicas y geográficas pueden aumentar el poder de un gobierno subnacional de actuar, con o independientemente de otros actores. Los resultados sugieren que Guanajuato Capital goza de un *stock* cultural y educativo/científico significativo, fundamento de su poder suave potencial. Se concluye que la actividad paradiplomática anclada en un *stock* significativo de poder suave permite una cooperación horizontal entre gobiernos subnacionales. La ventaja es que la cooperación puede ser no rivalizable y sin necesidad de ejercer poder sobre otro actor.

Recepción:
30/11/18

Aprobación:
03/07/19



Palabras clave: gobiernos subnacionales, paradiplomacia, poder suave, cooperación internacional, cultura.

Introducción

Tras el fin de la Guerra Fría y la erosión creciente del papel hegemónico del Estado-Nación como *locus* de las disputas políticas e ideológicas que caracterizaron al siglo XX, surgieron nuevos temas dentro de la agenda internacional. Conceptos como el poder y la diplomacia han sido reconfigurados. Existe una considerable literatura académica en torno a dos conceptos en boga: el poder suave y la paradiplomacia. Ambos conceptos son útiles, debido a que reflejan indiscutibles cambios sociopolíticos: la erosión del Estado-Nación, un creciente federalismo o la profundización del mismo. El poder duro, dominante durante siglos, hoy tiene una limitada efectividad para contener problemas globales, como fenómenos medioambientales y pandemias, entre otros.

Criekemans (2010) identifica tres olas dentro del desarrollo de la diplomacia subestatal, acontecida principalmente en Europa: 1) desde los años ochenta, un número creciente de actores gubernamentales no centrales intenta atraer Inversión Extranjera Directa (IED); 2) en los años noventa, con la creación de una serie de instrumentos jurídicos para las actividades diplomáticas (paralelas y complementarias a la diplomacia federal), y 3) actualmente, dentro de los asuntos exteriores, una reorientación estratégica de las prioridades geopolíticas y funcionales e intentos para integrar los instrumentos externos y lograr una política internacional subestatal dentro de un todo con buen desempeño.

Aunque hay una vasta literatura en torno al poder suave y a la paradiplomacia, cada uno por separado, los estudios existentes para su tratamiento conjunto (Neves, 2010; Lawrie, 2016; Mesa y González, 2016; Dallanegra, 2018) lo hacen desde la perspectiva estatal, no así desde la perspectiva, intereses y necesidades de los actores subnacionales. La propuesta es analizar de forma conjunta ambos conceptos, así como las implicaciones, posibilidades y limitantes que ofrece su análisis como instrumento de acción al servicio de las administraciones municipales.

El trabajo consta de cuatro apartados. El primero hace una breve tipología del poder, señalando algunos problemas respecto al análisis del poder suave. El segundo ilustra los problemas y limitantes que tiene el cálculo, pero sobre todo la limitada utilidad de la medición del poder nacional, lo cual obliga a adjetivar el poder en territorialidades más específicas. El tercero analiza la relación entre paradiplomacia y poder dentro de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, en especial para los municipios. El cuarto dilucida el tipo de poder suave (potencial) con el que

cuenta el municipio de Guanajuato, la especificidad de este de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, culturales y geográficas del municipio y las posibilidades para la conversión del mismo.

El objetivo central es analizar teóricamente la relación entre poder suave y la actividad paradiplomática de las administraciones municipales, con base en un análisis geográfico y sociocultural que permita identificar fortalezas y dificultades, para llevar a cabo una actividad paradiplomática exitosa.

La metodología empleada es cualitativa. Se contrasta, en la Tabla 1,¹ el entendimiento dominante del poder suave en Nye (2004 y 2011) con la propuesta propia. La Tabla 2 desglosa el *stock* de recursos culturales y educativos/científicos con los que cuenta Guanajuato Capital, los cuales, se argumenta, aunado a una estrategia adecuada, pueden traducirse en poder suave (capacidad de atracción de otros actores subnacionales para actuar *con* ellos) efectivo, para dicho municipio. Finalmente, la encuesta aplicada entre seis segmentos poblacionales que habitan y/o visitan la ciudad permite apreciar que Guanajuato puede ser un actor internacional que comparta su *expertise*, pero también que puede emular las mejores prácticas internacionales para solucionar sus problemáticas más apremiantes.

Las preguntas que guían la investigación son: ¿De qué forma puede la actividad paradiplomática coadyuvar al cumplimiento de los intereses y necesidades de la administración municipal? ¿Cómo está compuesto el *stock* de poder suave (potencial) de Guanajuato Capital? ¿Qué características geográficas y socioeconómicas del municipio de Guanajuato Capital facilitan/dificultan una actividad paradiplomática exitosa?

La hipótesis central es que ante las dificultades que plantean las difíciles negociaciones entre Estados, las agendas no siempre coincidentes de los Estados con los intereses y necesidades de los municipios, el siempre latente recurso al poder duro en las relaciones interestatales (entre Estados), la actividad paradiplomática es un mecanismo menos ambiguo y más expedito, para coadyuvar al cumplimiento de necesidades e intereses presentes en las agendas municipales que la actividad diplomática tradicional; empero, no todos los municipios cuentan con una ubicación geográfica y/o características socioeconómicas y/o culturales que faciliten una actividad paradiplomática exitosa. El análisis del *stock* de poder suave (potencial) de territorialidades concretas puede ser útil para pronosticar la viabilidad de la actividad paradiplomática.

¹ Todas las tablas se encuentran en el Anexo, al final del presente artículo (Nota del editor).

Breve repaso del poder y su tipología. Algunos problemas en el análisis del poder suave

Pocos conceptos resultan tan cruciales dentro de las ciencias sociales como el poder. Nohlen y Schultze (2006: 1048) advierten que aunque el poder es un concepto básico de las diversas disciplinas de la Ciencia Política, como concepto “se escapa a una aprehensión unívoca, dado que no solamente se la valora de una manera controversial, sino que también es desarrollado de manera descriptivo-analítica desde las más diversas perspectivas generales”

Bobbio *et al.* (2002: 1190) consideran que “en su significado más general, la palabra poder designa la capacidad o posibilidad de obrar, producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza”. Portinaro (2000: 549) observa: “En un sentido muy general, poder es la capacidad para producir efectos por parte de una fuerza en un ambiente”; y agrega, “en un sentido sociológico, el poder es siempre poder del hombre sobre el hombre, es decir, capacidad para producir efectos importantes sobre el comportamiento de otro hombre” (Stoppino, 1995; Portinaro, 2000: 549).

En sentido específicamente social, para Bobbio *et al.* (2002: 1190) “[...] el poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre”. El poder relacional puede usar la persuasión, influencia, manipulación o, inclusive, la fuerza bruta (Piñon, 2000: 543).

Entre los estudiosos de las relaciones interestatales es común la interiorización y naturalización de las definiciones y acepciones del poder de tipo relacional. Se asume que el poder, ya sea en su modalidad dura, suave o inteligente, tiene como fin el dominio, control, sumisión, alineación, complicidad, o en el mejor de los casos, la aceptación de lo que un Estado desea de parte de otro Estado. Entonces, entre las tres teorías del poder a las que se refiere Portinaro (2000) la sustancialista, la subjetivista y la relacional— al menos en los estudios de política interestatal, las teorías de corte relacional parecen predominar, quizá como resultado del lugar central que ha tenido históricamente el realismo dentro de la disciplina.

Al respecto, Dunne y Schmidt (2011) apuntan dos consideraciones realistas en torno al poder: 1) es un concepto relacional, no se ejerce en un vacío, sino en relación con otra entidad, y 2) es un concepto relativo. Se deben hacer cálculos no solo sobre el poder con el que cuenta uno mismo, sino también sobre el poder que otros actores estatales poseen.

Para el caso concreto de la política internacional, Hernández-Vela (1999: 604) define al poder: “Es la capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que faciliten y contribuyan a su cumplimiento”. En la connotación relacional, lo que parece entonces dominar no es el debate sobre lo que es aceptado como una realidad “dada” –el poder es una relación entre un actor estatal o transnacional *vs.* otro actor estatal o transnacional–, sino sobre la adjetivación de la situación relacional. El debate medular gira en torno a la tipología del poder relacional de Nye (2011): poder duro, suave e inteligente.

