





## Dirección

**Erika Cecilia Montoya Zavala**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

## Consejo Editorial

**Ana Luz Ruelas**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

**Anna Ochoa O' Leary**  
*University of Arizona*

**Santos López Leyva**  
*Universidad Autónoma de Baja California*

**Guillermo Ibarra Escobar**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

**Ofelia Woo Morales**  
*Universidad de Guadalajara*

**Raquel Rubio Goldsmith**  
*University of Arizona*

**Blas Valenzuela Camacho**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

**James Creechan**  
*University of Alberta*

**Alejandro Mercado**  
*Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa*

**Gloria Ciria Valdez**  
*Colegio de Sonora*

## Consejo de Redacción

**Ernesto Sánchez Sánchez**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

**Jaime Sainz**  
*CIDE*

**Miriam Nava Zazueta**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

**José Guadalupe Rodríguez**  
*Universidad de Sonora*

**Jorge Ibarra Martínez**  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

## Editores Invitados

**Paz Consuelo Márquez-Padilla**  
*CISAN-UNAM*

**Roberto Zepeda**  
*CISAN-UNAM*

REVISTA INTERNACIONALES, Año 3, No. 6, Julio-Diciembre de 2017, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Sinaloa a través de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Profr. Josefa Ortiz de Domínguez, s/n, Ciudad Universitaria, Culiacán, Sinaloa, C.P. 80040, Tel. (667) 712-7937, <http://interpol.uas.edu.mx/> Editor responsable: Erika Cecilia Montoya Zavala. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2014-121716535600-102, ISSN: 2395-9916, ambos ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título y Contenido No. 16501, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Servicios Editoriales Once Ríos S. A. de C.V., domicilio Río Usumacinta No. 821, Col. Industrial Bravo, Culiacán, Sinaloa, C.P. 80120. Este número se terminó de imprimir en el mes de diciembre con un tiraje de 500 ejemplares.

La responsabilidad de los artículos, notas críticas y reseñas es estrictamente de sus autores.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización.

Impreso en México.

Edición y diseño de portada:  
Miguel Angel Hernández Gutiérrez

Publicación web:  
Francisco Rodelo León





## Contenido

Introducción	06	Reseñas	
El Federalismo como peso y contrapeso en Estados Unidos. <b>Paz Consuelo Márquez Padilla</b>	14	Sotelo Valencia Adrián, El precariado ¿nueva clase social?, M.A. Porrúa, UNAM, Fundación de investigaciones sociales y políticas, 2015	196
The Trump Administration's Drug Policies: Subnational Trends and Challenges. <b>Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen</b>	38	Rodrigo Reina Liceaga, Apoyos institucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores para fortalecer la acción internacional local, reseña de los documentos:	202
La acción climática global de los gobiernos locales en Norteamérica: marco de acción política desde una perspectiva histórica. <b>Leonardo Díaz Abraham y Rodrigo R. Gómez</b>	62	1. Secretaría de Relaciones Exteriores, Guía de recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la acción internacional de los estados y municipios de México, 2015	
Mercados de carbono: contribución de los gobiernos subnacionales a la gobernanza climática en América del Norte. <b>Ruth Zavala Hernández</b>	84	2. Schiavon, Jorge A., "Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)" en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 104, mayo-agosto de 2015, pp. 19-32.	
Gobernanza y Paradiplomacia en el Ártico canadiense: el caso del Consejo Circumpolar Inuit. <b>Jorge Virchez, Roberto Zepeda y Alfonso Marquina-Márquez</b>	108	Colaboradores	209
Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuesta para su institucionalización. <b>Daniel Añorve y Fernando Díaz Pérez</b>	134		
El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2014-2018). El papel de los gobiernos locales. <b>Mercedes Verdugo López</b>	166		

## PRESENTACIÓN

La *Revista Internacionales* presenta un dossier de artículos sobre Federalismo, Descentralización y Gobernanza en Norteamérica: el rol de los gobiernos subnacionales. Hemos seleccionado estos temas considerando su relevancia en la región. La participación de los gobiernos subnacionales ha sido crucial para coadyuvar a la solución de los problemas globales más trascendentales, tales como migración, cambio climático, medio ambiente, por mencionar algunos. A través de sus acciones, los gobiernos subnacionales moldean sus propias políticas para abordar tales problemas y en ocasiones contradicen a los gobiernos centrales. Obviamente, el alcance de estas acciones está determinado por el tipo de federalismo y descentralización prevaleciente en cada uno de los países de la región. Estas dinámicas son más relevantes en Canadá y Estados Unidos, ya que sus gobiernos subnacionales tienen amplias capacidades constitucionales para formular políticas públicas en temas como salud, educación, migración, trabajo, medio ambiente, entre otros.

Se puede observar el papel cada vez más importante de los gobiernos subnacionales en el ámbito nacional, regional e internacional. Algunos autores (Duchacek, 1990; Aldecoa y Keating, 1999) utilizan el término de paradiplomacia para referirse a las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, el cual surgió precisamente en Estados Unidos y Canadá para identificar las relaciones entre las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos para enfrentar retos comunes. Recientemente, los

estados de México también han participado en estas dinámicas con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá y de otras regiones del mundo, aunque en menor intensidad y alcance.

De igual manera, los gobiernos subnacionales han tomado decisiones propias frente a los gobiernos centrales, para formular legislación que en ocasiones contradice a los gobiernos centrales; al mismo tiempo, han establecido acuerdos de cooperación descentralizada con otros gobiernos subnacionales, organismos internacionales, estados, y otros actores no-estatales, formando organizaciones regionales y otros esquemas de cooperación que conducen a la gobernanza.

Es pertinente identificar los componentes del contexto, en el cual se ha intensificado el rol de los gobiernos subnacionales en las décadas recientes. Por ejemplo, los efectos de la globalización, la nueva gobernanza y los actores que la integran; el federalismo y la descentralización; la paradiplomacia y sus diversas manifestaciones. En este contexto podemos capturar las dinámicas contemporáneas donde los gobiernos subnacionales están adquiriendo un papel cada vez más importante.

### Globalización

En décadas recientes la globalización económica ha generado dos tendencias. Una ha llevado a la integración entre países en bloques regionales y globales, así como en instituciones supranacionales a través de esquema de libre comercio, seguridad, y medio ambiente. La otra se refiere a una desintegración hacia dentro de los estados-nación, dotando a los gobiernos subnacionales de mayores atribuciones, derivando en el fortalecimiento de éstos para poder operar en el ámbito internacional. La fragmentación del Estado se da en estas dos fuerzas propulsoras, de tal manera que podríamos decir que se ha dado una “fragmentación” (Rosenau, 2006), en el sentido de utilizar un término que capture estas dos dinámicas simultáneas: integración y fragmentación. En este contexto, se puede discernir más puntual el fortalecimiento de los actores locales y subnacionales, así como de otros actores no-estatales.

## Gobernanza

La gobernanza involucra la participación de una serie de actores estatales y no-estatales en la toma de decisiones. La visión estado-céntrica del sistema internacional ha dado paso a una visión más amplia que algunos denominan multi-céntrica (Rosenau, 2006; Scholte, 2005) en la cual diversos actores forman parte de la gobernanza global y regional. Estos actores son variados: corporaciones multinacionales, organizaciones internacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos subnacionales, asociaciones de empresarios, productores, trabajadores, entre otros. Es decir, uno de los centros de poder de la nueva gobernanza lo constituyen los gobiernos subnacionales. Es pertinente subrayar que estas dos realidades de la política global interactúan y existen al mismo tiempo, como dos mundos paralelos que cooperan pero que también compiten entre sí. Considerando lo anterior, los gobiernos subnacionales han visto un aumento de su influencia y poder, misma que comparte con una variedad de actores, y que al mismo tiempo el Estado-nación participa de manera determinante en la toma de decisiones.

## Federalismo y descentralización

El rol de los gobiernos subnacionales es aún más significativo en países con sistemas federales de gobierno que poseen altos niveles de descentralización. En algunos países, los gobiernos no-centrales controlan y administran algunas áreas de políticas públicas como el medio ambiente, recursos naturales, educación, salud, prestaciones del Estado-benefactor, entre otros. Esto es más evidente en Canadá y en menor medida, Estados Unidos. Además, los recursos financieros que administran estas entidades subnacionales son mayores, lo que les permite desplegar una política internacional más robusta, actuando en una serie de frentes para defender sus intereses. A nivel global, hay dos docenas de países con sistemas federales del gobier-

no; el federalismo es la forma de gobierno en los tres países de América del Norte, aunque cada país tiene distintos modelos y niveles de descentralización.

## Paradiplomacia

Una vez que observamos los efectos de la globalización en el sistema internacional, así como del federalismo y la descentralización en el ámbito doméstico, es factible descifrar la expansión del poder e influencia de los gobiernos subnacionales en América del Norte, ya que han tomado parte activa en la definición de los temas de la agenda nacional e internacional.

El aspecto clave de la paradiplomacia consiste en que los gobiernos subnacionales han desarrollado una diplomacia paralela a la del gobierno central, en un sistema multi-céntrico caracterizado por una variedad de actores. Diversos autores han distinguido tres factores principales para que los gobiernos y actores regionales se involucren en el ámbito internacional: la economía, la cultura y la política. Las motivaciones culturales son especialmente evidentes en contextos donde los gobiernos nacionales permanecen indiferentes a las culturas y/o idiomas regionales. Desempeñar actividades en el ámbito internacional puede ayudar a la región a obtener apoyo y recursos para el desarrollo y la promoción cultural, así como objetivos más formales como el reconocimiento del idioma y la identidad. Las motivaciones políticas de los actores subnacionales, y no-estatales, pueden apelar a motivaciones económicas y culturales, pero incluyen la formalización, legitimación e institucionalización de los objetivos regionales, tales como reclamaciones de reconocimiento territorial, devolución de competencias y reconocimiento de autoridad política, tanto a nivel nacional como internacional.

En suma, las motivaciones son variadas y se derivan de los intereses prioritarios de los gobiernos subnacionales; en este sentido, podemos advertir que los temas son diversos, pero se circunscriben en sus ámbitos de jurisdic-

ción, y se reducen a temas que no invaden áreas del gobierno central. Muchas veces resulta difícil definir una serie de actividades tan variadas con el término paradiplomacia, por lo que se requiere mayor nivel de especificidad en las definiciones, tipos y alcances de estas actividades.

Considerando lo anterior, los artículos de esta revista abordan estos procesos desde diferentes perspectivas. Se analiza el rol de los gobiernos subnacionales en Norteamérica (Estados Unidos, Canadá y México) y su contribución a la gobernanza de la región.

El artículo “La función del Federalismo como peso y contrapeso en Estados Unidos”, de Paz Consuelo Márquez-Padilla, adquiere relevancia a raíz del ascenso a la presidencia estadounidense de Donald Trump, ya que sus órdenes ejecutivas en migración y medio ambiente han sido cuestionadas por entidades subnacionales como cortes locales, gobernadores y alcaldes. El análisis histórico del federalismo cobra relevancia para poder comprender el grado de descentralización de los estados subnacionales. Se advierte que el Congreso y la Suprema Corte están dominados Republicanos y conservadores; en este contexto, es más factible que los contrapesos al gobierno central provengan de los gobiernos locales, por lo que el federalismo puede jugar un papel fundamental durante la presente administración.

Por otra parte, en el artículo “Las políticas de drogas de la administración Trump: Tendencias y retos subnacionales”, los autores Bruce Bagley y Jonathan D. Rosen analizan las políticas de drogas en Estados Unidos, destacando la divergencia entre el gobierno federal y los gobiernos subestatales al respecto. Por ejemplo, ocho estados han aprobado la legalización de la marihuana con fines recreativos, mientras que 29 estados a han aprobado en las legislaturas estatales con fines medicinales. El artículo analiza los cambios en la política de drogas durante las administraciones de Obama y Trump. El discurso del presidente Trump indica que el gobierno federal no está a favor de la legalización de la marihuana. El artículo examina la guerra contra las drogas de Estados Unidos, y menciona que los resultados no han sido favorables, lo que ha llevado a que los estados subnacionales adopten un enfoque diferente. Se evalúa el problema de los derechos de los

estados subnacionales respecto a la política de drogas, señalando que a pesar de que los estados han legalizado la marihuana, para el gobierno federal aun es ilegal el consumo de esta droga.

Posteriormente, el artículo “La acción climática global de los gobiernos locales en Norteamérica: marco de acción política desde una perspectiva histórica” de Leonardo Díaz Abraham y Rodrigo R. Gómez da cuenta de la relación entre el cambio gradual y efectivo del modelo político y económico en gran parte del continente, y la proliferación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en al menos las últimas tres décadas, haciendo especial énfasis en la política medioambiental. Los autores hacen un recuento histórico de la participación de los gobiernos subnacionales en la discusión y negociación de políticas climáticas con el fin de explicar cómo se ha llegado a un escenario en el que casi 400 ciudades estadounidenses deciden rebelarse contra su gobierno federal firmando un acuerdo para mantener a sus ciudades dentro de los compromisos firmados en la COP21 en París, muy a pesar de la decisión del actual presidente de los Estados Unidos de retirar a Estados Unidos de dichos acuerdos.

Enseguida, en el artículo: “Mercados de carbono: contribución de los gobiernos subnacionales a la gobernanza climática en América del Norte”, Ruth Zavala advierte que la regulación de cambio climático en América del Norte se encuentra fragmentada en un tipo de gobernanza multinivel. Bajo este esquema los niveles de gobierno estatal han sido más activos que sus gobiernos centrales para hacer frente a este problema. Tras la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense, se ha consolidado un escenario en el que principalmente los gobiernos estatales y locales intentan hacer avanzar esta regulación desde un enfoque *bottom-up* ante la falta de liderazgo federal.

En el artículo “Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuesta para su institucionalización”, Daniel Añorve y Fernando Díaz se enfocan en los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato. En tal objetivo, el artículo evalúa la lógica en la selección de las ciudades hermanas; asimismo, los resultados de tales hermanamientos con ciudades estadounidenses. Se sugiere

que el problema no radica *per se* en la modalidad de los hermanamientos, sino en la precaria institucionalización de los mismos.

En el artículo “Gobernanza y Paradiplomacia en el Ártico canadiense: el caso del Consejo Circumpolar Inuit”, los autores Jorge Virchez Roberto Zepeda y Alfonso Marquina-Márquez analizan las formas de gobernanza y paradiplomacia en el Ártico canadiense para ubicar el rol que ocupa en estos procesos la comunidad Inuit. El análisis se hace desde dos perspectivas. Primero, observando los mecanismos de gobernanza en la región circumpolar a través del Consejo del Ártico, y segundo, analizando la paradiplomacia de los Inuit, a través del Consejo Circumpolar Inuit (ICC).

Paz Consuelo Márquez-Padilla  
Roberto Zepeda

## ARTÍCULOS



### Bibliografía

Aldecoa, F., (1999) *Paradiplomacy in action: the foreign relations of sub-national governments*. Londres – Nueva York: Routledge.

Duchacek, I. D., (1990) “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Michelmann, H.J. y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*. Oxford: Clarendon Press: 1-33.

Kuznetsov, A., (2014) *Theory and Practice of Paradiplomacy*. London – New York: Routledge.

Rosenau, J., (2002) “Governance in a new global order”, en David Held y Anthony McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press: 70-86.

Rosenau, J., (2006) *The Study of World Politics: Globalization and Governance*, London and New York: Routledge, (2).

Scholte, J., (2005) *Globalization: a critical introduction*. Houndmills Basingstoke – Nueva York: Palgrave MacMillan.

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2017

# El federalismo como peso y contrapeso en Estados Unidos

Paz Consuelo Márquez Padilla<sup>1</sup>  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte  
(CISAN) de la UNAM

## Resumen

La idea principal del trabajo es analizar como el federalismo va a tener un papel fundamental durante la presente presidencia de Donald Trump. Primero me remonto a la discusión de los padres del federalismo en Estados Unidos para destacar cuales fueron sus principales argumentos, para optar por esta forma de organización política, una vez que las trece colonias lograron su independencia. En una segunda parte del trabajo, destaco cuales son las características del federalismo que facilitan acomodar distintos intereses, las diferencias entre los grupos y promueven la negociación ante el conflicto. El federalismo acomoda tanto la posición de la mayoría, como de la minoría. Sin embargo, no hay nada en el federalismo que nos permita adivinar en qué sentido va a funcionar. Sin embargo, podemos decir que tiende a atenuar los excesos en cualquier sentido. Los padres federalistas crearon una complicada infraestructura política, para evitar los abusos del poder de cualquiera de los niveles o ramas del gobierno. El presidente Trump ha emitido una serie de órdenes ejecutivas en materia de migración y medio ambiente que han desatado una reacción por parte de instancias subnacionales: cortes locales, gobernadores y alcaldes. El congreso está dominado por los republicanos y la Suprema Corte por los conservadores, por tanto, es más difícil que ejerciten su función de contrapeso; todo parece indicar que sólo el federalismo, puede jugar un papel fundamental durante la presente administración.

**Palabras Clave:** *Estados Unidos, Federalismo, Estados Subnacionales, Trump.*

## Abstract:

The focal point of this paper is to analyze the fundamental role of federalism during Donald Trump's Presidency. Firstly, the paper revises the discussions of the federalist fathers to reassess their major arguments for deciding for such political organization after the thirteen colonies had obtained independence. In the second part of the paper, I highlight the main traits of federalism that make it suitable for accommodating diverse interests, fundamentally that it promotes differences between groups and negotiation before conflict. Federalism then suits both the majority as well as the minority positions. However, there is nothing in Federalism which permits us to predict how it will play out. But we can say that it tends to dissipate excess in any direction. President Trump has decreed a series of Executive Orders on immigration and environmental issues that have triggered a strong response by subnational entities: local courts, governors, and majors. Since Congress is being dominated by republicans and the Supreme court by conservatives, it becomes much harder for them to execute their counterweight function; this would seem to indicate that federalism has an important role to play during the current administration.

**Keywords:** *United States, federalism, subnational states, Trump.*

<sup>1</sup> Investigadora del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM.

## Antecedentes

El federalismo es la organización política que se adopta en los Estados Unidos para solucionar el problema del orden, una vez que las trece colonias ya habían experimentado con la confederación y había resultado fallida. No se logró superar con la confederación, la incertidumbre, la decadencia económica y la anarquía, con la que se encontraban los nuevos estados.

El gran costo económico de la guerra, los problemas financieros, el déficit y sobre todo el enfrentamiento comercial debido a las barreras comerciales entre los distintos estados, mostraban que era indispensable revisar el pacto social. Se requerían nuevas instituciones políticas que constituyeran la infraestructura que permitiera dar cabida a las diferencias entre los estados. Fue así que se dio un gran experimento político federalista con el fin de dar cuenta de la diversidad.

Con el surgimiento de la nación independiente, entre la élite política se suscitó un debate fundamental entre federalistas y antifederalistas para el establecimiento del sistema político. La idea rectora de la élite política iba más allá de resolver la cuestión del orden, pues aspiraba a constituirse como la nación más importante del mundo. Los defensores del federalismo argumentaron que esa forma de gobierno era la que mejor garantizaba la defensa del individuo, la libertad y la democracia. Los antifederalistas sostenían que una confederación de estados iguales constituía la mejor defensa de los individuos y pensaban que el federalismo promovía un gobierno central poderoso que los amenazaba porque necesariamente había una tendencia a la gradual concentración de poder. Estaban temerosos de que se replicara la acumulación de poder de las monarquías europeas de las que habían huido. Tanto federalistas como antifederalistas coincidían en que la magnitud de los problemas económicos se traducían en una guerra económica entre las regiones, pero proponían soluciones muy diferentes. En los *Documentos federalistas* (*Federalist Papers*) Jay, Madison y Hamilton argumentaron

en pro de la pertinencia de una república federalista y democrática como la mejor solución. La idea de una relación entre una pluralidad de centros de poder proporcionó el principio constitucional que funciona hasta hoy como la base del Estado federal. Este último establece su soberanía sobre un territorio determinado y la tarea principal es alcanzar la unidad económica y política. El gobierno central será el órgano depositario de la facultad (aunque con límites) de regir la unión de los estados, mientras que los estados locales dirigirán su dirección gubernamental hacia los temas de la vida cotidiana. Es decir que, proponían un gobierno central que ofreciera un marco general para todos los estados en ciertos ámbitos, aunque los estados mantenían poder sobre la soberanía local.

El gobierno central es el responsable de conducir la política exterior y la defensa militar, con lo que se evitan posibles conflictos armados entre las regiones. Por supuesto, también se instituyen tribunales legales para resolver los problemas regionales. De esta forma, todo ciudadano se somete a dos poderes soberanos: el federal y el local (Hamilton, Madison y Jay, 1984:136). Las soberanías se comparten y se limitan entre sí.

Fue en Estados Unidos donde se logró por primera vez un pacto federal aceptado por todos los estados de la Unión en términos de igualdad, sin importar su tamaño, lo cual posibilitó la *negociación entre los estados*. Esto se ve expresado en su Congreso donde a cada entidad federativa, por más pequeña que sea, la representan dos senadores con las mismas atribuciones (Hamilton, Madison y Jay, 1984). Lo anterior expresa el principio fundamental del federalismo, según el cual cada estado tiene los mismos derechos e importancia en relación con los demás. Schechter define al federalismo estadounidense como “el principio por medio del cual se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal y los estados” (Schechter, 2000).

Obviamente, la igualdad de atribuciones en el Senado implica una sobrerepresentación de los estados pequeños. Con la finalidad de resolver esta cuestión se instauró un cuerpo legislativo bicameral. Una cámara refleja el

tamaño poblacional y la otra se rige mediante el principio de igualdad absoluta de las entidades federadas; como consecuencia, en la Cámara Baja se produce una sobre-representación de los grandes estados, al contrario de lo que sucede en el Senado.

También se instituyen contrapesos mediante la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Una democracia que sólo se expresa en el nivel nacional sin la participación de los gobiernos locales es meramente nominal, ya que en última instancia se ejerce el control total de la sociedad desde arriba y sólo mediante las redes de lealtades hacia los distintos niveles del gobierno los grupos pueden expresar sus intereses. Se puede decir que el federalismo está atrapado en su propia paradoja: si le concede demasiada autonomía a los estados se puede desintegrar y si la limita excesivamente pierde su sentido. Los federalistas reconocen que existe tensión entre los distintos niveles de los poderes, pero consideran que precisamente esto protege al sistema. Y no se olvidaba de evitar la concentración del poder en cualquiera de sus ámbitos. Parafraseando a Thomas Paine, si los hombres fueran ángeles no necesitarían gobiernos. Por lo tanto establecen pesos y contrapesos a todos los niveles.

Entonces, el gobierno federal se divide en tres poderes que se vigilan mutuamente y a la vez a nivel local se vuelve a crear esta separación de poderes entre el gobernador, la asamblea local y los tribunales regionales o de circuito. En esta compleja infraestructura institucional en los Estados Unidos se facilita que hasta un juez de nivel local puede supervisar el abuso de poder del presidente de la república.

Estados Unidos demostró que es posible contar con un gobierno federal central y, al mismo tiempo, permitir que los estados conserven su autonomía. Como lo afirma el gran teórico del federalismo Daniel J. Elazar, los constituyentes tomaron la noción y la práctica del federalismo tal y como se había conocido en Europa —lo que llamaríamos en la actualidad confederación— y las transformaron en la idea de república compuesta y extendida, lo que conocemos hoy como federación moderna (Elazar, 2000).

Es importante recordar que el federalismo estadounidense surgió acompañado del liberalismo y la democracia, prácticas que existían en ciertas colonias ya en la época de la Corona Inglesa como resultado de la influencia de las ideas de Locke. Se entretrejieron, a partir de su independencia, de un modo particular que dio como resultado el experimento político más avanzada que constituyó a los Estados Unidos: la primera democracia liberal representativa y federal. Las prácticas cotidianas deben ser consecuentes con este modelo y es necesario preservar el equilibrio entre esos principios, con el fin de no privilegiar alguno en detrimento de los otros. Tanto la defensa de la democracia, del liberalismo y del federalismo tienen que ser resultado del esfuerzo diario de sus ciudadanos.

## ¿Por qué hoy en día resurge la relevancia del federalismo cuando analizamos la situación actual de los Estados Unidos?

El federalismo hace hincapié en los beneficios de contar con distintos centros de poder dispersos con el objetivo específico de proteger las libertades individuales y está basado en la idea de un contrato consensuado. El poder supremo descansa en una institución y no en una persona. Se trata de un sistema representativo del pueblo, constituido por todos los ciudadanos con el fin de proteger sus derechos. Cuando elige democráticamente a sus representantes, es el propio pueblo el que representa la soberanía y es en sí mismo soberano. Con la separación de poderes y el imperio de la ley, todas las personas se encuentran sujetas a las mismas normas y, por lo tanto, se evitan las manifestaciones tiránicas.

El poder emana del pueblo y de esta fuente emergen los derechos no sólo de los ciudadanos sino también los de los funcionarios de gobierno. Los individuos exigen leyes generales para garantizar su supervivencia, dando tanto derechos como obligaciones a los ciudadanos. Así,

las instituciones creadas por los hombres protegen a las sociedades de los abusos de poder.

El federalismo, a diferencia de la democracia, no considera que la igualdad de votos sea la manera más justa de decidir en torno a un problema, pues siempre procura incluir a las minorías en tal decisión y la igualdad que debe tomarse en cuenta es la que garantiza la equidad entre las partes. Por ello, la construcción del federalismo no es sencilla. Se debe encontrar un equilibrio entre los poderes para alcanzar la mejor solución posible o, por lo menos, una aceptable para todas las partes. Es preciso determinar quiénes son los actores y delimitar la materia por discutir. En cierto sentido, este sistema nos ofrece lo que exigían los defensores de la democracia deliberativa, esto es, modificar la comprensión de los intereses a través de la discusión colectiva (Gutmann y Thompson, 1995:98). Si realizamos un análisis profundo del federalismo podremos percatarnos de que existen tres problemas concretos que los federalistas deben resolver: la autoridad puede controlar a los individuos y negarles su libertad; se debe tomar en cuenta tanto a las mayorías como a las minorías, y ninguna debe obtener un control total, pero también la mayoría puede equivocarse.

No sólo es importante proteger al individuo de la autoridad, sino también a unos segmentos de la población de otros. Recordemos que para los padres fundadores del federalismo en Estados Unidos las mayorías son peligrosas porque pueden ser opresivas, además de que usualmente son irreflexivas y, sobre todo, fácilmente manipulables en tanto que en esa época las mayorías eran las masas empobrecidas. Desde la perspectiva contemporánea, estas ideas parecen chocar con la tradición democrática que pugna simplemente por el gobierno de la mayoría. De hecho, el principio federalista se preocupa más por defender los derechos de los débiles frente a los fuertes, los de las minorías frente a las mayorías, los de los gobiernos locales frente al federal. No acepta la premisa de que, por definición, las mayorías tienen la razón. Por el contrario, desconfía por sistema de los juicios de mayorías muy grandes, y son los grupos pequeños los que deben atenderse.

Actualmente, el tamaño de los Estados Unidos hace imposible siquiera pensar en un gobierno directo; por lo tanto, los intereses de los hombres se expresan a través de la representación y es el gobierno federal representativo uno de los mejores sistemas para filtrar y transmitir el rico abanico de intereses de una población. Las federaciones se componen de un gobierno nacional o central y varios regionales o subnacionales: las provincias en Canadá, los estados en Estados Unidos, los *länder* en Alemania y los cantones en Suiza (Hueglin y Fenna, 2006: 31).

Mientras más grande es una sociedad, alberga una mayor diversidad de intereses, diversidad que en ocasiones representa un obstáculo para la formación de coaliciones que pretendan avanzar en una misma dirección. Las personas se unen unas con otras para la consecución de ciertos fines y se pueden aliar con otros distintos para obtener objetivos diferentes (Hamilton, Madison y Jay, 1984: 114). Esta idea ha sido sostenida por los politólogos pluralistas contemporáneos, quienes afirman que por esta razón no hay riesgo de que la misma minoría controle a una sociedad permanentemente (Dahl, 1956). Es decir, la variedad de intereses que tienen los distintos ciudadanos hace poco probable que logren coincidir en todos los temas o intereses en otras palabras, la pluralidad social asegura la pluralidad política.

El federalismo establece un proceso mediante el cual ante los conflictos resulta necesario negociar. Contiene intrínsecamente la idea de que las personas deben ceder algo para obtener algo de lo que desean, esto resulta necesario para poder llegar a una solución. Como ya dijimos, no todas las democracias deben ser federalistas, pero todos los gobiernos auténticamente federalistas sí deben ser democráticos en el sentido de que alientan y permiten que ambas (o más) posiciones en un conflicto sean tomadas en cuenta.

A través de la negociación, el federalismo ayuda a resolver los conflictos que surgen al proveer un marco conceptual que permite incluir en la toma de decisiones a los distintos actores, los niveles de gobierno, las asimetrías y

las respuestas locales a los movimientos globales. Se puede decir que el principio federalista conlleva un compromiso por alcanzar el bien común (Hueglin y Fenna, 2006:52), aunque el contenido de este último no esté establecido de antemano sino que deba ser descubierto por las partes. Como hemos explicado, en el sistema de la democracia federal representativa de los Estados Unidos, los pesos y contrapesos (*check and balances*) ideados por los federalistas siguiendo a Montesquieu, han sido fundamentales a lo largo de la historia para controlar la concentración del poder.

El presidente tiene el poder de vetar leyes aprobadas por el Congreso. Por otra parte, el Congreso tiene la función de aprobar o rechazar nombramientos fundamentales de la administración del presidente. Ratifica los tratados del presidente y solamente el Congreso ratifica la declaración de guerra. La Suprema Corte juega un papel fundamental en tanto que se vuelve el árbitro entre los distintos poderes al decidir si alguno de ellos está violando la Constitución.

Este mismo equilibrio entre las tres ramas se buscó a nivel de los estados, donde el gobernador, el congreso local y las cortes o tribunales locales se supervisan entre sí. El federalismo busca dar los mismos instrumentos a los gobiernos locales dotándolos de instituciones que funcionen como pesos y contrapesos. De suma importancia es el contrapeso que los estados pueden hacer a su vez al gobierno central. Expresado la existencia de dos niveles de organización político territorial en el país. El gobierno federal y los gobiernos locales cada uno en el ámbito de su soberanía para las distintas funciones que le corresponden. Existe por una parte la ley federal que rige a los 50 estados y por otra parte las leyes locales que cambian de estado a estado. Es decir que, se creó una arquitectura federalista dentro de la cual los distintos ámbitos del gobierno tienen que actuar y donde todos ellos se encuentran supervisados entre sí. Configurándose así un cierto equilibrio político para evitar que cualquiera de los poderes político intente concentrar el poder en una de las ramas del gobierno.

Los estados son soberanos e independientes. La constitución establece claramente las funciones que tocan al gobierno federal y todas las demás son tareas de los gobiernos locales, aunque también existe la Cláusula de Supremacía que da mayor autoridad a las leyes federales. Es decir que, cuando surge un conflicto entre una ley local y una federal, la ley federal tiene prioridad. Toca a la Suprema Corte el establecer si se aplica o no la cláusula de supremacía cuando se da un conflicto entre la legislación estatal y la federal.

## El ejemplo de la elección de Donal J. Trump

La elección de Donald Trump, así como de los partidos conservadores en Europa, vinieron a cimbrar los paradigmas de globalización, democracia y liberalismo. No se habla ya ni de profundizar la globalización, ni la democracia según el llamado modelo del occidente como Fukuyama pensaba que iba a suceder. Más de 25 democracias han caído en el mundo como resultado de la reacción de las clases medias que han sido las más afectadas por la globalización (Luce, 2017:12). Los movimientos populistas, sobre todo de derecha, han tomado fuerza en Europa. Recientemente el líder del conservador Partido Populista Enrico Lettas ganó las elecciones en Austria. Polonia y Turquía optan por gobiernos autoritarios.

Recordemos que son los avances económicos y el desarrollo lo que sostiene a las democracias liberales y si estos no se dan, se pone en riesgo su estabilidad. La crisis del 2008 mostró la cara dura del capitalismo pero es interesante apuntar que esto sólo sucedió en occidente, mientras que el oriente creció y su clase media consecuentemente.

Los datos:

1. Se ha dado una mayor concentración de la riqueza, el 1% de la población acapara el 50.1% de la riqueza

mundial, en todas las regiones la desigualdad aumentó entre 2007 y 2016 (O'Brien, 2017:18)

2. Se evidenció que los costos y los beneficios de la cooperación social no son repartidos en forma equitativa. Los grandes perdedores de la crisis no fue la élite de Wall-Street, fue la clase media y los trabajadores.
3. La democracia por sí sola no nos asegura la justicia social (Lebow 2008)
4. Con la globalización se ha dado una gran polarización de las sociedades.

Si bien es cierto que con la globalización se dio un gran desarrollo económico a nivel mundial, no todos fueron ganadores en este proceso. La riqueza global ha aumentado hasta en un 27% y sólo en este año de 2017 aumentó en 280 billones de dólares (O'Brien, 2017).

Mientras que las clases medias de China, Rusia e India crecían, la situación de la clase media en occidente se deterioró. Los salarios no aumentaron en forma significativa en los últimos años. "La crisis del occidente es real y va a persistir" (Luce, 2017:16) Debido a los avances tecnológicos hay una gran disminución de empleos en muchas áreas, además de que las grandes compañías flexibilizan sus cadenas productivas, invirtiendo en países donde los salarios son más bajos, lo que impacta el mercado laboral en los Estados Unidos. Esto ha llevado a que el hombre blanco de más de 60 años no tenga posibilidades de reincorporarse al mercado de trabajo. Por lo tanto lo embarga un profundo pesimismo y por primera vez lo obliga a volver la vista al pasado donde su vida era mejor. La globalización significa una gran aceleración de cambios en todos los niveles económicos y sociales y por tanto conlleva gran incertidumbre. Al tiempo que se crean ciudades globales donde hay jóvenes de todas partes del mundo desarrollando industrias de vanguardia, hay regiones marginadas con tasas importantes de desempleo e industrias anquilosadas o moribundas. Hay que subrayar que los 493 counties o distritos más ricos, casi todos urbanos, votaron por Hilary mientras que los restantes 2623 más rurales votaron por Trump (Luce, 2017:47).

Este hombre blanco, viejo con poca educación ve como la gran amenaza a los migrantes, no tanto porque le quitaron sus trabajos en su localidad, sino porque están, en su opinión, exigiendo los beneficios del Estado Benefactor con el cual no han contribuido. Esto hace que los beneficios que legalmente le corresponden por todo lo que ha trabajado en la vida, estén en peligro. Cada vez son más bajos los beneficios que recibe y ya no le alcanza para vivir como antes lo hacía, mientras que tiene grandes expectativas de consumo. Encuentran la explicación en que inmigrantes ilegales están gozando indebidamente, desde su perspectiva, de la red de apoyo de beneficios sociales que no les corresponde, lo cual está sobre cargando al Estado Benefactor. Por tanto se están reduciendo los beneficios que el gobierno puede dar a la población envejecida. Esta narrativa fue expresada desde el inicio del gobierno de Obama por el movimiento del Tea Party financiado por los hermanos Kochs (Mayer, Jane, Dark Money, 2017).

Por otra parte, las grandes compañías en su afán de ser competitivas están construyendo sus filiales en China y México a costa de la creación de trabajos en sus comunidades. La cadena productiva con la globalización ha buscado ser más efectiva y busca un mercado de trabajo que responda a sus necesidades.

Todo este descontento se venía expresando desde el inicio del movimiento del Tea Party y sin duda Trump supo captar este movimiento, más aún azuzar estos sentimientos xenofóbicos abanderando un movimiento nacionalista: *Make America Great again!* Lideró un movimiento populista que encontró un enemigo fácil para resolver todos los problemas, en este caso: México y sus migrantes ilegales.

Los demócratas por su parte se alejaron de sus bases tradicionales: los sindicatos. Su narrativa tradicional era estar en contra de los tratados de libre comercio y de la migración porque ambas instancias ponían peligro a los sindicatos. Trump escuchó las ansiedades y frustraciones del trabajador blanco, mayor de sesenta años y con poca educación. El miedo cultural al cambio, el rechazo a la migración y a los tratados de libre comercio, apoyados por

las élites económicas y por las ciudades globales de las que nos habla Saskia Sassen (1998). Ciudades como Londres, New York y Los Ángeles, donde jóvenes brillantes de todo el mundo conviven en un ámbito de creación de ideas y de constantes viajes, pegados a su nueva oficina que es su computadora y se olvidan de otras regiones. “Las ciudades globales del Occidente son como islas tropicales rodeadas de océanos de resentimiento” (Luce, 2017:51).

Si bien hablamos del maravilloso experimento estadounidense que mezcla democracia, liberalismo y federalismo, es importante hacer hincapié en que ninguno de estos sistemas, ni separados ni juntos, nos aseguran, por sí mismos, la justicia social en una sociedad. Hoy en día: “En los Estados Unidos entre más liberal es la política de la ciudad, es más alto el porcentaje de desigualdad” (Luce, 2017: 49). Ciudades como Nueva York, París o Londres presentan grandes desigualdades económicas. La globalización ha cooperado en la creación de esta gran desigualdad, de falta de esperanza y de resentimiento de clases que se sienten ajenas al glamur de estas ciudades que se pueden observar a diario a través de la televisión y del internet y que nos arrastran a las expectativas un consumismo desmedido. Stiglitz argumenta que la globalización no es ni buena ni mala por si sola, pero que ha faltado la necesaria gobernanza global que ayude a mitigar las grandes diferencias económicas que se generan cuando se desregula el mercado financiero. Debemos unir liberalismo, democracia y federalismo con la meta de justicia social. Esto no implica aspirar a igualdad total que ha mostrado ser una meta que conlleva a tiranías y control de elites políticas. Pero si significa que como sociedad se aspire a mitigar las grandes desigualdades en tanto que las grandes concentraciones de riqueza no se deben al mérito sino al uso económico en la política para asegurar ganancias (Stiglitz, 2006).