La forma preferida de entender el poder en relaciones internacionales, al menos hasta finales del siglo XX, había sido la del poder duro. Para Nye (2011: 20), el poder duro puede parecerse a “un empujón”, mientras que el poder suave puede parecerse a “la atracción”. En general los recursos asociados con el poder duro son tangibles e incluyen estrategias enfocadas en la intervención militar, la diplomacia coercitiva y las sanciones económicas (Wilson, 2008: 114). Los enfoques realistas acentúan el valor del poder duro. El poder suave incluye factores intangibles como las instituciones, las ideas, los valores, la cultura y la legitimidad percibida de las políticas. Los enfoques del institucionalismo liberal tienden a enfatizar el poder suave (Wilson, 2008).

Nye (2011) desarrolló el concepto de poder inteligente para equilibrar la falsa percepción de que el poder suave por sí solo puede producir una política exterior efectiva. Nye (2011: 22-23) define el poder inteligente como “la habilidad para combinar los recursos del poder duro y el poder suave en estrategias efectivas”. Reconoce que ni uno ni otro resuelven todos los problemas. El poder inteligente, para Nye puede atender el corazón del problema, la conversión del poder.

Boulding (1989: 1) destaca las tres caras del poder: 1) poder destructivo o de amenaza; 2) poder productivo o de intercambio, y 3) poder integrativo. Para el estudio de la actividad paradiplomática, la primera cara no tiene gran utilidad, a pesar de que Boulding reconoce que en los diversos grupos sociales las tres caras suelen coexistir.

El poder suave parte de la persuasión para adherirse a normas y aspiraciones. En lugar de forzar, coopta y parte de la atracción más que de la coerción (Nye, 2004). En lugar de pensar en poder “sobre”, se piensa en poder “con”, al buscar que el otro se adhiera a valores y/o a una cultura. El poder suave implica la habilidad de obtener el resultado deseado por medios de cooptación a la hora de definir la agenda, la persuasión y la atracción positiva.

El problema con el concepto de poder suave es que al sobreextenderse y usarse de manera laxa y acrítica, tiende a referir prácticamente a todo: deporte, gastronomía, medios de comunicación, literatura, arquitectura, etc. Nye (2011) invita a evitar la confusión del poder suave, como sinónimo de todo lo que es diferente a la fuerza militar.

La cuestión de la conversión, el proceso por medio del cual las capacidades y recursos estatales se manifiestan y producen resultados, está presente en Nye, así como en Treverton y Jones (2005), quienes consideran a los Estados, previo al nivel crucial de la conversión, como “contenedores de capacidades”. Las diversas capacidades resultan ser recursos potenciales mientras no se conviertan en instrumentos útiles para los Estados. Sin conversión, hablamos de simples recursos potenciales de poder suave; es decir, los recursos son contextuales y requieren de objetivos, estrategias y evaluación de resultados.

El problema con el poder nacional: el oscurecimiento de las diferencias y asimetrías en aras del poder del “todo”

El entendimiento común entre los realistas es que el poder es la moneda de cambio de las relaciones interestatales; como tal, dentro del sistema internacional, consideran que hay una constante competencia por este. Nye (2011) habla de las tres caras del poder: primera: uso de amenazas o recompensas para cambiar la conducta de otro Estado, en contra de las preferencias y estrategias iniciales de este. El Estado sometido está consciente y siente el poder (destaca el poder de mando); segunda: control de la agenda, lo cual limita la elección de estrategias del Estado sometido, que puede o no estar consciente del poder empleado; tercera: cuando el Estado débil desea lo mismo que el Estado poderoso, con lo cual no será necesario cambiar los deseos iniciales del Estado débil.

El Estado poderoso ayuda a crear y moldear las creencias básicas, percepciones y preferencias del Estado débil, el cual no está consciente del poder ejercido por el Estado poderoso (poder de cooptación). En la segunda y tercera cara, el poder es más sutil y menos visible. El problema con las tres caras es que el entendimiento final del poder sigue siendo relacional, independientemente de si es producto de la dominación abierta o la manipulación (sutil).

Existen diversas metodologías para medir el poder de los Estados. Una medición reduccionista del poder duro suele medir los recursos o capacidades tangibles –población, tecnología, economía y poder militar– (Treverton y Jones, 2005: 1). La mayoría de las metodologías son hoy más sofisticadas. La tendencia apunta hacia fórmulas complejas (Treverton y Jones, 2005)

que desembocan de una u otra forma en lo que Nye (2011) denomina “poder inteligente”. Una forma de medir el poder, ampliamente difundida, es la del Strategic Assessment Group (SAG) (Treverton y Jones, 2005). El poder Estatal es calculado como porcentaje del poder global total. Bajo dicha metodología existen 14 Estados con al menos 1% del poder global (Treverton y Jones, 2015: 3).

Para fines de este estudio hay dos grandes problemas con las mediciones del poder existentes: el primero es que el poder inteligente, independientemente de autores y metodologías, implica el arte de combinar poder duro y poder suave de manera contextual. Esto desde luego es una opción para los gobiernos centrales, pero no es un enfoque viable para los gobiernos subnacionales, aun tratándose de las grandes potencias. Los gobiernos subnacionales no pueden echar mano de los recursos de poder duro que los gobiernos centrales controlan (ejército, marina, fuerzas aéreas, guardia costera, tratados, política económica, política monetaria, embargos, etcétera).

Esta limitante en el acceso a los recursos del poder duro, por ejemplo, para el caso de Sydney, Australia, es reconocida por Lawrie (2016), quien señala que la ausencia del control y/o acceso a dichos recursos no impide el uso del poder suave para configurar redes regionales para la gobernanza que protejan o incrementen el poder de los actores subnacionales. Se descartan entonces en el ejercicio paradiplomático el poder duro y el poder inteligente.

El segundo problema tiene que ver con el poder suave. Aunque existe una cantidad importante de índices y mediciones que hacen gala del poder suave, en ocasiones para hablar del prestigio, de la diplomacia pública, de las marcas país o del *stock* de poder suave *per se*, el problema común es que los resultados y mediciones refieren al poder suave de los Estados.

Algunas mediciones de poder suave, sea en bruto o de forma temática, incluyen: el *Country Brand Index*, el *East West Global Index*, el *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index*, el Índice Elcano de Presencia Global, el *Soft Power 30* (Villanueva, 2012: 28-30). Dentro de los anteriores índices o metodologías, México ocupa los siguientes puestos: en el *Country Brand Index* 2014-2015 (Future Brand, 2015: 53), el lugar 55 a nivel global y el lugar 55 de entre 75 países incluidos en el estudio.

Una paradoja que destaca dicho índice y que está en línea con lo argumentado en este trabajo es que una alta conciencia de la existencia de un país (gastronomía, cultura, arquitectura, etc.), resultado de su *stock* de recursos, no es igual a una marca país popular o apreciada. Italia y México son señalados como ejemplos de lo anterior. En el *East West Global Index* 2011 (East-West Communications, s/f), México aparece en el lugar 192 de 200, siendo el país peor clasificado en América Latina.

Una vez más, clara prueba de que contar con un importante potencial o *stock* de poder suave no es igual a la conversión de este, por lo cual, en ausencia de conversión, ni el muralismo, mariachis, tequila, premios Nobel, playas, pirámides o gastronomía son sinónimos de poder suave. En el Anholt-GfK Roper Nation Brands Index (GfK, 2016), México ocupa el lugar 33 para el año 2015, empeorando su posición de años previos (2013 y 2014). En el Índice Elcano de Presencia Global, México se ubica en el sitio 23 de entre 110 países. En la dimensión que nos atañe, la “blanda”, otra forma de referir al poder suave, México ocupa el lugar 27. Lo anterior le otorga a México apenas 0.9% de la presencia global total. Finalmente, en *The Soft Power 30* (McClory, 2018: 43), México no aparece. Brasil y Argentina se ubican en los sitios 29 y 30, respectivamente.

Hay al menos dos dificultades con el poder suave: los resultados se dan a nivel nacional, homogeneizando a un país, con lo cual de entrada los resultados, buenos o desilusionantes, difícilmente pueden decirnos algo sobre lo que ocurre en territorialidades diferenciadas, no solo intraestatales, sino intraentidad. Por ejemplo, qué tanto puede ilustrar el siguiente hecho: bajo la metodología propuesta por McClory (2010: 5), México se ubicaría en el sitio 22 de entre 26 países.

¿Refleja esto una realidad homogénea? ¿Impacta por igual a todas las entidades? Desafortunadamente, dentro del listado 2018 de las ciudades más peligrosas del mundo, Guanajuato, como entidad federativa, cuenta con dos de las 50 ciudades más inseguras a nivel internacional (*Periódico Correo*, 2019); sin embargo, la realidad dista mucho de ser homogénea al interior de la entidad. San Miguel de Allende (Gordoa, 2018) ha sido considerada la mejor ciudad del mundo para visitar en los años 2017 y 2018. Claramente, la percepción y la realidad de San Miguel de Allende no es la de Guanajuato como entidad federativa. Lo mismo sucede con Guanajuato Capital.