Como dice Fukuyama, las élites económicas han logrado repatriar a las instituciones políticas, “[...] el proceso es controlado por grupos de interés bien organizados que pueden manipular el proceso para servir sus estrechos intereses”. (Fukuyama, 2015: 534) En tanto

que en el Estado patrimonial no hay una diferencia entre los intereses privados del gobernante y los intereses públicos de la comunidad. Supuestamente en el Estado moderno debería de existir una clara división entre los intereses privados del gobernante y los de la comunidad. Esto ha ido desapareciendo según este autor. Y la sociedad se da cuenta, lo que resulta en una falta de legitimidad. Los partidos políticos están perdiendo su poder de representación. Es el grupo de los independientes el que tiene una tendencia creciente de 42%. (Gallup, 2017) Este descontento en general de la población nos ayuda también a entender el que Sanders y Trump tuvieran narrativas populistas similares, salvo que uno era de izquierda y otro de derecha. Anti-establishment, anti-partidos, anticorrupción, anti-políticos, anti-elites, anti-tratados comerciales, anti-migración y anti-globalización.

Por otra parte es fundamental el hablar de la llamada tercera revolución industrial la cual con la automatización, la inteligencia artificial y la revolución de Internet está creando industrias que mientras que ganan billones necesitan crear muy pocos trabajos. Industrias de social media como Google, WhatsApp, Facebook, Uber, E-bay o Amazon y drones de mensajería. La Data de Facebook esta manejada por el programa Cyborg, este requiere solo 1 técnico por 20, 000 computadoras. Uber que esta por trabajar con coches sin chofer, Airbnb que no requiere contar con grandes hoteles ni de miles de empleados que los manejen; y las instituciones financieras utilizan computadoras para hacer el trabajo que antes hacían muchos empleados. Las consecuencias de todos estos cambios están empezando a sentirse y parecen apuntar hacia más desempleo, frustración y cambio acelerado que provoca gran incertidumbre. Aún hasta los *millennials* han sido afectados por estos cambios. Tienen grandes deudas por su educación y precios más altos de las viviendas, tienen menos éxito que sus padres (O'Brien, 2017).

Todos los gobiernos tienen que poner atención a estos cambios y tomar las medidas necesarias como pueden ser adiestramientos técnicos, educación a más altos niveles de

cómputo y la creación de nuevas carreras que se adecuen a dichos cambios. Este mar de incertidumbres es el que nos permite también entender la llegada de Donald Trump a la presidencia, así como de otros líderes populistas tanto de izquierda como de derecha en el mundo. Comprenden el temor, la desesperanza y la división social así como el gran descontento con las instituciones políticas en general y los políticos en particular. La clase trabajadora ha dejado de creer en el *American Dream*. Son los más pesimistas de todos los grupos, sus expectativas han caído y no creen en los medios de comunicación. Actualmente sólo 6% de la población creen que una de las principales instituciones de la democracia estadounidense, es decir la prensa, es de confiar (Vance J.D., *Hillbilly Elegy*, 2016:192) Paradójicamente, la llegada del primer presidente afroamericano a la casa Blanca exacerbó estos sentimientos. Según Vance, los trabajadores blancos no se identificaban con este elegante hombre de color que estudio en Harvard y peor aún consideraban que sólo gobernaba para las minorías.

## La llegada de Trump a la Casa Blanca

El presidente Trump quiere llevar a cabo grandes cambios por lo que ha recurrido a emitir un gran número de órdenes ejecutivas. Curiosamente, Trump criticó fuertemente a Obama por emitir tantas órdenes ejecutivas, pero Obama se vio obligado a hacer esto porque tenía un Congreso republicano cuya estrategia era bloquear sus iniciativas a toda costa. En contraste Trump cuenta con mayoría republicana en ambas cámaras y sin embargo ha recurrido a esta misma estrategia de emitir órdenes ejecutivas. Esto le da autoridad para hacer importantes cambios sin tener que recurrir al apoyo del Congreso. Lo que nos lleva a asumir que los pesos y contrapesos del sistema estadounidense se verán muy limitados en la presente administración. El Congreso tiene dominio republicano y la Suprema Corte está formada por 5 ministros conservadores y 4 liberales, lo que nos permite imaginar que tendrá un rol muy limitado como contrapeso.

Sin embargo, pronto se dejó sentir la fuerza de otro contrapeso: el federalismo. En principio tenemos que recordar que no hay nada intrínseco en el federalismo que nos asegure que efectuará la mejor actuación o que llevará a la mejor política. Puede funcionar para apoyar las medidas presidenciales o puede parar las medidas de las órdenes ejecutivas (Márquez Padilla, 2014). De hecho los estados pueden verse como laboratorios sociales que en ocasiones suben sus estándares sociales pero en otras van hacia una carrera al fondo (*race to the bottom*) al bajar sus estándares en relación a la federación.

Un caso esperanzador es que los Estados han reaccionado ante la decisión del presidente Trump de terminar con DACA (*Deferred Action of Childhood Arrivals*), un programa que ha protegido a 800,000 jóvenes que llegaron de niños con sus padres de forma ilegal, pero que crecieron y se crearon en Estados Unidos y que no tienen problemas con la justicia. Es paralelo al mandato de la limitación de entrada a Estados Unidos de ciudadanos provenientes de 6 países musulmanes. Los estados de New York, Massachusetts, Washington, Connecticut, Delaware, District of Columbia, Hawai, Illinois, Iowa, New Mexico, North Carolina, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont y Virginia, han presentado demandas de acción civil contra el presidente Trump. Argumentan en contra de las acciones ilegales del presidente y del gobierno federal. Explican que estos estados se han beneficiado del trabajo de estos estudiantes y los gobiernos locales han gastado parte de su presupuesto para educarlos y entrenarlos para realizar trabajos en los gobiernos locales, y que además pagan impuestos.

Explican que el gobierno local es un estado soberano. El gobernador ocupa la oficina ejecutiva a nivel local y es el encargado de verificar el cumplimiento de las leyes del estado de New York para que sean ejecutadas en forma debida. Por lo tanto, rechazan toda política pública que ilegalmente discrimine. "La constitución de New York (en el artículo 1) garantiza a todas las personas el derecho a trato igualitario bajo la ley y prohíbe la discriminación basada

en raza, color, credo o religión” Y expertos calculan que le costará al estado 38.6 billones de dólares en los próximos 10 años (STATES OF NEW YORK, MASSACHUSETTS, WASHINGTON, CONNECTICUT, DELAWARE, DISTRICT OF COLUMBIA, HAWAII, ILLINOIS, IOWA, NEW MEXICO, NORTH CAROLINA, OREGON, PENNSYLVANIA, RHODE ISLAND, VERMONT, and VIRGINIA, Plaintiffs, v. DONALD TRUMP, in his official capacity as President of the United States; U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY; ELAINE C. DUKE, in her official capacity; U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES; U.S. IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT; and the UNITED STATES OF AMERICA, 2017).

También argumentan los estados que están protegiendo los derechos de las familias en tanto que estos jóvenes tienen hermanos o hijos ciudadanos americanos y van a sufrir una separación forzada.

De igual modo se dio una orden ejecutiva que establecía que se quitarían recursos federales de las jurisdicciones llamadas santuarios que limitan la cooperación con los oficiales que aplican las leyes de migración. Los municipios se han inconformado ante la decisión de gobernadores de quitar la ayuda económica a ciudades declaradas santuario. Pero también se ha dado una reacción local y representantes locales han creado leyes que declaran directamente culpables a oficiales de ciudades santuarios de los crímenes cometidos por inmigrantes no autorizados. El gobernador de Texas Greg Abbot canceló 1.5 millones de recursos para justicia criminal a una ciudad santuario (Chishti y Pierce, 2017).

En febrero de 2017 tres jueces de la Novena Corte de Circuito bloquearon temporalmente la prohibición de viajar de ciertos países musulmanes (Iran, Iraq, Libya, Somalia, Sudán, Syria y Yemen) que establecía la orden ejecutiva 13769. El argumento fue que es una política migratoria fragmentada que sólo se aplique en algunos estados y no en todos iría en contra del mandato constitucional que exige leyes y políticas migratorias uniformes. Argumentaron que no se dio un aviso ni una audiencia antes de

limitar la posibilidad de viajar de los ciudadanos de esos países.

Esta decisión de la corte de circuito sugiere que las cortes no quieren otorgar al presidente una autoridad ilimitada y que no sea sujeta de revisión en materia de migración. Es decir, se afirma la función de contrapeso que pueden jugar las cortes en materia de política migratoria. En otro caso muy sonado durante la presidencia de W. Bush, Boumediene contra Bush 9/11 la corte rechazó que el congreso o la rama ejecutiva pudieran escapar de una revisión constitucional. Y argumentó en favor de un prisionero de Guantánamo en el sentido de que todas las personas tienen derecho a un debido proceso aunque no sean ciudadanos estadounidenses.

Un caso del estado de Texas en contra del presidente Obama expresa el hecho de que los estados tienen la posibilidad legal de cuestionar una acción federal. Son cortes locales las que han llevado a revisión acciones del gobierno federal.

Cerca de 400 lugares podrían ser afectados por la promesa de campaña de Trump de negar recursos federales a las ciudades y municipios llamados santuarios. En algunos casos la idea de ciudad santuario sólo significa que se niegan a cooperar con los oficiales de migración, pero en otros significa que esas jurisdicciones se niegan a no otorgar servicios a personas independientemente de su estatus migratorio (Ye Hee Lee, 2016).

Muchos gobiernos locales han iniciado su lucha por conservar medidas para proteger el ambiente como respuesta a que el presidente Trump haya abandonado el acuerdo de Paris. Están tratando de trabajar directamente con gobiernos extranjeros para lograr la reducción de emisiones de carbono en sus entidades. Por otra parte, lo ven como una oportunidad para entrar directamente en la industria de energía limpia. Sin embargo: “Aún quienes apoyan estas medidas, aceptan que no podrán reemplazar las fuertes acciones que Trump no quiere tomar” (Cama, 2017). Es importante ver cuáles serán las medidas reales que empiecen a tomar las autoridades locales. El senador de Hawai Brian Schatz dijo:

*No pienso que sustituye a la política internacional, pero conseguir más energía renovable es una decisión local. Se hace por las comisiones de servicios públicos, se hace por gobernadores y alcaldes y compañías de servicios, entonces, la lucha es local (Cama, 2017: 1).*

En Hawai se formuló una legislación que formalmente se alinea con las metas del Acuerdo de París.

El gobernador de California Jerry Brown (D) también ha decidido actuar en este sentido. En un viaje a China expresó la independencia de California sobre su posición con respecto al cambio climático. Michael Bloomberg, el anterior alcalde de New York, está organizando comités sobre el clima que no sean federales, incluyendo a negocios y universidades en los mismos. Bloomberg se reunió con Emmanuel Macron y la alcaldesa de París Anne Hidalgo, grandes defensores del ambiente. Bloomberg dijo:

*Yo quiero que el mundo sepa que los EUA logrará nuestros compromisos y que a través de alianzas entre ciudades, estados y negocios, buscaremos permanecer como parte del proceso del Acuerdo de París (Cama, 2017: 2).*

Aunque Nick Loris de la Heritage Foundation cuestiona la eficiencia de esta estrategia:

*Los Estados son laboratorios de la democracia. Aunque quieran regulaciones que sean caras e ineficiente, tienen el derecho de hacerlo, dijo: Los votantes y negocios que sufran las consecuencias de estas políticas, en última instancia determinarán el destino de los políticos que lideren estas políticas (Cama, 2017:3).*

Desde que el presidente Trump informó que Estados Unidos abandonaría el Acuerdo de París sobre cambio climático, 14 gobernadores demócratas han informado que continuarán con el acuerdo y formularán políticas para combatir el cambio climático (Plumer, 2017: 2), además

formaron la Alianza del Cambio Climático integrada por: California, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawai, Massachusetts, Minnesota, New York, North Carolina, Oregon, Rhode Island, Vermont, Virginia y Washington, además de Puerto Rico.

En el acuerdo de París, se proponía una reducción de 26 a 28 por ciento de emisiones del efecto invernadero para el año 2025. Los 14 estados sólo representan el 36 por ciento de la población y cuando mucho lograrían una reducción de 15 a 19 por ciento lo que muestra claros límites al cambio que pueden lograr sin el apoyo federal o de otros estados (Plumer, 2017). Pueden impulsar la producción de carros eléctricos pero es difícil que logren mucho con respecto a agricultura, edificios e industria pesada.

Los Estados están listos para reaccionar en caso de que el gobierno federal trate de impedir sus leyes proambiente. Funcionarios de California ya están preparados para contraatacar al gobierno federal si deciden bloquear el mandato que el gobierno local impuso a las automotrices para fabricar coches eléctricos (Plumer, 2017:4). Más que nada el papel de los Estados va a ser fundamental, para mostrar otra cara al mundo a pesar de que el presidente Trump no cree en el Cambio Climático.

Estados Unidos es uno de los pocos países industrializados que no contaba con un plan universal de salud. Es por esto que el Obama Care resultó sumamente necesario. Sin embargo, una de las principales promesas de campaña del presidente Trump fue el eliminar y sustituir ese plan de salud. El Affordable Care act proveyó a 20 millones de personas de seguros médicos. Desmantelar el Obama Care tendrá serias consecuencias y muchos republicanos pueden no ser reelegidos si ignoran a este gran número de ciudadanos que hoy cuentan con un seguro. La presión local a nivel de estado puede ser un importante factor de impedimento para acabar con Obama Care.

Por otra parte el gobierno republicano quiere dar marcha atrás al caso Roe vs Wade que legalizó el aborto en los Estados Unidos y quieren limitar fondos federales para abortos, pastillas de control natal y educación sexual. Los movimientos feministas y mujeres de diferentes estados

lucharán por el derecho que consiguieron de decidir sobre su propio cuerpo, pero si veremos durante esta administración republicana la introducción de más limitantes para que las mujeres puedan recurrir a abortos.

## Conclusiones

El federalismo es un sistema político que asume la diferencia, la negociación y no acepta la idea de suma cero entre las partes. Da por sentado el conflicto y reconoce la igualdad de las partes a pesar de que de hecho exista una gran diferencia en el tamaño de las partes que componen el pacto federalista. Incluye en la decisión no solo los intereses de la mayoría sino que trata de incluir también a los de las minorías. Permite crear una infraestructura política de pesos y contrapesos que vigila a los distintos poderes dentro de Estados Unidos.

En la primera parte del trabajo me remonté a los orígenes del federalismo estadounidense, para después resaltar las características del federalismo. Posteriormente, expliqué cuales fueron algunas de las razones que facilitaron la llegada del presidente Trump a la casa Blanca. Y finalmente expuse algunas de las reacciones de los estados al cambio tan radical que intenta hacer el presidente Trump en varios ámbitos de políticas, no sólo a nivel doméstico sino internacional.

Es interesante ver las reacciones de actores subnacionales ante políticas federales, estas reacciones han logrado poner trabas a las nuevas políticas, sin embargo no podemos olvidar que existe una Clausula de Supremacía, que da una mayor fuerza a las leyes del gobierno federales. Por tanto debemos ser cautelosos en relación a las posibilidades reales de los actores subnacionales ante un gobierno federal dominado por los republicanos.

En última instancia será la Suprema Corte con mayoría conservadora, la que decida si es el mandato del gobierno federal o el gobierno local el que debe prevale-

cer. Por su parte, los tribunales a nivel local deciden las controversias en relación a la competencia entre el ámbito federal y local y aplican la interpretación de la Constitución a los casos concretos. Esas decisiones a su vez pueden ser posteriormente recurridas ante la Suprema Corte de Justicia. No debemos tampoco olvidar que actualmente hay 34 gobernadores republicanos y que 32 asambleas estatales son dominadas también por los republicanos, lo cual reduce las posibilidades de balancear el poder del ejecutivo republicano.

Hay una innegable brillantez en la construcción federalista que le da una especie de pegamento a las fuerzas centrípetas que se generan cuando son fuerzas que saben independientes y autónomas. Pero también, en ciernes se encuentran las semillas del conflicto. El punto es que tener una fe federalista, implica creer que el federalismo limita los excesos en cualquier sentido. Y esta es sin lugar a dudas la gran fortaleza del federalismo.

## Bibliografía

Cama, T., (2017) "Local governments step up fight with Trump on climate" en *The Hill* [En línea] Estados Unidos, disponible en: <http://thehill.com/policy/energy-environment/states-cities-towns-pledge-uphold-paris-climate-change-agreement-deal-president-donald-trump> [Consultado el 28 de octubre de 2017]

Dahl, R., (2006) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University Press [1956]

Elazar, D., (2000) "Federalismo y presidencialismo" en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México: CISAN, UNAM.

Fukuyama, F., (2015) *Political Order and Political Decay*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

GALLUP, (2017) "Party Affiliation" en *Gallup News*, Noviembre.

Gutmann, A. y D. Thompson, (1995) "Moral Disagreement in a Democracy" en *Social Philosophy & Policy* 12, no.1 (invierno): 87-100.

Hamilton, A.; Madison, J. y J. Jay, (1984) *The Federalist*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hueglin, T. y A. Fenna, (2006) *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Ontario, Canadá: Broadview Press.

Luce, E., (2017) *The retreat of Western Liberalism*. New York: Atlantic Monthly Press.

Lebow, R., (2008) *A Cultural Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Márquez, P., (2014) *Justicia Internacional*. México: CISAN

Mayer, J. y D. Money, (2017) *The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*. New York: Anchor Books.

Chishti, M. y P. Sarah, (2005) "Judge's Pause of Trump Travel Ban Takes Page from Republican Challenge to Obama Executive Action on DACA" en *Migration Policy Institute*. [En línea] Estados Unidos, disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/judge%E2%80%99s-pause-trump-travel-ban-takes-page-republican-challenge-obama-executive-action-daca> [Consultado el 28 de octubre de 2017]

O'Brien, F., (2017) "Millionaire Bankers Feel Sorry for Struggling Millennials" en *Bloomberg Markets* [En línea] Estados Unidos, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-14/credit-suisse-says-it-s-time-to-feel-sorry-for-the-millennials> [Consultado el 15 de noviembre de 2017]

Plumer, B., (2017) "How can U.S. States Fight Climate Change if Trump Quits the Paris Accord?" en *The New York Times*. [En línea] Estados Unidos, disponible en: [https://www.nytimes.com/2017/09/20/climate/paris-climate-agreement-trump.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/09/20/climate/paris-climate-agreement-trump.html?_r=0) [Consultado el 28 de octubre de 2017]

Sassen, S., (1998) *Globalization and its Discontents*. New York: The New York Press.

Schechter, S., (2000) "Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos" en Márquez-Padilla, P. y J. Castro (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México: CISAN, UNAM.

Stiglitz, J., (2006) *Making Globalization Work*. New York: Norton Press.

States Of New York, et. al., (2017) *United States District Court Eastern District Of New York*, Case 1:17-cv-05228, Document 1, Filed 09/06/17, Page 1 of 58, PageID #: 1 [En línea] Estados Unidos, disponible en:

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2BEqxZ\\_WgtUJ:https://ag.ny.gov/sites/default/files/new\\_york\\_et\\_al.\\_v.\\_trump\\_et\\_al\\_-\\_17cv5228.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2BEqxZ_WgtUJ:https://ag.ny.gov/sites/default/files/new_york_et_al._v._trump_et_al_-_17cv5228.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx) [Consultado el 7 de septiembre de 2017]

Ye Hee Lee, M., (2016) "What exactly are 'sanctuary cities' in immigration policy?" en *The Washington Post* [En línea] Estados Unidos, disponible en: [https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2016/09/07/what-exactly-are-sanctuary-cities-in-immigration-policy/?utm\\_term=.d4b3a7dc992f](https://www.washingtonpost.com/news/fact-checker/wp/2016/09/07/what-exactly-are-sanctuary-cities-in-immigration-policy/?utm_term=.d4b3a7dc992f) [Consultado el 10 de octubre de 2017]

Vance, J., (2016) *Hillbilly Elegy. A memory of a Family and Culture in crisis*. New York: Harper Collins.

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2017  
Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2017

# The Trump Administration's Drug Policies: Subnational Trends and Challenges<sup>1</sup>

Bruce M. Bagley<sup>2</sup> and Jonathan D. Rosen<sup>3</sup>  
*University of Miami and Holy Family University*

## Abstract

The United States faces many challenges regarding its current drug policies. This work analyzes several critical junctures to determine shifts in drug policy from the eight years of the Obama administration to the first 10 months of the Trump government. The speech acts of the Trump administration indicate that the federal government is not in favor of the legalization of marijuana. The article begins by examining the U.S. drug war. It then assesses the issue of states' rights and drug policy. The third section evaluates the Trump administration's drug policies, focusing on the national and subnational challenges.

**Keywords:** *Drug policy, Trump, Obama, Federalism, States' rights.*

## Resumen

Estados Unidos enfrenta múltiples desafíos con respecto a sus políticas de drogas. Este artículo analiza diversas coyunturas críticas para determinar los cambios en la política de drogas de la administración Obama y los primeros 10 meses del gobierno de Trump. El análisis del discurso de la administración Trump indica que el gobierno federal no está a favor de la legalización de la marihuana. El artículo inicia con un análisis de la guerra contra las drogas de Estados Unidos. Posteriormente, evalúa el problema de los derechos de los estados subnacionales y la política de drogas. La tercera sección evalúa estas políticas en la administración de Trump, enfocándose en los retos nacionales y subnacionales.

**Palabras clave:** *Política de drogas, Trump, Obama, Federalismo, Derechos de los Estados.*

<sup>1</sup> Thanks to the comments of the peer reviewers. Their insights helped improve this article.

<sup>2</sup> Professor of International Studies, the University of Miami, bbagley@miami.edu. He has a Ph.D. in Political Science from UCLA.

<sup>3</sup> Assistant Professor of Criminal Justice, Holy Family University, jonathanrosenrosen@gmail.com. He has a Ph.D. in International Studies from the University of Miami.

## Introduction

The U.S. has seen more states legalize both recreational and medical marijuana. However, consumption of this drug remains illegal at the federal level. What challenges does the legalization of drugs at the state level present for law enforcement and policymakers? Jeff Sessions, the current Attorney General, for example, has indicated that the federal government will prosecute marijuana usage (Johnson, 2017). The goal of this work is to understand recent trends in U.S. drug policies, focusing on the difference between the national and subnational levels. This article examines various critical junctures to determine the significant shifts in drug policies from the eight years of the Barack Obama administration to the first 10 months of the Donald J. Trump government. The discourse of the Trump administration indicates that the federal government is not in favor of the legalization of marijuana and will prosecute users and sellers at the state level. The speech acts of the Trump administration are quite different than the discourse of the Obama government, which declared an end to the war on drugs and vowed not to prosecute states that legalized marijuana (Sullivan, 2009).

While President Trump has only been in office for 10 months, there are some clear changes between the Obama and Trump governments regarding drug policy. This work is an effort to highlight some of the beginning shifts and indicate some potential issues that the current government is confronting. In summary, the goal of this article is to focus on the legal and political challenges as a result of differences between state and federal drug laws and policies. The article begins with an analysis of the U.S.-led war on drugs. It then evaluates the issue of drug policy and states' rights. The third section examines the Trump administration's drug policies, focusing on the subnational and national challenges.

## The United States' War on Drugs

Scholars have studied how security priorities can change over time (Cutrona, 2017). Defining what is a security issue depends on one's perceptions on what constitutes a threat (Kassab, 2017). Politicians can elevate an issue on the security agenda through authoritative speech acts (Buzan, Wæver, and De Wilde, 1998). The Copenhagen School notes that it is important to follow the resources to determine whether a perceived threat has been successfully securitized (Buzan, Wæver, and De Wilde, 1998; Stritzel, 2007). In other words, discourse alone does not determine whether policymakers have been able to prioritize an issue on the national security agenda. While certain matters can be elevated on the security agenda, this article shows that certain topics also can become less of a security threat over time (i.e. de-securitized) (Bagley, Rosen, and Kassab, 2015; Kassab 2017). De-securitizing an issue requires "reverse engineering" of the securitization process. Not only must the discourse about the issue change, but the funding for the resources must be modified. Drugs, for instance, have fluctuated in terms of importance on the U.S. national security agenda (Kassab, and Rosen, 2016). In addition, public opinion has evolved about the issue of legalization (Galston, and Dionne Jr., 2013).

President Richard Nixon declared the war on drugs in 1971 (Bertram, 1996; Carpenter 2014; Inciardi, 1992). While Nixon securitized the war on drugs on the U.S. national security agenda, he recognized the need to combat demand as he contended that there will always be a drug problem if the demand for such substances exists (Bagley, and Rosen, 2015). What is known as the "modern phase" of the drug war occurred during the Ronald Reagan administration (1981-1989) (Hawdon, 2001; Smith, 1991). The Reagan administration sought to combat the crack cocaine boom plaguing inner cities in the United States (Reeves, and Campbell, 1994). Crack, which is a cheaper derivative of powder cocaine, devastated low income communities,

particularly underrepresented minorities (Reinarman, and Levine, 1997; Bourgois, 2003; Hawdon, 2001; Inciardi, 1986).

While Nixon declared the war on drugs in 1971, the United States has been fighting the drug war since the enactment of the Harrison Narcotics Tax Act of 1914. This law regulated the distribution, importation, and production of coca and opiates (Bagley, 1988; MacCoun, and Reuter, 2001; Musto, 1999). Critics of the war on drugs contend that drugs remain cheaper and purer than when the drug war started (Nadelmann, 1988; Nadelmann, 1990). This, however, is even though the United States spends \$51 billion per year on the war on drugs (DPA, No Date). Moreover, the U.S. government has expended billions of dollars combating drug production and trafficking in Latin American countries through counter-narcotics initiatives such as Plan Colombia and the Mérida Initiative (Dion, and Russler, 2008; Crandall, 2002; Chabat, 2010; Friman, 1996; Watt, and Zepeda, 2012).

The Obama administration sought to change the security agenda of the U.S. by de-securitizing the drug war (Bagley, Rosen, and Kassab 2015). President Obama ended the war on drugs in 2009. Gil Kerlikowske, the drug czar during the Obama administration, contended: "We should stop using the metaphor about the war on drugs." He asserted that people in the United States view a war on drugs as a war on citizens: "People look at it as a war on them, and frankly we're not at war with the people of this country" (quoted in Sullivan, 2009). While the Obama government ended the war on drugs, at least in terms of rhetoric, the administration did not promote drug legalization. Kerlikowske stated, "The discussion about legalization is not a part of the president's vocabulary under any circumstances and it's not a part of mine" (quoted in Sullivan, 2009).

The Obama government also reversed some of the previous policies, particularly the mandatory minimum sentences for crack cocaine because the disparity for sentencing between crack and powder cocaine was 100 to 1.

Today, the disparity is 18 to 1 (Newman, 2017; Anderson, Kling, and Stith, 1999; Coyle, 2002). The Obama government also stressed prevention instead of incarceration and emphasized the need to increase access to treatment for individuals suffering from drug addiction. The White House's "A drug policy for the 21<sup>st</sup> century" highlights this approach:

*Today, about 22 million Americans need treatment for a substance use disorder, and yet only 2 million—about 1-in-10—actually receive the treatment they need. This is unacceptable. Research shows that addiction is a disease from which people can recover. In fact, success rates for treating addictive disorders are roughly on par with recovery rates for other chronic diseases such as diabetes, asthma, and hypertension (White House, No Date).*

In summary, the Obama administration stressed the need to invest resources in combating addiction through treatment and rehabilitation as opposed to only focusing on supply-side strategies designed to interdict drugs.

## States' Rights, Drug Policies, and the Ensuing Consequences

The 50 states in the United States are quite different not only in terms of size but also in terms of political ideology. California, for instance, is much more liberal than states like Texas and Arkansas. Even within states, there are differences between counties and cities that are more liberal and others that are more conservative. States disagree with the federal government over many different policies and laws (e.g. healthcare, immigration, and climate change—among other issues) (Friedman, 2012; Joppke, 1998). These political differences have resulted in the legalization of marijuana for recreational usage in certain states. As of November 2017, eight states in the U.S. have legalized marijuana: Alaska, California, Colorado, Maine,

Massachusetts, Nevada, Oregon, and Washington. Such reforms occurred at the ballot box as voters approved initiatives to legalize the substance. Moreover, 29 states and Washington, D.C. have legalized medical marijuana (Gaffey, 2017; Cerdá, Wall, Keyes, Galea, and Hasin, 2012).

TABLE 1: STATES THAT HAVE LEGALIZED MARIJUANA FOR RECREATIONAL USAGE

Washington	Legalized in 2012
Oregon	Legalized in 2012
Colorado	Legalized in 2012
Alaska	Legalized in 2015
Massachusetts	Legalized in 2016
Maine	Legalized in 2016
Nevada	Legalized in 2016
California	Legalized in 2016

Source: Created by authors with data from Steinmetz, K. 2016. "These States Just Legalized Marijuana." *Time*; Smith, A. 2012. "Marijuana legalization passes in Colorado, Washington." *CNN*.

The legalization of marijuana for recreational and medicinal use creates a quandary for the United States as marijuana remains illegal at the federal level (Schwartz, 2013; O'Hear, 2004; Kamin, 2013). Specifically, the Marijuana Tax Act of 1937 made it illegal to transfer or possess marijuana (Musto, 1972; Galliher, and Walker, 1977). Furthermore, the Controlled Substance Act (CSA) regulates controlled substances and places them into different categories (Drug Enforcement Administration, 2010). Violators of federal drug laws can be prosecuted by various agencies, such as the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Drug Enforcement Administration (DEA), or the U.S. Treasury Department.

A federal system means that states have different laws regarding drug possession. In Florida, for instance, it is a

first-degree misdemeanor for an individual to possess up to 20 grams of marijuana. This, however, does not include medical marijuana. A person caught possessing more than 20 grams of marijuana can be charged with a third-degree felony possession (Florida Drug Possession Laws, No Date). On the other hand, possession of marijuana in Texas can be a "Class B" misdemeanor and violators can serve 180 days in jail, pay a fine of no more than \$10,000, or both pay a fine and serve a jail term. The penalties vary depending on the case, and individuals could be sentenced to life in prison (Texas Drug Possession Laws, No Date). In sum, there are dramatic differences between states regarding the punishment for drug possession. More conservative states, such as Texas, have much harsher laws than more liberal states.

In 2014, voters in California passed proposition 14, which made significant changes to the punishment of offenses for drug possession. Many drug crimes are punished as misdemeanors, which means that one can be sentenced up to 365 days in California county jails. Having more than 28.5 grams of marijuana can result in a \$500 fine, a person being incarcerated for six months, or both a fine and incarceration. It is legal for someone to have 28.5 grams of marijuana or less if this individual is 21 years of age or older. Individuals 18 and younger caught possessing such quantities of drugs must perform community service and complete a course on drug education (California Drug Possession Laws, No Date).

The tensions between the state and federal governments will need to be resolved in the court system. The United States legal system is quite complicated due to the nature of federalism. The federal court system has one Supreme Court, 13 circuit courts, and 94 district courts. Moreover, the state courts have trial and appeal courts as well as a state Supreme Court (Posner, 1999; Farnsworth, 2010; Warren, 2011). Litigation over marijuana could result in a decade of lawsuits that will be very costly. It is quite possible that more states will legalize either marijuana for recreational purposes or medical marijuana. This

suggests that by 2025 the United States could have 25 states that have legalized marijuana and another 25 that have made it illegal. The result could be a growing black market. It is also possible that states that have legalized marijuana could start exporting the product to other states that have not legalized the substance. In addition, the U.S. could begin to export marijuana to countries like Mexico, which could fuel organized crime and criminal activities.

Intricately linked with drug policy is the prison system. The U.S. faces major challenges with its prison population (Alexander, 2012; Caulkins, and Chandler, 2006; Moore, and Elkavich, 2008). This country has seen a drastic increase in its prison population since President Nixon declared the war on drugs in 1971 (Pettit, and Western, 2004). As of 2014, the U.S. has more than 2.2 million people in prison and incarcerates more people than any other country in the world. This country also has a higher incarceration rate per 100,000 inhabitants than any other nation (Alexander 2012). Today, 50 percent of the people in federal prisons are incarcerated for drug charges. In 2015, law enforcement arrested 1,488,707 people for violating drug laws. In the same year, 643,121 individuals were arrested for breaking marijuana laws. The majority—89 percent—were arrested for possession (DPA, No Date).

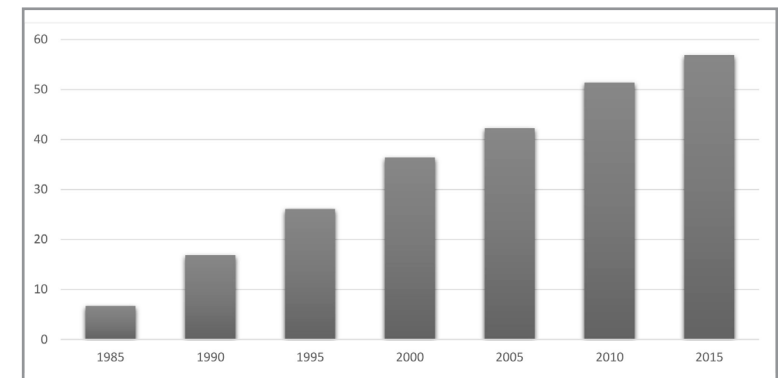
The cost of incarceration is very expensive (Pattillo, Western, and Weiman, 2004; Clear, and Frost, 2015). For example, it costs more than \$70,000 per year to incarcerate someone in the State of California. According to the Legislative Analyst's Office (2016), security per inmate costs \$32,019, while health care per inmate is \$21,582. In addition, there are other expenses: facility operations and records (\$7,025); administration (\$4,171); inmate food and activities (\$3,484); and rehabilitation programs (\$2,437). The costs of housing an inmate in California is expected to increase to \$75,560 per year in 2017 (Los Angeles Times, 2017).

State expenditures on corrections have spiked over time (Stephan, 1999; Kyckelhahn, 2012). In 1985, for in-

stance, state governments spent \$6.7 billion on corrections. By 2000, the amount spent on corrections proliferated to \$36.4 billion. Yet in 2015, state corrections cost \$56.9 billion (see figure 1). Not only are the incarceration costs expensive, but the recidivism rates are high (Travis, 2005; Petersilia, 2003; Spohn, and Holleran, 2002). Figure 2 shows the variance that exists among states in terms of the cost per prisoner. In Virginia, for instance, it cost \$21,299 per inmate in 2015. In the same year, Vermont spent \$57,615 per inmate while Massachusetts expended \$55,170 per prisoner. Some states want to experiment with alternatives to jail and prison because of the high costs of incarceration. Non-violent offenders arrested for drug charges could be sent to educational programs, including vocational training (Nadelmann, 1989; Young & Belenko, 2002; Lang, 2000).

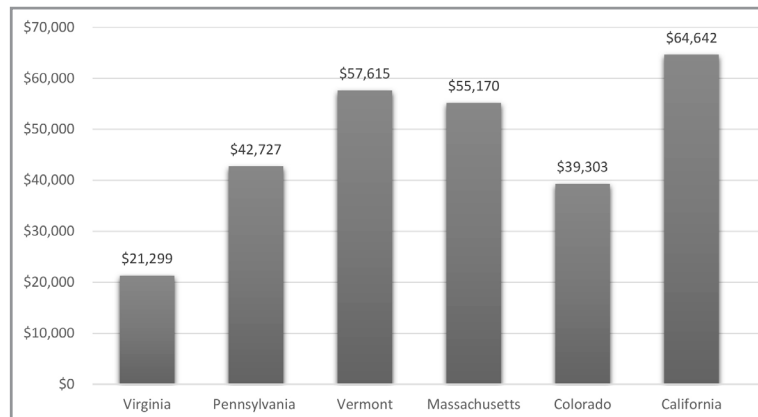
The revolving door that former felons face because of the obstacles of finding employment, housing, and educational opportunities after serving time in prison cre-

FIGURE 1: STATE EXPENDITURES ON CORRECTIONS  
(BILLIONS OF DOLLARS)



Source: Created by authors with data from The Sentencing Project, "Fact sheet: Trends in U.S. Corrections;" National Association of State Budget Officers (1985-2015). State Expenditure Report Series. Washington, DC: National Association of State Budget Officers.

FIGURE 2: COST PER INMATE (2015)



Source: Created by authors with data from the Vera Institute of Justice.

ate various challenges (Alexander, 2012; Roberts, 2003; Clear, 2009). Policymakers, both Republicans and Democrats, have discussed the need for alternatives to prison for people facing drug charges. States have also created drug courts. The goal of such courts is to focus on rehabilitating individuals who have violated drug laws as opposed to trying the case (Belenko, 1998).

## The Trump Administration's Drug Policies: National and Subnational Challenges

Trump ran for president on a "law and order" platform. While the U.S. has a federal system of government and federal laws trump state laws, it is important to note that the states have a great deal of power in this country. The founding fathers feared the concentration of power at the federal level as they wanted to avoid a dictator. Thus, the system is designed so that states have significant power and autonomy. This is different than other countries (e.g.

Mexico) where power is concentrated at the federal level (Elazar, 1972; McGinnis, and Somin, 2004). The current administration has discussed how the Republican Party is a states' rights party. Sean Spicer, the former White House Press Secretary, stated: "We are a states' rights party. The president in a lot of issues believes that these issues are states' rights issues." However, the White House later contradicted such statements contending that the government will prosecute states who legalize marijuana (Taner, 2017).