El segundo problema es que hay indicadores de los subíndices del poder suave que no pueden medirse en el caso de estados y provincias, mucho menos en el caso de municipios, condados o distritos; pero dicha dificultad no debería impedir el análisis del poder suave de forma subnacional, al contrario, plantea el reto de idear formas para su medición.

Una razón por la cual no deben estudiarse las relaciones paradiplomáticas como derivación natural y/o automática de las relaciones interestatales es por la naturaleza no unitaria de los gobiernos subnacionales (frente a la naturaleza, presuntamente unitaria, de los Estados-Nación como actores unitarios racionales). La diversidad en la composición partidista de los gobiernos subnacionales, la posible divergencia de visiones de los gobernantes, los

objetivos e intereses de los planes estatales de desarrollo y planes municipales de gobierno frente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha sido estudiada en México por Velázquez y León (2016) y Schiavon (2010 y 2015).

En el caso de Schiavon (2010 y 2015), aunque ciertamente observa que el grado de actividad paradiplomática de los gobiernos estatales puede variar en entidades gobernadas por partidos de una u otra filiación, también observa que cuando se da una yuxtaposición entre el gobierno federal en turno y la entidad que lleva a cabo la actividad internacional (perteneciendo a partidos distintos), hay una cierta tendencia a dar inicio o incrementar la actividad paradiplomática.

Mientras tanto, para Velázquez y León (2016), el signo partidario no parece ser tan importante como la personalidad, ambiciones políticas y preferencias del gobernador en cuestión. Contrastan, por ejemplo, cómo dos jefes de gobierno del Distrito Federal, pertenecientes al mismo partido (Andrés Manuel López Obrador, quien hoy es presidente de México, y Marcelo Ebrard, su actual canciller) tuvieron enfoques tan distintos. López Obrador, como bien señalan Velázquez y León (2016: 182), ha sido consistente en considerar que “la mejor política exterior era la política interna”.

Ebrard promovió una política internacional bastante dinámica, lo cual se refleja en el avance que tuvo el Distrito Federal en el nivel de participación internacional, pasando de bajo en 2004 a muy alto para 2009 (Schiavon, 2015: 111). Producto de la transición a la democracia en México y de la realidad pluripartidista en la composición de los diferentes niveles de gobierno lo anterior es relevante. De los 32 estados (entidades) existentes en México, después de las elecciones del 1 de julio de 2018, el PAN gobierna 11 entidades, el PRI: 12, Morena: 5, PRD: 2, MC: 1, y una entidad, Nuevo León, es gobernada por un independiente.

Para el caso del estado de Guanajuato, de los 46 municipios, la división partidista quedó así: 25 municipios para el PAN; 11, para el PRI; 5, para la coalición de Morena-PT-PES; 2, para el Partido Verde; 2, para el PRD, y 1, para Nueva Alianza. Este dominio del PAN en Guanajuato no refleja la distribución de las gubernaturas del país.

A su vez, Morena, muy por debajo del PAN y del PRI en las gubernaturas y en el estado de Guanajuato, obtuvo un triunfo aplastante en la elección presidencial, además de contar con la mayoría de senadores y de diputados federales. Dado el complejo multipartidismo efectivo en México, se antoja difícil que pueda existir una visión, intereses y objetivos unitarios entre los diferentes gobiernos nacionales, estatales y municipales, incluyendo su visión de la política internacional.

Lecours (2008: 12) considera que la paradiplomacia puede fortalecer la democracia al acercar ciertos elementos de los asuntos exteriores a la gente; y añade: “En cualquier país, especialmente en aquellos grandes y diversos, la política pública es el agregado de muchos intereses diversos, valores e identidades. Este es el caso tanto para la política doméstica como para la política exterior”.

La relación paradiplomacia-poder suave dentro de la actividad internacional municipal

Las realidades del mapa político-partidista mexicano ya señaladas hacen que aun cuando haya directrices, lineamientos, expectativas mínimas de alineación nacional en las competencias federales, producto del proceso de descentralización política, jurídica y administrativa, existan: 1) competencias por el poder; 2) visiones, objetivos e intereses, ya sea contradictorios o divergentes; 3) competencias específicas, en algunos casos concurrentes, en otros excluyentes que obligan y posibilitan al mismo tiempo contar con agendas locales propias, lo cual cuestiona la utilidad o viabilidad de vinculación de municipios y estados por medio de los canales diplomáticos tradicionales (federales).

Los gobiernos subestatales son tratados como actores emergentes o establecidos dentro de la política doméstica; sin embargo, no siempre se recuerda que en un contexto internacional más amplio pueden ser también actores internacionales, aunque ciertamente –como urge a distinguir Sarquís (2016: 17-18)– el Estado, en tanto actor principal del escenario internacional, es un sujeto del derecho internacional, lo cual no sucede con otros actores gubernamentales emergentes (entidades federativas, provincias, municipios, etc.); pues aunque se trata de estructuras administrativas que manejan recursos, continúa siendo el Estado el actor internacional privilegiado por la personalidad jurídica de la que goza como sujeto soberano. Para profundizar en las diferencias, Lecours (2008: 14) advierte que las unidades subestatales:

escapan a cualquier categorización sencilla como actores internacionales, toda vez que no son estados soberanos pero tampoco son actores no-estatales en el sentido de los movimientos sociales o las organizaciones no-gubernamentales; sin embargo, su conceptualización como agentes no sólo dentro de la política doméstica, sino también en la arena internacional de forma creciente parece más necesaria.

En México, la actividad paradiplomática de los gobiernos subnacionales es regida por la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, la cual reconoce y permite la actividad internacional de los gobiernos subnacionales con “uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones

internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado” (Cámara de Diputados, 1992: 1).

La ley permite pero limita la actividad paradiplomática, siendo clara en que la manera en que esta tomará forma es por medio de Acuerdos Interinstitucionales (AII), los cuales deberán “circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben” (Cámara de Diputados, 1992: 1), además de que los actores que promuevan dichos AII deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sobre los AII y obtener un dictamen, el cual, de ser aprobatorio, debe registrarse ante la SRE.

El fenómeno de los gobiernos regionales desarrollando relaciones internacionales es frecuentemente conocido como paradiplomacia (Lecours, 2008). La paradiplomacia, como señala Lecours, ha sido más visible en las democracias liberales de países occidentales industrializados; sus ejemplos más claros son Quebec, el País Vasco, la región flamenga, la región Valona y diversas regiones alemanas y francesas. Por lo que corresponde a la protodiplomacia, que por las aspiraciones soberanas del gobierno subnacional que conduce las relaciones internacionales se ha convertido en un fenómeno que ha vuelto renuentes a los Estados a permitir un grado alto de actividad internacional de los gobiernos subnacionales, quizá el caso más estudiado sea el de Cataluña (Tavares, 2016).

Aunque Lecours (2008) reconoce que cada Estado y sus actores subnacionales tienen diferentes arreglos en torno a los alcances, facultades, conducción y limitantes de la actividad paradiplomática, distingue *grosso modo* tres capas en la actividad paradiplomática: 1) asuntos económicos (típicamente atracción de IED, atracción de empresas internacionales, identificación de nuevos mercados para la exportación; 2) la cooperación, que puede ser multidimensional (cultural, educativa, técnica, tecnológica, etc.) suele no centrarse en ganancias económicas (al menos no inmediatas), sino que una parte de la cooperación internacional descentralizada se materializa generalmente en intercambios educativos, asistencia cultural, asistencia para el desarrollo y cooperación científica y/o técnica; 3) consideraciones políticas (identidad político-cultural distinta a la promovida por el Estado central; por lo general se caracteriza por buscar la autonomía política o por buscar influir en la conducta de regiones extranjeras vecinas).

Lecours (2008: 4) advierte que más de una capa, incluso todas las capas, pueden sobreponerse; sin embargo, suele ponerse énfasis en alguna de ellas. Para la primera destaca el tipo de paradiplomacia estadounidense y

la canadiense (no Quebecois). Para el segundo tipo, habla de diversas regiones, en especial de Francia y Alemania; mientras tanto, para la tercera capa destaca los casos de Quebec, la región flamenga, Cataluña y el País Vasco. En el caso de este estudio, mientras el estado de Guanajuato podría entrar dentro de la primera capa, el municipio de Guanajuato, por sus características, presenta condiciones idóneas para optar por la segunda capa de la actividad paradiplomática; si bien es cierto que en el largo plazo podría explorar una combinación con la primera capa.