The Trump administration has indicated that it will take a hardline position against marijuana. Attorney General Sessions is asking for harsher sentences for low level drug offenders. It, however, is important to note that the previous Attorney General, Eric Holder, released a memo in 2013 advising that prosecutors should not seek mandatory minimum sentencing for non-violent drug offenders in order to reduce the prison population. In the directive issued by Sessions, he argues: "This policy affirms our responsibility to enforce the law, is moral and just, and produces consistency." Sessions advocates for the need to use the mechanisms provided by Congress to address these crimes. He maintains that...

*[t]his policy fully utilizes the tools Congress has given us. By definition, the most serious offenses are those that carry the most substantial... sentence, including mandatory minimum sentences (quoted in Johnson, 2017).*

Furthermore, Trump faces a major challenge with the opioid epidemic in the U.S. In May 2017, President Trump stated,

*So solving the drug crisis will require cooperation across government and across society, including early intervention to keep America's youth off this destructive path. We must work together, trust each other, and forge a true partnership based on the common ground of cherishing human life (White House, 2017).*

The Trump administration contended that it would decrease the budget of the Office of National Drug Control Policy (ONDCP) by 95 percent. Both Republicans and Democrats responded to such actions. The Democratic National Committee released a statement, contending:

*This is a cruel betrayal by Trump. Throughout the campaign, Trump promised communities ravaged by opioid addiction that he would come to their aid. That was a lie. Not only does Trump's health bill jeopardize services for people in need of opioid treatment and once again allow companies to deny care by labeling addiction as a pre-existing condition, today he announced that he wants to cut nearly 95% of the funds for the main office in charge of fighting the opioid epidemic (quoted in Rubin, 2017).*

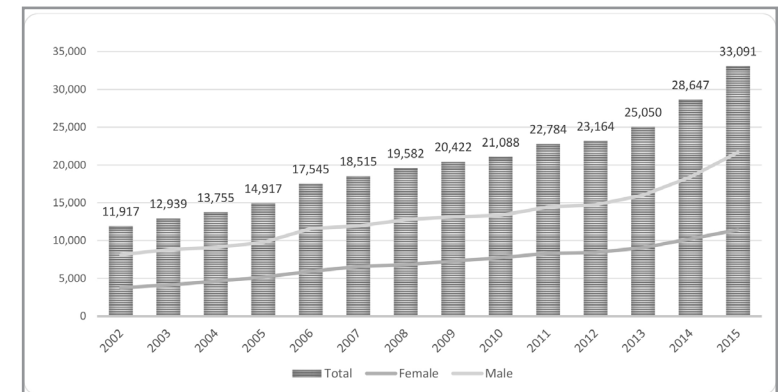
Rob Portman, a Republican Senator from Ohio, also expressed his concerns over such practices, stating:

*I've known and worked with our drug czars for more than 20 years and this agency is critical to our efforts to combat drug abuse in general, and this opioid epidemic, in particular. This office supports the Drug Free Communities Act, legislation I authored in 1997 which has provided more than \$1 billion to community drug coalitions around the country over the last 20 years as well as the High Intensity Drug Trafficking Areas program, which has helped states like Ohio that are ground zero for this problem. We have a heroin and prescription drug crisis in this country and we should be supporting efforts to reverse this tide, not proposing drastic cuts to those who serve on the front lines of this epidemic (quoted in Rubin, 2017).*

The number of opioid emergency room visits or hospital admissions per day in the United States has proliferated from 1,800 in 2005 to 3,500 in 2014 (Achenbach and Keating, 2017). There has been a rise in the number of drug poisoning deaths involving heroin by 248 percent from 2010 to 2014 (DEA, 2016). By 2015, 12,989 people

died from heroin (Achenbach, and Keating, 2017). Some states have experienced spikes in heroin-related deaths in recent years. Mississippi, for example, had a 65.2 percent increase in heroin-related deaths when compared to the previous year. Florida also witnessed a 64.8 percent increase in heroin-related deaths when comparing 2015 to the previous year (Horowitz, 2016). Figure 3 shows the rise in deaths from opioid overdoses. Figure 3 also indicates that there has been a steady increase in the number of deaths for both males and females. The total number of opioid overdoses in 2002 was 11,917. By 2015, the number of total deaths from opioid overdoses increased to 33,091 (see figure 3).

FIGURE 3: DEATHS FROM OPIOID OVERDOSES



Source: Created by authors with data from National Center for Health Statistics.

Attorney General Jeff Sessions has promoted a hard-line drug policy and insisted that federal prosecutors seek the maximum penalties even though public opinion in the U.S. has evolved about mandatory prison sentences for non-violent drug crimes (Johnson, 2017). In 2001, for example, 47 percent of the population responded that it was a "good thing" that some states have shifted away from

mandatory prison sentences for drug crimes that are non-violent in nature. In 2014, the percentage of people that considered this a “good thing” spiked to 63 percent, while 32 percent contended that it was a bad thing (Pew Research Center, 2014).

Moreover, President Trump initially proposed a budget that would cut resources for key drug policy program areas. The new budget, which is part of his policy to repeal and replace Obamacare, would eliminate treatment programs for addiction in both general populations and within prisons. In February 2014, 67 percent of the country believed that the government should concentrate on providing treatment to drug users. On the other hand, 26 percent contended that the government should focus on prosecuting drug users (Pew Research Center, 2014; Room, 2014). In addition, unemployment in underrepresented minority communities remains higher than the national average (Kochhar, 2008). The Trump administration has proposed decreasing the budget in areas that will impact inner city populations who receive assistance through these programs. Rather than addressing these kind of drug problems over the next few years, it is likely that the U.S. will experience increases in every category if a sound policy is not implemented.

As of November 2017, the current administration has not addressed how society can reincorporate former felons into civilian life. Many scholars have studied the challenges that ex-felons face upon attempting to reinsert themselves into society (Mauer, 2001; Yates, and Fording, 2005; Roberts, 2003). First, ex-felons are denied access to public housing. Convicted felons often have a difficult time finding housing as individuals are screened during background checks prior to renting an apartment or house (Carey, 2004; Alexander, 2011; Schneider, 2010). Second, former felons are denied access to student loans, which makes it difficult for someone to learn new skills through education programs. Third, felons face challenges finding employment because of their criminal records (Saxonhouse, 2003). Scholars have examined the high levels of

discrimination that occurs as people are required to disclose their criminal records when applying to jobs (Henry, and Jacobs, 2007; Blumstein, and Nakamura, 2009). Fourth, felons are denied the right to vote in certain states (Alexander, 2012; Mauer, and Chesney-Lind, 2002; Segall, 2011).

Since the Trump administration's approach to drug policy is hardline in nature it is also likely that the U.S. will witness increases in incarceration, particularly given the absence of drug treatment programs. The U.S. could also be vulnerable to the resurgence of harder drugs. While the U.S. is experiencing an opioid epidemic, it is possible that increases in the use of crack cocaine will occur. As of November 2017, there remains a lack of clarity about the Trump administration's policies designed to address such public health problems. While President Trump declared the opioid crisis as a public health emergency, he has not requested any funding to address this issue (Hirschfeld Davis, 2017). The speech acts of the administration suggest that the U.S. is moving back to the period of harsh punishment for drug law violators. This could create major tensions between the states and the federal government over the issue of punishment pertaining to drug possession.

## Conclusion

The U.S. has a federal system of government where the states have tremendous power. Citizens in certain states started to promote changes in drug policies at the grassroots level. Such movements led to ballot initiatives where people voted whether they wanted to legalize marijuana for recreational usage and or medical marijuana. The legalization of marijuana at the state level has created a conundrum for the federal government because this substance is illegal at the federal level. The Obama government ended the war on drugs, at least in terms of rhetoric, in 2009. While President Obama did not support the legalization of marijuana, his administration vowed not

to have federal authorities prosecute states that legalized this substance.

On the other hand, the Trump administration has sought to elevate drugs on the security agenda of the U.S. As of November 2017, it appears that the U.S. government will continue the hardline approach against drug consumption under the Trump administration. There are growing forces that suggest that instead of jail time for drug addicts, court monitored treatment and rehabilitation programs should be implemented. Some scholars and policy analysts believe that drugs should be treated more leniently with first offenders and people who have committed non-violent crimes (Lang & Belenko, 2000; Nadelman, 1989; Peters & Kearns, 1992). This, however, requires sound treatment options. Given the aforementioned challenges, it is possible that the U.S. will see a resurgence of drug abuse without a sound policy solution. The opioid epidemic requires sufficient resources aimed at funding programs designed to treat and rehabilitate addicts (Volkow, Frieden, Hyde, & Cha, S. S., 2014). This could lead to increases in criminal rates as people who have serious addiction problems may resort to criminal activities to find the necessary money to buy drugs.

Finally, it is highly likely that there will be lawsuits over the legalization of marijuana if consumers in states are arrested by federal law enforcement for violating the country's marijuana laws. Such litigation could last for years before a high-level court will make a ruling on these issues.

## Bibliography

Achenbach, J. and D. Keating, (2017) "In just one year, nearly 1.3 million Americans needed hospital care for opioid-related issues" in *The Washington Post* [On line] Available in: <https://www.washingtonpost.com/news/to-your-health/wp/2017/06/20/in-just-one-year-nearly-1-3-million-americans-needed-hospital-care-for-opioid-related-issues/> [Consulted September 10, 2017]

Alexander, M., (2011) "The New Jim Crow" in *Ohio St. J. Crim. L.*, 9, 7.

Alexander, M. (2012) *The new Jim Crow: Mass incarceration in the age of colorblindness*. New York: The New Press.

Anderson, J. M.; Kling, J. R. and K. Stith, (1999) "Measuring interjudge sentencing disparity: Before and after the federal sentencing guidelines" in *The Journal of Law and Economics*, 42(S1), 271-308.

Associated Press, (2017) "At \$75,560, housing a prisoner in California now costs more than a year at Harvard" in *Los Angeles Times* [On line] Available in: <http://beta.latimes.com/local/lanow/la-me-prison-costs-20170604-htmlstory.html> [Consulted September 29, 2017]

Bagley, B. M., and J. D. Rosen, (2015) *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas today*. United State: University Press of Florida.

Bagley, B. M., (1988) "The new hundred years war? US national security and the war on drugs in Latin America" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30(1), 161-182.

Bagley, B. M.; Rosen, J. D. and H. S. Kassab, (2015) *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-first Century*. Maryland: Lexington books.

Bertram, E., et al., (1996) *Drug war politics: The price of denial*. California: Univ of California Press.

Belenko, S., (1998) "Research on drug courts: A critical review" in *National Drug Court Institute Review*, 1(1): 1-42.

Blumstein, A. and K. Nakamura, (2009) "Redemption in the presence of widespread criminal background checks" in *Criminology*, 47(2), 327-359.

Bourgois, P., (2003) "Crack and the political economy of social suffering" in *Addiction Research & Theory*, 11(1): 31-37.

Buzan, B.; Wæver, O. and J. De Wilde, (1998) *Security: a new framework for analysis*. Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Carey, C. A., (2004) "No second chance: People with criminal records denied access to public housing" in *U. Tol. L. Rev.*, (36): 545.

Carpenter, T. G., (2014) *Bad neighbor policy: Washington's futile war on drugs in Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Caulkins, J. P. and S. Chandler, (2006) "Long-run trends in incarceration of drug offenders in the United States" in *Crime & Delinquency*, 52(4): 619-641.

Cutrona, S. A., (2017) *Challenging the Us-led War on Drugs: Argentina in Comparative Perspective*. New York: Routledge.

Cerdá, M., et al., (2012) "Medical marijuana laws in 50 states: investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence" in *Drug and alcohol dependence*, 120(1): 22-27.

Chabat, J., (2010) *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Internacionales.

Clear, T. R., (2009) *Imprisoning communities: How mass incarceration makes disadvantaged neighborhoods worse*. New York: Oxford University Press.

Clear, T. R. and N. A. Frost, (2015) *The punishment imperative: The rise and failure of mass incarceration in America*, New York: NYU Press.

Coyle, M., (2002) *Race and class penalties in crack cocaine sentencing*. Washington, DC: Sentencing Project.

Crandall, R., (2002) "Clinton, Bush and Plan Colombia" in *Survival*, 44(1): 159-172.

DEA, (2016) *National Heroin Threat Assessment Summary – Updated*. DEA. Washington, DC.

Dion, M. L. and C. Russler, (2008) "Eradication efforts, the state, displacement and poverty: explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia" in *Journal of Latin American Studies*, 40(3): 399-421.

Drug Enforcement Administration, (2010) *Title 21 United States Code (USC) Controlled Substances Act*.

Drug Policy Alliance (DPA), (2017) *Drug War Statistics* [On line] Available in: <http://www.drugpolicy.org/issues/drug-war-statistic> [Consulted September 10, 2017]

Elazar, D. J., (1972). *American federalism: A view from the states*. New York: Crowell.

Farnsworth, E. A., (2010) *An introduction to the legal system of the United States*. New York : Oxford University Press.

Find Law, (2017) *California Drug Possession Laws* [On line] Available in: <http://statelaws.findlaw.com/california-law/california-drug-possession-laws.html> [Consulted July 2017]

Find Law, (2017) *Florida Drug Possession Laws* [On line] Available in: <http://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-drug-possession-laws.html> [Consulted: July 2017]

Friedman, B., (2012) "Obamacare and the court: Handing health policy back to the people" in *Foreign Affairs*, 91 (5): 87-98.

Friman, H. R., (1996) *Narcodiplomacy: exporting the US war on drugs*, New York: Cornell University Press.

Gaffey C., (2017) "Pot for Pain: Medical Marijuana for Veterans Blocked as Republicans Shoot Down Bill, but it Could Still Happen" in *Newsweek* [On line] Available in: <http://www.newsweek.com/pot-pain-medical-marijuana-veterans-affairs-642684> [Consulted September 20, 2017]

Gallagher, J. F. and A. Walker, (1977) "The puzzle of the social origins of the Marijuana Tax Act of 1937" in *Social Problems*, 24(3): 367-376.

Galston, W. A. and E. J. Dionne Jr, (2013) "The new politics of marijuana legalization: why opinion is changing" in *Governance Studies at Brookings*: 1-17.

Hawdon, J. E., (2001) "The role of presidential rhetoric in the creation of a moral panic: Reagan, Bush, and the war on drugs" in *Deviant Behavior*, 22(5), 419-445.

Henry, J. S. and J. B. Jacobs, (2007) "Ban the box to promote ex-offender employment" in *Criminology & Public Policy*, 6(4): 755-761.

Hirschfeld Davis, J., (2017) "Trump Declares Opioid Crisis a 'Health Emergency' but Request no Funds" in *The New York Times* [On line] Available in: [https://www.nytimes.com/2017/10/26/us/politics/trump-opioid-crisis.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/10/26/us/politics/trump-opioid-crisis.html?_r=0) [Consulted September 5, 2017]

Horowitz, E., (2016) "The heroin epidemic is spreading" in *Boston Globe*. [On line] Available in: <https://www.bostonglobe.com/metro/2016/12/22/the-heroin-epidemic-spreading/xA6vxWHhGMncXW6xfDCzFI/story.html> [Consulted September 29, 2017]

Inciardi, J. A., (1986) *The war on drugs: Heroin, cocaine, crime, and public policy* (Vol. 1). Palo Alto, CA: Mayfield Publishing Company.

Inciardi, J. A., (1992) *The war on drugs II: The continuing epic of heroin, cocaine, crack, crime, AIDS, and public policy* (Vol. 2). McGraw-Hill Humanities, Social Sciences & World Languages.

Johnson, K., (2017) "Attorney General Jeff Sessions enacts harsher charging, sentencing policy" in *USA Today* [On line] Available in: <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/05/12/attorney-general-jeff-sessions-enacts-harsher-charging-sentencing-policy/101571324/>, [Consulted September 29, 2017]

Joppke, C., (1998) "Why liberal states accept unwanted immigration" in *World politics*, 50(2): 266-293.

Kamin, S., (2013) "Medical marijuana in Colorado and the future of marijuana regulation in the United States" in *McGeorge Law Review*, Vol. 43: 147-167

Kassab, H. S. and J. D. Rosen, (Eds.), (2016) *The Obama doctrine in the Americas*. Maryland: Lexington Books.

Kassab, H. S., (2017) *Prioritization Theory and Defensive Foreign Policy: Systemic Vulnerabilities in International Politics*, New York: Palgrave Macmillan:171-195.

Kochhar, R., (2009) *Unemployment rises sharply among Latino immigrants in 2008*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.

Kyckelhahn, T., (2012) "State corrections expenditures" in *FY 1982-2010*. Bulletin No. NCJ, 239672.

Lang, M. A. and S. Belenko, (2000) "Predicting retention in a residential drug treatment alternative to prison program" in *Journal of Substance Abuse Treatment*, 19(2), 145-160.

Legislative Analyst's Office (LAO), (2016) "How much does it cost to incarcerate an inmate?" LAO.

Mauer, M. and M. Chesney-Lind, (2002) *Invisible punishment*. New York: The New.

Mauer, M., (2001) "The causes and consequences of prison growth in the United States" in *Punishment & Society*, 3(1): 9-20.

MacCoun, R. J. and P. Reuter, (2001) *Drug war heresies: Learning from other vices, times, and places*. Cambridge University Press.

McGinnis, J. O. and I. Somin, (2004) "Federalism vs. States' Rights: A Defense of Judicial Review in a Federal System" in *Nw. UL Rev.*: 99-89.

Moore, L. D. and A. Elkavich, (2008) "Who's using and who's doing time: incarceration, the war on drugs, and public health" in *American Journal of Public Health*, 98(5), 782-786.

Musto, D. F., (1999) *The American disease: Origins of narcotic control*. Oxford University Press.

Musto, D. F., (1972) "The marihuana tax act of 1937" in *Archives of General Psychiatry*, 26(2): 101-108.

Nadelmann, E. A., (1989) "Drug prohibition in the United States: Costs, consequences, and alternatives" in *Science*, 245(4921): 939-947.

Nadelmann, E. A., (1990) "Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society" in *International Organization*, 44(4): 479-526.

Nadelmann, E. A., (1988) "US drug policy: A bad export" in *Foreign Policy*, (70): 83-108.

Newman, T., (2017) "Looking Back: President Obama's Historic Efforts to Roll Back the Drug War and Tackle Mass Incarceration" in *Drug Policy Alliance*.

O'Hear, M. M., (2004) *Federalism and Drug Control*.

Pattillo, M.; Western, B. and D. Weiman, (Eds.), (2004) *Imprisoning America: The social effects of mass incarceration*. Russell Sage Foundation.

Pettit, B. and B. Western, (2004) "Mass imprisonment and the life course: Race and class inequality in US incarceration" in *American sociological review*, 69(2): 151-169.

Peters, R. H. and W. D. Kearns, (1992) "Drug abuse history and treatment needs of jail inmates" in *The American journal of drug and alcohol abuse*, 18(3): 355-366.

Petersilia, J., (2003) *When prisoners come home: Parole and prisoner reentry*. Oxford University Press.

The Pew Research Center, (2014) "America's New Drug Policy Landscape" in *The Pew Research Center*.

Posner, R. A., (1999) *The Federal Courts*. Massachusetts: Harvard University Press.

Reeves, J. L. and R. Campbell, (1994) *Cracked coverage: Television news, the anti-cocaine crusade, and the Reagan legacy*. North Carolina: Duke University Press.

Reinarman, C. and H. G. Levine, (Eds.), (1997) *Crack in America: Demon drugs and social justice*. Univ of California Press.

Roberts, D. E., (2003) "The social and moral cost of mass incarceration in African American communities" in *Stan. L. Rev.*, (56): 1271.

Room, R., (2014) "Legalizing a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and beyond" in *Addiction*, 109(3): 345-351.

Rubin, J., (2017) "Trump's hypocrisy on the opioid epidemic sees bipartisan outrage — and rightfully so" in *The Washington Post* [On line] Available in: [https://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2017/05/05/trumps-hypocrisy-on-the-opioid-epidemic-earns-bipartisan-outrage-and-rightfully-so/?utm\\_term=.960a161d43cd](https://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2017/05/05/trumps-hypocrisy-on-the-opioid-epidemic-earns-bipartisan-outrage-and-rightfully-so/?utm_term=.960a161d43cd) [Consulted September 1, 2017]

Saxonhouse, E., (2003) "Unequal protection: Comparing former felons' challenges to disenfranchisement and employment discrimination" in *Stan. L. Rev.*, (56): 1597.

Segall, J., (2011) "Mass incarceration, ex-felon discrimination & black labor market" in *U. Pa. JL & Soc. Change*, (14): 159.

Schneider, M. L., (2010) "From criminal confinement to social confinement: Helping ex-offenders obtain public housing with a certificate or rehabilitation" in *New Eng. J. on Crim. & Civ. Confinement*, (36): 335.

Schwartz, D. S., (2013) "High federalism: Marijuana legalization and the limits of federal power to regulate states" in *Cardozo Law Review*, 35 (567): 567- 641.

Smith, W. F., (1991) *Law and Justice in the Reagan Administration*. Stanford, California: The Hoover Institution Press.

Spohn, C. and D. Holleran, (2002) "The effect of imprisonment on recidivism rates of felony offenders: A focus on drug offenders" in *Criminology*, 40(2): 329-358.

Stephan, J. J., (1999) *State prison expenditures. US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics*.

Stritzel, H., (2007) "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond" in *European Journal of International Relations*, 13(3): 357-383.

Sullivan, A., (2009) "U.S. drug czar calls for end to 'war on drugs'" in *Reuters* [On line] Available in: <https://www.reuters.com/article/us-usa-drugs-czar-interview/u-s-drug-czar-calls-for-end-to-war-on-drugs-idUSTRE55750K20090608> [Consulted September 15, 2017]

Tanner, M., (2017) "Marijuana Policy Is Best Left Up to the States" in *The National Review* [On line] Available in: <http://www.nationalreview.com/article/445289/marijuana-policy-states-rights-issue> [Consulted September 29, 2017]

The White House, (2017) *A drug policy for the 21st century* [On line] Available in: <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/287066> [Consulted the September 1, 2017]

Travis, J., (2005) *But they all come back: Facing the challenges of prisoner reentry*. Washington, DC: The Urban Institute Press.

Trump, D., (2017) "Remarks by President Trump in Listening Session on Opioids and Drug Abuse" in *The White House, March 29, 2017* [On line] Available in: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-listening-session-opioids-drug-abuse/> [Consulted the September 1, 2017]

Volkow, N. D., et al., (2014) "Medication-assisted therapies—tackling the opioid-overdose epidemic" in *New England Journal of Medicine*, 370(22): 2063-2066.

Warren, C., (2011) *The Supreme Court in United States History* (Vol. 1), New York, Cosimo, Inc.

Yates, J. and R. Fording, (2005) "Politics and state punitiveness in black and white" in *The Journal of Politics*, 67(4): 1099-1121.

Young, D. and S. Belenko, (2002) "Program retention and perceived coercion in three models of mandatory drug treatment" in *Journal of Drug Issues*, 32(1): 297-328.

Watt, P. and R. Zepeda, (2012) *Drug War Mexico: Politics, Neoliberalism and Violence in the New Narcoeconomy*, London-New York: Zed Books.

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 7 de noviembre de 2017

# La acción climática global de los gobiernos locales en Norteamérica: marco de acción política desde una perspectiva histórica

Leonardo Díaz Abraham <sup>1</sup> y Rodrigo R. Gómez G.<sup>2</sup>  
*Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa*

## Resumen:

Esta colaboración da cuenta de la relación entre el cambio gradual y efectivo de modelo político y económico en gran parte del continente, y la proliferación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en al menos las últimas tres décadas, haciendo especial énfasis en la política medioambiental. Partiendo de un breve recuento histórico de la participación de los gobiernos subnacionales en la discusión y negociación de políticas climáticas se intenta llegar a un punto de análisis que explique al menos en parte cómo es que hemos llegado a inicios del Siglo XXI a un escenario en el que casi 400 ciudades estadounidenses deciden rebelarse contra su gobierno federal firmando un acuerdo para mantener a sus ciudades dentro de los compromisos firmados en la COP21 en París, muy a pesar de la decisión del actual presidente de los Estados Unidos de retirar a su nación de dichos acuerdos. Esta perspectiva amplia busca contribuir a la comprensión de los elementos que han “empujado” la participación proactiva de gobiernos subnacionales en las RRII contemporáneas y su potencial para la efectiva y perdurable cristalización de acuerdos globales sobre una base territorial concreta.

**Palabras clave:** *globalización, descentralización, acción internacional, gobiernos locales.*

## Abstract:

This collaboration focuses on the relationship between the gradual and effective change of political and economic model in the continent, and the proliferation of international relations of subnational governments in the past three decades, with special emphasis on environmental policy. It takes as point of departure a brief historical review of the participation of subnational governments in the discussion and negotiation of climate policy, explaining how it is that we have arrived at the beginning of the 21st century to a scenario in which almost 400 American cities decided to rebel against their federal government signing an agreement to keep their cities within the commitments signed at COP21 in Paris. This broad perspective seeks to contribute to the understanding of the elements that have “pushed” the proactive involvement of subnational governments in the contemporary IIRR and its potential for the effective and enduring crystallization of global agreements on a territorial basis.

**Keywords:** *Globalization, decentralization, international action, local governments.*

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Ciudad de México.

<sup>2</sup> Doctorando del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Ciudad de México.

## Introducción

A partir del final de la Guerra Fría, el entorno internacional experimentó un vigoroso y firme proceso de transformación que ha propiciado condiciones para la evolución de factores más o menos constantes que han llevado a las ciudades, gobiernos locales e intermedios a involucrarse y ser involucrados en asuntos que antes fueron considerados totalmente ajenos a la esfera de su competencia. En este sentido, es posible considerar como parteaguas la Conferencia Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro en 1992. La estrategia consensada por más de 170 países e impulsada por la ONU, tenía como objetivo el fomentar prácticas de desarrollo sustentable, con la orientación de un plan de acción conjunto multinivel. A este compromiso global se le dio el nombre de Agenda 21. Para entonces, se evidenció que en buena medida la solidez de los compromisos y objetivos contenidos en la Agenda 21, dependía de la formación de una plataforma de interacción inclusiva y plural con la implicación de una importante variedad de actores públicos, privados y sociales. Esto, en razón de su capacidad para influir de forma determinante en la construcción y cumplimiento de los indicadores, así como para la materialización de objetivos y metas consensados como parte de la estrategia global trazada en ese entonces.

Veinticinco años después de la Conferencia de Río, los procesos de descentralización en gran parte del planeta han dado voz y presencia a las autoridades locales en las conferencias mundiales y en los acuerdos internacionales de mayor alcance. Así se ha visto que los gobiernos subnacionales son socios estratégicos para concretar los compromisos en el ámbito internacional. Hoy en día, las ciudades, municipalidades y estados en entornos descentralizados –particularmente bajo la forma de organización política federal- pueden incluso diferir del poder ejecutivo central y de su percepción del entorno mundial, sobre la base de su legitimidad conseguida por la vía de las urnas y sobre una base territorial para la distribución del

poder político y su ejercicio. En esta contribución partimos de la premisa que desde una perspectiva histórica la construcción de estrategias para enfrentar la problemática medioambiental global ha involucrado gradualmente a las autoridades de las ciudades hasta convertirlas en actores clave para la mitigación y resiliencia de los efectos del cambio climático.

Esto lo hemos presenciado en las últimas semanas en Norteamérica. Después que a principios de junio el presidente D. Trump anunciará el retiro de Estados Unidos como parte del Acuerdo de París, un importante número de alcaldes –tanto demócratas como republicanos- anunciaron que los gobiernos de sus ciudades adoptarían por cuenta propia los compromisos del histórico acuerdo que se enfoca en buena medida en la disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (Walker, 2017). Cabe señalar que los Estados Unidos juega un papel determinante al ser, después de China, el mayor emisor de GEI a nivel mundial, especialmente en los sectores de energía y agricultura (Levin y Rich, 2017:23-25).

Estas formas de representación permiten y alientan a que las comunidades políticas encuentren formas propias para la conducción de los asuntos públicos de su demarcación. En este caso en particular, frente al ejercicio de la política exterior y frente al cumplimiento de los acuerdos internacionales contraídos por el propio poder central o nacional. Bajo este orden de ideas, es claro que en general la falta de coordinación entre niveles de gobierno obra en contra de la propia acción ambiental hacia los objetivos de la agenda global. Especialmente, es perceptible en la celeridad en la puesta en marcha de acuerdos tardíos y alcanzados a contramarcha, como es el caso del Acuerdo de París, es una condición esencial para desplegar la acción positiva.

Estas estrategias de amplio espectro y de respuesta inmediata, como el Acuerdo de París, son fundamentales para el diseño y consenso de agendas públicas de acción climática que a su vez orientan las políticas públicas transversales y en los distintos niveles de gobierno. No

obstante, si el poder ejecutivo central o federal –como en el caso estadounidense– contraviene o renuncia a los acuerdos internacionales contraídos previamente, puede afectar seriamente a su vez el ejercicio de gobierno de otros niveles, por ejemplo sobre la incorporación de leyes u ordenanzas, y su articulación en el territorio mediante políticas públicas dentro las esferas de competencia de los gobiernos locales, a bien contraponerse a las dinámicas que ya operan en ese sentido y que suelen ser estrategias globales multiactoral y multinivel.

Como ejemplo, podemos citar la articulación de grupos de trabajo que se forman en el seno de la red Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales Unidos (CGLU) que concentra a más de 240 mil ciudades, regiones y metrópolis y 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales de todo el mundo (CGLU, 2017). En esta red, las ciudades estadounidenses mantienen protagonismo y liderazgo en varios campos, entre ellos la innovación para la resiliencia y el cuidado y defensa del medioambiente.

Desde lo local, se da la construcción de estrategias propias y compartidas que influyen sobre sus comunidades para lograr objetivos en asuntos que son parte de la agenda pública de otros gobiernos localizados dentro y fuera del entorno local y nacional. En esta contribución partimos de la idea que, a diferencia de hace unas cuantas décadas, los gobiernos de las ciudades son, en muchos casos y temas, capaces de mantener mayor certidumbre y congruencia con los tratados y acuerdos internacionales contraídos. Este cuerpo de convenciones representa el andamiaje sobre el que descansa la gobernanza ambiental global, incluso cuando existe una tendencia contraria por parte de la política central o federal. Desde nuestra perspectiva es en este sentido que hay que entender la respuesta de las ciudades estadounidenses a las medidas adoptadas recientemente. Sin duda, por el alcance de su potencial afectación podemos considerar el asunto como de interés público global.

## Los derroteros de la acción internacional de las ciudades, antes y ahora

Los gobiernos de las ciudades se han convertido en aliados clave para lograr avanzar conjuntamente, como Humanidad, en temas de justicia social, combate a la pobreza, generación de modelos de desarrollo sostenible, entre otros asuntos transversales que son medulares y surten efecto en las distintas escalas del territorio de todos los continentes. Para enfrentar esta tarea, como se ha enfatizado, ha sido fundamental la armonización de las relaciones intergubernamentales. Para lo que es deseable la acción concertada, coordinada, complementaria de los poderes del Estado y los niveles de gobierno, así como de los organismos internacionales y naturalmente la sociedad civil. Aunque esta condición de colaboración en realidad no es frecuente. Pues a la luz de la democratización y la descentralización de los gobiernos es común que los actores políticos mantengan una visión diferenciada y heterogénea sobre la política internacional, la importancia en el día a día de los acuerdos internacionales y los medios para alcanzar determinada hoja de ruta como en el caso del Acuerdo climático de París.

La dimensión y la intensidad que han alcanzado las relaciones internacionales de los gobiernos de las ciudades y otras entidades subnacionales invitan a reflexionar sobre la ampliación –o la fragmentación– de la base territorial del interés público sobre lo que ocurre en el extranjero y a nivel global que ahora encuentra expresiones modeladas en el espacio local y no solamente en la política exterior del gobierno central. Esta condición propia de los gobiernos democráticos y descentralizados representa una oportunidad para lograr el cumplimiento de las agendas acordadas por los gobiernos nacionales y que generalmente se integran al ejercicio de su política exterior.

Las causas, las consecuencias y los límites de la expansión de la acción pública mundial se observan como parte de la tendencia general hacia la globalización de las

fuerzas económicas, a la reafirmación de los procesos de redistribución social del poder político, a la concentración de la población mundial en núcleos urbanos y a la búsqueda de nuevas fronteras en la tecnología de la información y la comunicación (TIC), fuerzas que han prosperado a nivel mundial en las últimas décadas.

Las transformaciones que derivaron del cambio de modelo del Estado de bienestar al régimen económico de libre mercado se han materializado desde hace décadas en las distintas dimensiones del territorio y han impactado efectivamente en la distribución del poder político y económico entre agentes. En la era del Estado benefactor, la política exterior obedeció preponderantemente a las razones de estado que blindaban los intereses prioritarios, normalmente identificados y establecidos por la cabeza del poder ejecutivo central y sus dependencias.

A partir de los años ochenta y noventa del siglo pasado se ha observado la proliferación de distintas formas de regulación y gestión de la interdependencia –tales como tratados comerciales, acuerdos y convenciones internacionales- y de dimensiones de la globalización para formar una compleja red de redes que constituye a fin de cuentas el sistema nervioso de lo que entendemos aquí como globalización. Resulta escaso concebir a “lo local” como la categoría opuesta de “lo global”. Se ajusta más a la práctica, la idea que “lo local” es un elemento primero complementario y luego constitutivo del proceso de concreción o materialización de la propia globalización.

Este fenómeno podría ser identificado como la “territorialización” de las fuerzas globales. Este proceso es verificable en las diferentes escalas del territorio, aunque hay puntos nodales con mayor notoriedad como es el caso de las grandes ciudades y las metrópolis. En particular, las fuerzas se intensifican en los puntos de intercambio mundial, sean aéreos, marítimos o terrestres, pues en cualquier caso se articulan como nodos del sistema mun-

do (Heyman 2004) por donde circulan servicios, bienes, personas e ideas.

A la luz de estos cambios, el sentido de las fronteras se ha resignificado con formas y contenidos muy diversos. Así, las fronteras más allá de seccionar los espacios nacionales, son sistemas y entornos que interconectan y dan un particular dinamismo al territorio en cuestión (Luhmann, 1982). Esto a diferencia de otros espacios del entorno nacional o local sujetos en menor medida a la intensa dinámica de transformación dotada por las relaciones multidireccionales de fuerzas y actores provenientes del exterior. En este sentido, los alcaldes y gobernadores han encontrado dentro de este marco de acción, un medio para la visibilización política al potenciar y asumir responsabilidades globales –dentro de sus competencias, capacidades, intereses y expectativas- más allá de las fronteras nacionales.

Desde una perspectiva amplia como la sugerida por Short (Short, Breitbach, Buckman, y Essex, 2000) podemos ubicar en primer término al concepto global como un terreno común que refiere a un mundo con culturas más homogéneas y empáticas en tanto a los bienes, valores y aspiraciones similares. Al profundizar en esta idea, nos encontramos que en el centro del fenómeno se albergan a la vez la diseminación mundial de la democracia –con formas diversas e inacabadas en la mayoría de los casos- y la intensificación de los patrones económicos capitalistas en la inversión, el trabajo, la producción y el consumo.

Estas poderosas fuerzas –la de la democracia y el capitalismo- mantienen una tensión constante y que difieren continuamente en sus intereses y objetivos, pero sin duda ambos son componentes dinámicos del concepto contemporáneo de globalización. Es dentro de este contexto que los gobiernos de las ciudades han emergido como actores internacionales de peso, en ocasiones con ideas, posturas y acciones que disienten del poder central y su política exterior.

## Breve historia de la participación de los gobiernos locales en la negociación e implementación de políticas ambientales

Las luchas ambientalistas en el contexto de una economía globalizada tal como se entiende a partir de la Revolución Industrial son relativamente recientes, el capitalismo habría de sobrevivir bastante tiempo sin considerar al medioambiente como un recurso finito susceptible de degradación y agotamiento. No sería hasta bien entrado el siglo XX que algo así como un discurso ambientalista lado a lado con un movimiento social ambientalista comenzaría a tomar verdadera forma, la...

*... crisis ambiental se hace evidente en los años sesenta, reflejándose en la irracionalidad ecológica de los patrones dominantes de producción y consumo, y marcando los límites del crecimiento económico (Leff, 2010).*

Así, las políticas públicas orientadas a la salvaguarda del medio ambiente llegarían aún más tarde que el reconocimiento del problema en cuanto tal, y recordando lo que decíamos al principio del artículo, la importancia de las decisiones de los gobiernos locales sólo comienza a ser posible una vez que el periodo de los Estados de Bienestar llega a su fin, en donde las decisiones de los gobiernos centrales eran casi absolutas e indiscutibles, por tanto, las políticas públicas específicamente ecológicas que tienen origen específicamente en gobiernos locales son un asunto todavía más reciente en términos generales.

*Con la implementación generalizada de los programas de ajuste estructural (PAEs) y los ambiciosos programas de descentralización estatal, la severidad de los gobiernos centrales sobre los asuntos de la esfera internacional empezaron a disolverse y a ser compartidos con otros actores, dentro y fuera de las fronteras nacionales. Esto, por supuesto, añadió a la proliferación de asuntos de naturaleza transversal -por ejemplo, protección ambien-*

*tal, seguridad humana, derechos humanos, igualdad de género- lo cual atraviesa diferentes niveles territoriales, a veces fuera de la iniciativa y control del gobierno central (Díaz, 2017:74).*

Dejando claro este precedente de reconocimiento tardío de la problemática ambiental y participación tardía de actores subnacionales en la esfera internacional, no debería extrañar que el recuento de algunos de los hitos más importantes de la participación de los gobiernos locales en la negociación e implementación de políticas ambientales sea partiendo apenas de la última década del siglo XX y ya entrado el siglo XXI.