El problema (y la solución al mismo), desde el enfoque del presente trabajo, parte de las asunciones que pueden darse sobre el vínculo entre paradiplomacia y el poder. El poder, como se comentó en el primer apartado, tiende a ser visto como un recurso rivalizable, excluyente, relacional, y ultimadamente como un medio para ejercer coerción abierta, soborno, influencia (con diferentes grados de sutileza) sobre otro actor.

Bajo la lógica de la paradiplomacia, sería ingenuo creer que no hay poder involucrado en la actividad paradiplomática. Aun cuando el poder no implique el despliegue de los recursos del poder duro, ciertamente los actores internacionales subnacionales cuentan con una serie de intereses y necesidades que deben ser atendidos y que requieren en algunos casos de la cooperación internacional descentralizada. No basta, sin embargo, con el deseo o voluntad de cooperar con otros actores subnacionales pertenecientes a otras jurisdicciones.

Como sugiere la visión neoliberal institucional de la cooperación (Prado, 2009), los Estados (en este caso, los gobiernos subnacionales) se mueven por el interés propio para cooperar. Difícilmente un estado (entidad federativa), una provincia o un municipio que no puede ofrecer algún tipo de *expertise* o ventaja a su contraparte podrá incentivar la cooperación, por descentralizada que esta sea.

El poder, para fines de este estudio, es entendido como: 1) capacidad de acción (capacidad no rivalizable, no excluyente y no relacional; mucho menos como coerción o dominio *sobre* otro); 2) recurso(s) disponible(s) para el actor que busca las relaciones paradiplomáticas que puede ser atractivo y/o de interés para otro actor.

Lo interesante es que no existe una competencia por los recursos disponibles; más bien, las relaciones paradiplomáticas que se entablen entre ambos actores coexistirán con las innegables relaciones de poder presentes entre los Estados a los cuales pertenecen las entidades que se involucran en relaciones y actividades paradiplomáticas, sin que el total de las consecuencias de las relaciones interestatales afecten la totalidad de las relaciones de los gobiernos subnacionales.

La cuestión de la rivalidad no es asunto menor; de hecho, Villanueva (2012) maneja como una posible explicación la imagen tan deteriorada de México durante la administración de Felipe Calderón, además de problemas innegables domésticos, la competencia regional y cultural con Brasil, Argentina, e incluso España, quienes como competidores pueden resultar beneficiados por los infortunios y la imagen negativa de México. Así, una imagen de “país violento” o “país amenaza” puede impactar en el destino de inversiones, turismo, diplomacia multilateral y liderazgo simbólico (Villanueva, 2012).

Para el caso de la paradiplomacia de Guanajuato Capital, difícilmente el éxito o fracaso del Festival Internacional Cervantino, del Guanajuato International Film Festival, por mencionar algunos eventos, implicará mayor asistencia a los festivales de las ciudades hermanas de Guanajuato ubicadas en geografías tan distantes como Valparaíso, Umea, Ashland o Avignon; más aún, al no ser un centro industrial, difícilmente rivalizará con las inversiones industriales que buscan atraer aquellas ciudades hermanas que sí cuentan con una actividad industrial considerable.

La paradiplomacia, comprendida como “el fenómeno de los gobiernos regionales desarrollando relaciones internacionales” (Lecours, 2008: 1), no necesariamente debe partir de un entendimiento relacional del poder, al menos no uno en que el actor (A) espera modificar la conducta de (B). La posibilidad de trascender el entendimiento relacional del poder no significa que el poder esté ausente; simplemente significa que se puede sustituir la comprensión relacional del poder por un entendimiento de tipo sustancial, en el cual el poder pueda ser comprendido como la capacidad de obrar o producir efectos (Bobbio *et al.*, 2002).

Aun cuando el poder involucre el contacto, la interacción con otro actor, y a consecuencia de la ausencia de herramientas de poder duro a disposición de los gobiernos subnacionales, abre la posibilidad estructural de una relación mucho más horizontal entre dichos gobiernos subnacionales. En resumen: 1) no desaparece el poder en las relaciones y/o contactos entre los gobiernos subnacionales, simplemente disminuyen (o desaparece) la posibilidad de recurrir al poder duro, aun cuando la posibilidad de empleo de este entre los Estados a los que pertenecen los actores subnacionales permanezca como una posibilidad constante y real; y 2) se vuelve más viable un entendimiento del poder “sustancial”, explicitado como simple capacidad de obrar o producir efectos (no necesariamente *sobre* otros), al tiempo que se trasciende la lógica dominante en las relaciones interestatales, la del poder relacional.

Se abre la posibilidad de que en un contacto relación entre gobiernos subnacionales exista una situación de poder positiva, donde todos

los actores involucrados aumenten su poder, no *versus* los otros como dicta la lógica relacional, sino entendido como su capacidad de acción o de producción de efectos sin afectar a sus contrapartes. Esta es la diferencia fundamental entre este trabajo y Nye (2011), para quien lo importante, parece ser, *quién predomina o prevalece*.

El presente artículo sugiere que el poder suave involucrado en las relaciones subnacionales es diferente del poder suave nacional por las siguientes razones:

1. El poder suave es necesario, es lógico pensar que debe existir alguna capacidad de atracción para establecer relaciones con los socios o contrapartes.
2. El portafolio (*stock*) del poder suave es mucho más focalizado. El poder suave disponible para los gobiernos subnacionales está limitado por realidades geográficas, culturales, lingüísticas, demográficas, comerciales que difícilmente serán las condiciones nacionales en su conjunto.
3. Es posible pensar que el poder sea entendido como capacidad de acción complementaria y no dependiente de los actores involucrados; es decir, el gobierno subnacional que busca la cooperación con otros actores subnacionales es capaz de desempeñar sus funciones y acciones de manera independiente; sin embargo, puede hacerlo a menor costo, de forma más efectiva y más ágil y/o enriquecida si cuenta con la colaboración de otros actores subnacionales.
4. En caso de existir una situación de interdependencia, esta puede ser mucho más simétrica de lo que puede ser cuando dos Estados presentan una situación de interdependencia. Más aún, la facilidad y costos de emprender y/o suspender acciones colaborativas puede ser menor en una situación de relaciones paradiplomáticas, que a través de la lógica de las relaciones interestatales.

Se considera que lo procedente para analizar el poder suave dentro de la actividad paradiplomática municipal es examinar tres componentes y/o momentos de la misma. El primero es el *stock* de poder suave potencial. El segundo es el atractivo que presenta poder ofrecer alguna ventaja, *expertise* o recurso a las contrapartes con las que se pretende cooperar. El tercero, que dicho sea de paso atiende el meollo de la conversión del poder ya abordado, es la generación de resultados concretos y/o legados útiles para todas las partes cooperantes, producto de la actividad paradiplomática.

Precisamente en cuanto a una de las formas en las que el poder suave consideramos se “empaqueta”, es través de lo que Anholt, en 1996, acuñó como Marca País (*Nation Brand*). Así como Anholt (2011) hace referencia

a la marca país, Calvento y Colombo (2009) hacen referencia a la marca ciudad, como una de las opciones disponibles para los gobiernos subnacionales y su posicionamiento nacional y/o internacional, para potenciar sus capacidades y/o desarrollar ventajas competitivas.

Calvento y Colombo (2009), para el caso argentino, consideran la opción de la marca ciudad como una respuesta a las dificultades experimentadas por la marca país, a raíz de la crisis de 2001-2002. Si bien por razones diferentes, México enfrenta una crisis de seguridad desde hace más de una década, lo cual obliga a los territorios más concretos a buscar una diferenciación respecto a la marca México.

Al igual que Anholt, Calvento y Colombo (2009) advierten que una marca ciudad debe trascender el enfoque de un simple *marketing* y/o desarrollo de un logotipo, por lo cual es necesario dar contenido, fundamento y continuidad a la marca. La estrategia, según Colomé (refiriéndose en su caso a la marca país), consiste en definir la identidad, dónde se encuentra en el contexto mundial, tanto en término de percepciones, adónde se le quiere llevar y cómo se piensa llegar ahí. La sustancia refiere a la puesta en marcha de la estrategia mediante acciones económicas, políticas y culturales que se vinculen con las metas establecidas; mientras que las acciones simbólicas son un componente de la sustancia que sirven para comunicar la idea que se desea proyectar.

El reto es, según Colomé (2014: 9), que el actor sea percibido como útil, como relevante, aunque sea solamente en un aspecto de la agenda internacional. Guanajuato Capital cuenta con múltiples opciones, como se verá en el *stock* de poder suave potencial (cultura, turismo, educación/ciencia). Ciertamente, su *stock* cultural y educativo/científico supera lo que se podría esperar para una ciudad que, según los datos intercensales de 2015 (INEGI, 2015), no alcanza los 200,000 habitantes.

Para evitar malos usos de la “marca” ciudad, Zeraoui y Castillo (2016) recuerdan las dos condiciones que Gutiérrez-Camps (2013) establece para que las actividades de la ciudad sean consideradas como paradiplomacia: el actor que emprende la actividad debe estar mínimamente institucionalizado y tener metas políticas; se deben representar los intereses generales de la ciudad.

Zeraoui y Castillo (2016) advierten sobre los riesgos de adoptar un paradigma de gestión urbana y empresarial enfocadas, algo también observado por Calvento y Colombo (2009). Para el caso de Guanajuato Capital, como lo sugiere el argumento teórico, sus posibilidades paradiplomáticas parten en gran medida de que sus fortalezas y potencial de ofrecer algo al mundo no están ancladas en una visión de competencia *contra* otras ciudades; es decir, no se corre el riesgo de caer en juegos de suma cero con sus ciudades hermanas.

Lo anterior es producto de razones geográficas, de su situación no-fronteriza y de su área de *expertise* no industrial. Guanajuato, por sus características históricas, culturales y su ubicación geográfica, podría contar con un proyecto de ciudad más amplio. Producto de su *stock* cultural y educativo/científico podría optar por dar centralidad a la diplomacia cultural, la cooperación internacional urbana y la inclusión de diversos sectores (incluyendo sectores no económicos) de la sociedad.

Como lo han expuesto Añorve y Díaz (2018), un grave problema con los AII –en específico con los hermanamientos– es que hasta hoy en día se ha optado, *de facto*, por ver a estos instrumentos paradiplomáticos como dádivas unilaterales Norte-Sur, esperando conocer qué donación se recibirá año con año de sus ciudades hermanas en Estados Unidos.

La lógica propuesta en este trabajo es la de contar con una cooperación más horizontal y de dos vías, ya no Norte-Sur, sino de ciudad hermana a ciudad de Guanajuato, sin una jerarquía. Al respecto, existen ciudades que han buscado hermanarse con Guanajuato por razones prácticas, al percibir áreas de *expertise* y/o fortaleza en Guanajuato. La Universidad del Sur de Oregón considera “vital” su relación con la Universidad de Guanajuato, ya que en poco menos de medio siglo de hermanamiento entre Guanajuato y Ashland, la Universidad de Guanajuato ha recibido a casi 2,000 estudiantes de aquella ciudad (Segura, 2016).

Pese a que originalmente fue el *expertise* en minería de la Universidad de Guanajuato lo que resultó atractivo para la *West Virginia University*, actualmente, para el Colegio de Leyes de dicha universidad, la Universidad de Guanajuato es uno de sus socios internacionales clave. En Guanajuato se lleva a cabo, cada dos años, una escuela de verano para los estudiantes de Derecho. Al igual que en el caso de la Universidad del Sur de Oregón, el *AH Morgantown-Guanajuato* tuvo como antecedente una fuerte relación entre la prestigiosa Universidad de Notre Dame y la Universidad de Guanajuato. *South Bend* también reconoce el *expertise* de Guanajuato Capital:

Guanajuato cuenta con un enorme camino recorrido en la promoción de sus atractivos turísticos, formando parte además del grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad determinadas por la UNESCO [...] La actividad turística en *South Bend* se concentra en gran medida en la Universidad de Notre Dame por lo que el intercambio de estrategias con Guanajuato puede ser de gran interés para *South Bend* (City of South Bend, 2010).

Salinas Valley, otra ciudad hermana, también muestra un interés especial en entablar cooperación con Guanajuato. El detonante es “el excedente de enfermeras en Guanajuato es algo que se requiere con desesperación en Salinas” (Zamudio, s/f). La idea plasmada en las intenciones de hermanamiento es

que Hartnell y la Universidad de Guanajuato pudiesen crear un programa puente que permitiera a las enfermeras de Guanajuato trabajar en Salinas. Hartnell ofrecería cursos de idioma y capacitación en diversos temas. Aunque en la actualidad contar con instituciones de educación superior no es prerrogativa de las grandes ciudades, no cualquier población que cuente con estas puede ser realmente considerada una ciudad universitaria. En 2018, una estatua, llamada “Univerciudad” a la entrada de la ciudad, es una muestra del carácter universitario de Guanajuato Capital (Álvarez, 2018).

Considerando que el inventario de recursos de poder suave cultural y educativo/científico (véase Tabla 2) es tan amplio, Guanajuato no debe identificarse y proyectarse a sí mismo como un socio *junior* y pasivo. Al respecto, Anholt explica que lo mejor que puede hacer un actor internacional es asumir un papel de liderazgo en algún tema de la agenda internacional y tratar de resolverlo (Trejo y Camhaji, 2014).

Stock de poder suave (potencial) con el que cuenta Guanajuato Capital

Derivado de la potencialidad cultural de Guanajuato Capital, se puede considerar que, independientemente de si el mecanismo más efectivo de acción de su actividad paradiplomática pueda ser la marca ciudad (Zeraoui y Castillo, 2016; Calvento y Colombo, 2009), o si bien es preferible tomar como eje su extenso listado de Acuerdo de Hermanamiento (AH²) en América del Norte, América Latina y el Caribe y Europa occidental (Añorve y Díaz, 2018), lo indiscutible es que la diplomacia cultural es la fortaleza de Guanajuato Capital.

Kang (2013: 4) advierte que la diplomacia cultural tiene dos dimensiones primarias: 1) enfatiza el rol de la cultura a través del poder blando; y 2) versa sobre la competitividad en la economía creativa global. Explica que la diplomacia cultural, desde su visión normativa, promueve el entendimiento mutuo y la cooperación cultural a través del diálogo intercultural y el intercambio cultural.

Kang (2013) destaca que la diplomacia cultural es una con diversas capas, misma que pugna por una cooperación basada en la lógica de un conjunto de recursos comunes para atender preocupaciones globales; más aún, considera

2 Los 23 AH internacionales de Guanajuato Capital son: en América del Norte: Quebec, Ashland, Morgantown, South Bend, Tyler, Salinas Valley y Laredo. En América Latina y el Caribe: Antigua, La Habana, Cuenca, Arequipa y Valparaíso. En Europa: Alcázar de San Juan, Alcalá de Henares, San Fernando de Cádiz, Toledo, Segovia, Sevilla, Santa Fe de Granada, Spoleto, Avignon, Estrasburgo y Umea.

que la diplomacia cultural es algo más que simple idealismo, toda vez que atiende objetivos concretos de la política exterior de los gobiernos. Al ver la cultura como recurso, capital y poder, Kang (2013: 10) argumenta que “la cultura es tanto una mercancía como un medio de transformación social”. Guanajuato, entonces, puede transformar su propia realidad, usando su fortaleza cultural. Kang invita a combinar el poder suave con la diplomacia cultural.

El lector puede preguntarse cuáles son los cimientos del *stock* de poder suave potencial de Guanajuato Capital. Haciendo uso del índice de McClory (2010), pero adaptado a un municipio (se agregan consideraciones geográficas), se podría pensar en la posibilidad de construir un *stock* de recursos culturales y educativo/científico con los que cuenta Guanajuato Capital (véase Tabla 2). Toda vez que se enfatiza la no rivalidad en la concepción del poder, es irrelevante compararlo con otros municipios del país.

Para los fines propuestos, basta identificar la deseabilidad que puede tener la ciudad para el mundo y el *expertise* que la puede convertir en un socio no *junior*, para entablar una cooperación internacional horizontal, no subordinada, ciudad a ciudad. El análisis del subíndice de la cultura permite identificar el *stock* de poder cultural con el que cuenta Guanajuato.

En aras de la simplicidad, se analiza el *stock* de recursos culturales y educativo/científicos, dejando de lado otros recursos. Esto es lógico, pues es claro que Guanajuato Capital no cuenta con un *expertise* significativo en otras áreas. El *stock* presentado en la Tabla 2 debe ser leído dentro de la realidad demográfica de Guanajuato Capital, municipio que para 2015 tenía 184,239 habitantes (INEGI, 2015). El municipio no es un municipio de gran peso demográfico a nivel nacional, ocupando el lugar 123.³ Incluso dentro de la entidad federativa (el estado de Guanajuato) apenas ocupa el sexto lugar (INEGI, 2015).