Podríamos mencionar varias iniciativas aisladas y discusiones relevantes como las de la primera Conferencia de las Partes (COP1) en 1995, en Berlín, donde se acordaría por primera vez una estrategia conjunta de cooperación internacional para combatir el cambio climático y a la cual atenderían numerosos representantes de gobiernos locales, e incluso antes en 1990 habría un precedente en la fundación del *ICLEI-Local Governments for Sustainability*, una asociación fundada en su momento por más de 200 gobiernos locales de 43 países con la intención de cooperar en la implementación de políticas de desarrollo sustentable a nivel local (ICLEI, 2017). También podríamos mencionar al *C40 Cities Climate Leadership Group*, fundado en 2005 en Londres con la intención de agrupar a las más importantes megaciudades del planeta comprometiéndolas a atender problemáticas ambientales, grupo que en la actualidad reúne a más de 90 megaciudades que en conjunto representan a más de 650 millones de personas y a un cuarto de la economía global (C40 Cities, 2017).

Este último dato es bastante relevante y esclarecedor, ya que nos hace ver a través de una sencilla cifra que muchas veces son las ciudades quienes pueden tener la última palabra en cuanto al combate al cambio climático se refiere, el hecho de que en tan sólo 90 ciudades se concentre un cuarto de la economía global habla de la enorme responsabilidad y el enorme potencial que tiene el hecho

de que los gobiernos locales actúen por su cuenta incluso contraviniendo las decisiones tomadas por los gobiernos centrales, tal como hemos visto con las ciudades estadounidenses que se han comprometido a mantener los compromisos firmados en París muy a pesar del repliegue de su gobierno federal<sup>3</sup>.

Continuando con esta breve historia podríamos ubicar como una verdadera piedra fundacional en el camino de la cooperación internacional entre gobiernos locales, específicamente respecto al medio ambiente, la creación de la *Local Government Climate Roadmap* en 2007:

*Ya que ni la UNFCCC ni el Protocolo de Kyoto incluían ninguna referencia al rol de las ciudades y gobiernos locales, la "Local Government Climate Roadmap" fue lanzada en 2007 [...] con una visión de asegurar reconocimiento, compromiso y empoderamiento de gobiernos locales y subnacionales en el nuevo régimen de clima global (ICLEI, 2017).*

Partiendo de dicho plan de trabajo se promovieron iniciativas que reconocieran y dieran peso a nivel internacional a las decisiones de los gobiernos locales, entre los logros de mayor relevancia se consiguió que en 2010, durante la COP16 celebrada en Cancún, se reconociera por

<sup>3</sup> El futuro es indudablemente urbano, la UN-Habitat anuncia en uno de sus últimos reportes que mientras que en 1990 sólo el 43 por ciento de la población vivía en áreas urbanas, para 2015 la cifra había ascendido a 54 por ciento; la humanidad es mayoritariamente urbana por primera vez en la historia y la cifra continuará creciendo a ritmos acelerados. Esta tendencia no hace más que indicar que en el corto plazo los gobiernos locales, principalmente de megaciudades, tendrán un impacto cada vez mayor en las decisiones sobre política ambiental, aunque cabe aclarar que "[las ciudades] de más rápido crecimiento son ciudades pequeñas y medianas con menos de un millón de habitantes, las cuales dan cuenta del 59 por ciento de la población urbana mundial. A pesar de la importancia y el potencial rol de tales ciudades, hasta ahora los esfuerzos de planeación urbana en los países en desarrollo se han enfocado desproporcionadamente en los problemas de grandes áreas metropolitanas". Véase: *World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures, Key Findings and Messages*, UN-Habitat, 2016, pp. 1-2.

primera vez de manera explícita en un documento de la UNFCCC la necesidad de integrar a los gobiernos locales en las discusiones internacionales sobre acciones contra el cambio climático:

*7. Reconoce la necesidad de comprometer a un amplio espectro de participantes a nivel global, regional, nacional y local, ya sean gubernamentales, incluyendo gobiernos locales y subnacionales, negocios privados o sociedad civil, incluyendo a jóvenes y personas con discapacidad, y que la igualdad de género y la efectiva participación de mujeres y personas indígenas son importantes para la acción efectiva en todos los aspectos del cambio climático (UNFCCC, 2010).*

Ese mismo año marcaría otro importante hito, la *World Mayors Summit on Climate* tendría una importante reunión en la Ciudad de México, en donde se firmaría el ya famoso *Pacto de la Ciudad de México*, el cual es una...

*... iniciativa voluntaria de alcaldes y representantes de autoridades locales que apunta a avanzar en acciones climáticas [...] los firmantes se comprometen a 10 puntos de acción, incluyendo la reducción de emisiones, adaptación a los impactos del cambio climático y a cultivar la cooperación entre ciudades (World Mayors Council on Climate Change, 2017).*

El pacto innovó en el sentido de comprometer a los firmantes a generar estadísticas locales que fueran generadas de manera constante, bajo conceptos comparables entre regiones, que fueran verificables y compartidas entre ciudades. Fue un importante primer paso en el camino a generar políticas públicas locales bien informadas y basadas en acción internacional conjunta.

Es así que surge la iniciativa *carbonn Climate Registry* (cCR), la cual ha ido sumando esfuerzos año con año hasta llegar en la actualidad a contar con más de 950 entidades locales y subnacionales que comparten datos con la red, ubicadas en 82 países y representando a 717 millones de

personas (Carbonn, Climate Registry, 2017). La información recolectada por el CCR es utilizada para monitorear la efectividad de las acciones contra el cambio climático a nivel local, además de alimentar a numerosas otras iniciativas locales y subnacionales que apuntan a problemáticas mucho más específicas, como la búsqueda de mejoras en el transporte urbano y la transición a energías renovables.

Siguiendo con esta tendencia, la *World Mayors Summit* realizada en 2013 en Nantes, Francia, firma la *Declaración de Nantes de Alcaldes y Líderes Subnacionales sobre el Cambio Climático*, en donde se plantea la necesidad de acciones específicas contra el cambio climático, recalando en particular la necesidad de financiamiento para apoyar iniciativas locales. En su párrafo 10 parece resumirse la intención general de la declaración:

*Invitar a todos los involucrados a la UNFCCC para decidir en la Conferencia del Clima de Varsovia en 2013 iniciar un proceso para preparar, acordar y adoptar no más tarde que en la COP21 en París, un Plan de Acción para involucrar a gobiernos locales y subnacionales en políticas de cambio climático sobre mitigación y adaptación, apoyado por la construcción de capacidades, finanzas y tecnología.*<sup>4</sup>

Apoyada por la *Compact of Mayors* (Coalición de Alcaldes) lanzada en 2014 en Nueva York<sup>5</sup> el empuje de la iniciativa firmada en Nantes sí logró llegar a la COP21 de París, en donde alrededor de mil alcaldes y representantes de gobiernos locales se hicieron presentes (Notimex, 2015), logrando que se reconociera una vez más la importancia de lo local en la toma de decisiones. Así, el documento *Adoption of the Paris Agreement*, de la UNFCCC, en su párrafo 134:

<sup>4</sup> *Nantes Declaration of Mayors and Subnational Leaders on Climate Change: Local Government Climate Roadmap 2013-2015*, párrafo 10, en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/WorldMayorsSummit2013\\_Nantes\\_EN\\_Declaration.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/WorldMayorsSummit2013_Nantes_EN_Declaration.pdf), consultada el 16 de septiembre de 2017.

<sup>5</sup> *Compact of Mayors, "About"*, en: <https://www.compactofmayors.org/history/>

*Da la bienvenida a los esfuerzos [...] para abordar y responder al cambio climático, incluyendo a aquéllos de la sociedad civil, el sector privado, instituciones financieras, ciudades y otras autoridades subnacionales* (UNFCCC, 2017).

Más allá de las estadísticas, de la firma de pactos y de las declaraciones de buena voluntad, queda por confirmar si todas estas iniciativas han tenido un impacto real en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en la transición a energías renovables y demás compromisos adquiridos a lo largo de la última década y refrendados año con año. Por ahora el compromiso se encuentra dentro de la Agenda 2030, pero al paso en que el mundo se ha empeinado en crecer durante los últimos años no parece que para esa fecha se haya logrado de manera eficaz combatir al cambio climático, basta con echar un vistazo a lo que la OCDE espera que suceda tan sólo con el consumo energético de aquí a 2040, aún dado el caso de que se lleven a cabo muchas de las políticas públicas acordadas y se respeten los pactos firmados:

*El consumo energético se incrementará agudamente, impulsado por el crecimiento poblacional y económico. Basándonos en políticas gubernamentales existentes y planeadas [...] se espera que la demanda global de energía primaria se incremente 37% entre 2012 y 2040. La mayor parte de esta demanda incrementada puede adjudicarse al crecimiento económico en las economías socias de la OCDE, particularmente en Asia, que será responsable de alrededor del 60% del consumo global de energía* (OECD, 2016).

No hace falta decir que buena parte del cambio climático y de la devastación ambiental se debe a este ritmo voraz de reproducción económica, por lo que tal vez haga falta que en los compromisos que firman los gobiernos a niveles nacionales y subnacionales se discuta no sólo la reducción de emisiones y el uso de energías más "limpias", sino también la reducción del ritmo de crecimiento eco-

nómico al que economías como la estadounidense están acostumbradas y el cual intentan imitar economías emergentes como la china. El mundo no es suficientemente grande como para soportar la lucha por el dominio del mercado mundial entre potencias de ese tamaño, y si bien sería difícil pensar en un mundo no basado en el constante crecimiento económico no sería difícil imaginar lo que pasaría con el mundo de continuar por la senda del consumo salvaje de recursos.

De cualquier manera, es de aplaudir que los gobiernos locales y otros actores subnacionales estén pensando y reafirmando iniciativas más profundas que las que suelen adoptar los gobiernos centrales, el cambio tiene que empezar por algún lado y bien puede ser que se encuentre dentro de esta esfera de acción local que como vimos es bastante reciente en la gran mayoría de sus iniciativas climáticas y aún tiene bastante espacio para crecer. Basta recordar que a nivel país existen casos como los de Canadá abandonando el Protocolo de Kyoto y Estados Unidos negándose a ratificarlos, y más recientemente el caso del recién electo presidente de los Estados Unidos retirando a su país de los Acuerdos de París; en todos estos casos ha habido gobiernos locales que por su cuenta han decidido hacer algo al respecto.

## La defensa de las ciudades estadounidenses frente al poder ejecutivo federal

El 1 de junio de 2017, el presidente Trump de los Estados Unidos hizo pública la retirada de su administración del Acuerdo de París. Este histórico acuerdo fue resultado de muchos meses de preparación y se dio dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La postura del ahora presidente no fue sorprendente pues durante su campaña electoral se distinguió por un discurso que rayaba frecuentemente en el aislacionismo paranoico en pleno siglo XXI. Sin embargo, es evidente qué subyace en el discurso, la defensa a ultranza de

determinados intereses geoestratégicos estadounidenses donde el peso de las empresas del sector extractivo es definitivo. Pues en términos generales el Acuerdo de París al establecer medidas consensadas para la reducción en la emisión de gases Invernadero (GEI) limita la expansión del horizonte del uso de la energía fósil no renovable, a la vez que se da aliento a la energía limpia que avanza en sentido contrario a los intereses del poderoso sector extractivo mundial.

Sin embargo, muy rápidamente, esto es al día siguiente, más de sesenta alcaldes de ciudades y condados estadounidenses refrendaron por cuenta propia los compromisos ambientales derivados del Acuerdo de París y que fueron contraídos para “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (UNFCCC, 2017). Hacia septiembre de 2017 la plataforma *Climate Mayors Agreement* (“Acuerdo Climático de Alcaldes”) se había ampliado hasta 377 alcaldes, incluidas las 10 ciudades más pobladas del país. En total, los gobiernos locales de estas ciudades representan aproximadamente a 67.7 millones de personas:

*Como 377 Alcaldes de Estados Unidos representando a 67.7 millones de Americanos, adoptaremos, honraremos, y mantendremos los compromisos con las metas acordadas en el Acuerdo de París. Intensificaremos esfuerzos para conseguir las metas climáticas actuales de cada una de nuestras ciudades, empujaremos por nuevas acciones para lograr la meta de 1.5 grados Celsius, y trabajaremos para crear una economía energética limpia del siglo XXI.<sup>6</sup>*

Cabe reflexionar que hoy en día las relaciones internacionales de los estados no solamente se reflejan en la

<sup>6</sup> Climate Mayors, “385 US Climate Mayors commit to adopt, honor and uphold Paris Climate Agreement Goals”, 1 de junio de 2017, en: <https://medium.com/@ClimateMayors/climate-mayors-commit-to-adopt-honor-and-uphold-paris-climate-agreement-goals-ba566e260097>, información consultada el 25 de septiembre de 2017.

política exterior. La acción internacional de los gobiernos locales, así como puede complementar y seguir los trazos de la política exterior, también puede disentir y tomar un camino distinto --en este caso afortunadamente-- al emprendido desde el poder central.

Sin duda, sobre la base de la legitimidad social y de la compartimentación de competencias, los gobiernos locales pueden trascender a los gobiernos nacionales y orientar hacia los acuerdos internacionales sus agendas y políticas públicas en asuntos de afectación común y de alcance global, más allá de los intereses sectoriales hegemónicos.

## Como reflexión final: la importancia de lo “Glocal”, el ambientalismo de los pobres y las ciudades rebeldes

Lo que este breve artículo lleva a pensar es ante todo la relevancia de lo local en lo global, una nueva forma de pensar la globalidad desde las dinámicas propias de las localidades, o “glocalidades” como las llama el antropólogo colombiano Arturo Escobar. El concepto de lo “glocal” hace referencia justo a una nueva manera de pensar este fenómeno, ya que según Escobar usualmente se suele subestimar la potencia de lo local, pensando que siempre ha de subordinarse a la imparable dinámica de la globalización que tiende a homogeneizar todo:

*Las teorías de la globalización asumen a priori una relación de poder entre lo global y lo local en la cual lo global siempre predomina. Los lugares se ven como irrelevantes en términos sociales, culturales y económicos. Las comunidades locales y los movimientos sociales basados-en-lugar pueden intentar resistirse al ineluctable avance de la globalización, pero esta resistencia será fútil en última instancia. Tarde o temprano, todos los lugares serán absorbidos en la meta-red creada por los flujos de capital, los medios masivos y las mercancías. Pero si tomamos la diversidad en serio, ¿no debemos ser reacios ante este*

*imaginario de un mundo sin lugares en el cual las «culturas locales» son tan sólo una manifestación de las condiciones globales? (Escobar, 2010).*

Aunque este artículo se enfoca ante todo en la perspectiva de los gobiernos locales y subnacionales no debemos desestimar perspectivas como la de Escobar que se enfoca en “culturas locales”, o la de Joan Martínez Alier cuando habla del “ambientalismo de los pobres” haciendo alusión a que la mayoría de los conflictos ambientales se hacen visibles gracias a la lucha política de comunidades pobres que se lanzan a defender al ambiente como medio de vida.<sup>7</sup> Son éstas perspectivas que no sólo hacen énfasis en lo gubernamental, sino también en otros actores locales como relevantes para la lucha contra el cambio climático y la devastación ambiental en general, algo que los Acuerdos de París han recogido luego de años de discusiones en y desde lo local:

*Las Partes reconocen que la acción de adaptación debería seguir un enfoque a nivel país, con perspectiva de género, participativo y totalmente transparente, tomando en consideración a grupos vulnerables, comunidades y ecosistemas, y debería estar basado en y guiado por la mejor ciencia disponible y, como es apropiado, conocimiento tradicional, conocimiento de gente indígena y sistemas de conocimiento local, con visión para integrar la adaptación a políticas y acciones socioeconómicas y ambientales relevantes, donde sea apropiado (UNFCCC, 2017).*

Por último, a manera de reflexión y recordando la relevancia de las ciudades en un mundo crecientemente urba-

<sup>7</sup> “El hecho de que estos conflictos aparecen con frecuencia cuando las comunidades pobres se movilizan por la defensa del medio ambiente como fuente de sustento, ha llevado a los ecologistas económicos a verlos como una forma de «ambientalismo de los pobres». El ambientalismo de los pobres combina la preocupación por el ambiente con la de la justicia social. Por lo general, integra los aspectos locales con los globales de formas inusitadas y con frecuencia se basa en la abrumadora participación de la mujer”. En: Escobar, Arturo, *Ibíd.*, p. 102.

no podríamos retomar el concepto de “Ciudades rebeldes” de David Harvey, quien con ese nombre hace referencia no al gobierno de las ciudades, sino a sus ciudadanos que al margen de sus gobiernos buscan la manera de reapropiarse de los espacios urbanos de una manera contraria al crecimiento desenfrenado y al consumismo voraz propio de la dinámica económica actual. Es desde las ciudades y sus ciudadanos que podría empezar a pensarse en otras alternativas:

*Si la urbanización es tan decisiva para la acumulación del capital, y si las fuerzas del capital y sus innumerables aliados deben movilizarse incansablemente para revolucionar periódicamente la vida urbana, esto conlleva inevitablemente algún tipo de lucha de clases, se reconozca o no explícitamente como tal, aunque sólo sea porque las fuerzas del capital tienen que esforzarse enérgicamente por imponer su voluntad a un proceso urbano y a poblaciones enteras que nunca están, ni siquiera en las circunstancias más favorables, totalmente bajo su control. De ahí se sigue una importante cuestión político-estratégica: ¿En qué medida deben centrarse y organizarse explícitamente las luchas anticapitalistas en el amplio terreno de la ciudad y el medio urbano? Y si deben hacerlo, ¿cómo y exactamente por qué? (Harvey, 2013).*

Son las ciudades rebeldes las que desde este mirador pueden potenciar nuevos mecanismos de cooperación internacional, el caso analizado en este artículo se refiere específicamente al caso de la problemática ambiental y cómo es abordado por ciertas ciudades estadounidenses, pero la discusión no puede parar en lo ambiental y debe extenderse a todas las esferas de la reproducción social. Siguiendo con el ejemplo estadounidense podemos referirnos a las así llamadas “ciudades santuario” dentro de ese país, que al margen de las políticas migratorias oficiales permiten a inmigrantes ilegales disfrutar de ciertos beneficios de ciudadanía en un esfuerzo que involucra tanto a gobiernos locales como movimientos de la sociedad civil. A lo que este breve esfuerzo analítico invita, pues, es

a reflexionar sobre las nuevas configuraciones políticas, económicas, sociales, y de muy diversa índole, que surgen desde las resistencias locales buscando nuevas maneras de integrarse a un mundo que intenta someterlos a los dictados de la globalización hegemónica.

## Bibliografía

Díaz, L., (2017) “Globalization, Decentralization and Local Governments International Networking on Human Rights” en: Zajda, J. and S. Ozdowski, (Editors), *Globalisation, Human Rights Education and Reforms*, Melbourne: Springer.

Escobar, A., (2010) *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Harvey, D., (2013) *Ciudades Rebeldes*, Salamanca: Akal.

Heyman, J., (2004) “Ports of entry as nodes in the world system” en *Identities: Global studies in culture and power*, 11 (3): 303-327.

Leff, E., (2010) *Saber Ambiental*, México: Siglo XXI.

Luhman, N., (1982) “Territorial borders as system boundaries”, en *Cooperation and conflict in border areas*, Raimondo Strassoldo y Giovanni (delli) Zotti, Milán: Franco Angeli Editore. (eds.): 235-244.

*Nantes Declaration of Mayors and Subnational Leaders on Climate Change: Local Government Climate Roadmap 2013-2015.*

OECD, (2016) *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris.

Short, J. R.; et al., (2000) “From world cities to gateway cities: Extending the boundaries of globalization theory” en *City*, 4 (3): 317-340.

UNFCC, (2010) *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, Decision 1/CP.16.

UNFCCC, (2015) *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9, [En línea] Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf> [Consultado el 16 de septiembre de 2017]

World Cities Report 2016, (2016) *Urbanization and Development: Emerging Futures, Key Findings and Messages*, UN-Habitat.

Sitios web y notas periodísticas:

C40 Cities, (2017) *About* [En línea] Disponible en: <http://www.c40.org/about> [Consultado el 11 de septiembre de 2017]

Carbonn, Climate Registry, (2017) *About*, [En línea] Disponible en: <http://carbonn.org/pages/about> [Consultado el 15 de septiembre de 2017]

Carbonn, Climate Registry, (2017) *Initiatives* [En línea] Disponible en: <http://carbonn.org/initiatives> [Consultado el 15 de septiembre de 2017]

Climate Mayors, (2017) *385 US Climate Mayors commit to adopt, honor and uphold Paris Climate Agreement Goals*, 1 de junio de 2017 [En línea] Disponible en: <https://medium.com/@ClimateMayors/climate-mayors-commit-to-adopt-honor-and-uphold-paris-climate-agreement-goals-ba566e260097> [Consultado el 25 de septiembre de 2017]

Compact of Mayors, (2017) *About* [En línea] Disponible en: <https://www.compactofmayors.org/history/> [Consultado el 15 de septiembre de 2017]

ICLEI, Local Governments for Sustainability, (2017) *Frequently asked questions about ICLEI* [En línea] Disponible en: <http://www.iclei.org/about/who-is-iclei/faq.html> [Consultado el 11 de septiembre de 2017]

ICLEI, Local Governments for Sustainability, (2017) *Tracking Local Climate Action in More than Two Decades* [En línea] Disponible en: <http://www.iclei.org/climate-roadmap/about-us/history.html> [Consultado el 11 de septiembre de 2017]

Levin, K. y D. Rich, (2017) "Turning points: trends in countries reaching peak greenhouse gas emissions over time" en *World Resources Institute, Working Paper*, November 2017 [En línea] Disponible en: <http://www.wri.org/sites/default/files/turning-points-trends-countries-reaching-peak-greenhouse-gas-emissions-over-time.pdf> [Consultado en Noviembre de 2017]

Notimex, (2015) "Inicia en París cumbre de alcaldes del mundo sobre clima" en *El Universal* [En línea] México, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2015/12/4/inicia-en-paris-cumbre-de-alcaldes-del-mundo-sobre-clima> [Consultado el 16 de septiembre de 2015]

Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), (2017) *¿Quiénes somos?* [En línea] Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/quienes\\_somos.\\_cglu.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/quienes_somos._cglu.pdf) [Consultado el 24 de junio de 2017]

Walker, A., (2017) "350 mayors adopt Paris climate accord after U.S. pulls out" en *Curbed* [En línea] Disponible en: <https://www.curbed.com/2017/6/1/15726376/paris-accord-climate-change-mayors-trump> [Consultado el 24 de junio de 2017]

World Mayors Council on Climate Change, (2017) *The Mexico City Pact* [En línea] Disponible en: <http://www.worldmayorscouncil.org/the-mexico-city-pact.html> [Consultado el 15 de septiembre de 2017]

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 2 de diciembre de 2017

# Mercados de carbono: contribución de los gobiernos subnacionales a la gobernanza climática en América del Norte

Ruth Zavala Hernández<sup>1</sup>  
FCPyS-UNAM

## Resumen:

La regulación de cambio climático en América del Norte se encuentra fragmentada en un tipo de gobernanza multinivel. Bajo este esquema los niveles de gobierno estatal han sido más activos que sus gobiernos centrales para hacer frente a este problema. Tras la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense, se ha consolidado un escenario en el que principalmente los gobiernos estatales y locales intentan hacer avanzar esta regulación desde un enfoque *bottom-up* ante la falta de liderazgo federal. Las iniciativas principales de este tipo de gobernanza se han originado en Estados Unidos bajo la forma de mercados de carbono voluntarios, como lo son la Western Climate Initiative, liderada por California, y la Regional Greenhouse Gas Initiative, liderada por Nueva York. Quebec y Ontario pertenecen a estos mercados que los vinculan con estados vecinos en Estados Unidos y México. A pesar de las múltiples críticas que han recibido estos mercados en cuanto a su diseño y ejecución, estos representan las bases para la creación de una política regional de cambio climático, lo cual es poco probable bajo el escenario actual. Este tipo de iniciativas han demostrado tener ventajas frente a la regulación gubernamental (*top-down*) como lo son su alto grado de adaptabilidad y flexibilidad. Parece que en los siguientes años el enfoque *bottom-up* se consolidará como la tendencia para lograr avances en la regulación climática a nivel regional y quizá global.

**Palabras clave:** *Gobernanza multinivel, cambio climático, América del Norte y mercados de carbono.*

## Abstract:

The climate change regulation in North America is fragmented into a multi-level governance. Under this scheme, state government level has been more active than its federal government to address this problem. After the investiture of Donald Trump as US president, a scenario has been configured at which both the state and local governments try to move forward this regulation through a *bottom-up* approach due to lack of federal leadership. The main initiatives of this type of governance have been originated in the United States under the form of voluntary carbon markets, such as Western Climate Initiative, led by the state of California and the Regional Greenhouse Gas Initiative, led by the state of New York. The Canadian provinces of Québec and Ontario belong to these markets, linking them with neighbour states in United States and Mexico. Despite the several criticisms that these markets have received in terms of their design and enforcement, they represent the basis of a potential climate change regional policy, which is less probable under the current circumstances. These initiatives have advantages over the governmental regulation (*top-down*), for instance their high degree of adaptability and flexibility. It seems that in the coming years the *bottom-up* approach will be consolidated as a trend to achieve progress in climate regulation at the regional level and perhaps even at the global level.

**Keywords:** *Multi-level governance, climate change, North America and carbon markets.*

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Políticas y Sociales y Profesora de Asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM.

## Introducción

La regulación del cambio climático ha emergido en buena medida desde la escala global, América del Norte es una región altamente asimétrica y con conflictos de interés latentes en torno a este tema. Actualmente, con el presidente estadounidense, Donald Trump, dicho país decidió retirarse del Acuerdo París, que es considerado como continuador del Protocolo de Kioto. Ante la falta de mayor liderazgo y acciones por parte de los gobiernos centrales, Norteamérica es una región donde se han originado respuestas alternas a la regulación jerárquica de las emisiones de gases que provocan el calentamiento global. En este contexto se inscriben los mercados de carbono que se revisarán en el presente texto, el cual tiene como objetivo responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿qué son y cómo funcionan los mercados de carbono voluntarios en América del Norte? y ¿cuáles son sus tendencias y qué implicaciones tiene esto para la configuración de la gobernanza multinivel en la región? Es importante destacar si las políticas de regulación de estos mercados son excluyentes entre sí o sí tienden a complementarse. Lo anterior se vincula con el papel que juegan los esfuerzos subregionales frente a sus gobiernos nacionales, ¿pueden, complementar o fortalecer el papel de sus gobiernos centrales? Con tales fines, el presente artículo es un trabajo documental que se ha dividido en tres partes, a saber: la primera trata del funcionamiento de los mercados de carbono; en segundo lugar, se revisarán dos casos de estudios de mercados de carbono voluntarios en América del Norte, la Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI) y la Western Climate Initiative (WCI). Finalmente, la tercera parte abordará las grandes tendencias de estos procesos de cooperación subregional y sus efectos en la escala global.

En la literatura sobre cambio climático está presente la discusión sobre cuál es la escala ideal de regulación de este tema. En sus orígenes, se pensó que al ser un problema global con efectos globales, este debía ser regulado

en dicha escala. Sin embargo, en la práctica se ha demostrado que la escala global ha sido insuficiente e ineficaz para regular las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provocan el calentamiento global y el cambio climático.

El régimen internacional de cambio climático se creó formalmente con la firma de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) que se firmó en 1992. Unos años más tarde, se firmó el Protocolo de Kioto en 1997, con este acuerdo se inauguró un tipo de regulación climática con un enfoque *top-down*, es decir, vertical, jerárquico y donde los estados nacionales son los actores centrales y protagonistas de los procesos de toma de decisiones.

No obstante, la escala global de regulación no ha tenido los resultados esperados, incluso cada vez se cuestiona más si la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sigue siendo el foro idóneo para negociar este problema. Existe una tendencia a que las mayores economías del mundo han optado por desplazar las negociaciones hacia otros foros más limitados en cuanto al número de participantes. Foros como la OCDE, Major Economies Forum (MEF), G6, G7, G8, etc., incluyen a los actores principales del régimen climático, pues son las economías que emiten más GEI. Esta tendencia está presente en muchos de los temas de la agenda internacional, no es exclusiva del cambio climático. Desde la década de los noventa, los estados están transitando del multilateralismo al minilateralismo<sup>2</sup>, como lo llaman algunos especialistas en cooperación internacional.

<sup>2</sup> El minilateralismo se refiere a traer a la mesa de negociación al menor número de países necesarios para tener el mayor impacto posible en la solución de un problema particular. Esta idea descansa en el hecho de que actualmente a nivel internacional varios temas prioritarios se encuentran polarizados desde la década de los noventa y la política internacional actual se caracteriza por la falta de consensos. (Cfr. Moises, Naim, "Minilateralism", *Foreign Policy*, 21 de junio de 2009, en línea: <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>, consultada el 27 de noviembre de 2017.

La firma del Acuerdo de París (AP) en 2015 es una muestra de que las negociaciones internacionales en esta materia más que fortalecerse se han debilitado. Más aún con la llegada del presidente republicano Donald Trump y su decisión de que Estados Unidos abandone este acuerdo. Lo anterior se fundamenta en las siguientes razones: el AP no es más ambicioso que el tratado al que sustituye, el Protocolo de Kioto; los compromisos de los estados parte no son jurídicamente vinculantes, todo queda a la voluntad; trastoca la idea de la deuda ecológica<sup>3</sup> y flexibiliza el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en que se fundamenta la etapa de Kioto; finalmente, el AP consolida la gobernanza global de cambio climático. Dicha gobernanza se caracteriza por un enfoque de regulación *bottom-up*, es decir, de abajo hacia arriba, donde la construcción de acuerdos se pretende lograr desde las escalas menores. Esta gobernanza se caracteriza por la regulación fragmentada y de tipo horizontal, donde el estado ya no es ni el único actor que participa en el proceso de toma de decisiones ni la escala nacional es la más importante.

El enfoque de la gobernanza multinivel abre espacios para la participación de actores diferentes como los gobiernos locales y estatales y también a actores no estatales como las empresas, la academia o las organizaciones no gubernamentales. Bajo este contexto y para los fines de este artículo, la gobernanza debe ser entendida como el conjunto de actores estatales y no estatales e instituciones que participan en la regulación de un tema determinado en diferentes niveles no jerárquicos (Zavala, 2017).

<sup>3</sup> La deuda ecológica se refiere a los países industrializados son reconocidos como los mayores responsables de la crisis climática, debido a que sus altos índices de desarrollo han implicado, entre otras cosas, los altos porcentajes de GEI que hay en la atmósfera.

## Antecedentes

En América del Norte no existe una política regional de cambio climático como la hay en la Unión Europea. Al ser una región altamente asimétrica, los tres países que la componen han presentado posiciones divergentes a lo largo de estos veinticinco años de regulación internacional. En este sentido, la regulación climática de la región se encuentra fragmentada entre actores estatales y no estatales que operan en múltiples escalas. Un ejemplo de lo anterior son los mercados de carbono voluntarios que se revisarán en este artículo.

Actualmente (2017), los mercados de carbono son considerados como un mecanismo central de la gobernanza global de cambio climático. La lentitud para lograr resultados en las negociaciones internacionales sobre cambio climático ha creado un vacío de poder y autoridad a escala global que ha sido llenado por múltiples iniciativas de regulación. Existe una reubicación de la autoridad, esta se ha desplazado a los diversos acuerdos formales e informales, públicos, privados e híbridos entre una multiplicidad de actores (estatales y no estatales) que forman parte de la gobernanza multinivel de cambio climático. Las diferentes escalas no trabajan de manera independiente, existen conexiones entre ellas, lo cual hace a este fenómeno más complejo de explicar que la simple regulación vertical (*top-down*).

Para lograr la disminución de emisiones, el Protocolo de Kioto estableció tres mecanismos flexibles que permiten las reducciones al menor costo posible. Dichos mecanismos son: implementación conjunta, mecanismo de desarrollo limpio (mejor conocido por sus siglas MDL) y el comercio de emisiones. Estas opciones son preferibles, en términos de costos económicos, frente a mecanismos directos como el impuesto a la tonelada de carbono emiti-

da<sup>4</sup>. No obstante, estos mecanismos han recibido diversas críticas relacionadas con su legitimidad y efectividad.

De forma muy general, se pueden definir estos tres mecanismos de la siguiente manera: la implementación conjunta (IC) consiste en que un país desarrollado puede adquirir unidades de reducción de emisión cuando invierte en proyectos de mitigación en otros países industrializados o en economías en transición; el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) permite a los países industrializados comprar bonos de reducción de emisiones logrados en países en desarrollo, mediante proyectos financiados con recursos de países desarrollados obligados a reducir según este régimen; y finalmente, el comercio de emisiones, también conocido como *cap and trade*<sup>5</sup> (tope y comercio) o mercado de carbono, se basa en el establecimiento de topes o límites de emisiones en los diferentes sectores industriales y empresas<sup>6</sup>.

En este mecanismo, una autoridad distribuye una parte de los permisos de emisiones a las empresas participantes y el resto se distribuye mediante subastas. Cuando una empresa excede su límite asignado puede comprar derechos de otras empresas que hayan emitido por debajo de su tope. Estos tres mecanismos han recibido todo tipo de críticas, desde aquellos que los ven como la solución más viable política y económicamente (Kurtzman, 2009:114), hasta aquellos que los juzgan como instrumentos que privilegian los mecanismos de mercado y, con ello, la privatización de los bienes comunes.

<sup>4</sup> CO<sub>2</sub> ton e es la unidad de medida utilizada para calcular el potencial de calentamiento global de los gases de efecto invernadero en comparación con el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), por eso se llama equivalente, ya que el resto de los GEI son medidos bajo esta escala. (Cfr., IPCC, Glosario de términos, Tercer Informe de Evaluación, Anexo B, p. 177, en línea: <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>, consultado el 27 de noviembre de 2017.

<sup>5</sup> *Cap and trade*, sistema de comercio de emisiones o mercado de carbono se utilizan como sinónimos en esta investigación.

<sup>6</sup> Los tres mecanismos fueron establecidos por el Protocolo de Kioto a través de la ONU en 1997.

## Los mercados de carbono y sus particularidades

Los mercados de carbono pueden ser regulados o voluntarios. Los mercados regulados cumplen las políticas establecidas por un gobierno. Dichas políticas consisten en fijar un tope de emisiones por empresa o por sector industrial, a estos se les otorgan permisos de emisión. Las empresas compiten por adquirir el número de permisos que requieran con base en su disponibilidad de pago y los costos que implicarán las reducciones de GEI (pago por exceder su tope o el costo de la transición tecnológica) (Lucatello, 2012:112). La asignación de permisos de emisión puede llevarse a cabo mediante una subasta o repartirse de forma gratuita. El primer periodo de compromisos de un mercado de carbono, por lo menos una parte de los permisos se distribuyen de forma gratuita, justamente, para incentivar que más agentes participen de él. Los principales mercados regulados son el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU ETS por sus siglas en inglés) y el MDL.

Los mercados voluntarios actúan de manera similar, pero lo hacen al margen de la supervisión de un gobierno central, es decir, se autorregulan. Dicha autorregulación la hacen de manera horizontal y participan en ella tanto las empresas, gobiernos locales o estatales como los sectores de la academia o el sector voluntario. Como los actores económicos participantes tienen capacidades diferentes, el tamaño de las empresas debe ser considerado para la imposición de exigencias o de compra de permisos de emisión (Caney, 2010:215).

La siguiente tabla muestra la principal contribución de Selin y VanDeveer (2009) en uno de los libros pioneros sobre la gobernanza multinivel en América del Norte, en él se propone una matriz que contiene los escenarios posibles sobre la regulación del cambio climático en América del Norte. Plantea cuatro posibilidades, la primera hace referencia al peor escenario, esto es que tanto el nivel nacional como el subnacional participen cada vez menos

TABLA 1. CUATRO ESCENARIOS PARA LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN AMÉRICA DEL NORTE

		Formulación de políticas a nivel federal	
		Bajo	Alto
Formulación de políticas a nivel subnacional	Bajo	<p><b>1. Inercia federal:</b> *Los gobiernos federales continúan pasivos o incluso son obstáculos para las acciones subnacionales. *Disminución de la formulación de políticas a nivel subnacional, debido a la falta de apoyo federal, a la activa oposición federal o a la falla para lograr los objetivos de reducción de GEI</p>	<p><b>2. Resurgimiento federal:</b> * Los gobiernos federales promulgan límites y prohíben a las jurisdicciones subnacionales exceder la política federal. * La formulación de políticas subnacionales se vuelve más reactiva debido a los límites federales, dependiendo del apoyo económico federal o debido a que las acciones federales son lo suficientemente agresivas para hacer poco probable las políticas subnacionales adicionales</p>
	Alto	<p><b>3. Expansión <i>bottom-up</i>:</b> *Los gobiernos federales continúan pasivos pero no abiertamente obstructivos de la acción a nivel local. *La formulación de políticas a nivel subnacional y su implementación se acelera en respuesta a la falta continua de liderazgo federal. * Las autoridades subnacionales trabajan para expandir la colaboración multijurisdiccional y la difusión política.</p>	<p><b>4. Coordinación compleja multinivel:</b> * Los gobiernos federales establecen políticas obligatorias de regulaciones y estándares mínimos y permiten a los actores y las jurisdicciones exceder las políticas federales en ciertas áreas. * La formulación de políticas a nivel subnacional continúa desarrollándose entre líderes que exceden los requisitos federales. * La gobernanza de cambio climático continental se caracteriza por los debates acerca de los niveles apropiados de formulación de políticas y su implementación.</p>

Fuente: Selin, Henrik y Stacy D. VanDeveer, 2009: 319.

en el tema por la falta de apoyo e incentivos. El segundo escenario presenta un resurgimiento del liderazgo federal, pero que limita la evolución de las políticas a escalas menores. El tercer escenario se refiere a la continuidad de las tendencias actuales, donde se consolida y acentúa la participación de los gobiernos locales y estatales. Finalmente, el cuarto escenario es el más deseable, donde los gobiernos federal, estatal y local participan de manera activa en la regulación de este fenómeno y sus esfuerzos son complementarios y benéficos.

Luego de la llegada del presidente estadounidense Donald Trump, se puede asegurar que el escenario que tiene más aplicación a las circunstancias actuales es el número tres; donde cada vez se consolida más la participación de los gobiernos locales y estatales. Basta recordar la reacción de varios gobernadores y alcaldes además de otros actores no estatales frente al anuncio del presidente Trump respecto de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París. Washington, Nueva York y California anunciaron su intención de crear la Alianza Climática de Estados Unidos (*United States Climate Alliance*). Dicha alianza tendrá como objetivos: el fortalecimiento de los programas climáticos existentes; promover y compartir información y mejores prácticas; y, crear nuevos programas para reducir las emisiones en todos los sectores de la economía (Zatat, 2017).

A continuación se abordarán los dos mercados de carbono voluntarios que se consideran como parte de la escala subregional de gobernanza climática, ya que integran entidades federativas de los tres países que conforman Norteamérica. Estos son: Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI) y la Iniciativa Climática del Oeste (Western Climate Initiative, WCI). La justificación por la que se eligieron estos casos es que, territorialmente; el espacio que abarcan es representativo de la región, en términos económicos; estas iniciativas de regulación abarcan al menos 30% de la economía estadounidense y 70% de la economía canadiense, en términos políticos los líderes de estas iniciativas

son estados con una larga trayectoria pro ambientalista, como es el caso de California en la WCI, o de gran peso en términos financieros, como Nueva York para el caso de la RGGI.

## Estudios de caso

### *Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI)*

Es una organización intergubernamental sin fines de lucro, que se creó en 2003 bajo la premisa de establecer un sistema *cap and trade* para reducir las emisiones provenientes del sector energético. Se ubica en la costa este de Estados Unidos, los estados que forman parte de esta iniciativa son: Connecticut, Delaware, Maryland, Massachusetts, Maine, New Hampshire, Nueva York, Rhode Island y Vermont. Pensilvania, Nueva Brunswick, Ontario y Quebec son estados y provincias observadores. El estado de Nueva Jersey fue un miembro observador hasta 2011, cuando el 29 de noviembre de 2011 renunció al Memorandum de Entendimiento que lo hacía parte de esta iniciativa. RGGI integra sólo estados de EEUU y como observadores provincias de Canadá. RGGI representa 10 % del CO2 emitido en los EEUU, el 16% de la población y el 24% del PIB de EEUU. En su creación participaron diferentes actores y agencias de energía locales y ambientales, expertos de ISO (International Standards Organization), institutos de investigación, empresas y sociedad civil (López-Vallejo, 2014:133). Los organizadores de la RGGI reconocen que un sistema *cap and trade* a nivel federal sería preferible, pero ante la ausencia del mismo, los estados buscan incluir al mayor número posible de estados miembros en las iniciativas regionales para evitar desventajas competitivas para sus industrias (Rabe, 2008).

La RGGI tiene como objetivo reducir el 10% de emisiones de GEI entre 2015-2020, tomando como años base

2002-2004. En 2003, el gobernador del estado de Nueva York, George Pataki envió una carta a los gobernadores de los estados del Noreste y del Atlántico medio, a través de la cual buscaba desarrollar una estrategia que ayudara a la región a liderar el país en su lucha contra el cambio climático. El 25% de sus ingresos son destinados a fondos de beneficencia pública para estrategias de eficiencia energética para controlar los precios de la energía. El restante 75% de dichos ingresos son utilizados para lo que los gobiernos locales decidan que es más apropiado invertir (Farnsworth, 2010).

Entre 2008 y 2009 se realizaron las primeras subastas, algunas plantas eléctricas que participaron alcanzaron reducciones de CO2 y no utilizaron el total de sus permisos y pudieron participar en mercados secundarios. Aquellos que requirieron más permisos pudieron obtenerlo de las subastas de la RGGI, de programas de compensaciones (*offset*) o en mercados secundarios. Los mercados secundarios pueden ser de otras iniciativas transregionales, de algún mercado nacional o incluso del MDL derivado del PK aunque EEUU no forme parte de este (Ellis y Tirpak, 2006:9).

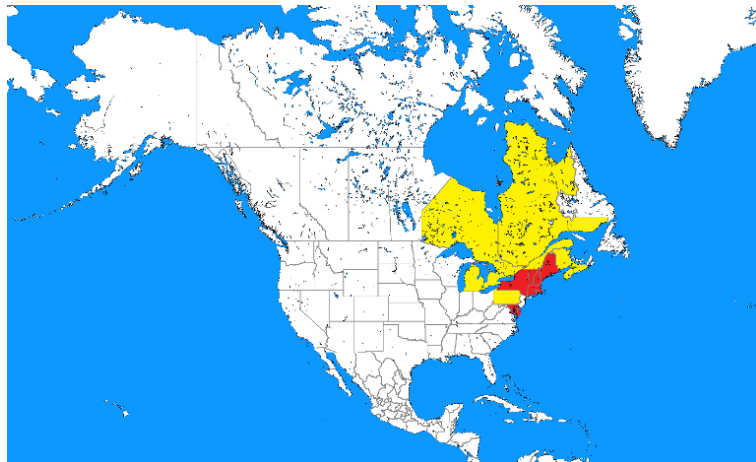
La RGGI reparte los permisos de emisión mediante subastas, las ganancias de este mercado se utilizan para ahorro de energía y para el desarrollo de energías renovables. La RGGI diseñó las subastas para proporcionar subsidios a aquellos que lo necesiten (todos los ingresos se utilizaron para promover el ahorro energético y las energías renovables). El primer trienio de compromisos comenzó el 1 de enero de 2009. En este sistema se incluyen todas las plantas eléctricas con 25MW o con una mayor capacidad de generación, que representan el 28% de las emisiones de los estados participantes (Departamento de Ecología del estado de Washington, 2008:1-2).

La RGGI permite la versatilidad para que sus miembros puedan vincularse con diferentes niveles de gobierno, regional, nacional y global. Para esto uno de los principales requerimientos es desarrollar instrumentos de medición apropiados y estandarizados. La política de datos de este

mercado permite tener acceso a sus reportes y actividades, lo cual garantiza legitimidad y transparencia. El "CO2 Allowance Tracking System" es su base de datos, mejor conocido como RGGI-COATS. El reto principal al que se enfrenta la RGGI es la volatilidad del precio del carbono.

En algunas ocasiones se ha alegado que los mercados de carbono violan una parte de la legislación nacional comercial. Un ejemplo de estas violaciones es la *Compact Clause* que prohíbe a los estados ser parte de un acuerdo o pacto con otros estados o con algún poder extranjero sin el consentimiento del Congreso (Georgetown Climate Center, 2013). En 2011, Nueva York fue desafiado en la corte bajo el argumento de que el Memorando de Entendimiento de la RGGI violaba la *Compact Clause*. Sin embargo, en algunos casos la corte ha sostenido que no todos los pactos requieren el consentimiento del Congreso (López-Vallejo, 2014:177). El siguiente mapa muestra en color rojo los estados miembros y en color amarillo a los estados observadores.

FIGURA 1. EXTENSIÓN TERRITORIAL DE LA RGGI



Fuente: Elaboración propia con base en López-Vallejo, 2014.

## Iniciativa Climática del Oeste (Western Climate Initiative, WCI)

La WCI se define como una corporación sin fines de lucro que presta servicios administrativos y técnicos para poner en marcha programas de comercio de emisiones de GEI multisectoriales a nivel estatal y regional. En 2003 inició la West Coast Global Warming Initiative con California, Oregon y Washington, en febrero de 2007 se sumaron la Southwest Climate Change Initiative (Arizona y Nuevo México) y se creó la WCI.

En noviembre de 2011, seis estados abandonaron esta iniciativa, estos son: Arizona, Montana, Nuevo México, Oregón, Utah y Washington. Las razones principales fueron las bajas posibilidades de establecer un sistema *cap and trade* sólido y la recesión económica de 2008, que disminuyó el interés político en este mecanismo. En ese momento, la iniciativa se redujo al estado de California y las provincias canadienses de Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec. Para posteriormente, quedar sólo como miembros California y Quebec. Los argumentos de Columbia Británica, Ontario y Manitoba fue que no estaban preparados para la fase 1 de compromisos (2012-2015). Antes de la retirada de la mayoría de sus miembros, la WCI representaba el 13% de los GEI, 19% de la población y 20% del PIB de Estados Unidos. Las provincias canadienses representaban 50% de las emisiones de GEI, 79% de la población y 76% del PIB del país.

Además, los entonces nuevos gobernadores de los estados de Arizona, Nuevo México y Utah rechazaron la agenda de comercio de emisiones de los anteriores gobernantes. Tal es el caso de la republicana Susana Martínez, gobernadora de Nuevo México, quien además se declaró simpatizante del *Tea Party*. Susana Martínez sucedió al demócrata Bill Richardson, quien fue cooperativo con los estados vecinos en materia climática al participar como miembro fundador de la WCI en 2007.

Jim Winchester, director de comunicaciones del departamento de Medio Ambiente del estado de Nuevo México,

declaró que “las regulaciones de *cap and trade* aprobadas durante la administración Richardson pusieron al estado en una desventaja económica” (Craig, 2011). Se considera que las empresas que están sujetas a un sistema de comercio de emisiones se someten a regulaciones más estrictas que su competencia. En este sentido, es válida la opinión de Stiglitz (2006) al afirmar que el gobierno estadounidense subsidia a las empresas que exenta de un límite de emisiones frente a su competencia, por ejemplo, empresas europeas, que sí se regulan bajo este tipo de régimen.

La republicana Jan Brewer entonces gobernadora del estado de Arizona (2009-2015), sucedió en el cargo a Janet Napolitano, demócrata, quien renunció para encabezar el Departamento de Seguridad Nacional. Su gobierno consideró que hay formas más efectivas y responsables para reducir las emisiones de GEI y mejorar la salud que se ve afectada por los contaminantes aéreos, que pertenecer a la WCI. Por otro lado, el entonces gobernador republicano de Utah, Jon Huntsman declaró que un sistema de comercio de emisiones es en el largo plazo insostenible y que la política climática debería ser coordinada por el gobierno federal (Craig, 2011). También se puede identificar de lo anterior, que los demócratas son más proclives a regular en materia climática que los republicanos.

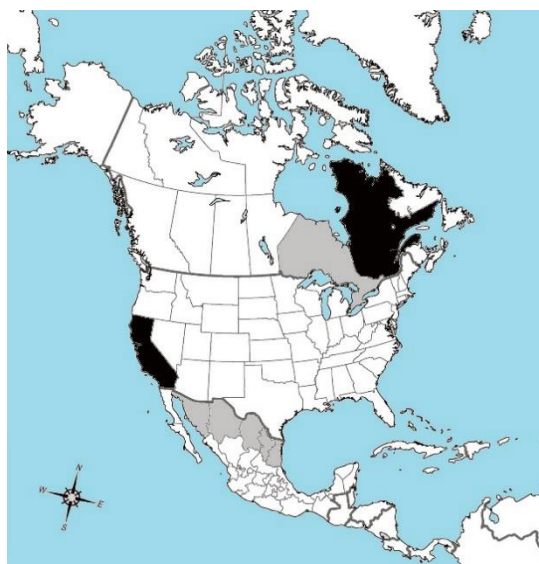
Por otra parte, existen conexiones entre los mercados de carbono, la WCI se coordinó con la RGGI para desarrollar su mecanismo de subasta con la finalidad de prevenir la especulación en el mercado de permisos. Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas son estados mexicanos con calidad de observadores en esta iniciativa. Dichos estados han desarrollado sus inventarios con base en las metodologías de la EPA, incluso algunos de estos fueron financiados por miembros de la WCI. La WCI se ha basado en buena parte del programa de reducción del estado de California; que posee una de

las legislaciones ambientales más avanzadas en Estados Unidos. Quebec y California han consolidado una relación cercana y han trabajado para armonizar sus reglas. La WCI reinició operaciones en 2012, luego de la retirada de la mayoría de sus miembros.

Los miembros de la WCI utilizan sus ingresos para los siguientes fines: eficiencia energética, incentivos para energía renovable, investigación, desarrollo, captura de carbono y proyectos de secuestro de carbono, generación de energía renovable, secuestro de carbono proveniente de la agricultura y silvicultura. Los ingresos restantes deberán ser distribuidos entre sus miembros para reducir los impactos sobre el consumidor, transitar hacia la eficiencia energética, crear economías y trabajos verdes y adaptarse a los impactos del cambio climático (López-Vallejo, 2014:153).

La WCI creó instrumentos flexibles para vincularse con otros mercados (un futuro mercado nacional o uno global). La propuesta de la WCI incluye trabajar de cerca con gobiernos federales para promover la acción nacional e internacional y asegurar la coordinación entre los programas estatales, provinciales, regionales y nacionales (WCI, 2010). El estado de California, como líder de esta iniciativa, tiene por objetivo consolidar este proyecto y ampliarlo, de lo que se trata es de lograr que los miembros observadores se conviertan en miembros plenos, así como atraer nuevos miembros. La WCI ha sido un proyecto dinámico y que ha enfrentado varios desafíos, sin embargo, es de destacar que es un mercado con gran potencial para incluir a miembros de los tres países que conforman la región, es evidente el potencial que tendría este mercado para desarrollar una base importante para un eventual mercado regional. El siguiente mapa muestra en color negro a los estados miembros de la WCI y en color gris a los observadores.

FIGURA 2. EXTENSIÓN TERRITORIAL DE LA WCI



Fuente: Elaboración propia con base en López-Vallejo, 2014.

En la siguiente tabla se puede apreciar las principales características de los dos mercados de carbono analizados. Los criterios de agrupación fueron de tipo temporal, espacial e institucional. Como se puede observar, la WCI es un mercado con objetivos más ambiciosos, además de considerar una multiplicidad de sectores. Desde este punto de vista, no es fortuito que haya perdido a la mayor parte de sus miembros. Por otro lado, la RGGI parece ser un mercado más consolidado pero también menos ambicioso en cuanto a los objetivos de reducción, además, sólo considera al sector eléctrico. Si bien ambas iniciativas aún se encuentran en fase de aprendizaje, es importante mencionar que la idea base es comenzar con los compromisos mínimos y, posteriormente, no ser tan flexibles. Este es el caso de la distribución de los permisos a las empresas, el objetivo es que más adelante no se reparta ningún permiso de forma gratuita, así como reducir el mismo número de los permisos.

TABLA 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA RGGI Y WCI

		RGGI	WCI	
Temporalidad	Año de creación	2003	2007	
	Alcance espacial	Miembros plenos	Connecticut, Delaware, Maryland, Massachusetts, Maine, New Hampshire, Nueva York, Rhode Island y Vermont	California y Quebec
		Miembros observadores	Penssylvania, Nueva Brunswick, Ontario y Quebec	Ontario, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas
	Líder regional	Nueva York	California	
Diseño institucional-reglas	Año base	2002-2004	2005	
	Gases cubiertos	No disponible	Todos los gases que cubre el Protocolo de Kioto más el NF3 y otros GEI fluorados	
	Objetivo de reducción	Reducir el 10% de emisiones de GEI entre 2015-2020	Reducir sus emisiones en un 15% para 2020	
	Sectores cubiertos	Eléctrico	Instalaciones eléctricas, cemento, lima, ácido nítrico, refinerías y generación eléctrica, industrial y comercial de la combustión de los combustibles fósiles, las emisiones de procesos industriales, gas y diesel para el transporte y uso de combustible residencial, transporte, comercial y los combustibles industriales no incluidos en la fase 1.	
	Repartición de permisos	Gratuita y subastas	Gratuita y subastas	
	Permisibilidad de compensaciones (offsets)	Permitida	Permitida	
	Banking and borrowing	Permitido	Permitido	
	Reglas de incumplimiento	No disponible	No disponible	
	Tipo de conexión	Unilateral	Bilateral	

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2013; López-Vallejo, 2014; WCI, 2010, Zavala, 2017).

## Tendencias de los mercados voluntarios

El desarrollo de muchos mecanismos de comercio de carbono en paralelo requiere coordinación para facilitar la acción global y un eventual mercado de carbono global. La conexión debe ser programada cuidadosamente para permitir el surgimiento de nuevos proyectos antes de que el vínculo tenga lugar. Los primeros pasos hacia las conexiones se dieron en 2012, por ejemplo, el enlace entre Australia y la Unión Europea, el enlace entre Suiza y la Unión Europea y entre California y Quebec, actualmente, todos se encuentran en la etapa de desarrollo (Banco Mundial, 2013:83).

Algunos países han optado por fijar un impuesto al carbono más que por adoptar un mecanismo de comercio de emisiones. El informe del Banco Mundial (2013) demuestra que dichas prácticas son complementarias a los mercados de carbono existentes o pueden actuar como un primer intento por establecer un mecanismo para fijar un precio al carbono. Japón es un país que cuenta con una mezcla de políticas climática que van desde mercados voluntarios, compensaciones, impuestos y comercio de emisiones nacionales, junto con los mecanismos internacionales (MDL, IC y comercio de emisiones) (Banco Mundial, 2013:84). Los mercados voluntarios por sí solos complementan la actividad donde no hay una clara intención de tomar acciones en materia climática, tal es el caso de Estados Unidos.

La crisis financiera y económica de 2008 en Europa y Estados Unidos impactó de forma negativa a varios proyectos de reducción de emisiones, causando la caída de los precios. Tanto el SCE UE como la RGGI han propuesto iniciativas para considerar el impacto de las fluctuaciones inesperadas de la actividad económica. Dichos cambios pueden crear herramientas de precios al carbono más resilientes.

Respecto de las compensaciones<sup>7</sup>, el rol de los proyectos de compensaciones nacionales y bilaterales está incrementándose. Mientras que la demanda de CERs y ERUs<sup>8</sup> ha disminuido. El éxito de la IC y MDL junto con los mercados voluntarios ha dependido de la demanda de compensaciones. Sin embargo las políticas para incentivar la demanda han fallado y afecta a estos mercados. El fenómeno de los mercados de carbono voluntarios ha provocado, en palabras de Morales, que la autoridad estatal se esté trasladando en su propio territorio y más allá por estratos multinivel de instituciones autoritarias (Morales, 2008:20).

## Conclusiones

Ante la falta de mayor protagonismo por parte de los gobiernos federales de América del Norte, las provincias y los estados son el nivel de gobierno que ha echado a andar la iniciativa de crear mercados voluntarios de carbono. Los dos mercados de carbono revisados en este artículo tienen gran potencial geográfico en la región; sin embargo, será necesario mayor coordinación y cooperación con otros estados vecinos para ampliar el alcance de los mismos.

<sup>7</sup> Se entiende por compensación un proyecto basado en la reducción o extinción de emisiones de GEI que ocurra fuera de los sectores regulados por el sistema de comercio de emisiones. Por cada tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente reducida por estos proyectos, se otorgará un crédito de compensación o permiso de emisión, el cual se utilizará por algún miembro de los sectores que poseen límites de emisiones con base en el sistema *cap and trade* vigente. Así, una compensación permite a las fuentes emisoras de GEI (empresas, sectores económicos, etc.) emitir una tonelada adicional (a su tope establecido) de gases contaminantes a manera de intercambio por una tonelada de emisiones reducida o evitada fuera de los sectores limitados, mediante la actividad de un proyecto de compensaciones (Three-Regions *Offset Working Group*, 2010:6-7). De esta forma, a las fuentes de GEI se les permite emitir más toneladas a cambio de lograr reducciones de estos gases en cualquier otro lugar.

<sup>8</sup> Los CERs y ERUs son créditos internacionales. Ambos tienen potencial en los mecanismos de comercio de emisiones individuales para crear mayores enlaces indirectos entre los proyectos nacionales y regionales. No obstante, la tendencia actual es hacia los vínculos directos más a los créditos internacionales (Banco Mundial, 2013:82-83).

Aunque no se abordan en este texto, los gobiernos locales también han tenido una participación importante en la creación de redes transnacionales con sus contrapartes en el extranjero con la finalidad de regular la materia climática. Existen diversas ganancias para estos gobiernos y los actores no estatales que participan de los mismos mercados. En términos generales se puede afirmar que el intercambio de información, lecciones, obtención de liderazgo regional, en algunos casos recursos financieros, etc., se constituyen como algunas de las principales ganancias.

Es relevante mencionar que las escalas no se encuentran independientes una de la otra sino que se conectan y se complementan. Al no existir una regulación por parte de una autoridad central, las redes también puede llegar a contraponerse; no obstante, para hacer más eficientes estos mercados, la tendencia es hacia la armonización de sus reglas y la estandarización de sus metodologías de medición. La RGGI y la WCI son dos mercados que se reconocen como la antesala para una regulación más amplia, ya sea a nivel nacional o global. Ambos mercados de carbono han utilizado la armonización como la estrategia para prevenir la incertidumbre debida a un futuro mercado nacional de carbono (Rabe, 2010). La armonización es un primer paso para poder tener un alcance multilateral.

Ante la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París, el presidente Donald Trump parece estar fomentando, de manera indirecta, la acción desde las escalas menores de gobierno. Finalmente, las conexiones que se logren entre los mercados de carbono podrían estar tendiendo los vínculos necesarios para la creación de un mercado de carbono global construido mediante una regulación horizontal (*bottom-up*), pero que no ha dejado de vincular con la regulación vertical y jerárquica que protagonizan los estados nacionales.

## Bibliografía

Banco Mundial, (2013) *Mapping carbon pricing initiatives, Developments and prospects, Carbon Finance at the World Bank, ECOFYS, Washington D.C.: 98*, [En línea] Disponible en: <https://www.thepmr.org/system/files/documents/Mapping%20Carbon%20Pricing%20Initiatives-%20Developments%20and%20Prospects.pdf> [Consultado el 20 de octubre de 2013]

Betsill, M. y H. Matthew, (2011) "The contours of 'cap and trade': the evolution of emissions trading systems for Greenhouse gases", en *Review of Political Research, The Political Studies Organization*, 28(1): 83-106.

Caney, S., (2010) "Markets, Morality and Climate Change: What, if anything, is wrong with Emissions Trading?", en *New Political Economy, Routledge*, 15(2): 197-224

Craig, J., (2011) "Six US states leaves WCI" en *Platts, Washington*, [En línea] Disponible en: <http://www.platts.com/RSSFeedDetailedNews/RSSFeed/ElectricPower/6695863> [Consultado el 6 de octubre de 2017]

Departamento de Ecología del estado de Washington, (2008) "Other Greenhouse Gas Cap-and-Trade Programs" en *Community, Trade and Economic Development*, diciembre, publication number: 08-01-034, 3p.

Ellis, J. y D. Tirpak, (2017) "Linking GHG Emission Trading Schemes and Markets" en *Paris, OCDE*, [En línea] Disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/45/35/37672298.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/45/35/37672298.pdf) [Consultada el 6 de octubre de 2017]

Farnsworth, D., (2010) *Overview of the Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)*, Montpelier, VT: Vermont Public Service Board.

Georgetown Climate Center, (2013) *Challenge to New York's Participation in RGGI Dismissed, Washington DC, Georgetown Climate Center* [En línea] Disponible en: [www.georgetownclimate.com/challenge-to-new-york-s-participation-in-rggi-dismissed](http://www.georgetownclimate.com/challenge-to-new-york-s-participation-in-rggi-dismissed) [Consultado el 01 de julio de 2017]

IPCC, (2017) *Glosario de términos, Tercer Informe de Evaluación, Anexo B, p. 177* [En línea] Disponible en: <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf> [Consultado el 27 de noviembre de 2017]

Kurtzman, J., (2009) "The low-carbon diet, How the market can curb climate change" en *Foreign Affairs*, 2009, 88(5): 114-117.

López-Vallejo, M., (2014) *Reconfiguring Global Climate Governance in North America, A transregional Approach, The International Political Economy of New Regionalism Series*, Reino Unido: Ashgate.

Lucatello, S., (2012) "Los mercados voluntarios de carbono en Norteamérica y su gobernanza: ¿qué reglas aplican para el comercio internacional de emisiones en la región?", en *Norteamérica*, Año 7, número especial.

Naim, M., (2009) "Minilateralism" en *Foreign Policy*, [En línea] Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/> [Consultado el 27 de noviembre de 2017]

Morales, I., (2008) *Post-NAFTA North America: The Challenges for Economic and Political Governance in a Changing Region*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rabe, B., (2008) "States on steroids: the intergovernmental odyssey of American climate policy", en *Review of Policy Research*, 25(2):105-128.

Rabe, B., (2010) "Building on sub-federal climate strategies: the challenge of regionalism" en *Working paper, workshop-designing integration: regional governance on climate change in North America*, Waterloo: University of Waterloo, Wilfrid Laurier University e Instituto de Monterrey.

Selin, H. y S. VanDeveer, (2009) *Changing Climates in North American Politics. Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, MITPress: 337.

Stiglitz, J., (2006) "Save the planet" en *Making Globalization Work*, Nueva York: WW Norton & Company: 161-186.

WCI, (2010) *Program Design Presentation, Sacramento, California* [En línea] Disponible en: [www.westernclimateinitiative.org/component/registry/func-startdown/279/](http://www.westernclimateinitiative.org/component/registry/func-startdown/279/) [Consultado el 6 de octubre de 2017]

Zatat, N., (2017) "Paris Agreement: Donald Trump faces rebel state governors vowing to continue climate change fight", en *Independent*, 2 de junio [En línea] Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/paris-agreement-donald-trump-state-governors-climate-change-new-york-washington-california-jay-a7768341.html#gallery> [Consultado el 26 de septiembre de 2017]

Zavala, R., (2017) *Gobernanza Multinivel de Cambio Climático en América del Norte*, Ciudad de México: UNAM: 238.

Fecha de recepción: 6 de octubre de 2017  
Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2017

# Gobernanza y Paradiplomacia en el Ártico canadiense: el caso del Consejo Circumpolar Inuit

Jorge Virchez<sup>1</sup>

*Laurentian University*

Roberto Zepeda<sup>2</sup>

*Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM)*

Alfonso Marquina-Márquez<sup>3</sup>

*Universidad de Jaén, GIESA-Universidad de Granada*

## Resumen:

Este artículo analiza las formas de gobernanza y paradiplomacia en el Ártico canadiense con el objetivo de determinar el rol que ocupa en estos procesos la comunidad Inuit. El análisis se hace desde dos perspectivas. Primero, observando los mecanismos de gobernanza en la región circumpolar a través del Consejo del Artico, y segundo, analizando la paradiplomacia de los Inuit, a través del Consejo Circumpolar Inuit (ICC).<sup>4</sup> Se exploran las acciones internacionales del ICC para promover su identidad y prácticas culturales, pero también para defender sus intereses económicos como pueblo originario del mundo circumpolar. Se analiza la fragmentación del Estado-nación, y el surgimiento de actores no-estatales que le disputan la supremacía en las relaciones internacionales, llevando a nuevas formas de gobernanza. En Canadá, grupos autóctonos como los Inuit, a través del Consejo Circumpolar Inuit, han recobrado poder e influencia, creando nuevas formas de gobernanza.

**Palabras clave:** *Gobernanza, paradiplomacia cultural, Consejo del Ártico, Consejo Circumpolar Inuit.*

## Abstract:

This article analyzes the forms of governance and paradiplomacy in the Canadian Arctic in order to determine the role of the Inuit community in these processes. The analysis is conducted from two perspectives. First, observing the governance mechanisms in the circumpolar region through the Arctic Council, and second, analyzing the paradiplomacy of the Inuit in Canada, through the Inuit Circumpolar Council (ICC). The international activities of the ICC to promote its identity and cultural practices but also to defend its economic interests as original people of the circumpolar world are explored. This article analyzes the fragmentation of the nation-state, and the emergence of non-state actors who dispute the supremacy in international relations, leading to new forms of governance. In Canada, indigenous groups such as the Inuit, through the Inuit Circumpolar Council, have regained power and influence, creating new forms of governance.

**Keywords:** *Governance, cultural paradiplomacy, Arctic Council, Inuit Circumpolar Conference.*

<sup>1</sup> Associate Professor. Laurentian University. Sudbury, Ontario, Canadá.

<sup>2</sup> Investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM).

<sup>3</sup> Profesor Investigador, Universidad de Jaén, GIESA-Universidad de Granada, España.

<sup>4</sup> Inuit Circumpolar Council.

## Introducción

En este artículo se aborda una tendencia contemporánea que cada vez cobra más relevancia tanto en el ámbito doméstico e internacional: la creciente participación de una variedad de actores no-estatales en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas para defender sus intereses en los entornos regionales, por medio de organizaciones transfronterizas. Diversos estudios se han referido a las actividades internacionales de actores subnacionales, grupos indígenas, organizaciones profesionales, entre otros, aludiendo a las mismas como manifestaciones de paradiplomacia, lo cual se traduce en que actores no-estatales se convierten en polos de la gobernanza contemporánea (Aldecoa y Keating, 1999; Lecours, 2008; Shadian, 2016).

En este contexto, es pertinente analizar el caso de los pueblos originarios de Canadá, en particular los Inuit. En Canadá, predominan las actividades internacionales de actores no-estatales y gobiernos subnacionales; varios factores podrían explicar esta situación. En primer término, Canadá cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un sistema federal de gobierno, al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional; es decir, un país diverso y heterogéneo lo cual conduce a que cada provincia y cada grupo minoritario promueva su identidad cultural y pugne por sus intereses en un sistema federal y democrático.

Aunado a lo anterior, a los pueblos originarios de Canadá (Primeras naciones, Métis, Inuits) se les han reconocido sus derechos culturales, lingüísticos y territoriales como pueblos originarios. Estos grupos enfrentan retos ancestrales por lo que se organizan para defender sus intereses (Marquina-Márquez y Virchez, 2014).<sup>5</sup> Desde fina-

<sup>5</sup> Las poblaciones indígenas, como individuos bajo tutela estatal, carecieron de los derechos políticos más básicos y tuvieron poca capacidad para influir en el curso de los acontecimientos sociales, económicos, políticos y culturales. Por ejemplo, hasta la década de 1960, las poblaciones indígenas en Canadá no tenían derecho a votar en las elecciones a nivel nacional y provincial.

les de la década de los 1970s, derivado de una serie de leyes domésticas y acuerdos internacionales, los pueblos originarios cuentan con una serie de derechos que les han permitido realizar ciertas políticas, tanto en el ámbito nacional e internacional, para preservar su identidad cultural y proteger su relación con el medio ambiente.

Este artículo se enfoca en las actividades internacionales, conocidas como paradiplomacia, de los Inuit de Canadá y de otras regiones del Ártico a través de esquemas de cooperación internacional que se han concretado como el Consejo Circumpolar Inuit (ICC). Se argumenta que en la región del Ártico prevalece una gobernanza de diversas formas, combinada con una paradiplomacia predominantemente cultural, lo que ha permitido a grupos autóctonos como los Inuit preservar su identidad cultural y promover sus intereses. Lo anterior lo han logrado a través del ICC, una organización no gubernamental de índole internacional que forma parte de los participantes permanentes del Consejo del Ártico. En la primera sección, analizamos el concepto de gobernanza; posteriormente nos concentramos en las características de la paradiplomacia cultural. Finalmente, veremos el caso de los Inuit y de la paradiplomacia del ICC en la región del Ártico.

## Gobernanza

Desde finales del siglo XX, la globalización y las transformaciones políticas, tendientes hacia una gobernanza global, han generado desafíos inéditos que rebasan la capacidad de gestión del Estado-nación, por lo que surgen nuevos espacios de acción y toma de decisiones. En este contexto, una serie de actores subnacionales han emergido como actores relevantes de la gobernanza global y regional.

Diversos autores se han referido a la fragmentación del poder del Estado-nación, y al surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional (Rosenau 2002, 2006; Scholte, 2005). Esta fragmentación del poder de los Esta-

dos-nación se ha trasladado hacia el exterior, hacia organismos internacionales, pero también hacia dentro, hacia actores locales como los gobiernos subnacionales y otros grupos organizados como las asociaciones profesionales, ONGs, sindicatos, grupos indígenas, y otro tipo de actores, cuya capacidad de organización va más allá de las fronteras nacionales.

Estos procesos se han acrecentado en un contexto internacional caracterizado por la globalización económica y la descentralización como un mecanismo que transfiere mayor representación a los actores locales y grupos autóctonos. En este contexto se puede ubicar la intensificación de las actividades internacionales de algunos grupos organizados en Canadá como los pueblos originarios, que han desplegado acciones que contribuyen a la gobernanza en regiones que trascienden las fronteras nacionales.

La gobernanza se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas. La gobernanza va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, entre otros. Destacan también los grupos autóctonos y originarios que se constituyen en actores importantes en la gobernanza regional y transnacional.

De acuerdo a Bevir (2012), la gobernanza se refiere a todos los procesos de gobernar, implementados por el gobierno, el mercado, o por grupos como una familia, tribu, organizaciones formales e informales, mediante leyes, normas, y relaciones de poder. Para comprender la gobernanza se requiere que observemos al sistema internacional como una serie de redes multinivel con una diversidad de actores, más que como organizaciones jerárquicas. En el proceso de gobernanza, las redes de actores pueden gobernar, coordinarse y tomar decisiones. La gobernanza recurre a nuevas estrategias de gobernar que trascienden jurisdicciones, y niveles de gobierno, movilizándolo a una variedad de grupos de interés (Bevir, 2012).

Un elemento consustancial a la gobernanza lo constituye la paradiplomacia, ya que esta última comprende

las actividades internacionales que realizan actores subnacionales y no-estatales, disputando la exclusividad a los Estados-nación en las relaciones internacionales, llevando a la consolidación de la gobernanza como el paradigma que explica de manera puntual el sistema internacional.

## Paradiplomacia

La paradiplomacia se refiere a las actividades internacionales de los gobiernos no-centrales, y de actores no-estatales para promover sus intereses. En la categoría de actores no-estatales se incluyen organizaciones no gubernamentales –nacionales e internacionales–, grupos de interés, asociaciones, entre otros. Asimismo, la paradiplomacia se refiere a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los estados nacionales en asuntos internacionales. Las actividades internacionales de tales actores son diversas: establecen misiones comerciales y culturales en el extranjero; firman tratados y acuerdos con actores internacionales estatales y no-estatales; participan en redes internacionales de cooperación regional, y en ocasiones cuestionan la política exterior oficial de sus gobiernos centrales por medio de discursos o acciones (Kuznetsov, 2014: 3-4).

Por otra parte, diversos autores (Lecours, 2002; Coronado, 1999; Shadian, 2016; Heininen, 2016) destacan el aspecto cultural en la paradiplomacia. De acuerdo a Lecours (2002), las preferencias de la paradiplomacia también pueden perseguir el aspecto cultural en la definición de intereses. De hecho, la defensa y promoción cultural tienden a ser los temas más importantes porque son fundamentales para su fuerza subyacente, el nacionalismo. La paradiplomacia extiende las luchas domésticas de los movimientos nacionalistas por la preservación cultural en la política internacional.

Considerando lo anterior, es evidente que en las motivaciones de las relaciones paradiplomáticas, hay un componente cultural y de identidad de los grupos y actores

que las ponen en práctica. Por otra parte, es pertinente subrayar que la paradiplomacia no involucra únicamente a gobiernos subnacionales, sino también a actores no-estatales como las organizaciones no gubernamentales de diversa índole; en esta apreciación coinciden Shadian (2016) y Heininen (2016), quienes la describen como las acciones internacionales de organizaciones internacionales, refiriéndose al ICC en la región del Ártico.

Jessica Shadian (citada por Ackrén, 2014) se refiere a la paradiplomacia cultural de los indígenas en el Ártico, en especial de los Inuit por medio del ICC. Advierte que el involucramiento de las comunidades Inuit en actividades diplomáticas se remonta a los primeros encuentros entre estas comunidades indígenas y los primeros exploradores europeos, pescadores y balleneros. Además, esta autora se enfoca en el surgimiento del internacionalismo indígena en la década de los 1970s, la cual marcó el inicio de una nueva era de la diplomacia Inuit, que se puso en práctica a través de una serie de disputas sobre la extracción de petróleo y gas en Alaska y Canadá (Ackrén, 2014: 46).

Las siguientes secciones analizan la región del Ártico y la gobernanza de esta región. Se contextualiza la composición del Consejo del Ártico; se examina el rol del Consejo Circumpolar Inuit (ICC) en la estructura de este Consejo, y las actividades paradiplomáticas del ICC en la región.

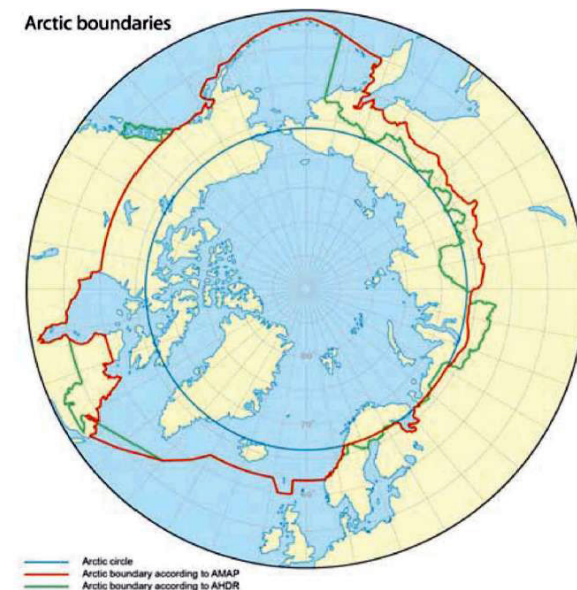
## El Ártico

No existe una unidad política reconocida como "El Ártico", aun desde la perspectiva de los Estados-nación de la región: Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca (Groenlandia), Islandia, la Federación de Rusia, Canadá y los Estados Unidos (Alaska). El Ártico puede ser mejor percibido como una región periférica desde el punto de vista de los Estados-nación de la región (Bone, 2003). Pevio al surgimiento de la cooperación internacional entre los Estados de la región, era imposible identificar al Ártico como una sola región político-legal. Fue la adopción en 1991 de la

Estrategia de Protección Ambiental para el Ártico (AEPS por sus siglas en inglés) por parte de los ocho Estados del Ártico y el desarrollo de políticas ambientales para hacerle frente a los problemas ambientales prioritarios, lo que marcó el surgimiento gradual del Ártico como un lugar distintivo para la política y el derecho internacionales (Koi-vurova, 2012).