Ciertamente, el *stock* cultural y el educativo/científico se argumenta en el presente trabajo, dan deseabilidad y refuerzan la actividad paradiplomática del municipio. Los datos oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Schiavon, 2015)⁴ no reflejan la realidad de los AH de los que es parte

3 Para darse idea del bajo peso demográfico de Guanajuato Capital, tomando en cuenta el conteo intercensal 2015 del INEGI, es posible constatar que 31 de las 32 entidades federativas que integran México tienen al menos un municipio más poblado que Guanajuato Capital (la única excepción es el estado de Tlaxcala).

4 En realidad, el problema es que solo dos de los AH de los que es parte Guanajuato Capital están registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual dificulta el trabajo de los investigadores.

Guanajuato Capital; más aún, la mayoría de dichos AH se han concretado a petición de las ciudades extranjeras, lo cual confirma el poder de atracción que tiene Guanajuato Capital.

Para octubre de 2018, además de los 23 hermanamientos internacionales, diversas actas del Ayuntamiento confirman un largo listado de ciudades y países que desean hermanarse con Guanajuato Capital: Schiedam, Holanda; Rosh Ha Ayin, Israel; Fuzhou, China; Ibagué, Colombia; Sheki, Azerbaiyán y Mesa, Estados Unidos (Añorve y Díaz, 2018). Entre los países, están Colombia y la India⁵, ambos a raíz de su participación en el Festival Internacional Cervantino (FIC).

No obstante, contar con un primer componente fuerte, el *stock* de poder suave potencial y de un segundo componente, las intenciones de cooperación de otros gobiernos subnacionales, reflejado en los AH, es pertinente, teniendo en mente el tercer componente o momento, las estrategias para la conversión que se reflejen en los resultados para dar cumplimiento a los intereses y necesidades del municipio; asimismo, tener presente las consideraciones de Schiavon (2010 y 2015) y de Velázquez y León (2016) en torno a la yuxtaposición partidista y las preferencias de los gobernantes en turno.

Para inicios de 2019, dada la yuxtaposición entre el gobierno municipal y el estatal (entidad), respecto al gobierno federal, podría esperarse un mayor dinamismo de la actividad paradiplomática municipal (Schiavon ciertamente limita su estudio a los gobiernos estatales); sin embargo, la administración de Alejandro Navarro, presidente municipal de Guanajuato Capital (de extracción panista), parece haber diluido la comisión por excelencia encargada de su actividad paradiplomática, la Comisión de Patrimonio de la Humanidad y Ciudades Hermanas existente en la administración priísta (2015-2018). Dicha Comisión fue reemplazada por una comisión multi-temática, la comisión de Cultura y Relaciones Internacionales, Educación, Recreación y Deporte, por lo que se podría desdibujar lo avanzado en la administración anterior.

El contexto geográfico que condiciona y/o potencializa la actividad paradiplomática de Guanajuato Capital, al no tratarse de una ciudad fronteriza ni de una ciudad industrial, la ubicación en el mero corazón geográfico de México, es un factor que juega a favor del municipio. Su ubicación a menos de 400 kilómetros de las dos ciudades más grandes del país (Ciudad de México y Guadalajara) abre posibilidades enormes de vinculación con los grandes centros económicos y políticos del país.

5 India ha mostrado su interés en hermanar alguna ciudad con Guanajuato Capital, a raíz de su participación en la más reciente edición del FIC (Ochoa, 2018).

Sin ser una ciudad industrial está a escasos 15 minutos del corredor industrial del estado de Guanajuato, el cual incluye el mayor *cluster* automotriz de México. Se encuentra a menos de 30 km del Aeropuerto Internacional del Bajío y a poco más de 30 km del puerto interno de Silao. La temperatura promedio anual de 17.6 grados centígrados la convierte en un lugar idóneo para vivir, al igual lo favorece no ser una localidad sísmica. Si consideramos que uno de los miedos fundamentados más grandes de los gobiernos centrales respecto a la actividad paradiplomática son las intenciones secesionistas (Lecours, 2008), presentes en la actividad protodiplomática (Tavares, 2016), Guanajuato se ubica muy lejos de ambas fronteras.

Habiendo hecho un repaso por el importante *stock* de poder suave cultural potencial con el que Guanajuato Capital cuenta, es preciso atender el meollo de la conversión. Nye (2011) advierte que a menos que se puedan medir y evaluar los resultados, es decir, la conversión de los componentes potenciales del poder suave, el poder suave no existe *per se*. Villanueva (2012: 31) nos recuerda que “el tema de la reputación y la imagen de México en el exterior corresponde a los funcionarios públicos de la SRE por ley”. Podríamos pensar que dentro de las competencias, alcances, estrategias y evaluación de los AII de los que es parte el municipio de Guanajuato, deberían ser los funcionarios municipales, por parte del gobierno, y los comités ciudadanos *ad hoc*, por parte de la ciudadanía, los encargados de velar por la reputación e imagen de Guanajuato Capital ante sus socios en el extranjero.

Si bien es cierto que Guanajuato Capital, gracias a su importante *stock* cultural y educativo/científico, resulta un socio internacional deseable para otras ciudades, también cuenta con problemáticas propias, que deben ser tratadas urgentemente.

En este sentido, un equipo de cuatro estudiantes auxilió en el levantamiento de una encuesta, realizada entre mediados de agosto y mediados de diciembre de 2017, donde se aplicaron 1,775 encuestas a comerciantes, estudiantes, ciudadanos, turistas nacionales y extranjeros, y a restauranteros. Se consideró que los seis segmentos encuestados son grupos de población local o visitante que viven o experimentan la ciudad de una manera diferenciada, a fin de tener una idea más amplia de la problemática urbana que sufre la ciudad de Guanajuato.

El número de encuestas aplicadas se manejó para cumplir estadísticamente con el nivel de confianza de 95% y el margen de error del 5%. La percepción global de los tres principales problemas que aquejan a Guanajuato Capital son: inseguridad, basura y movilidad (el transporte, tráfico y estacionamiento).

Para los residentes habituales de la ciudad (ciudadanos, restauranteros, comerciantes y estudiantes) los problemas son: 1) inseguridad, 2) basura y 3) movilidad (específicamente el tráfico). Para los grupos no residentes (turistas nacionales y turistas extranjeros), las tres problemáticas percibidas con mayor frecuencia son las mismas que para los sectores residentes en la ciudad, solo que existen diferencias en el orden de prelación, según se trate de turistas nacionales o extranjeros.

Para los turistas nacionales, el orden fue: estacionamiento, inseguridad y basura; mientras que para los turistas extranjeros el orden es: basura, tráfico e inseguridad. Al menos la basura y el transporte son competencias claras del municipio y no del gobierno estatal o del federal, lo cual justifica el recurso a la actividad paradiplomática. Guanajuato Capital puede aprovechar los numerosos AH con los que cuenta para, por medio de la cooperación internacional, emular mejores prácticas que ayuden al municipio a resolver sus tres problemáticas más apremiantes. Como ya se mencionó, esta cooperación no es susceptible de generar rivalidad y/o ejercicio de poder *sobre* otro actor. Una mayor seguridad, mayor limpieza y una mejor movilidad en Guanajuato no compromete la seguridad, limpieza o movilidad en las ciudades hermanas.

Neves (2010: 17), a quien parafraseamos, considera que el principal argumento es que uno de los factores clave detrás del éxito de las potencias económicas y culturales emergentes es la gradual consolidación de regiones culturales de punta dentro del país, las cuales han desempeñado roles como principales motores de crecimiento económico, centros de innovación y puentes fundamentales con la sociedad global.

Neves hace referencia a actores estatales: China, Brasil e India. Evidentemente, no solo el nivel de gobierno, sino las características geográficas, demográficas, históricas, económicas y socioculturales de Guanajuato son muy diferentes a las estudiadas por Neves, lo cual no impide adaptar sus hallazgos al potencial que tiene Guanajuato para México y como una puerta esencial del país al mundo. El espíritu del trabajo de Neves (2010: 26) y el nuestro es el mismo: “la paradiplomacia es un canal estratégico para la creación y consolidación del poder suave de los Estados”.