El Ártico consiste principalmente en segmentos de Estados-nación, cuyos centros políticos de gravedad se encuentran, en su mayoría, más hacia el sur; esta observación nos presenta el problema de determinar qué regiones específicas de estos Estados deben incluirse en una región denominada como el Ártico o el Norte circumpolar (Young y Einansson 2004, citados por Bone, 2017).

FIGURA 1. LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL ÁRTICO.



Fuente: Tomada de Bone, Robert (2017), "The Changing Circumpolar World for Canada, Quebec, Nunavik, and the Arctic Council", *American Review of Canadian Studies*, 47(2): 162-175.

Para Koivurova (2012), el Ártico es simplemente una extensión de diversos sistemas políticos, económicos y ambientales existentes. El actual sistema de gobernanza global (político-legal) es multifacético, comprendiendo niveles globales, regionales, nacionales y subnacionales, incluyendo el Ártico. Los principales factores de cambio -la globalización económica, el cambio climático y otras cuestiones- tienen claros impactos en la región. Los cambios de largo plazo en los precios mundiales de los minerales o del petróleo tienen impactos directos en la región del Ártico (Koivurova, 2012).

## El Consejo del Ártico

El Consejo del Ártico, creado en 1996, es un foro intergubernamental de alto nivel que promueve la cooperación, coordinación, y la interacción entre los estados del Ártico y los pueblos indígenas, así como otras partes interesadas, enfocándose en dos áreas temáticas: desarrollo sustentable en el Ártico y la protección y estudio del frágil ecosistema Ártico. El Consejo del Ártico es poco comprendido y promocionado; aunque éste no puede decretar legislación vinculante (excepto entre los estados miembros) o discutir temas de seguridad militar, estas supuestas “debilidades” en realidad le han ayudado a forjar consensos en otras áreas temáticas importantes (Charron, 2012), como por ejemplo en el medio ambiente y los recursos naturales, y la identidad cultural.

El Consejo del Ártico está compuesto por ocho miembros permanentes, éstos son: Canadá, Dinamarca (incluyendo Groenlandia y las Islas Faroe), Finlandia, Islandia (no tiene comunidades indígenas), Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos. Además, incluye seis organizaciones internacionales permanentes que representan a los pueblos indígenas del Ártico. Los temas más importantes dentro del Consejo del Ártico están relacionados con el cambio climático, el medio ambiente, y la biodiversidad. La organización funciona como un foro para los Estados y nacio-

nes del Ártico circumpolar (Ackren, 2014: 52). El Ártico puede ser visto como un ejemplo de cómo Estados centralizados están interactuando para crear un nuevo tipo de dialogo internacional, donde el Consejo del Ártico está tomando un rol de liderazgo tanto con miembros estatales como no-estatales para cooperar y diseñar la formulación de políticas públicas en el ámbito internacional (Ackren, 2014).

El Consejo del Ártico se creó en 1996 mediante la Declaración de Ottawa. El mandato del Consejo extendió una declaración previa de cooperación enfocada en la protección del medio ambiente en el Ártico firmada en 1991. La estrategia de protección ambiental del Ártico, una iniciativa finlandesa con participación canadiense, estableció cuatro grupos de trabajo ambientales y una fuerza especial sobre desarrollo sustentable. Los ocho Estados del Ártico, los observadores<sup>6</sup> y los grupos indígenas del Ártico enviaron expertos para ayudar a los grupos de trabajo con sus estudios y proyectos (Charron, 2012).

En la década de 1990, el Ártico, en particular el Océano Ártico, fue reconocido como un eje ambiental para los retos ambientales globales, y un contenedor de contaminantes de largo alcance, así como un área objetivo del rápido cambio climático. Debido a esto, los Estados del Ártico decidieron fomentar la cooperación internacional para la protección del medio ambiente, y solicitar tratados

<sup>6</sup> En el Consejo del Ártico, tienen el estatus de observadores los siguientes países: Alemania, Francia, Reino Unido, España, Países Bajos, Polonia y de reciente incorporación en 2013, China, Corea, India, Italia, Japón y Singapur. La Unión Europea ha presentado su candidatura como País Observador. Además de los países observadores indicados, son observadores del Consejo del Artico las siguientes Organizaciones Interparlamentarias e intergubernamentales y Organizaciones no gubernamentales: International Artic Science Committee (IASC), Northern Council of Ministries (ACM), European Council (EC), Northern Forum (NF), University of Artic (UA), Conference of Parliamentarian Artic Representatives (CPAR), Nordic Environment Finance Corporation (NEFC), Association of the word Reindeer Herders (AWRH), International Artic Social Sciences Association (IASS), United Nations Environment Program (UNEP), Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region ( SCPAR).

internacionales sólidos relacionados con el medio ambiente y firmar acuerdos para prevenir la contaminación y pugnar por un mejor manejo industrial para minimizar riesgos ambientales (Heininen, 2016).

Se elaboraron recomendaciones y reportes científicos sobre diversos temas ambientales del Ártico, incluyendo temas globales como el impacto de la contaminación en los frágiles ecosistemas del Ártico, así como estudios más enfocados en temas específicos en algunos países, como los impactos de los desechos nucleares en el Ártico de Rusia (Charron, 2012).

En la Declaración de Ottawa (1996) se establece entre otras cosas que los Estados del Ártico reafirman su compromiso con el desarrollo sustentable en el Ártico, para la protección del medio ambiente del Ártico. En décadas recientes, los Estados del Ártico y los pueblos indígenas han transformado la política de confrontación de la Guerra Fría en una cooperación significativa, mediante la adopción de una política de protección ambiental como la principal plataforma para la cooperación funcional, manifestada en la Estrategia de Protección Ambiental para el Ártico (Heininen, 2016).

De esta manera, el Ártico es una región con una red cada vez más densa de diversos actores (transnacionales): los pueblos indígenas enfatizan de manera enérgica su identidad cultural y política; los gobiernos subnacionales a cargo del desarrollo regional buscan colaboración tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, por ejemplo, a través de la paradiplomacia; las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) con sus preocupaciones y ambiciones de influir en el discurso; comunidades académicas que producen conocimiento y, de esa manera, forman nuestra comprensión de la región. Más recientemente, ha habido también una tendencia hacia la reconceptualización de la soberanía, con el argumento de que la agenda del Ártico ya no es sólo sobre relaciones interestatales y

actividades económicas, sino también sobre la comprensión del potencial basado en el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas para implementar el uso sustentable de los recursos (Ibid, 2016).

La estructura del Consejo del Ártico tiene un carácter tripartito, es decir, está integrado por tres distintos grupos; los Estados Miembros, los Participantes Permanentes y los Observadores. Cada uno de estos grupos constitutivos tiene un rol representativo distintivo dentro del consejo y contribuye con una visión específica del Ártico. Todos los grupos se esfuerzan en articular las aspiraciones y preocupaciones de sus representados. A través del trabajo coordinado, buscan darle forma a la diversidad de prioridades y perspectivas que existen dentro de la región circumpolar vista como un todo (Nord, 2016).

Los Estados miembros son ocho: Canadá, Estados Unidos, Islandia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia y la Federación de Rusia (ver tabla 1). Estos "Ocho Árticos" tienen representación dentro del consejo debido a que tienen cierto grado de jurisdicción soberana dentro de la región del Ártico y como resultado de haber firmado la Declaración de Ottawa. Estos países están representados en la mesa por funcionarios gubernamentales, los cuales se esfuerzan en articular sus visiones generales de la región desde su punto de vista nacional. Aunque difieren en tamaño, influencia y grado de interés en los asuntos del Ártico, a cada uno de los ocho Estados Miembros tiene el mismo nivel en cuanto a opinión y representación en el consejo (Nord, 2016).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Es probable que el número de Estados miembros del Consejo del Ártico se mantenga estable en los próximos años, aunque es factible la adhesión de Groenlandia a sus filas, en caso de que este último decida ser totalmente independiente de Dinamarca en el futuro cercano. Sobre lo anterior, véase: Douglas C. Nord (2016), *The Changing Arctic: Creating a Framework for Consensus Building and Governance within the Arctic Council*, Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Mcmillan.

TABLA 1.- ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DEL ÁRTICO  
(EN ORDEN DE OCUPACIÓN DE LA PRESIDENCIA)

País	Periodo
Canadá	1996-1998 2013-2015
Estados Unidos	1998-2000 2015-2017
Finlandia	2000-2002
Islandia	2002-2004
Federacion de Rusia	2004-2006
Noruega	2006-2009
Dinamarca (por parte de Groenlandia y las Islas Faroe)	2009-2011
Suecia	2011-2013

Fuente: preparado por los autores con información de Nord, 2016.

Al tiempo que representan intereses y perspectivas específicas nacionales, los Estados Miembros se han esforzado a lo largo de los años en articular una visión común del Ártico, misma que subraye la cooperación y la colaboración en la región circumpolar. Considerando esta visión, los miembros llevan a cabo sus deliberaciones y establecen sus decisiones sobre la base del consenso (Ibid, 2016).

El segundo grupo de miembros del Consejo del Ártico se compone de los Participantes Permanentes; su trabajo consiste en representar a los diversos pueblos indígenas de la región del Ártico. Actualmente están representados por seis organizaciones: El Consejo Ártico Athabaskan (AAC), la Asociación Internacional Aleut (AIA), El Consejo Internacional Gwich'in (GCI); el Consejo Circumpolar Inuit (ICC); la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON); y el Consejo Saami (SC). (Ver tabla 2).

Al igual que los ocho Estados Miembros, estas organizaciones indígenas varían en tamaño, recursos e influencia dentro de sus propias sociedades y regiones. Sin embargo, colectivamente, éstas buscan articular las diversas preocupaciones y perspectivas indígenas que no están plenamente representadas por los gobiernos nacionales de

los Estados del Ártico. De acuerdo con la Declaración de Ottawa, los Participantes Permanentes tienen derecho a la "participación activa" y a la "consulta" en los procedimientos de la organización.

Sin embargo, carecen de votos individuales como sucede con los Estados miembros. Esto crea un cierto grado de estatus de segunda categoría para los Participantes Permanentes y ha dado lugar a que estos grupos, en ocasiones, se sientan "marginados" dentro del Consejo. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros consultan regularmente a los grupos indígenas de su región sobre la mayoría de los temas relevantes y buscan conocer sus opiniones y consentimiento antes de tomar sus propias decisiones. En este sentido, los Participantes Permanentes pueden ejercer "vetos informales", aunque no voten dentro del Consejo.<sup>8</sup>

Para Charron (2012), a los grupos indígenas se les otorgó una membresía privilegiada para asegurar que sus voces se incluyeran en las deliberaciones del Consejo. Como resultado, el Consejo del Ártico tiene varios niveles de membresía --una práctica desarrollada en la estrategia de protección ambiental--. Los ocho Estados miembros, los cuales también eran miembros de la estrategia de protección ambiental del Ártico, son los que tienen el privilegio del voto y la capacidad para determinar políticas públicas y tomar decisiones relacionadas con proyectos. Para esta autora, el estatus de "participantes permanentes" otorgado a los grupos indígenas en el Consejo del Ártico, en realidad representa un rol más relevante del que usualmente se les otorga a estos grupos en reuniones de Naciones Unidas y otros foros multilaterales.

<sup>8</sup> Esto se vio recientemente cuando la solicitud de admisión de la Unión Europea como observador del Consejo del Ártico se pospuso en las reuniones ministeriales de Kiruna e Iqaluit, en parte como resultado de una oposición sustancial de los participantes permanentes (McGwin 2015, citado por Nord, 2016).

TABLA 2. PARTICIPANTES PERMANENTES DEL CONSEJO DEL ÁRTICO

Participantes	Siglas en inglés
El Consejo Ártico Athabaskan	(AAC)
La Asociación Internacional Aleut	(AIA)
El Consejo Internacional Gwich'in	(GCI)
El Consejo Circumpolar Inuit	(ICC)
La Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte	(RAIPON)
El Consejo Saami	(SC)

Fuente: preparado por los autores con información de Nord, 2016.

Como podemos ver en el tabla 2, existen seis organizaciones transnacionales indígenas que funcionan como participantes permanentes del Consejo del Ártico. Cada una, tiene sus representantes a nivel nacional en los países y regiones donde habitan.<sup>9</sup> En este artículo, nos enfocamos en el Consejo Circumpolar Inuit (ICC), integrado por la población Inuit que habita en cuatro distintos países de la región circumpolar del Ártico.

## Los inuit

Los pueblos originarios de Canadá son diversos, pero podemos distinguir tres grupos principales. La Constitución canadiense reconoce bajo la categoría general de "Pueblos aborígenes" (Sección 35, Acta Constitucional, 1982) a indios, inuit y métis (Dennis, 2005: 126).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Por ejemplo, el ICC tiene consejos nacionales en Canadá, Alaska, Groenlandia y Chukotka.

<sup>10</sup> Estos tres grupos constituyen los pueblos que habitaban el territorio de Canadá antes de la llegada de los europeos. Respecto a la categoría de indios, estos grupos prefieren que se les denomine con el término de "Primeras Naciones", ya que consideran que "Indios" es un término ofensivo. Los Métis son los mestizos; grupo constituido por personas de ascendencia tanto indígena como europea, resultado de la unión de estos grupos.

Los Inuit son el pueblo del Ártico, del norte polar, desde Alaska hasta el norte de Rusia y Siberia; representan una comunidad indígena que habita en diversas regiones del Ártico, como Nunavut (Canadá), Alaska (Estados Unidos), Groenlandia (Dinamarca) y Chukotka (Rusia); han habitado en estas regiones del Artico por miles de años, mostrando gran capacidad de adaptación.<sup>11</sup>

El territorio de Nunavut fue constituido formalmente en el año de 1999, como resultado del proceso de descentralización que caracteriza a Canadá desde hace varias décadas. El gobierno canadiense constituyó el territorio de Nunavut en la zona habitada por los Inuit en una amplia región de los Territorios del Noroeste (Frank, 2008). Los Inuit dependen principalmente de los recursos del océano; por ejemplo, de la pesca y de la caza de focas, morsas y ballenas; son probablemente quienes han sufrido una mayor interferencia en su estilo tradicional de vida debido a la minería, los proyectos hidroeléctricos y la extracción de petróleo en sus territorios (Frank, 2008). Las comunidades Inuit en Canadá, especialmente en Nunavut, enfrentan serios problemas, entre ellos las altas tasas de suicidio, que superan el promedio nacional en Canadá (Petrasek, 2013, 2015). Asimismo, estos problemas son comunes entre los otros pueblos originarios de Canadá como las Primeras Naciones (Marquina-Márquez y Virchez, 2015).<sup>12</sup>

## El Consejo Circumpolar Inuit (ICC)

De acuerdo a Jessica Shadian, la participación de las comunidades Inuit en actividades paradiplomáticas, está

<sup>11</sup> Inuit Nunangat es la patria de los Inuit de Canadá. Se compone de cuatro regiones Inuit, a saber: Nunatsiavut (costa norte de Labrador), Nunavik (norte de Quebec), el territorio de Nunavut y la región Inuvialuit (Territorios del Noroeste). Estas regiones comprenden en conjunto la zona tradicionalmente ocupada por los inuit en Canadá.

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado sobre las altas tasas de suicidio en las Primeras Naciones de Canadá, véase: Marquina Márquez, Alfonso, y Jorge Virchez González (2015). *Resiliencia, Subjetividad y Salud Mental en una Reserva Indígena Canadiense*, Zapopan, México: Ave Editorial.

vinculada y al mismo tiempo se circunscribe en el contexto del surgimiento del internacionalismo indígena de la década de los 1970s, en la cual inició una nueva era en la paradiplomacia Inuit, a través de una serie de disputas entre Canadá y el estado de Alaska, sobre la extracción de petróleo y gas.

Refiriéndose al caso de los Inuit, Morin y Saladin d'Anglure (2003) destacan que "los grupos indígenas se dieron cuenta de la necesidad de unirse y trascender las fronteras de los Estados nacionales que los dividían, mediante la creación de organizaciones transnacionales" si querían garantizar su supervivencia. Para estos autores, las redes indígenas transnacionales se han constituido "para defender sus diferentes intereses y hacer reconocer sus especificidades". En otras palabras, "la transnacionalidad indígena se ha convertido en un instrumento político cuya fuerza de presión puede ejercerse a varios niveles"; además, estas redes "se han convertido en interlocutoras privilegiadas para las instituciones internacionales que definen sus nuevos derechos" (Morin y Saladin d'Anglure, 2003: 244).

Con el objetivo de reclamar el control del desarrollo de los recursos en el Ártico, los Inuit de diversas comunidades unieron fuerzas para defender sus derechos colectivos en plataformas nacionales, regionales, y globales. Lo anterior derivó en el establecimiento del Consejo Circumpolar Inuit (ICC). El ICC ha sido notoriamente exitoso, observa Shadian (2015), en lo concerniente a su habilidad para representar y negociar las plataformas de política pública de los Inuit, en especial en temas como autodeterminación cultural y administración de recursos en los niveles nacional, regional, internacional y transnacional a través de la participación permanente en el Consejo del Ártico, y en la representación en las negociaciones de Naciones Unidas, así como forjando solidaridades entre las comunidades Inuit (Dittmer y McConnell, 2015; Shadian, 2015).

Para Abele y Rodon (2009: 126), el ICC ha trabajado para promover y participar en la reconfiguración del Ártico como una región política coherente, para fomentar

la cooperación internacional en una zona estratégica, así como desarrollar y abogar por una estrategia ambiental panártica, apoyar una descolonización no-amenazante del Ártico, y establecer al pueblo Inuit como actor internacional. De acuerdo a estos autores, diversos factores como la presión del desarrollo petrolero, el deseo de autogobierno y la supervivencia cultural fueron temas que compartía la mayoría de los Inuit que viven en los Estados-nación de la región circumpolar. En particular, vieron que la protección de la viabilidad del ecosistema septentrional no podía abordarse adecuadamente dentro de cada Estado-nación (Abele y Rodon, 2009).

El Consejo Circumpolar Inuit (ICC) se fundó en 1977. Esta organización representa aproximadamente 160,000 personas de origen Inuit que habitan en la región circumpolar. El ICC utiliza de manera efectiva al sistema estatal de relaciones internacionales entre Estados, y forma parte de procesos políticos internacionales; sin embargo, continúa siendo un actor no-estatal, cuyas prácticas paradiplomáticas se argumentan en las concepciones particulares de los Inuit sobre la tierra, el agua y los recursos naturales, el conocimiento y la historia. El establecimiento de soberanías alternativas requiere de nuevas estructuras de gobernanza dentro y fuera del Ártico (Shadian, 2016).

El órgano directivo del ICC es la Asamblea General, integrada por delegaciones de Groenlandia, Canadá, Alaska y Rusia. El ICC es dirigido por un presidente y un consejo ejecutivo, los cuales se renuevan en las Asambleas Generales que se llevan a cabo cada cuatro años (Ackrén, 2014). En estas Asambleas Generales, los delegados de cada una de las unidades subnacionales de la región circumpolar eligen nuevo presidente y consejo ejecutivo de esta organización; asimismo, en estas asambleas se desarrollan políticas públicas y se adoptan resoluciones que sirven como guía a las actividades de la organización en el período por venir (ICC Canada, 2016).

El ICC proporciona a los Inuit, que habitan en distintos países de la región circumpolar del Ártico:

*Un centro de reunión para debatir problemas comunes, presionar a favor de la representación Inuit en la planificación del desarrollo económico y promover la conservación del medio ambiente (Frank, 2008: 96).*

De esta manera, el ICC puede considerarse como una organización transnacional que está integrada por diversas organizaciones nacionales, representantes del ICC, y de un consejo multilateral (Wilson, 2007).

Entre 1986 y 1992, el ICC Canadá proporcionó la mayoría de las contribuciones para los gastos de la organización. Este periodo coincidió con la elección de la presidenta canadiense del ICC y el traslado de la oficina de Groenlandia a Canadá. Durante el liderazgo canadiense del ICC, esta organización dependió en gran medida del financiamiento del gobierno canadiense. En este contexto, el ICC se convirtió en un instrumento de la política exterior de Canadá y en un factor de consolidación de la soberanía canadiense sobre el Ártico (Morín y d'Anglure, 2003).

A pesar de su presupuesto limitado, esta organización ha desarrollado y fortalecido su estructura interna y además ha instaurado vínculos importantes en la comunidad internacional. Por ejemplo, formó grupos de trabajo en diversas áreas de políticas públicas que son relevantes para sus miembros y consistentes con sus objetivos políticos: caza de ballenas, educación, lengua y cultura, ciencia y conocimiento tradicional, y medio ambiente. En el ámbito internacional, el ICC recibió estatus de ONG en 1983 en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y para mediados de la década de los 1980s, se convirtió en miembro activo del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. En este grupo de trabajo, el ICC desempeñó un rol importante en la elaboración de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Wilson, 2007). Otro ejemplo similar es el Acuerdo de Estocolmo de 2001 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Shadian, 2010, citada por Ackrén, 2014).

La presidenta del ICC en Canadá, Nancy Karetak-Lindell, una de los cuatro presidentes que conforman el lide-

razgo del ICC, reconoce que “los Inuit pueden tener una población relativamente reducida – en un sentido global, pero nuestra patria es grande y nuestra voz colectiva es fuerte a través de un lenguaje y una cultura” (Karetak-Lindell, 2016). De esta manera, el ICC ha incidido de manera relevante en la nueva reconfiguración política del Ártico y participa activamente en la nueva gobernanza de esta región.

En 2009, el ICC publicó una declaración sobre la soberanía Inuit, la cual establece:

*La conducción de relaciones internacionales en el Ártico y la resolución de controversias internacionales en el Ártico no son competencia única de los Estados del Ártico o de otros Estados; también están dentro del ámbito de los pueblos indígenas del Ártico. El desarrollo de instituciones internacionales en el Ártico, tales como sistemas de gobernanza multinivel y organizaciones de pueblos indígenas, debe trascender las agendas de los Estados del Ártico sobre soberanía y derechos soberanos y el monopolio tradicional reclamado por los Estados en el área de asuntos exteriores (ICC, 2009, citado por Shadian, 2013).*

No obstante, podemos observar que en la agenda del ICC no se contempla la separación o secesión. A diferencia de otras regiones como Quebec, Cataluña, El País Vasco y Escocia, que han adoptado formas de paradiplomacia, que asumen formas de separación o secesión, las relaciones de paradiplomacia de los Inuit proponen forjar nuevas formas de soberanía compartida en países con sistemas federales (Shadian, 2015). En este contexto, el ICC es un ejemplo evidente de paradiplomacia entre actores no-estatales, así como entre Estados, ya que es también miembro del Consejo del Ártico; tiene un fuerte sentido de patriotismo nacional, y al mismo tiempo de identidad común (Ibid) entre la comunidad Inuit, a pesar de habitar en regiones diversas del Ártico. El ICC consiguió en poco más de dos décadas, a través de la organización transnacional y la paradiplomacia, convertir al Ártico en una zona de poder



## Bibliografía

- Abele, F. y T. Rodon, (2009) "Coming in From the Cold: Inuit Diplomacy and Global Citizenship" en Beier, J. M. (ed.), *Indigenous Diplomacies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan: 115-132.
- Ackrén, M., (2014) "Greenlandic Paradiplomatic Relations" en Heininen, L., (ed.), *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Palgrave: Macmillan UK: 42-61.
- Aldecoa, F. y M. Keating (eds.), (1999) *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres - Nueva York: Taylor & Francis.
- Bone, R., (2017) "The Changing Circumpolar World for Canada, Quebec, Nunavik, and the Arctic Council" en *American Review of Canadian Studies*, 47 (2): 162-175.
- Bone, R., (2003) *The Geography of the Canadian North*, Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M., (2012) *Governance: A very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Denis, C., (2005) "La política de los derechos indígenas" en Athanasios Hristoulas, et. al. (eds.), *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, México: ITAM-Porrúa.
- Cornago, N., (1999) "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security; Dimensions of Conflict and Co-operation" en Aldecoa, F. y M. Keating, (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, USA: Taylor & Francis: 40-57.
- Dittmer, J. y F. McConnell, (2015) "Introduction: conceptualizing diplomatic cultures", en Dittmer, J. y F. McConnell (Eds.), *Diplomatic cultures and international politics: translations, spaces and alternatives*. Londres: Routledge.
- Douglas, N., (2016) *The Changing Arctic: Creating a Framework for Consensus Building and Governance within the Arctic Council*, Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Mcmillan.
- Eliasson, K., (2015) "Arctic strategies of sub-national regions: Why and how sub-national regions of Northern Finland and Sweden mobilize as Arctic stakeholders" en Tesis de Maestría. Umeå University, Faculty of Social Sciences, Department of Political Science.
- Flanagan, T., (2008) *First Nations? Second Thoughts*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Frank, S., (2008) *Pueblos Originarios de América: Introducción*, Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Heininen, L., (2016) "Security of the Global Arctic in Transformation—Potential for Changes in Problem Definition" en Heininen, Lassi (ed), *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, UK: Palgrave Macmillan: 12-34.
- Inuit Circumpolar, (2016) *Inuit Circumpolar Council Canada* [En línea] Canadá, disponible en: <http://www.inuitcircumpolar.com/> [Consultado en agosto de 2017]
- Koivurova, T., (2012) "The Arctic Council: A testing ground for new international environmental governance" en *Brown J. World Affairs*, 19, 131.
- Kuznetsov, A., (2014) *Theory and Practice of Paradiplomacy*. London – New York: Routledge.
- Lecours, A., (2008) *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*, UK: Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'.
- Marquina-Márquez, A. y J. Virchez, (2015) *Resiliencia, Subjetividad y Salud Mental en una Reserva Indígena Canadiense*, Zapopan, Mexico: Ave Editorial.
- Morin, F. y B. Saladin d'Anglure, (2003) "La Conferencia Inuit Circumpolar, un protagonista transnacional indígena" en Morin, F. y R. Santana. *Lo transnacional: instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, Quito-Ecuador: Editorial Abya Yala.
- Nany, K., (2016) "Creating Equitable Economic Development for Inuit" en *ITK Inuit Business Summit*, Ottawa, Canada, 27 de Septiembre.
- Petrasek, J., et al., (2015) "Protective factors for mental health and well-being in a changing climate: Perspectives from Inuit youth in Nunatsiavut, Labrador" en *Social Science & Medicine*, 141: 133-141.
- Petrasek, J., et al., (2013) "A review of protective factors and causal mechanisms that enhance the mental health of Indigenous Circumpolar youth" en *International Journal of Circumpolar Health*, 72: 1-18.
- Rosenau, J., (2002) "Governance in a new global order" en Held, D. y A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Londres: Polity Press: 70-86.
- Rosenau, J., (2006) *The Study of World Politics: Globalization and Governance*, (Vol. 2), London and New York: Routledge.

Shadian, J., (2013), "Of whales and oil: Inuit resource governance and the Arctic Council" en *Polar Record*, 49 (251): 392-405.

Shadian, J., (2016) "Not Seeing Like a State: Inuit Diplomacies Meet State Sovereignty" en Dittmer, J. y F. McConnell (eds.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, Londres: Routledge.

Schertow, J., (2007) "Who has sovereignty over the Arctic? Russia, Canada, America?" en *Intercontinental Cry*, 27 de agosto [En línea] Disponible en: <https://intercontinentalcry.org/who-has-sovereignty-over-the-arctic-russia-canada-america/> [Consultado en agosto de 2017]

Scholte, J., (2005) *Globalization: a critical introduction*. Houndmills Basingstoke – Nueva York: Palgrave MacMillan.

The Canadian Encyclopedia, (2016) "History Canada. Inuits" en *Government of Canada* [En línea] Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/inuit/> [Consultado en septiembre de 2017]

Virchez, J., (2010) "La soberanía del Artico canadiense" en *La Circumpolaridad como fenomeno Sociocultural (Pasado, Presente, Futuro)*, Argentina: Editorial CICLOP: 234-266.

Wilson, G., (2007) "Inuit diplomacy in the circumpolar North" en *Canadian Foreign Policy Journal*, 13 (3): 65-80.

Fecha de recepción: 3 de octubre de 2017  
Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2017

# Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuesta para su institucionalización

Daniel Añorve Añorve y Fernando Díaz Pérez  
*Universidad de Guanajuato*

## Resumen:

Entre las diferentes modalidades por medio de las cuales se ejerce la actividad paradiplomática de los gobiernos subnacionales, la más común, al menos en México, está la de los acuerdos de hermanamiento. El municipio de Guanajuato cuenta con más de dos decenas de hermanamientos, la mayoría de ellos firmados durante la primera década y media del siglo XXI. España y Estados Unidos destacan por el número de hermanamientos con el municipio de Guanajuato. La investigación tiene como fin evaluar, en primer lugar, la lógica en la selección de las ciudades hermanas; adicionalmente, se evalúan los resultados (o falta de éstos) para el caso de los hermanamientos con ciudades estadounidenses. Aun cuando una parte importante de la literatura especializada sugiere que los acuerdos de hermanamiento no son una forma de actividad paradiplomática óptima, este trabajo sugiere que el problema no radica per se en la modalidad de los hermanamientos, sino en la precaria institucionalización de los mismos. Se concluye con una propuesta para fortalecer la institucionalización de los acuerdos de hermanamiento como una herramienta de enorme potencial para la cooperación internacional descentralizada y como una opción para trascender los esquemas asistencialistas que caracterizan a la cooperación Norte-Sur.

**Palabras clave:** *Paradiplomacia, acuerdos de hermanamiento, cooperación descentralizada, institucionalización.*

## Abstract:

Among the different modalities in which the paradiplomatic activity of subnational governments takes place, the most common one is, at least in the case of Mexico, is that of sister cities agreements. The municipality of Guanajuato has signed over two tens of such sisterhood agreements. The majority of them have been signed during the first fifteen years of the XXI Century. Spain and the United States stand out as a result of the number of sister cities agreements. This research, firstly, intends to assess the rationality involved in the spotting and selection of the sister cities; additionally, it evaluates the results (or lack of them) in the case of the sisterhoods held between the municipality of Guanajuato and its U.S. counterparts. Despite the fact that existing specialized literature suggests that sister cities agreements are not an optimal modality for the implementation of paradiplomatic activity, this paper holds that the problem does not lie per se in the sisterhood's modality. Rather, it holds that the problem is connected to the precarious institutionalization of such instruments. The study presents a proposal aimed at institutionalizing sister cities agreements as a tool of enormous potential for achieving decentralized international cooperation, as well as an interesting alternative to go beyond the paternalistic schemes that have dominated the North-South cooperation.

**Keywords:** *Paradiplomacy, sister cities agreements, decentralized cooperation, institutionalization.*

## Introducción

La combinación de una serie de acontecimientos políticos, nuevas realidades económicas, nuevas tendencias en la administración pública y cambios culturales, han propiciado que, gradualmente, los Estados-Nación compartan el monopolio de las relaciones internacionales.

Los Estados siguen siendo los actores predominantes de las relaciones internacionales, sin embargo, hay una serie de relaciones, movimientos, flujos e interconexiones entre actores subnacionales y actores no-estatales, con vocación internacional, que trascienden las fronteras jurídico-políticas nacionales.

Los cambios multidimensionales ya mencionados, aunado al auge de diversos actores gubernamentales subnacionales y no-estatales, han dado lugar a una serie de realidades y conceptos nuevos, mismos que trascienden la diplomacia (tradicional), entendida ésta como: "Conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los Estados" (Real Academia Española, 2016). Entre los nuevos conceptos están: diplomacia parlamentaria, diplomacia cultural, diplomacia pública, diplomacia pública 2.0 y paradiplomacia (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

La última de las modalidades emergentes listadas, la paradiplomacia, es la modalidad en la cual se centra el presente estudio, y dentro de dicha modalidad en su conjunto, el enfoque específico es en los Acuerdos de Hermanamiento (en lo sucesivo referidos de forma indistinta como AH o hermanamientos).

El trabajo se compone de cuatro apartados. El primero, hace una breve revisión jurídica, histórica y teórica de los hermanamientos y sus diversas modalidades; el segundo, presenta una revisión de los AH firmados por el municipio de Guanajuato, con especial énfasis en los seis hermanamientos con ciudades estadounidenses; el tercer apartado muestra los resultados de los hermanamientos con ciudades estadounidenses, así como la evaluación del grado de institucionalización de los mismos. El último apartado presenta una reflexión sobre las consideraciones mínimas que deberían estar presentes en la instrumentación racional de los AH.

## Los acuerdos de hermanamiento entre ciudades

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la actividad administrativa y gubernamental de los gobiernos locales, en la práctica, el gobierno de las ciudades; incluye entre sus competencias la facultad de asociarse con otros municipios para la prestación de servicios, pero no supone que puedan entablar relaciones con ciudades de otros países; sin embargo, el contexto económico y social actual transforma el papel que juegan las ciudades y los gobiernos locales (Borja y Castells, 1997; Petras, 2001; Sassen, 2005). Se considera que las mega ciudades o ciudades globales dejan de estar exclusivamente anidados en sistemas urbanos nacionales, para actualmente, tomar parte, directamente, en procesos de gobernanza global (Tavares, 2016: 2).

Los nuevos contextos generan nuevos problemas, pero también oportunidades. Una de las tareas más importantes que han asumido los gobiernos locales en años recientes es la promoción económica de ciudades y municipios, tarea donde cobran relevancia las estrategias innovadoras para presentar a la ciudad o municipio como un lugar apto para la inversión, un mercado emergente de bienes y servicios especializados, un lugar óptimo para vivir o disfrutar una experiencia única. La promoción de ciudades y municipios deja de ser exclusivamente económica, incluso deja de ser local, regional o nacional y es necesario salir al ámbito internacional y entrar al terreno de la paradiplomacia. Para fines de este trabajo se opta por la definición de Duchacek y Soldatos (citados en Velázquez, 2007: 3), "la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre los gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, länders, etc.) y otros actores internacionales, tales como Estados Nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros".

De entre los numerosos instrumentos técnico-políticos de la paradiplomacia, los hermanamientos entre ciudades son uno de los mecanismos más antiguos y utilizados

por los gobiernos locales a fin de explotar sus vínculos y capacidades a nivel internacional (Luna y Ballesteros, 2005; Patiño y Loustalot, 2014 y López-Vallejo, 2014). Como instrumento de vinculación, los hermanamientos entre ciudades nacieron en la Europa de la posguerra como una estrategia para reconstruir las relaciones entre los pueblos que sostuvieron hostilidades, especialmente entre franceses y alemanes. En este primer momento los hermanamientos sirven para acercar a las ciudades vecinas que comparten una cultura o una historia, y más tarde evolucionan, hasta la cooperación técnica, el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el marco de la solidaridad entre los pueblos, incluso los más lejanos (CCRE, 2008). En África, los hermanamientos se utilizaron como herramientas a fin de evitar los conflictos durante el proceso de descolonización y como instrumento para llevar ayuda directa, como una forma de asistencia para el desarrollo (Aldana, 2012).

Concretamente en el caso de México, los primeros hermanamientos entre ciudades aparecen en la sexta década del siglo pasado con ciudades de los Estados Unidos. Los hermanamientos han pasado por una evolución que no ha estado exenta de influencia de los cambios en el ámbito internacional, así como de la fuente de inspiración a partir de la región que los impulsa, ya sea el modelo europeo, "relativamente informal de acercamiento y amistad con colectividades locales de otros países" (Ruiz, 2009: 264; Luna y Ballesteros, 2005: 15); el modelo estadounidense (Luna y Ballesteros, 2005: 12), que prioriza la participación ciudadana; sin dejar de mencionar el modelo africano utilizado como instrumento de descolonización. El primer reconocimiento de un organismo internacional a los Acuerdos de Hermanamiento (AH) fue en 1964 en la Conferencia de Cooperación Mundial Intercomunal, donde se les llamó "instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada"; y un año después la ONU, en su resolución 2058 reconoce "que se debían fomentar los hermanamientos entre ciudades de forma permanente como medios de cooperación" (Cfr. Ruíz, 2009: 260). Mientras que en la resolución 2861 señala, refiriéndose a los hermanamientos:

*Son un mecanismo de cooperación de valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países no sólo a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras [...] la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos [...] la cooperación intermunicipal mundial (es) un complemento natural de la cooperación entre los Estados y de las organizaciones intergubernamentales (Citado en Luna y Ballesteros, 2005: 15 y 16).*

La evolución, como instrumento, del AH en México va desde el modelo europeo que prioriza la vinculación entre sociedades a través de proyectos culturales, relaciones de amistad, club de amigos de la ciudad, espacio de encuentro; hasta el modelo estadounidense, que busca crear vínculos para fomentar la prosperidad, que generalmente se han traducido en procesos de donación Norte-Sur, más una vinculación efectiva entre sociedades. En años recientes, a iniciativa del Gobierno Federal, se ha generado un modelo híbrido entre ambas formas de acuerdo que incluso llega a tener elementos de los Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo.