Conclusiones

A diferencia de la concepción relacional, dominante en relaciones internacionales, este trabajo apoya una concepción sustancialista, en la cual el poder, dentro de la actividad paradiplomática de los gobiernos subnacionales, se entiende como la capacidad de actuar de una mancomunidad política,

sin afectar y/o rivalizar la capacidad de actuar y/o hacer de otros actores internacionales. Por otra parte, aunque existen hoy diversas y sofisticadas metodologías para la medición del poder suave y del poder inteligente de los Estados, la concepción unitaria, deudora del realismo, oscurece, oculta y suprime las diferencias y particularidades territoriales al interior de los Estados, construyendo imágenes unitarias problemáticas, dentro de lo que suelen ser realidades de agendas e intereses pluripartidistas, no homogéneas y con una diversidad programática tanto al interior de los Estados como al interior de las propias entidades federativas.

Así, producto de la democratización, de la descentralización y de un federalismo resurgente, los intereses “nacionales” no son compartidos por todos los gobiernos subnacionales; caso claro es el de Guanajuato estado y el de Guanajuato Capital, ambos actores subnacionales que hoy emanan de un partido diferente al gobierno federal. El fundamento del poder suave nacional no refleja necesariamente el *stock* particular de recursos de poder suave con el que cuentan los diferentes municipios. La vocación industrial de México en las últimas dos décadas no es la vocación del municipio de Guanajuato Capital, aun cuando lo sea para Guanajuato estado (entidad). El municipio de Guanajuato Capital, producto de su ubicación geográfica, cercana a las grandes ciudades del país, pero distante de las zonas fronterizas, aunado a su importante *stock* de recursos culturales, educativos/científicos y *expertise*, sobre todo siendo un municipio con menos de 200,000 habitantes, generan atractivos concretos para ciudades del extranjero como se ve reflejado en 23 AH y otras ciudades, buscando concretar un AH.

Al mismo tiempo, Guanajuato cuenta con tres grandes problemáticas que deben ser resueltas, en parte a través de la cooperación internacional; sin embargo, como sugiere Nye, el poder suave requiere de conversión para ser “poder”. Es tarea imperiosa de las autoridades municipales asegurar que la ubicación geográfica y el *stock* de recursos culturales, educativos/científicos puedan convertirse en poder suave, no rivalizable, y en capacidades de entablar cooperación internacional horizontal, en la cual Guanajuato no sea un simple receptor de ayuda, sino que pueda compartir su *expertise* con sus ciudades hermanas en el exterior y/o bien, pueda construir una interesante marca ciudad.

Referencias

Álvarez, Manuel (2018), “UG pilar del desarrollo”, en *El Sol de Irapuato*. Disponible en: <https://www.elsoldeirapuato.com.mx/local/ug-pilar-de-desarrollo-1722493.html> [12 de octubre de 2018].

- Anholt, Simon (2011), "Beyond the Nation Brand: the role of image and identity in International Relations", en Pike, Andy [ed.], *Brands and branding geographies*, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Añorve, Daniel y Díaz, Fernando (2018), *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*, México: La Biblioteca, Universidad de Guanajuato.
- Bobbio, Norberto *et al.* (2002), *Diccionario de política*, México: Siglo XXI.
- Boulding, Kenneth (1989), *Three faces of power*, Estados Unidos: Sage.
- City of South Bend (2010), *Office of the Mayor* [oficio], 5 de marzo, Estados Unidos.
- Calvento, Mariana y Colombo, Sandra (2009), "La marca-ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional?", en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 18, núm. 3, Argentina: Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- Cámara de Diputados (1992), *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Colomé, Desirée (2014), "El concepto de Marca País: una reputación que no se compra ni se vende", en *Internacionalistas. Revista del Programa de Jóvenes del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, núm. 6, México: Comexi.
- Criekemans, David (2010), *Foreign policy and diplomacy of the Belgian regions: Flanders and Wallonia*, Holanda: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Dallanegra, Luis (2018), "Construcción "inteligente" de poder: cómo operar sobre las asimetrías del poder mundial", en *Densidades*, núm. 23, Argentina: Densidades.
- Dunne, Tim y Schmidt, Brian (2011), "Realism", en Baylis, John *et al.*, *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Estados Unidos: Oxford University Press.
- East-West Communications (s/f), *East West Global Index 200*. Disponible en: <http://www.eastwestcoms.com/global.htm> [18 de octubre de 2018].
- Future Brand (2015), *Country Brand Index 2014-2015*. Disponible en: <https://www.futurebrand.com/uploads/CBI2014-5.pdf> [18 de octubre de 2018].
- GfK (2016), *Ranking Anholt-Nation Brand Index-LATAM*. Disponible en: <https://www.gfk.com/insights/press-release/ranking-anholt-nation-brand-index-latam/> [18 de octubre de 2018].
- Gordoa, Alonso (2018), "San Miguel de Allende, la mejor ciudad del mundo por segundo año: Travel + Leisure", en *El Financiero*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/viajes/san-miguel-de-allende-la-mejor-ciudad-del-mundo-por-segundo-ano-travel-leisure> [12 de octubre de 2018].
- Enlace Digital (2017), *Recibe la Capital 2.6 millones de visitantes durante 2017*. Disponible en: <http://enlacedigitalbajio.com/estado/recibe-la-capital-2-6-millones-de-visitantes-durante-2017/> [19 de octubre de 2018].
- Guerrero, Luis (2018), *Informe Anual 2017-2018: actuar y avances en comunidad, Guanajuato*, México: Universidad de Guanajuato.
- Gutiérrez-Camps, Arnau (2013), "Local efforts and global impacts: a city-diplomacy initiative on decentralization", en *Perspectives: Review of International Affairs*, vol. 21, núm. 2, República Checa: Institute of International Relations.
- Hernández-Vela, Edmundo (1999), *Diccionario de política internacional*, México: Porrúa.
- INEGI (2015), *Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> [19 de octubre de 2018].

- Kang, Hyungseok (2013), *Reframing cultural diplomacy: international cultural politics of soft power and the creative economy*, Inglaterra: King's College. Disponible en: <http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011-08-loam/Reframing-Cultural-Diplomacy-International-Cultural-Politics-of-Soft-Power-and-the-Creative-Economy-Hyungseok-Kang.pdf> [14 de agosto de 2018].
- Lawrie, Alexander (2016), "The subnational region a utopia? The challenge of governing through soft power", en Schoburgh, Eris y Ryan, Roberta, *Handbook of research on sub-national governance and development*, Estados Unidos: IGI Global. DOI: 10.4018/978-1-5225-1645-3 Disponible en: <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1645-3> [3 de octubre de 2018].
- Lecours, André (2008), *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*, Holanda: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Mesa, Juan y González, Carlos (2016), "Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China", en *Papel Político*, vol. 21, núm. 2, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. DOI: 10.11144 Disponible en: <https://doi:10.11144/Javeriana.papo21-2.phpb> [1 de mayo de 2019].
- McClory, Jonathan (2010), *The new persuaders: an international ranking of soft power*, Inglaterra: Institute for Government.
- McClory, Jonathan (2018), *The soft power 30: A global ranking of soft power 2018*, Estados Unidos: USC Center on Public Diplomacy.
- Neves, Miguel (2010), "Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of 'soft power'", en *Janus.Net e-journal of International Relations*, vol. 1, núm. 1, Portugal: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa.
- Nye, Joseph (2004), *Soft power: the means to success in world politics*, Estados Unidos: Public Affairs.
- Nye, Joseph (2011), *The future of power*, Estados Unidos: Public Affairs.
- Ochoa, Alfonso (2018), "Embajador de India visita Guanajuato Capital, busca estrechar lazos culturales y educativos", en *Zona Franca*. Disponible en: <http://zonafranca.mx/embajador-de-india-visita-guanajuato-capital-buscan-estrechar-lazos-culturales-y-educativos/> [23 de octubre de 2018].
- Periódico Correo* (2019), "Irapuato y Celaya entre las ciudades más inseguras en todo el mundo", 12 de marzo. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/figuran-irapuato-y-celaya-entre-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundoirapuato-y-celaya-entre-las-ciudades-mas-inseguras-en-todo-el-mundo/> [30 de abril de 2019].
- Piñón, Francisco (2000), "Poder", en Baca, Laura *et al.* [comps.], *Léxico de la política*, México: FLACSO, Conacyt, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.
- Portinaro, Pier Paolo (2000), "Poder político", en Baca, Laura *et al.* [comps.], *Léxico de la política*, México: FLACSO, Conacyt, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.
- Prado, Juan Pablo (2009), "Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales: realismo y constructivismo en la cooperación internacional", en Arellanes, Paulino (coord.), *Teoría de Relaciones Internacionales y aplicación práctica*, México: BUAP-Montiel & Soriano.
- Sarquis, David (2016), *Paradiplomacia: la proyección de la actividad internacional en el mundo globalizado*, España: Editorial Académica Española.