La forma en la que tradicionalmente se han impulsado los AH entre ciudades limita su potencial; de hecho, numerosos autores, (Luna y Ballesteros, 2005; Velázquez, 2007; Ruíz, 2009; Arana, 2015; Ponce, 2008a y 2008b), han señalado las importantes diferencias entre los AH y la Cooperación Internacional para el Desarrollo o Cooperación Descentralizada, cuyos objetivos, instrumentos, participantes, vínculos, redes, etcétera, son distintos.

A partir del Programa Nacional de Ciudades Hermanas, posteriormente Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada y actualmente Acción Internacional de los Gobiernos Locales, de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se han impulsado dos instrumentos; por un lado, el Acuerdo de Hermanamiento de Alcance Amplio (AHAA), que puede considerarse como un híbrido entre el AH "clásico" y el Acuerdo de Cooperación

para el Desarrollo; y por otro, el Acuerdo de Cooperación Específica que puede abarcar ámbitos en materia cultural, económica, educativa, deportiva, etc. solo que de manera muy puntual (SRE, 2013). El AHAA parte del esfuerzo de dar orden y racionalidad a los instrumentos utilizados por los gobiernos locales y subnacionales por parte de la SRE. Los hermanamientos de la primera etapa eran solamente cartas de intención, oficios protocolarios que no tenían objetivos concretos, esquemas de seguimiento, indicadores de evaluación, etcétera y cuya utilidad quedaba restringida a un modelo asistencialista basado en esquemas de donaciones (como receptor) en el mejor de los casos y/o mecanismos de “turismo político” en otros. Las motivaciones de estos primeros hermanamientos han transitado, desde la genuina intención de establecer relaciones de amistad entre dos comunidades, mantener un esquema de donaciones o visitas mutuas, relación con el lugar de origen de grupos de colonizadores, similitud en el nombre de las localidades, mantener contacto con la población migrante, entre otras. El impacto de estos hermanamientos es muy reducido para el desarrollo de los municipios y localidades, además de estar condicionada su continuidad y los compromisos a las prioridades de los cambios de administración (SRE, 2013: 69).

A un nivel estructural diversos autores (Luna y Ballesteros, 2005; Ruíz, 2009; Arana, 2015) han señalado que la multiplicación de AH durante los últimos veinte años se debe a diversos factores que van desde la globalización, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que impactó de manera diferenciada en las economías y territorios locales; los programas de descentralización administrativa del Gobierno Federal; la alternancia democrática que rompió con la verticalidad con que funcionaban los gobiernos locales frente al de los estados, y éstos frente al Gobierno Federal<sup>1</sup>; la ida y retorno de forma creciente de población migrante (Ponce, 2008a y 2008b) e incluso el

<sup>1</sup> Este sería un caso de reordenamiento de las relaciones intergubernamentales.

trabajo de diversas ONG de promoción al desarrollo, que en coordinación con los gobiernos locales trabajaban proyectos de cooperación internacional. Ponce (2008a) menciona, desde ONG propiamente dichas como Equipo Pueblo o el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, hasta asociaciones de municipios como Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC) o la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).

El AHAA diseñado por la SRE se ha homologado a los llamados Acuerdos Interinstitucionales<sup>2</sup> dentro de la Ley de Celebración de Tratados<sup>3</sup>. Entre los especialistas no hay consenso sobre qué término sea el más correcto; hay quien considera que el AH debería tener su propia definición, supuestos y alcances dentro de la ley (Ponce, 2008a y 2008b), sobre todo con la finalidad de darle fuerza y caracterizarlo como el inicio de los proyectos de internacionalización de los gobiernos locales y que pueda derivar en Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo más concretos y puntuales. Por otra parte, hay quienes consideran que el AH, como instrumento de vinculación y desarrollo, es insuficiente para el contexto actual, nacional, internacional e institucional (Luna y Ballesteros, 2005; Ruíz, 2009), por lo que es mejor utilizar otros instrumentos de cooperación.

Se transforman los viejos hermanamientos en AHAA al generar una serie de requisitos, procesos y tareas más allá del simple documento protocolario. El primer elemento es lo que se le llama la formalización del Acuerdo, con el que se espera iniciar “una relación de hermandad profesional, que permita el intercambio de experiencias y la colaboración mutua en temas de interés común...” además de brindar certeza jurídica y “pleno respaldo a las actividades de colaboración que ambas partes habrán de impulsar” (SRE, 2007: 2). De esta forma el AHAA internacional

<sup>2</sup> “Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado 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 se derive o no de un tratado previamente aprobado.” Ley de Celebración de Tratados, Artículo 2, fracción II.

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de enero de 1992.

homologado en Acuerdo Interinstitucional tiene que estar dictaminado y registrado ante la SRE<sup>4</sup>. El efecto inmediato es que los datos de la SRE y los que tienen los gobiernos locales suelen no coincidir.

El segundo elemento, es la aplicación de un cuestionario a fin de generar un...

*... diagnóstico sobre la situación en la que se encuentran las relaciones de un Municipio con una localidad extranjera, a fin de determinar si éstas fueron establecidas por los cauces legales adecuados (SRE, 2007: 3).*

Además, se busca conocer las capacidades institucionales del gobierno local para gestionar la vinculación y cooperación internacional y qué tan estrechos son los lazos del municipio con la localidad con la que pretende hermanarse. También busca ofrecer información sobre el alcance de los compromisos entre las partes y el desarrollo puntual de las acciones y los acuerdos.

Un tercer elemento, corresponde a las capacidades institucionales y la permanencia de los AH. Responde directamente a la problemática de la improvisación con que se acuerdan los AH. La SRE considera que esto se puede atacar a través de dos mecanismos que favorezcan su permanencia: uno de estos es la creación de un Comité de Ciudades Hermanas<sup>5</sup> con una amplia participación ciuda-

<sup>4</sup> La razón del dictamen, además de dar orden y certeza, era verificar que los AH no violaran la Ley de Celebración de Tratados que rige la actividad de los gobiernos locales y subnacionales cuando: "a) la materia del acuerdo recaiga en la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas y e) no modifique la legislación existente".

<sup>5</sup> "Un Comité de Ciudades Hermanas constituye un órgano de participación ciudadana, auxiliar de la administración pública municipal, que coadyuva con el gobierno local en la instrumentación de los compromisos que asume el municipio con una ciudad hermana, mediante la firma de un Acuerdo de Hermanamiento. Un Comité se integra predominantemente de ciudadanos, pero también de funcionarios públicos y autoridades locales."

dana, empresarial y académica; y el segundo, puede ser la expedición de un Reglamento de Ciudades Hermanas. El funcionamiento de ambos instrumentos supone el establecimiento de una instancia, oficina, coordinación dentro de la administración pública municipal, que se encargue de la gestión especializada en los temas de la cooperación internacional y no sólo en los AHAA. El punto central del Comité de Ciudades Hermanas es la participación ciudadana, misma que debe ser garante de su permanencia, además de la aplicación del Reglamento<sup>6</sup>.

El cuarto elemento, es la integración de las actividades de cooperación internacional en el Programa Operativo Anual (POA). El objetivo es dar soporte material a la acción internacional de los gobiernos, aprovechar el conjunto de recursos con que cuenta el gobierno local, a fin de darle operatividad al AHAA y garantizar el funcionamiento y financiamiento de programas y proyectos particulares dentro de una estrategia de internacionalización.

## Los Acuerdos de Hermanamiento del Municipio de Guanajuato, Capital

Salvo seis hermanamientos<sup>7</sup>, el resto de los instrumentos de dicha naturaleza son un producto del siglo XXI. Más aún, si quitamos el icónico hermanamiento con Ashland, el resto coincide con uno o más de estos parteaguas: en materia de política internacional, con el fin de la Guerra Fría; en materia de política doméstica, con el fin del monopolio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el período de la transición democrática; en materia económica, con la globalización.

<sup>6</sup> Como media adicional, la SRE recomienda que en el Reglamento el periodo de duración de sus miembros ciudadanos sea diferente al de los funcionarios.

<sup>7</sup> Hermanamientos con Ashland, Oregón, EUA; Tyler, Texas, EUA; Santa Fe de Granada, España; el hermanamiento multi-ciudad -Cd. de México-Morelia-Oaxaca-Puebla-Zacatecas; Oaxaca de Juárez, Oaxaca y Avignon, Provence-Alpes-Cote D'Azur, Francia.

Antes de evaluar los resultados de los hermanamientos, es preciso presentar los acuerdos firmados al día 26 de julio de 2017. Es importante señalar que el estudio se limita al análisis de los hermanamientos existentes con ciudades estadounidenses. Se tiene conocimiento de 29 hermanamientos, entre ellos 20 con ciudades de otros países, seis son con ciudades estadounidenses y siete con ciudades españolas, lo cual representa el 65%. Se puede apreciar la relevancia de la vecindad con EUA y de los vínculos con la ex metrópoli.

TABLA 1. HERMANAMIENTOS CON CIUDADES EN ESTADOS UNIDOS

Ciudad hermana	Año del Hermanamiento
Ashland, Oregon	1969
Tyler, Texas	1990
Salinas Valley, California	2008
Morgantown, West Virginia	2008
South Bend, Indiana	2010
Laredo, Texas	2011

Fuente: construcción propia.

El primer problema es la dificultad de una contabilización confiable de los hermanamientos. Existen notables diferencias entre las copias de los hermanamientos proporcionadas por un regidor, la información proporcionada por el actual Secretario del Honorable Ayuntamiento y la información que responde a la solicitud hecha por transparencia con número U.A.I.P.0860/2016, la cual pide: "Copia de todos los acuerdos o convenios de hermanamiento del municipio de Guanajuato con otros municipios, tanto nacionales como del extranjero (Sic)." La respuesta no incluye 10 hermanamientos (3 nacionales y 7 con ciudades en el extranjero) que sí fueron provistas por el regidor.

A pesar de que la Ley sobre Celebración de Tratados requiere el registro de las actividades de los gobiernos

subnacionales, en una consulta hecha el 27 de julio de 2017 al Registro de Acuerdos Interinstitucionales (SRE, s/f), sólo dos AH (Habana y Alcázar de San Juan, España) están registrados. Lo que sí resulta indiscutible es el notable auge en el número de hermanamientos: "En el 2008, cuando se realizó un festival de las ciudades hermanas en esta ciudad, se tenía hermanamiento con 20 ciudades" (Ochoa, 2014). Ochoa lista hermanamientos que no aparecen en la solicitud por transparencia, en los hermanamientos proporcionados por el regidor, y que tampoco aparecen registrados ante la SRE.<sup>8</sup> Resulta difícil planear, implementar, dar seguimiento y evaluar hermanamientos que, o no existen, o no se tiene plena conciencia de su existencia y/o vigencia.

### *Consideraciones en torno a las acciones del municipio de Guanajuato respecto a los hermanamientos, derivadas de actas del Ayuntamiento*

Del acta de la sesión ordinaria, No. 34 del 9 de abril de 1999, se desprende que el Ayuntamiento apoya la asistencia a...

*... foros, congresos o cualquier evento de carácter internacional a lo que el Ayuntamiento de esta ciudad sea invitado en forma directa, incluso como ciudad patrimonio de la humanidad, como ciudad universitaria o como ciudad con vocación turística (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 1999).*

Dentro del acta de la sesión extraordinaria de Ayuntamiento. No. 4 del 16 de marzo de 1996 hay diversos puntos de gran trascendencia para nuestro trabajo:

<sup>8</sup> Dichos acuerdos son con Ávila, España; Mérida, Yucatán; Jacona de Plancarte, Michoacán; Apaseo el Alto, Guanajuato; Xochimilco, Ciudad de México; y Chilpancingo, Guerrero.

TABLA 2. CONTENIDO/SUSTANCIA DE LOS HERMANAMIENTOS CON CIUDADES ESTADOUNIDENSES

Ciudad hermana	Justificación del hermanamiento	Áreas de colaboración
Ashland, Oregón, EUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa de Amistad que generó el primer intercambio oficial entre el Southern Oregon State College y la Universidad de Guanajuato en 1969.</li> <li>* Reconocimiento oficial de ambas ciudades a inicios de los años 70 del siglo XX dentro del Programa Sister Cities International Program.</li> </ul>	Cultural, financiera, académica, médica.
Tyler, Texas, EUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Existen raíces guanajuatenses.<sup>a</sup></li> </ul>	Cultural, social, educativa, laboral, económica, deportiva turística.
Salinas Valley, California, EUA <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La cooperación internacional favorece la solución de problemas.</li> <li>* Proyección internacional en el ámbito cultural.</li> </ul>	
Morgantown, West Virginia, EUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Historia significativa de intercambios académicos entre la Universidad de Guanajuato y WVU.</li> <li>* Fuertes y sostenidos intercambios no sólo de estudiantes y profesores, sino de abogados, ingenieros y otros profesionistas a través del Council for International Programs.</li> <li>* Ambas comunidades son centros artísticos y culturales dentro de sus respectivas regiones.</li> </ul>	Económica, social, cultural, desarrollo sustentable, necesidades de las comunidades de la Sierra de Guanajuato.
South Bend, Indiana <sup>c</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Relación antigua entre la Universidad de Guanajuato y la Universidad de Notre Dame.</li> <li>* Entregas de depósitos de agua del Club Rotario Internacional de Virginia (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2010).<sup>d</sup></li> <li>* Colaboración con el DIF Municipal.</li> <li>* Envío de médicos ortopedistas hacia las comunidades (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2010).</li> </ul>	
Laredo, Texas, EUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Coincidencia social y económica (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2011b: 10)</li> </ul>	Servicios turísticos, cultural, educativa, tecnológica y desarrollo económico.

<sup>a</sup> Éste es el motivo según se desprende del punto 5 del orden del día de la sesión ordinaria de ayuntamiento No. 11 del 12 de junio de 1990. Es interesante saber que el Lic. Arce Macías expresaba su parecer en torno a que Guanajuato suele hermanarse con ciudades que tienen "calidad cultural", aunque en el caso de Tyler lo importante es la existencia de "raíces guanajuatenses".

<sup>b</sup> Según se desprende del acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 40 del 6 de mayo de 2008, al convertirse en ciudades hermanas, el Presidente Municipal, Eduardo Romero Hicks sugiere un intercambio de pines al ya ser ciudades hermanas (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2008).

<sup>c</sup> En el punto de los hermanamientos del acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 14 del 14 de abril de 2010, a South Bend, Indiana se le refiere como Southbean.

<sup>d</sup> En realidad, como se desprende el acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 36 del 10 de marzo de 2011, la colaboración no se ha dado con el Club Rotario Internacional de Virginia, sino con el Club Rotario Internacional de South Bend.

Cuestionamientos sobre los criterios para hermanamientos actuales y futuros (se hablaba de la necesidad de que "exista un lazo o vínculo, una relación real, cultural, histórico"), sobre todo por consideraciones administrativas y monetarias; cuestiones relativas a la instancia dentro del municipio responsable del seguimiento de los hermanamientos (se asumía responsabilidad de la Dirección de Turismo). Una clara manifestación de los prejuicios que complican los hermanamientos, es el tono de los comentarios de Isauro Rionda, quien manifestaba su renuencia a hermanarse con ciudades estadounidenses, haciendo una excepción para Santa Fe de Nuevo México. En la misma sesión se destacaba ya el caso de Ashland, ciudad con la cual a pesar de no existir un detonador histórico directo del hermanamiento, los logros y beneficios del mismo eran evidentes después de 25 años, destacando la relación universitaria y vínculos familiares que nacieron entre ambas ciudades.

Otra sesión relevante es la sesión ordinaria de Ayuntamiento, No. 10, del 26 de febrero de 2007, en la cual se desahogaron numerosas inquietudes en relación a los hermanamientos ya existentes. Todo lo anterior se da en ocasión de la ratificación del hermanamiento con Cuenca, Ecuador. Entre las intervenciones se destacaba lo siguiente: el decaimiento de muchos hermanamientos, la falta de información sobre los hermanamientos existentes; la falta de seguimiento (se advertía sobre hermanamientos con 50 años de historia, cuya documentación estaba perdida). Se sugirió hacer un programa para invitar a todas las ciudades hermanas, con el fin de refrendar los lazos y renovar las alianzas. Del acta también se desprende la falta de claridad sobre las ciudades hermanas; uno de los participantes en la sesión sugería oportunidades, según su parecer "con Springfield, Ohio" (hermanamiento no existente). Entre los recuerdos se mencionó un intercambio turístico con Claremont, California, mismo que se recordó por "algunos sucesos bochornosos en torno a un regalo que se hizo y que al abrirlo estaba vacío". También se destacó que pese a la gran cantidad de ciudades hermanas,

la única con la que existe un hermanamiento efectivo es con Ashland, ciudad con la que hay intercambios y de la cual se reciben donaciones, como camiones de bomberos.

Del Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 14 del 14 de abril de 2010 se desprende la creación de una Carpeta Oficial de Ciudades Hermanas, así como los Pasaportes de Hermandad que habrían de ser enviados a las diferentes ciudades para incentivar el turismo hacia Guanajuato (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2010).

Del Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 51 del 8 de septiembre de 2011, se desprende la preocupación en torno a la responsabilidad institucional de los hermanamientos. Se planteó la creación de una dirección para el seguimiento de éstos y para ver sus beneficios, en materia cultural, turística y económica.

Desde luego, el creciente número de hermanamientos de los que el Municipio de Guanajuato es parte, ha obligado al Ayuntamiento a buscar una mayor y mejor institucionalización del fenómeno. Como se desprende el acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 67 del 30 de abril de 2012, se crea un Reglamento de Ciudades Hermanas para el municipio. El reglamento anteriormente señalado crea un comité ciudadano, integrado por diez ciudadanos además del Presidente Municipal y el Presidente de la Comisión de Ciudades Hermanas. El comité tiene la finalidad de "realizar acciones concretas", además de "identificar desde luego previo a los hermanamientos, los intereses comunes que podamos tener ambas partes"; también crea obligaciones específicas y busca:

*Retomar los vínculos que se hayan perdido, dar seguimiento a las acciones hacia los programas que deben de existir por cada una de las ciudades hermanadas y hacer en su caso la evaluación, por lo tanto es un comité consultivo, propositivo y de auxilio para el Ayuntamiento de Guanajuato y que permitirá tener regulada o normada esa actividad que cotidianamente realice el Ayuntamiento (H. Ayuntamiento de Guanajuato, 2012: 4-5).*

Desafortunadamente, las entrevistas realizadas a un regidor (7 de julio de 2017) y al regidor presidente de la Comisión de Ciudades Hermanas (7 de agosto de 2017) revelan que dicho Comité no ha sido creado hasta ahora, a pesar de lo que señala el reglamento.<sup>9</sup> Ambos funcionarios también confirman que los pasaportes de la hermandad y la carpeta de hermanamientos no existen a la fecha de las entrevistas.

El acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, No. 67 del 30 de abril de 2012 también recuerda el valor que tiene el trabajo de la Comisión de Ciudades Hermanas desde 2011, comisión que no existía en el Ayuntamiento previamente.

Finalmente, del Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento, N. 49 del 13 de octubre de 2014, se desprende algo importante, pendiente la evaluación y seguimiento de resultados: el hermanamiento con Alcázar de San Juan, España es el primer AH que sigue una metodología concreta y de institucionalización. Del contenido del Acta se desprende que hay frutos del trabajo, tanto de la Comisión de Ciudades Hermanas y que se toma en cuenta el Reglamento de Ciudades Hermanas.

## Resultados de la institucionalización de los Acuerdos de Hermanamiento entre el municipio de Guanajuato y sus ciudades hermanas en Estados Unidos

Como se mostró en la primera parte de este trabajo el proceso de institucionalización y ordenamiento de los her-

<sup>9</sup> El reconocimiento de los funcionarios municipales confirma la respuesta a la solicitud de información dirigida a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Guanajuato del 19 de junio de 2017. La respuesta U.A.I.P.-0771/2017 del 28 de junio de 2017 confirma que no se tiene registro alguno de que el comité se haya integrado desde la publicación del Reglamento, como tampoco existe informe semestral alguno de dicho comité.

manamientos se compone de una serie de acciones, entre ellos la expedición del Reglamento de Ciudades Hermanas, que al mismo tiempo contempla el establecimiento de un Comité de Ciudades Hermanas, con nutrida participación ciudadana y la incorporación al presupuesto municipal a través de los POA de los proyectos de AHAA. El objetivo de estas acciones es transformar los hermanamientos, de intenciones y/o actos meramente protocolarios en AHAA como elementos activos de la acción y cooperación internacional de los gobiernos locales.

A pesar de la significativa promoción de hermanamientos que en los últimos años ha caracterizado a las gestiones municipales de Guanajuato, se está muy lejos de tener una política internacional dentro del municipio. Del total de hermanamientos, sólo dos aparecen en el registro de la SRE; irónicamente, el más exitoso –Ashland– no lo está.

El hermanamiento con Ashland destaca por su duración (en 2017 cumple 49 años) y por sus resultados. El hermanamiento comienza a partir de un convenio entre la Southern Oregon University y la Universidad de Guanajuato que a lo largo de décadas ha permitido la movilidad entre la comunidad estudiantil de ambas instituciones. Otros resultados incluyen donaciones y proyectos que ha recibido el municipio de Guanajuato.

Aun en el caso icónico de Ashland, la improvisación, la falta de visión estratégica, la falta de objetivos y la presencia de lo fortuito están presentes. A su regreso de la visita anual 2017 a Ashland, la regidora Gabriela Cárdenas, aseguró “que no es requisito presentar un plan de trabajo para viajar a Ashland, Oregón, que en otros años no se ha hecho” (Espino, 2017b). La justificación parece inverosímil:

*Nadie entrega plan de trabajo antes de irnos, el plan de trabajo era lo que me dictara el itinerario de Ashland, hubo cinco reuniones: Cámara de Comercio, Ayuntamiento, Club Rotario, Club Amigo, Universidad del Sur de Oregón (citada en Espino, 2017b).*

TABLA 3. DONACIONES DE ASHLAND, OREGÓN A GUANAJUATO CAPITAL.

Año	Donación	Proyecto	Capacitación	Otros
2012	- Mil cien dólares para comprar zapatos para niños de las comunidades pobres. - Suéteres y chamarras (s/n) (Guanajuato Capital, 2012).			
2013	Dos camiones cisterna y una ambulancia (Olvera, 2013).	Opciones para el establecimiento de un lugar para artesanos de ambas ciudades (Guanajuato Capital, 2013).	Programa de capacitación para bomberos.	- Invitación a funcionarios del SIMAPAG a visitar la planta de tratamiento y compartir experiencias. - Intercambios educativos a nivel secundaria y preparatoria.
2015	Camión de bomberos (Noticias de Bomberos, 2015).	Nueva estación de Bomberos con el nombre de Ashland.		Juego de béisbol entre los Ashlanders y conjunto de ligas de Guanajuato (primavera).
2016	- Ambulancia “Ford 1999, 4x4” (Castro, 2016). - 28 pistolas eléctricas (Castro y Ochoa, 2015), que no pudieron ser utilizadas.	Capacitación a policías.	Dos bomberos.	
2017	Cien dólares para despensas en las zonas más pobres (Segura, 2017).			

Fuente: elaboración propia.

La falta de proyecto se dio, a pesar de que a finales de junio, el presidente municipal, Edgar Castro Cerrillo, aseguraba que los regidores aún no le presentaban un plan de trabajo para su estancia en Ashland y que al momento de tomar el acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento deberían informar de sus actividades a realizar para que fuese del conocimiento de todos (Espino, 2017a).

La ligereza y falta de visión estratégica son evidentes: "cualquier miembro del Ayuntamiento puede ir a Ashland, el chiste es que levante la mano y que vaya a fortalecer esto, yo la levanté porque llevaba proyecto" (Espino, 2017b). Respecto a la misma visita, el regidor Juan Carlos Delgado Zarate reconoció que "su viaje no tuvo resultados tangibles, solo se fortalecieron las relaciones" (Segura, 2017).

Sobre el resto de hermanamientos con ciudades estadounidenses, no existe información en el cabildo; sin embargo, destaca que, dos de estos hermanamientos tienen su origen en la relación de la Universidad de Guanajuato con sedes universitarias de estas ciudades: West Virginia University en Morgantown y University of Notre Dame en South Bend. Los hermanamientos con Salinas Valley y Tyler encuentran su razón de ser en la existencia de comunidades de guanajuatenses migrantes.

### *Sobre el Reglamento de Ciudades Hermanas en Guanajuato, Capital*

El municipio de Guanajuato cuenta con un Reglamento de Ciudades Hermanas aprobado el 30 de abril de 2012 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de junio de 2012. El Reglamento es fundamentalmente igual al que propone la SRE como "Reglamento Tipo" y que sirve para los municipios del estado de Jalisco.

Es importante mencionar algunas diferencias entre el "reglamento tipo" propuesto por la SRE y el Reglamento de Ciudades Hermanas del municipio de Guanajuato. La

primera diferencia es que establece el Comité de Ciudades Hermanas como órgano colegiado consultivo y propositivo que auxilia al Ayuntamiento sobre los hermanamientos. Un cambio importante es la integración del Comité de Ciudades Hermanas, pues mientras en el "reglamento tipo" la SRE recomienda que sea un comité de participación ciudadana y se observa una conformación mayoritaria de ellos a través de los representantes de los Comités Comunitarios, representantes de organizaciones empresariales, de ganaderos, de comerciantes, cooperativas, comités de vecinos sindicatos, académicos, estudiantes; el reglamento del municipio de Guanajuato menciona como integrantes mayoritarios a funcionarios del propio Ayuntamiento. La duración en el cargo de los miembros del Comité será el mismo que el cargo en el Ayuntamiento. La SRE sugiere que la duración del cargo de los miembros del comité sea mayor a la duración de la administración municipal.

Peor aún, no sólo hay un problema de diseño del reglamento en cuestión, sino que de acuerdo con el oficio número S.H.A. 990/2017 del 27 de junio de 2017, firmado por el Secretario del Ayuntamiento, Dr. Carlos Torres Ramírez, se señala:

*Esta Secretaría en sus archivos no tiene registro alguno de que el comité que cita en su oficio (Comité de Ciudades Hermanas) esté integrado desde la publicación del Reglamento [...] y tampoco obra en esta Secretaría ningún informe semestral de dicho comité.*

De lo anterior podemos señalar que el proceso de institucionalización de los hermanamientos, que los transformaría en AHAA, se encuentra incompleto en Guanajuato. Si bien hay un Reglamento, éste no opera, en tanto que el Comité de Ciudades Hermanas no funciona y no hay una instancia (oficina) encargada de las relaciones internacionales del Ayuntamiento y tampoco hay una partida especial dentro del presupuesto para financiar los proyectos de internacionalización.

## Reflexiones sobre las consideraciones mínimas para la instrumentación racional de los Acuerdos de Hermanamiento

Después de analizar los hermanamientos de los que actualmente es parte el municipio de Guanajuato, es importante, con base en el diagnóstico-evaluación de los mismos, hacer una propuesta con las consideraciones mínimas para la institucionalización de dichos instrumentos de cooperación internacional.

### *Definición de actores y agenda de cooperación*

Toda vez que una de las necesidades imperiosas es la de contar con una paradiplomacia incluyente, que tome en cuenta necesidades reales, actuales y futuras de la población, es importante que la agenda de cooperación sea producto de las necesidades percibidas por diferentes grupos de interés (cámaras de restauranteros, académicos, estudiantes, turistas nacionales e internacionales, pequeños comerciantes e individuos que habitan en el municipio hermanado).

Una vez identificados los potenciales hermanamientos (o los existentes), identificar una o dos áreas en las que el actor hermanado tenga experiencia exitosa, misma que pueda ser de utilidad para el municipio. Además, se debe identificar las áreas en las que el municipio de Guanajuato tenga experiencia significativa, susceptible de resultar de utilidad para las ciudades hermanas contraparte.

Una vez que se han identificado los actores que llevarán a cabo el hermanamiento, que los temas centrales de la cooperación, tanto como oferente y como receptor han sido puntualizados, y después de que se ha creado una agenda ciudadana, multisectorial e incluyente, misma que habrá de conducir la cooperación, se debe contar con una estrategia para la implementación de la agenda acordada.

### *Implementación de las acciones derivadas de la agenda y la estrategia*

Resulta indispensable contar con actores no sólo facultados legalmente para la administración de los hermanamientos, sino también asegurarse de contar con instituciones y actores interesados y capacitados para la implementación, administración, financiamiento y seguimiento de la agenda y las acciones concretas que se desprenden de los hermanamientos. No basta con una administración gubernamental de los instrumentos, aun cuando es indispensable. Se requiere la participación activa de diversos actores en la implementación y administración de los hermanamientos. Los hermanamientos, según se ha visto, han estado marcados en la práctica por la improvisación y por la falta de estrategias de seguimiento de las acciones puestas en marcha (cuando éstas ocurren). De particular importancia resulta la institucionalización de los mecanismos de cooperación (en su diseño, su implementación, su ejecución, su evaluación y su retroalimentación). La falta de institucionalidad y la falta de previsibilidad es lo que lleva con frecuencia a que los hermanamientos no pasen de ser instrumentos protocolarios de bajísima institucionalización y peor aún, de resultados cuestionables (en caso de haberlos).

### *Evaluación de las acciones resultado de la implementación de la estrategia derivada de la agenda de los hermanamientos*

Es indispensable contar con un monitoreo institucional de las acciones y resultados derivadas de los hermanamientos. Lo primero que se requiere es contar con una estructura institucional formal, competente en el sentido amplio de la palabra y jurídicamente responsable de la evaluación de las acciones y resultados concretos de los hermanamientos. Es necesario que la instancia responsable y com-

petente de los hermanamientos rinda cuentas a la ciudadanía. Actualmente, lo que podemos ver es una instancia existente, formalmente, pero inexistente en la práctica; sin embargo, no resulta claro ante qué otra instancia es responsable dicho comité de hermanamientos, razón por la cual su falta de resultados, ni siquiera es evaluada, al no existir un contrapeso.

Una vez presentadas las consideraciones mínimas para la institucionalización de los hermanamientos, es preciso profundizar en cada consideración:

1. Se propone una ruta crítica para la identificación de potenciales socios para hermanamientos. Léase que se habla de socios, teniendo en mente que los hermanamientos no pueden seguir siendo instrumentos de donación Norte-Sur. Se parte del supuesto que cada ciudad hermanas posee fortalezas y áreas de oportunidad, por lo cual el aprendizaje recíproco, la difusión bidireccional y la asistencia mutua deben ser entendimientos *sine qua non* para la optimización y fortalecimiento de los hermanamientos. No debe existir una fórmula o rúbrica única para establecer hermanamientos. El perfil particular de Guanajuato, como ciudad patrimonio de la humanidad, como población minera, como capital Cervantina de América, como población ubicada en una cañada y como importante ciudad estudiantil, debe de servir como un primer filtro para delimitar el tipo de ciudades con las es deseable hermanarse. Hasta el momento, son pocos los hermanamientos que obedecen a una racionalidad del tipo sugerido. De tal manera, los futuros hermanamientos podrían ser con ciudades que compartan con Guanajuato al menos uno, preferentemente dos o tres características mencionadas. De otra manera, se corre el riesgo de seguir hermanándose con ciudades con las cuales, o bien no existen características comunes claras, o peor aún, cuyos hermanamientos obedecen a los caprichos de alguna autoridad.
2. Para procurar una paradiplomacia incluyente, basada en necesidades reales actuales y futuras de la pobla-

ción, actualmente nuestro levanta encuestas entre restauranteros, hoteleros, pequeños comerciantes, individuos que residen en el municipio, académicos, estudiantes y turistas, tanto nacionales como extranjeros. De la retroalimentación obtenida dependerán las áreas de cooperación con las ciudades hermanas. De otra manera, aminoraría la perspectiva de la inclusión y la ciudadanización de los hermanamientos.

3. Contando con un listado de potenciales hermanamientos, después de aplicar el primer filtro (ver numeral 1), una segunda tarea es identificar programas, acciones y/o experiencias exitosas para la solución de las principales problemáticas (ver numeral 2). Un segundo filtro de esta naturaleza, ayudará a una redacción acotada de los hermanamientos, lo cual evitará que las acciones y/o programas de cooperación sean meramente protocolarias o resultado de la improvisación. La atención de aspectos concretos, percibidos como necesidades apremiantes, debe guiar, dar sentido e institucionalización a los hermanamientos.
4. Por lo que corresponde a la identificación de las áreas en las que el municipio de Guanajuato tenga experiencia significativa, se sugieren dos posibilidades: la primera, producto de la intuición, identificar aquellas características que atraen a turistas, inversionistas y/o a personas a visitar, invertir y/o radicar en el municipio. La segunda, es la de entrevistas a expertos, tanto dentro de la administración pública, como entre los académicos de la Universidad de Guanajuato. La combinación de ambas daría ayuda a identificar experiencias y áreas en las que Guanajuato puede convertirse en oferente de cooperación.
5. No basta con identificar áreas de cooperación como oferente y receptor. Se requiere una estrategia, acciones y programas concretos, para implementar la agenda de cooperación acordada.
6. Por lo que respecta a los actores facultados legalmente para la administración de los hermanamientos, dichas competencias e instituciones ya existen. El problema

es que el Comité de Hermanamientos, cuya estructura es incluyente, no ha sido creada en la práctica. También dentro del Ayuntamiento, ya existe una estructura que, al menos en papel, es responsable de dar seguimiento a los hermanamientos. La realidad es que se requiere de voluntad política, además de una instancia supervisora que vigile que lo que existe en papel ocurra en la práctica.

7. En cuanto a las estrategias y resultados de las acciones concretas resultantes de los hermanamientos, salvo el caso de Ashland, y probablemente con South Bend, no existen acciones concretas, al margen de la evaluación que pudiésemos hacer de las mismas. Para Ashland, el acuerdo más institucionalizado y del cual se desprende la mayoría de las acciones y resultados concretos, como se desprende de notas periodísticas y de entrevistas con un par de regidores, no existe una institucionalización ni un seguimiento claro de las acciones y resultados. La institucionalización es entendida como una visita anual a Ashland.
8. Al no existir una agenda y estrategias, mucho menos existen objetivos claros; al no existir un seguimiento institucional, y al no haber una evaluación sistemática e institucionalizada de los hermanamientos, los resultados indican que menos del 7% de los hermanamientos están registrados ante la SRE (ningún hermanamiento con ciudades estadounidenses); menos del 10% de los hermanamientos muestran algún tipo de acción concreta (independientemente de nuestra evaluación de la misma). Se sugiere entonces, la creación de una carpeta de hermanamientos (misma que ya había sido ordenada), de una bitácora con formatos generales y específicos, además de reuniones que se celebren en estricto tiempo y forma y en la cual se pueda contar con la participación del total del comité de hermanamientos, con los 10 ciudadanos y las dos autoridades, que deben integrarlo. Se recomienda una convocatoria que procure no sólo la ciudadanización del comité, sino la confluencia de grupos de interés, académicos y estudiantes con experiencia en la materia.

9. Existen en papel las instancias de seguimiento y creemos de implementación y evaluación de los hermanamientos; sin embargo, se requiere la formalización normativa de dichas instancias, fijando responsabilidades claras. Si hay algo que se ha podido constatar en las múltiples, y frecuentemente infructuosas visitas al municipio, en búsqueda de información, es el desconocimiento de la información dentro del propio personal del municipio. La dificultad para acceder a la información también es evidente. El hecho de que sólo dos hermanamientos estén registrados ante la SRE, de que la respuesta a la solicitud de información (U.AI.P.-0771/2017 del 28 de junio de 2017) brinde información sobre un número de hermanamientos que no coincide con la información solicitada, obliga a pensar que un primer paso en la administración de los hermanamientos es generar información confiable y útil.
10. Correspondiente a la rendición de cuentas a la ciudadanía, urge la creación y formalización de una instancia ciudadana a la que el Ayuntamiento y el Comité de Hermanamientos rinda cuentas periódicas. De otra manera, la improvisación y la informalidad no permiten pensar en un futuro promisorio ni útil de los hermanamientos. Consideramos que es momento de que Guanajuato, Capital resté énfasis al número de hermanamientos y transite hacia un enfoque basado en resultados concretos que respondan a necesidades apremiantes de la ciudadanía.

## Conclusiones

Del conjunto de hermanamientos con que cuenta el municipio de Guanajuato, nuestro estudio ha privilegiado el análisis de los hermanamientos con ciudades estadounidenses, país con el cual se tiene el segundo mayor número de hermanamientos y el único hermanamientos con un grado considerable de institucionalización. No obstante los resultados evidentes, la continuidad y la antigüedad de

dicho hermanamiento, hay una clara improvisación en la gestión del acuerdo, además de que predomina una visión asistencialista y la cooperación unilateral Norte-Sur. Consideramos viable cambiar el enfoque de la cooperación.

Uno de los elementos para transformar, y relanzar los hermanamientos, sería institucionalizar los mismos en el sentido que lo recomienda la SRE, transformándolos en AHAA. Es necesario que el gobierno local establezca una clara política internacional del municipio con objetivos que sean claros, derivados de las necesidades percibidas por diversos grupos sociales, y que reflejen verdaderas relaciones de cooperación e intercambio recíproco, útil y bidireccional entre Guanajuato y sus ciudades hermanas. Es preciso aprovechar las oportunidades que brinda el contexto internacional para fortalecer la gestión local y diseñar políticas que se traduzcan en beneficios concretos para la población.

A pesar del gran acervo y diversidad cultural con que cuenta la sociedad mexicana en general, y la guanajuatense en particular, no ha sido éste un motor y elemento que contribuya los hermanamientos. La singularidad cultural debería ser el eje con el cual se gestionen, no sólo nuevos AHAA, sino para retomar y relanzar los ya existentes.

Es necesario superar la improvisación, cortoplacismo y falta de visión estratégica con que se vienen promoviendo, firmando y gestionando los hermanamientos de Guanajuato Capital. La internacionalización de la política local tiene numerosas ventajas que no han sido correctamente explotadas por el gobierno local. Es necesario entender que del exterior no sólo pueden llegar donaciones, sino que también es posible y necesario que el municipio de Guanajuato ofrezca su *expertise* y fortalezas a sus ciudades hermanas.