- Schiavon, Jorge (2010), “La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)”, en *Documento de trabajo*, núm. 201, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schiavon, Jorge (2015), “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 104, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Turismo (2017), *Guanajuato confirma su crecimiento turístico*. Disponible en: <https://sectur.guanajuato.gob.mx/index.php/noticias/417-guanajuato-confirma-su-crecimiento-turistico> [19 de octubre de 2018].
- Segura, Tere (2016), “Planea Ayuntamiento viaje a Ashland”, en *Periódico Correo*. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/planea-ayuntamiento-viaje-a-ashland/> [6 de julio de 2018].
- Stoppino, Mario (1995), *Potere e teoría política*, Italia: Giuffrè.
- Tavares, Rodrigo (2016), *Paradiplomacy: cities and states as global players*, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Trejo, Juan Ernesto y Camhaji, Elías (2014), *El reto de la imagen internacional de México: entrevista con Simon Anholt*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5012435> [22 de agosto de 2018].
- Treverton, Gregory y Jones, Seth (2005), *Measuring national power*, Estados Unidos: RAND Corporation.
- Universidad de Guanajuato (2017), *UG avanza tres posiciones en el ranking de las Mejores Universidades de México*. Disponible en: <http://www.ugto.mx/noticias/noticias/11361-ug-avanza-tres-posiciones-en-el-ranking-de-las-mejores-universidades-de-mexico> [19 de octubre de 2018].
- Velázquez, Rafael y León, Ernesto (2016), “Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México: el caso de Baja California”, en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Colombia: Universidad del Rosario. DOI: 10.12804/Desafios28.1.2016.04 [1 de mayo de 2019].
- Villanueva, César (2012), “Imagen país y política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 96, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Wilson, Ernest (2008), “Hard power, soft power, smart power”, en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, núm. 1, Estados Unidos: The University of Pennsylvania. DOI: 10.1177/0002716207312618 Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002716207312618> [15 de agosto de 2018].
- Zamudio, Maria (s/f), “Mayors to sign sister-city pact”, en *The Californian*, Estados Unidos: USA Today Network.
- Zeraoui, Zidane y Castillo, Fernando (2016), “La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 65, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Zócalo (2017), *Dominan el SNI*. Disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/reforma/detail/dominan-el-sni> [19 de octubre de 2018].

Anexo

Tabla 1

Implicaciones del poder

	El poder en Nye	Propuesta propia
Tipo de poder	Inteligente (suave y duro)	Suave
Exclusiones	No se descarta ningún tipo de poder	Se descarta el poder duro y el inteligente
¿Cómo se usa?	“sobre” y “con” otro actor (decisión contextual)	“independiente de” o “con” otro actor (jamás sobre otro actor)
¿Por qué se puede usar en la forma propuesta?	Las asimetrías de poder entre Estados son evidentes	Las asimetrías de poder entre ciudades y/o municipios son menos evidentes, al no contar estos con poder duro
Entendimiento del poder	Relacional (<i>versus</i>)	Sustancialista (poder como capacidad de actuar)
Enfoque	El poder genera interdependencia	El poder se usa de forma independiente (es deseable, pero no indispensable la colaboración del otro)
¿Existen rivalidades en la cooperación?	Cabe la posibilidad de rivalizar	La cooperación no es rivalizable (en ausencia de una vecindad fronteriza)

Fuente: Elaboración propia, basada en Nye (2004 y 2011).

Tabla 2
Stock de recursos potenciales de poder suave para Guanajuato Capital

<i>Stock de recursos culturales</i>	
Número de turistas/número de visitantes	861,000 turistas/2.6 millones de visitantes
Eventos culturales locales y nacionales celebrados anualmente	Festival de la Cerveza Artesanal, Vocho Fiesta, Festival Internacional de Órgano “Guillermo Pinto Reyes”, Festival Nacional de Tunas y Estudiantinas, Feria del Libro y Festival Universitario, Festival Mandonnari, Semana de Música Sacra, Temporada de la Orquesta Sinfónica de Guanajuato, Muestra Estatal de Teatro, Festival de Teatro Áureo, Festival Medieval, Noche Porfirista, Expo Cerveza Artesanal y Catando México.
Eventos internacionales celebrados anualmente	Festival Internacional Cervantino (FIC), Guanajuato International Film Festival (GIFF), Rally-FIA.
Edificios, monumentos y calles históricas	Teatro Juárez, Mercado Hidalgo, Alhóndiga de Granaditas, monumento a El Pípila, Universidad de Guanajuato, Plaza de la Paz, Benemérita y Centenaria Escuela Normal Oficial de Guanajuato, Calle Subterránea Presa de la Olla, Casa de Moneda, Ex Hacienda de San Gabriel de Barrera, además de la Basílica Colegiata de Nuestra Señora de Guanajuato y un sinnfin de iglesias, templos y capillas.
Museos	Museo de las Momias de Guanajuato, Casa de Las Leyendas, Museo Iconográfico del Quijote, Museo Casa Diego Rivera, Museo Casa del Purgatorio (Santa Inquisición), Museo de la Alhóndiga de Granaditas (Museo Regional de Guanajuato), Casa Museo Gene Byron, Museo del Pueblo de Guanajuato, Museo Mina La Valenciana, Museo Arte Contemporáneo Primer Depósito, Museo Casa de Tía Aura, Museo ExHacienda San Gabriel de Barrera, Museo Casa Olga Costa-José Chávez Morado (Arte), Museo de Historia Natural Alfredo Dugés, Museo ExHacienda del Cochero (Calabozo histórico), Museo de Cera, Museo Casa del Conde Rul (arte) y Museo Palacio de los Poderes.
Teatros	Teatro Juárez, Teatro Principal y Teatro Cervantes.
Personajes históricos con proyección internacional	Diego Rivera (muralista), Jorge Ibarguengoitia (escritor), Jorge Negrete (cantautor), Emma Godoy (filósofa, psicóloga, pedagoga, escritora y locutora), Juan Silveri Reynoso (torero), Ponciano Aguilar (ingeniero en minas).

	Stock de recursos educativos/científicos
Estudiantes extranjeros en veranos de investigación	137 estudiantes
Estudiantes extranjeros en programas de movilidad	380 estudiantes (17 países)
Estudiantes extranjeros estudiando español	121 estudiantes (enero-junio y agosto-diciembre de 2018)
Convenios internacionales de colaboración	172 instituciones extranjeras (29 países)
Ranking nacional movilidad internacional	Tercer lugar nacional
Ranking de la Universidad de Guanajuato	Duodécimo lugar nacional
Investigadores nacionales (SNI)	249 miembros dentro del Campus Guanajuato (543 en la UG)
Ranking nacional de investigadores nacionales (SNI)	Octavo lugar nacional (quinto entre las estatales)

Fuente: Elaboración propia, basada en diversas fuentes.⁶

6 El número de turistas corresponde a 2016 (Secretaría de Turismo, 2017). El número de visitantes corresponde a 2017 (Enlace Digital, 2017). Para los eventos multianuales se verificó que no sean eventos que se lleven a cabo por única ocasión. Los edificios, monumentos y calles históricas están basados en los 125 inmuebles catalogados por el INAH. Los datos educativos/científicos son tomados del informe anual 2017-2018 de la Universidad de Guanajuato (Guerrero, 2018). Los datos de estudiantes extranjeros aprendiendo español son proporcionados por el Departamento de Lenguas de la Universidad de Guanajuato. El *ranking* de universidades nacionales corresponde al publicado por *El Economista* en conjunto con *América Economía Intelligence* (Universidad de Guanajuato, 2017), lo mismo para la movilidad estudiantil. Dentro de la movilidad estudiantil, destaca que los 380 estudiantes extranjeros en movilidad provienen de 17 países. En los dos programas de verano de investigación en los que participan estudiantes extranjeros, provienen de siete países. En cuanto al personal de SNI, los datos se obtuvieron de *Zócalo* (2017).

Daniel Añorve-Añorve. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador, Titular “A” de Tiempo Completo del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Fue profesor McDougall (2017) en West Virginia University. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 2. Líneas de investigación: deporte y globalización, geopolítica y paradiplomacia. Publicaciones recientes: Añorve, Daniel (2019), “El juego geopolítico de la Rusia postsoviética: su comprensión a través de cinco círculos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 115, México: Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Añorve, Daniel y Díaz Pérez, Fernando (2018), *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*, México: La Biblioteca-Universidad de Guanajuato; Añorve, Daniel (2017), *El deporte como observatorio de cambio social y político*, México: Tirant-Universidad de Guanajuato.