## Bibliografía

Aldana, J., (2012) "Twinning Agreements, a decentralized international cooperation tool towards the strengthening of the south-south cooperation: The current case of Antioquia (Colombia) and the provinces of Jalisco (Mexico) and Minas Gerais (Brazil)" en *Revista de Negocios Internacionales*, 5(1): 83-101.

Arana, C., (2015) "Paradiplomacia mexicana. Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México" en *Revista InterNaciones*, 5(2): 25-41.

Borja, J. y M. Castells, (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. España: Ed Taurus.

Castro, S., (2016) "Llega ambulancia 4x4 desde Ashland" en *Periódico AM*, 8 de junio, [En línea] México, disponible en: <https://www.am.com.mx/2016/06/07/guanajuato/local/llega-ambulancia-4x4-desde-ashland-289955> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

Castro, S. y A. Ochoa, (2015) "Difieren autoridades por pistolas eléctricas" en *Periódico Correo*, 16 de julio, [En línea] México, disponible en: <http://periodicocorreo.com.mx/difieren-autoridades-por-pistolas-electricas/> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

CCRE, (2008) *Los hermanamientos para el mundo de mañana. Guía Práctica*, París: Conseli des Communes et Régions d'Europe.

Cooper, A.; Heine, J. y R. Thakur, (2013) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press.

Diario Oficial de la Federación, (1992) *Ley de Celebración de Tratados*, [En línea] México, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642407&fecha=02/01/1992) [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

Guanajuato Capital, (2012) *Recibe Guanajuato donación de club Ashland*, 9 de julio, [En línea] México, disponible en: [http://guanajuatocapital.gob.mx/publico2/comunicados/com\\_comunicados\\_maint.php?com\\_comunicadosPage=276&com\\_id=4528](http://guanajuatocapital.gob.mx/publico2/comunicados/com_comunicados_maint.php?com_comunicadosPage=276&com_id=4528) [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

Guanajuato Capital, (2013) *Presenta Presidenta de la comisión de Ciudades Hermanas informe de actividades de visita a Ashland*, 16 de julio, [En línea] México, disponible en: [http://guanajuatocapital.gob.mx/publico2/comunicados/com\\_comunicados\\_maint.php?com\\_comunicadosPage=73&com\\_id=6033](http://guanajuatocapital.gob.mx/publico2/comunicados/com_comunicados_maint.php?com_comunicadosPage=73&com_id=6033) [Consultado el 15 de septiembre de 2017]

- Espino, M., (2017a) "Viajan regidores a Ashland: Castro Cerrillo" en *Periódico Correo*, 22 de junio [En línea] México, disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/viajan-regidores-a-ashland-castro-cerrillo/> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]
- Espino, M., (2017b) "No hay que entregar reporte antes de viajar a Ashland: edil" en *Periódico Correo*, 11 de julio [En línea] México, disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/no-entregar-reporte-viajar-ashland-edil/> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (1990) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 11 del 12 de junio.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (1996) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 4 del 16 de marzo.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (1999) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 34 del 9 de abril.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2007) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 10 del 26 de febrero.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2008) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 40 del 6 de mayo.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2010) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 14 del 14 de abril.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2011a) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 36 del 10 de marzo.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2011b) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 51 del 8 de septiembre.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2012) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, No. 67 del 30 de abril.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2014) *Acta de la sesión ordinaria de Ayuntamiento*, N. 49 del 13 de octubre.
- H. Ayuntamiento de Guanajuato, (2017) Oficio No. S.H.A. 990/2017. 27 de junio de 2017.
- López-Vallejo, (2014) "Diplomacia Local: el posicionamiento del municipio de Puebla en la Globalización" en M. Martínez, *Diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. México: UNAM-FES Acatlán.
- Luna, J. C. y H. Ballesteros, (2005) "Actualidad de los hermanamientos mexicanos" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 74 (2): 11-38.

- Noticias de Bomberos, (2015) *El Presidente Municipal encabezó la entrega de un camión para el H. Cuerpo de Bomberos de Guanajuato*, 13 de febrero [En línea] México, disponible en: <http://www.noticiasdebomberos.com/el-presidente-municipal-encabezo-la-entrega-de-un-camion-para-el-h-cuerpo-de-bomberos-de-guanajuato> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]
- Ochoa, A., (2014) "La capital tendrá otra ciudad hermana" en *Periódico Correo*, 20 de octubre [En línea] México, disponible en: <http://periodicocorreo.com.mx/la-capital-tendra-otra-ciudad-hermana/> [Consultado el 27 de julio de 2017]
- Olvera, C., (2013) "Bomberos recibirán donación" en *Igeteo.mx*, 23 de junio [En línea] México, disponible en: <http://igeteo.mx/2013/06/bomberos-recibiran-donacion/> [Consultado el 1 de septiembre de 2017]
- Patiño, R. y M. Loustalot, (2014) "Las Relaciones Internacionales de Celaya, Guanajuato" en Martínez, M., *Diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. México: UNAM-FES Acatlán.
- Petras, J., (2001) "La globalización: un análisis crítico" en Saxe-Fernández, J. y J. Petras, *Globalización, imperialismo y clase social*, Argentina: Ed. Lumen Humanitas.
- Ponce, E., (2008a) "Cooperación Internacional para el desarrollo local en México" en Schmukler, B.; Sánchez, G. y C. Ayala, *Cooperación Internacional para el desarrollo en México*. México: Instituto de Investigaciones "José Ma. Luis Mora".
- Ponce, E., (2008b) "La dimensión internacional de los municipios mexicanos: marco-teórico normativo de una realidad" en Dávila, G.; Schiavon, J. y R. Velázquez, *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México: UNAM.
- Real Academia Española, (2016) "Diccionario de la lengua española" (edición del tricentenario) en *Asociación de Academias de la Lengua Española* [En línea] España, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DpX8hAI> [Consultado el 28 de julio de 2017]
- Sassen, S., (2005) "Situando ciudades en circuitos locales" en Arce, C.; Cabrero, E. y A. Ziccardi, *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Segura, T., (2017) "Hermanamiento y 100 dólares para despensas, resultado del viaje de ediles de Guanajuato a Ashland" en *Zona Franca*, 11 de julio [En línea] México, disponible en: <http://zonaf Franca.mx/fortalecimiento-del-hermanamiento-y-100-dolares-para-despensas-resultado-de-viaje-de-regidores-a-ashland/> [Consultado el 20 de septiembre de 2017]

SER, (2017) "Registro de acuerdos interinstitucionales por Estado de la República" en *Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores* [En línea] México, disponible en: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/entidades/74-entidades-federativas> [Consultado el 27 de julio de 2017]

\_\_\_\_\_, (2007) "Cuestionario de evaluación para la elaboración de diagnóstico municipal" en *Programa de Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada* [En línea] México, disponible en: [https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos\\_gobiernos/cuestioevalua.pdf](https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/cuestioevalua.pdf) [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

\_\_\_\_\_, (2013) "Guía de Recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la acción internacional de estados y municipios de México" [En línea] México, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26297/Gu\\_a\\_de\\_Recomendaciones\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26297/Gu_a_de_Recomendaciones_web.pdf) [Consultado el 1 de septiembre de 2017]

Ruiz, L., (2009) "Las relaciones internacionales de los Municipios" en *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, 49(1): 253-275.

Tavares, R., (2016) *Paradiplomacy: cities and states as global players*, Nueva York: Oxford University Press.

Velázquez, R., (2007) "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas" en *Cuaderno de Trabajo*, CIDE, 151: 1-27.

Fecha de recepción: 27 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2017

# El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2014-2018). El papel de los gobiernos locales

Mercedes Verdugo López<sup>1</sup>  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

## Resumen:

En la última década, la tendencia gubernamental en México ha estado dirigida al fortalecimiento de la macropolítica. En materia de desarrollo urbano, el orden intergubernamental ha fortalecido las políticas de arriba hacia abajo, acotando las facultades de los municipios. De igual forma, el gobierno central ha implementado políticas en el orden fiscal que disminuyen la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales. El presente artículo aborda esta temática. El análisis es descriptivo, revisa la base legal del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del actual gobierno federal para entender el nuevo modelo que impacta en los municipios urbanos del país.

**Palabras clave:** *Política de desarrollo urbano, gobiernos locales, relaciones intergubernamentales, México.*

## Abstract:

In the last decade, the government's tendency in Mexico has been directed at the strengthening of macropolitics and fiscal recentralization at the federal level. In terms of urban development, intergovernmental order has strengthened top-down policies, removing powers from municipalities. Similarly, the central government has implemented policies in the fiscal order that diminish the institutional capacity of subnational governments. This article deals with this theme. The methodology is descriptive, analyzing the legal basis of the National Program of Urban Development and Housing of the current federal government, contributing to the understanding of the new centralized model that impacts on the urban municipalities of the country.

**Keywords:** *Urban development policy, local governments, intergovernmental relations, México.*

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales. PITC de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Investigadora Nacional Nivel I.

## Introducción

En el año de 1983, el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana fue reformado para otorgar al municipio facultades recaudatorias sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria o cobro de predial. Fueron las municipalidades más urbanizadas las que se vieron beneficiadas con esta nueva responsabilidad, no obstante, el esfuerzo fiscal que ha mostrado la mayoría de las ciudades en más de treinta años para generar ingresos propios, no ha revertido su dependencia financiera con el poder central. Esta condición reduce la expectativa de desempeño eficiente y socialmente incluyente por parte de los ayuntamientos, así mismo limita los procesos de autogestión local para impulsar políticas de desarrollo local.

En el año de 1999, el mismo articulado constitucional fue reformado para otorgar a los municipios estatus de nivel de gobierno, dejando atrás una larga historia de haber sido reducidos a unidades político-administrativas del gobierno de los estados. No obstante esta nueva categoría, la mayoría de los ayuntamientos mexicanos han sido ineficientes para la gestión de recursos provenientes de ingresos propios lo que se manifiesta en la presión fiscal a que están sujetos. Esta situación de larga data ha hecho que el gobierno federal retome la vieja doctrina del centralismo fiscal, lo que se ha puesto de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) que promueve la implementación de macropolíticas y la desterritorialización de la toma de decisiones en el plano local.

En el orden municipal se han presentado dos importantes reformas bajo esta lógica: Una es la propuesta de Mando Único Policial que supone la eliminación de los cuerpos policiacos municipales por una policía estatal bajo la autoridad del gobernador del estado,<sup>2</sup> La otra reforma

<sup>2</sup> La propuesta de Mando Único que propuso la integración de dos policías (federal y estatal) establecía la reforma a los artículos 21 (párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero), 73 (fracción XXIII), 115 (fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII) y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la homologación de las 32 constituciones políticas de las entidades federativas.

corresponde a la política federal mediante la cual el ejecutivo de la nación retoma para sí las directrices y el financiamiento del desarrollo urbano, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (en adelante SEDATU).

Considerando que el suelo urbano es uno de los principales recursos económicos en el contexto del mercado global, las ciudades son foco de interés financiero y político por parte de la autoridad central y para ello ha formulado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV), cuyos fundamentos fortalecen las competencias federales en el territorio de las ciudades, acotando así la autonomía local en la materia y las posibilidades de autogestión administrativa y económica de los principales municipios urbanos y metropolitanos del país.

Este artículo trata ese tema de actualidad en México. El objetivo central es promover la discusión sobre el tema y proponer, desde abajo, la recomposición del esquema centralizado mexicano, en esta ocasión, de la política de desarrollo urbano que promueve el actual el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Adicionalmente, revisa el diseño intergubernamental mexicano y estadounidense, con la finalidad de tener una visión ampliada de las competencias municipales en materia urbana en América del Norte.

## (Des)centralización y desarrollo urbano

El concepto de desarrollo urbano no tiene una connotación única. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), bajo esa categoría se contemplan los rubros de infraestructura, servicios urbanos, vivienda, hábitat y gobernanza urbana.

Para los fines de este trabajo, lo vinculamos a las fortalezas institucionales de los ayuntamientos, a su capacidad financiera y de gestión urbana en el orden intergubernamental e internacional; conceptos todos que integramos en la categoría de 'gobernanza local o territorial'<sup>3</sup>,

<sup>3</sup> Para los fines de este artículo, la gobernanza local, territorial y urbana son usadas como sinónimos.

misma que está intrínsecamente ligada al desarrollo local y regional. Paralelamente, persigue objetivos de promoción económica, de desarrollo social y de competitividad local (Verdugo, 2017).

Coincidimos con José Emilio Graglia en el sentido de que el:

*Desarrollo local, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por el Estado nacional centralizadamente. (En este tema) se impone la descentralización. Ambos procesos suponen diálogo político (Graglia, 2017: 47).*

Por lo general, se reconoce a las ciudades y a sus respectivos gobiernos como los actores responsables del desarrollo y de la gestión urbana. Sobre el tema, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016) señala a la urbe como el principal motor del desarrollo social y económico, ya que las interacciones sociales que ocurren en las ciudades permiten la innovación y la creatividad, generando sistemas de vanguardia en la producción tecnológica y cultural.

El mismo organismo plantea que la descentralización por sí sola no es suficiente para lograr los objetivos del desarrollo urbano, ya que los gobiernos subnacionales no han logrado incrementar significativamente su capacidad financiera e institucional como tampoco la participación ciudadana, la que en materia de gestión urbana permanece en niveles bajos, por ello propone fortalecer los gobiernos de las ciudades y las instituciones locales con competencia en la planificación urbana y en la atención al ciudadano, así como mejorar la calidad y eficiencia de las entidades prestadoras de servicios públicos en la ciudad.

El BID recomienda algunas actividades a desarrollar desde el ámbito local, mismas que retomamos como pautas de análisis del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 2014-2018 del gobierno federal mexicano. Tales recomendaciones son:

- Apoyar la planificación urbana integral, incluyendo la generación de planes directores para la gestión de riesgo ambiental;
- Reforzar las finanzas municipales mediante la planificación fiscal de mediano plazo, la recuperación de plusvalías, y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales de preparar y evaluar proyecto de promoción económica.
- Incrementar la participación ciudadana y mejorar la transparencia en los procesos de planificación, programación y ejecución del gasto público local.
- Promover modelos eficientes y progresivos de gestión, operación y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos (BID, 2016).

Consideramos que las recomendaciones vertidas por el BID a sociedades de economías emergentes como la mexicana, requieren de ajustes al actual modelo de gestión urbana, tema que abordamos a continuación.

## Gestión urbana y sostenibilidad financiera

Una de las tareas básicas que las agencias de desarrollo adjudican a los gobiernos municipales, es la gestión urbana que está intrínsecamente relacionada con la consecución de fuentes de financiamiento para el desarrollo local, la prestación de servicios públicos y la gobernanza territorial.

La capacidad de gestión urbana compromete la acción política y administrativa de los gobiernos locales, cuya eficiencia depende en gran medida de su proactividad, de su nivel de autonomía y sustentabilidad financiera, así como de su competitividad en el contexto regional, nacional e internacional.

De acuerdo con el investigador Gabriel Farfán (2017), los modelos de gestión local no pueden operar sobre un

“modelo estándar”; cada país tiene sistemas de coordinación fiscal distintos, con diversos niveles de centralización, de esquemas de coordinación fiscal y tipos de gobiernos locales por lo que existen diferentes sistemas de gestión.

Los tipos de gestión local, añade, dependen del esquema legal, del régimen político, del número y densidad de la población, así como de la distancia que guarda ésta en un territorio determinado. Desde su punto de vista, se pueden identificar al menos tres modelos: El autonómico, el cooperativo y el de autogestión. De manera particular, nos interesan los dos primeros por su connotación urbana. Sus fundamentos se explican a continuación.

1. *Modelo autonómico*. Corresponde a municipios con niveles de urbanización media y alta, con un mínimo de cien mil habitantes. Farfán (2017) señala como condición “la imperiosa necesidad de solvencia financiera” y la generación de ciclos de gestión virtuosos entre las capacidades de recaudación y las políticas públicas. Para ello, es requisito tener autonomía financiera, sustentar capacidad política, administrativa y de legitimidad para que la sociedad local tome presencia y esté dispuesta a cumplir con sus compromisos como contribuyente municipal.

2. *Modelo de gestión cooperativa*. Es propio de las “megaurbes” y zonas metropolitanas caracterizadas por alta aglomeración de población y gobiernos locales que deben coordinar servicios como transporte y políticas compartidas. El modelo implica una política de desarrollo regional, administración territorial, sistema de transporte con carriles confinados, etcétera. Según Farfán (2017), se necesita una instancia de gestión con enfoque de consejo que pueda coordinar la cuestión urbana.

En este sentido, el autor plantea que para estudiar los modelos de gestión urbana es indispensable identificar el marco legal el sistema de gobierno local —ya que la gestión contiene una vertiente política— y determinar la importancia del régimen federal o nacional. La autonomía atiende la suficiencia financiera para una gestión exitosa que motive atracción de inversión. Ello conlleva prácticas de responsabilidad administrativa que contempla una ciu-

dadanía contributiva y un sistema de subsidios cruzados donde los recursos se apliquen —prioritaria, pero no exclusivamente— donde fueron recaudados y puedan ser reasignados mediante un proceso democrático subsidiario.

De lo anterior derivamos que es necesario vincular la gestión local a la descentralización de los modelos de transferencias, ya que la centralidad difícilmente integra la heterogeneidad. La descentralización permite recoger el componente político local y comparar los bienes y servicios que tienen diferentes costos en cada lugar.

Un aspecto importante para la sostenibilidad financiera de las ciudades, aparte de la descentralización, es la disciplina fiscal. La *Ley de Disciplina Fiscal para Estados y Municipios* en la actual administración federal mexicana persigue ese objetivo, sin embargo, restringe el endeudamiento local como mecanismo autónomo de las ciudades según establece, el articulado 34-38 de la mencionada ley.

## Directrices internacionales para el desarrollo local y urbano

El documento “Construcción de ciudades más equitativas. Políticas para la inclusión social en América Latina”, ONU-Hábitat (2014) propone, en el apartado correspondiente a “Las políticas de equidad en las ciudades”, reducir la desigualdad urbana. El organismo identifica ciertos temas comunes en la región para generar igualdad de oportunidades:

*Invertir en educación y capital humano; reforzar el sistema fiscal impositivo y hacerlo más progresivo; fortificar el potencial redistributivo del Estado; asegurar el acceso más equitativo a los recursos económicos; entre otros. Uno de los pioneros en los trabajos sobre desigualdad en la región ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y más recientemente, se ha focalizado sobre todo en la política fiscal y la equidad (ONU-Hábitat, 2014: 181).*

Por su parte, el Banco Mundial (BM) en un estudio titulado "Cambio de engranajes para acelerar la prosperidad compartida en América Latina y el Caribe" (2013), expone cuatro temas importantes sobre aquellas políticas encaminadas hacia la realización de una sociedad más equitativa. Estos temas procuran fortalecer los vínculos entre el crecimiento y la equidad: a) políticas fiscales equitativas y sostenibles; b) instituciones responsables y eficientes y un acceso equitativo a los servicios; c) mercados que funcionan bien y accesibles; d) mejoras en la gestión del riesgo y resiliencia.

Recientemente, ONU-Hábitat publicó el "Índice de Ciudades Prósperas Mexicanas (2016)", basado en cinco dimensiones: productividad, infraestructura urbana, calidad de vida, equidad y medio ambiente. Para el caso mexicano se incluyó el indicador de "gobernanza y legislación urbana". Paralelamente, el organismo presentó la Nueva Agenda Urbana III<sup>4</sup>, en la cual integra la equidad como parte central del desarrollo sustentable.

El Objetivo 15 de la Agenda expone el compromiso de trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano que:

- Reoriente la manera de planificar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad.
- Reconozca la función rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible.
- Adopte enfoques de desarrollo urbano y territorial sostenibles e integrados, centrados en las personas, sobre la base de factores impulsores del cambio fundamentales, a saber:

- La elaboración e implementación de políticas urbanas en el nivel adecuado.
- El fortalecimiento de la gobernanza urbana.
- La reactivación de la planificación y el diseño urbano y territorial integrados y a largo plazo.
- El apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible (Agenda Hábitat III, 2016: 4-6).

La referida Agenda, reconoce a los gobiernos nacionales como entidades rectoras del desarrollo sostenible de las ciudades, sin embargo otorga trato igualitario tanto a los gobiernos subnacionales como a los organismos interesados y a los ciudadanos para la construcción de acuerdos regionales.

En la estrategia 89, la Agenda establece propósitos para descentralizar las competencias en materia de desarrollo urbano, teniendo como eje una política nacional:

*Adoptaremos medidas para establecer marcos jurídicos y normativos sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, a fin de incrementar las nacionales, según proceda, y empoderarlos en tanto que encargados de formular políticas y tomar decisiones, garantizando una descentralización adecuada en los planos fiscal, político y administrativo basada en el principio de subsidiariedad (Agenda Hábitat III, 2016: 14).*

Ligado a este objetivo, la estrategia 91 añade lo siguiente:

*Apoyaremos a los gobiernos locales para que determinen sus propias estructuras administrativas y de gestión, de conformidad con la legislación y las políticas nacionales, según proceda, a fin de adaptarse a las necesidades locales (Ibid: 15).*

<sup>4</sup> El nombre oficial es "Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, derivada de la Conferencia mundial realizada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

La referida Agenda impulsa la participación activa de los gobiernos locales en todas las esferas. Su involucramiento, afirma, es fundamental para asegurar el acceso, la asequibilidad y la provisión de servicios, la gobernanza urbana, la competitividad, la inclusión social y la gestión urbana.

## Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018)

El *Documento Base para la Elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018* (DB) del gobierno de Enrique Peña, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de febrero de 2013, presentó la nueva política nacional urbana y de vivienda, para lo cual dispuso la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el fin de “integrar y dar coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo” en México. (file:///C:/Users/Usuarios/Downloads/PNDUyV\_Corregido.pdf, s/p).

El DB argumenta que el crecimiento horizontal y anárquico de las ciudades en las últimas décadas no se ha traducido en bienestar para las personas debido a la inequitativa distribución de los servicios públicos, por lo que propone una reforma integral a través del PNDUV. Hasta su presentación en 2014 y la promulgación en 2016 de la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU), se tenía un marco normativo dividido.

Los actuales Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda (PNDUV) son instrumentos públicos que buscan ordenar y desarrollar el territorio mexicano de manera sustentable; proponen un modelo de ciudad compacta que contiene 5 ejes: a) un nuevo modelo de desarrollo urbano y metropolitano; b) vivienda digna y sustentable; c) movilidad sustentable; d) gestión de suelo y, e) desarrollo regional sustentable y ordenamiento territorial (SEDATU, DB 2014: 13).

Como reconoce el DB, la efectividad de los PNDUV depende en gran medida de la disponibilidad suficiente y oportuna de recursos presupuestales y financieros. Es por esto que en materia de financiamiento se busca:

- Establecer, junto con los gobiernos estatales y municipales, un banco de proyectos por medio del cual se identifiquen aquellas acciones que darán viabilidad a la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda del país.
- Dar prioridad, mediante un mecanismo de calificación intersectorial, encabezado por la SEDATU, a las obras federales en materia de desarrollo urbano y vivienda.
- Plantear instrumentos creativos para el financiamiento de los proyectos a ejecutar considerando entre las alternativas de financiamiento:
  - \* Recursos presupuestales. Gestionar en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Orientar el financiamiento de la banca de desarrollo – BANOBRAS y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) – y de fideicomisos públicos – como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) – a proyectos prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de los PNDUV.
  - \* Financiamiento mixto dispuesto en la *Ley de Asociaciones Público Privadas*.
  - \* Recursos privados. Incentivar la inversión de particulares en actividades tradicionalmente a cargo del sector público.
  - \* Concesiones. Recurrir a esquemas de concesiones de manera que los particulares puedan ejecutar obras y/o prestar servicios públicos, sin que el sector público incurra en costos de obra, mantenimiento, cobro, etcétera.
  - \* Recursos internacionales. Buscar el apoyo de organismos multilaterales o agencias de desarrollo internacionales para el financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.
- Fortalecer el ámbito local de la recaudación del impuesto predial y modernizar las áreas de catastro, incentivando su especialización (SEDATU, DB, 2014: 43).

La observación que tenemos de lo anterior, es que el DB no prescribe la mecánica ni los procedimientos para la asignación de financiamiento, aunque señala que los municipios metropolitanos<sup>5</sup> pueden optar por financiamiento especial para el desarrollo de servicios metropolitanos, lo que beneficia a las ciudades conurbadas y a las municipalidades densamente pobladas.

## Leyes y reglamentos

Dentro de este apartado consideramos imprescindible revisar el marco normativo que rige la política nacional de desarrollo urbano. La normatividad del PNDUV, se presenta en la tabla 1.

Como se muestra en el contenido de la tabla 1, los fundamentos legales del diseño intergubernamental confieren amplias facultades al gobierno nacional a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que concentra atribuciones superiores a los propios ayuntamientos para intervenir en municipios urbanos y zonas metropolitanas.

Queda claro que el programa de desarrollo urbano que presenta el actual gobierno federal constituye una política "centrodirigida", escasamente incluyente y caracterizada por excluir al orden municipal de las políticas directivas de desarrollo urbano en el país. Es decir, "desterritorializa" la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo de las ciudades.

Lo que concluimos respecto a la nueva política pública de desarrollo urbano en un contexto de centralización fiscal, es que para que un programa de desarrollo urbano sea exitoso, debe garantizar la equidad intergubernamen-

<sup>5</sup> El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018), en su DB define como zonas metropolitanas a los municipios que contienen una ciudad de un millón o más de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (PNDUV, 2014: 57).

TABLA 1. MARCO NORMATIVO PARA EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO.

Leyes y reglamentos	Articulado y disposiciones normativas
	Art. 25: Establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	Art. 26, apartado A: Es facultad del Estado organizar un "Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".
	El 20 de mayo de 2013, el Gobierno de la República publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , el Decreto por el que se aprobó el <i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</i> (PND).
<i>Ley de Planeación.</i>	Artículo 16: Es responsabilidad de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas, y las opiniones de los grupos sociales; así como asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la República.
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</i>	Establece cinco metas esenciales guiadas por el gobierno federal: "México en Paz", "México Incluyente", "México con Educación de Calidad", "México Próspero" y "México con Responsabilidad Global"; y tres estrategias transversales: "Democratizar la Productividad", "Gobierno Cercano y Moderno" y "Perspectiva de Género".
	Estrategia 2.5. 1: "Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos" y fomentar la consolidación de ciudades competitivas, densas, prósperas, justas, seguras y sustentables.
<i>Ley de Vivienda.</i>	Conferida a SEDATU a partir de 2 de enero de 2013 y derogada el 28 de noviembre de 2016.
<i>Ley General de Asentamientos Humanos.</i>	Conferida a SEDATU a partir de 2 de enero de 2013 y derogada el 28 de noviembre de 2016.

*Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*<sup>a</sup>

Conferida a SEDATU a partir del 28 de noviembre de 2016.

*Reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).*

Asume las responsabilidades conferidas mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013.

*Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. (PSDATU)*

Contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias y concretas que se llevarán a cabo en La Administración Pública Federal, por los órganos y entidades que integran el sector coordinado por la SEDATU. Dichos objetivos, estrategias y líneas de acción promueven el ordenamiento del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país; la planeación del desarrollo regional y; la modernización de los registros públicos de la propiedad y los catastros.

*Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV)*

Establece seis objetivos que promueven la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable e inteligente. Busca fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genera un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.

En observancia al *Plan Nacional de Desarrollo*, incluye líneas de acción encaminadas al logro de los objetivos de las tres estrategias transversales: "Democratizar la Productividad", consolidar un "Gobierno Cercano y Moderno" e incorporar la "Perspectiva de Género".

Fuente: Elaboración propia. Información retomada de PNDUV, DOF de 30 de abril de 2014.

a) La nueva ley sustituye a las leyes de Vivienda y General de Asentamientos Humanos, según se dispone en el DOF de 28 de noviembre de 2016.

tal en materia fiscal y depositar en los municipios las facultades constitucionales para una gestión autonómica, de amplio sentido social y eficiente en el terreno tributario. Sin embargo, lo que se puede observar con el análisis del PNDUV es que contrario a esta premisa, México ha revertido los avances en la descentralización de competencias fiscales en el orden local.

Esa condición se ve fortalecida con la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de noviembre de 2016, que sustituyó a la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LAH) y a la *Ley de Vivienda* (LGV), unificando ambos lineamientos jurídicos. En el Artículo primero, Apartado I), establece su propia finalidad: "fijar normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos del país", lineamiento que no contemplaba su antecesora.

La normatividad vigente integra un nuevo orden institucional y fortalece las facultades del gobierno federal en la materia. Contempla las estrategias de la Nueva Agenda Urbana acordada por la Conferencia Hábitat III que consolida la rectoría del Estado fortaleciendo el marco jurídico, las bases, criterios, normas y lineamientos para el ordenamiento del territorio.

*Plantea transformar el actual modelo de urbanización de crecimiento desordenado y desigual, por uno que ordene y racionalice el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio, permitiendo construir ciudades sustentables, resilientes, saludables, productivas, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras* (SEDATU, 2017: 7).

Un punto de interés para este trabajo corresponde al Título Segundo, "De la concurrencia entre órdenes de gobierno, coordinación y concertación" que integra el articulado 7-13, correspondiente a las atribuciones de la federación, las entidades federativas y los municipios. A diferencia de la LAH, la normativa vigente establece en

el Capítulo Segundo de las “Atribuciones de la Federación”, Artículo 8: Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo Tercero de las “Atribuciones de las Entidades Federativas”, las facultades de éstas sobre los municipios se ven incrementadas como se lee en el Artículo 10, Fracción VII, que dispone entre sus competencias “Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal”. Bajo este precepto legal, la federación se reserva la facultad de aprobar o vetar los planes municipales de desarrollo y su propuesta de financiamiento

El Capítulo Cuarto, correspondiente a las “Atribuciones de los Municipios”, Artículo 11, Fracciones I y XI, le reconoce a los ayuntamientos la facultad de “Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano”. Permanecen sus facultades sobre expedición de autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios”.

En la Fracción XII establece que el municipio debe “Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano”. En la Fracción XIV del mismo artículo, se establece que los municipios deberán “Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la SEDATU”.

En el Título Tercero de los Órganos Deliberativos y Auxiliares, Capítulo Primero, dispone la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

(CNOTDU)<sup>6</sup>, que según el Artículo 14 de la nueva ley, es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de SEDATU, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. A su vez, la ley establece la creación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (Artículos 19, 20 y 21).

El artículo 50, en el párrafo tercero establece que las entidades federativas y de los municipios no autorizarán conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales fuera de las áreas definidas como urbanizables. Uno de los aspectos más controversiales de la ley, es el correspondiente a los incisos a) y b) de la Fracción II, del Artículo 59, en el sentido de que en las zonas que no se determinen de conservación:

- a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;
- b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o movilidad.

La densificación, según la nueva LGAHOTDU; es la “acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras” (DOF, 2016: 3).

Esta densificación y mezcla de usos de suelo fue lo que llevó al Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, a interponer recurso inconstitucionalidad en la SCJN

<sup>6</sup> En el DOF de 26 de mayo de 2017 se emitieron los lineamientos para la integración y funcionamiento de dicho Consejo, presidido por el secretario de la SEDATU.

y posteriormente de inconformidad ya que, aseguraba el alcalde, anularía el Plan de Desarrollo Urbano Municipal 2030 y generaría que desarrolladores privados violentaran los planes sectoriales en los que había trabajado por más de 30 años.<sup>7</sup>

En el Título Décimo, correspondiente a los “Instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano”, Capítulo Primero, la nueva ley establece las disposiciones generales para financiar el desarrollo urbano, sin embargo, no aborda sobre los mecanismos para la asignación de recursos.

El Artículo 88 de la citada legislación, señala que “corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos.” En este sentido, la federación se reserva, mediante la SEDATU, la asignación de recursos para operar programas de desarrollo urbano en el ámbito municipal.

Para el financiamiento de los programas municipales de desarrollo urbano, la SEDATU cuenta con facultades para determinar la viabilidad de las propuestas aprobadas por el filtro realizado en las entidades federativas y maneja, desde su creación, un fondo a nivel federal para financiar la elaboración de instrumentos estatales y municipales de planeación y ordenamiento del territorio (IMCO et al, 2013).

El análisis de las diferentes propuestas se realizará por el CNOTDU y sus contrapartes estatales. Una condición

<sup>7</sup> El 21 de enero del presente año, los municipios de la zona urbana de Monterrey, Nuevo León, presentaron controversia ante la SCJN en contra de la nueva ley, argumentando que vulnera la autonomía municipal, el sistema de gobierno y crea mayores conflictos urbanos, por lo que interpusieron un recurso de inconstitucionalidad (16/2017) y dos de reclamación (71/2017-CA) y (85/2017). El primero se consideró procedente por la SCJN pero infundado, por que interpusieron la segunda reclamación que estaba en proceso al 14 de julio de 2017. <http://www.scjn.gob.mx> (Consultada el 28 octubre de 2017).

contraria a las disposiciones de los organismos internacionales sobre este punto, es que los Consejos, tanto el federal como sus contrapartes estatales y municipales carecen de autonomía para funcionar fuera de la verticalidad de la administración pública.

En el siguiente apartado se exponen los fundamentos de la política fiscal de los Estados Unidos y México, con la finalidad de hacer un comparativo de la dinámica fiscal en las relaciones intergubernamentales de ambos países. La analogía puede servir como herramienta “espejo”, es decir, que puede ser viable de ser aplicada en nuestro país, principalmente en el ámbito de las competencias fiscales de los municipios, así como en el nivel de descentralización de las políticas de desarrollo urbano que tiene el país vecino.

## El orden intergubernamental y la política fiscal en México y Estados Unidos

Cabe decir que en Estados Unidos, las relaciones intergubernamentales se caracterizan por el modelo de gobernanza multinivel (Vogel, 2007), mientras que en nuestro país prevalece el esquema tradicional y vertical de la administración pública centralizada. De acuerdo con el autor, en Estados Unidos, por razones políticas y culturales, los municipios han adquirido la reputación de ser autónomos sobre los planes municipales, sí lo son legalmente, afirma, pero están bajo el gobierno de los estados. Desde los años noventa, el gobierno nacional ha fortalecido la tendencia de otorgar subvenciones a través de los estados y no de forma directa a las localidades (Berman, 2015).

En ese país, los ingresos de las administraciones locales provienen entre otros del impuesto a la propiedad, de derechos de uso y de las ayudas de otros niveles de gobierno. Los cabilderos (*lobbyistes*) y los miembros de asociaciones constituyen los principales representantes municipales a nivel nacional para gestionar recursos dirigidos a proyectos de desarrollo municipal y urbano. En el

esquema intergubernamental estadounidense, los planes de infraestructura son enteramente financiados por el sistema de subvenciones (Vogel, 2007; Berman, 2015).

Las medidas de urgencia urbana en Estados Unidos son responsabilidad de las administraciones municipales mientras que los estados fungen como mediadores ya que planifican y demandan la ayuda del gobierno federal. En el pasado la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) era un organismo independiente que tenía conexiones y líneas directas con el presidente a fin de facilitar la coordinación de tareas. Después del 11 de septiembre de 2001, la FEMA instruyó sobre seguridad nacional, lo que significa que el rol del gobierno federal en lo que concierne a medidas de urgencia territorial urbana ha pasado a segundo término, o comparte responsabilidades como una instancia más del gobierno multinivel (Vogel, 2007).

Por su parte, en la federación mexicana que incluye 32 estados y cerca de 2500 administraciones locales, las recientes tendencias indican un mayor pluralismo político, sin embargo, los conflictos intergubernamentales se han incrementado a raíz de la recentralización fiscal y la existencia de grandes disparidades de una región a otra. La lucha de los estados por obtener mayor control ha minado las funciones municipales. A pesar del nuevo estatus legal de las municipalidades desde 1999 donde adquieren mayor autonomía (Artículo 115 constitucional), los estados continúan jugando un rol "legítimo" en los temas y asuntos locales (Rowland, 2007).

En cuanto a los ingresos municipales, éstos provienen principalmente del impuesto predial, de las subvenciones condicionadas de los niveles superiores y de recursos provenientes de las participaciones. A la fecha, los programas y el financiamiento destinado a los municipios pasan por la mediación de los estados.

## *El sistema intergubernamental fiscal en Estados Unidos y México*

En Estados Unidos, los niveles de gobierno se clasifican en: Gobierno Federal (1), Gobierno del Estado (50) Gobierno del Condado (3,033), Ciudad / Pueblo (36,011), Distritos Especiales (37,381) y Distritos Escolares (13,051) (Riverol, 2017). El gobierno federal se encarga de la defensa y seguridad internacional, de la seguridad social, de los servicios postales, de los asuntos de los veteranos y de la seguridad económica. Sus fuentes de ingreso son el impuesto sobre ganancias, impuesto a la renta personal y el impuesto sobre negocios.

Por su parte, los estados se responsabilizan del bienestar y los servicios de salud, educación, carreteras y autopistas y del Departamento de Correcciones<sup>8</sup>, su principal fuente de ingresos es el impuesto sobre las ventas. Los gobiernos del condado tienen responsabilidades en educación, hospitales, transporte público, calles y vialidades, administración de utilidades y bibliotecas, mientras que las ciudades y pueblos se encargan de la seguridad pública, policía, bomberos, servicios de emergencia, infraestructura pública, parques y recreación, basura y vertederos, construcción, planificación y aplicación de códigos (reglamentos locales) (Riverol, 2017), su principal fuente de ingresos propios es el impuesto sobre la propiedad.

El modelo estadounidense es similar al que sustenta nuestro país, con la diferencia de que la dinámica intergubernamental en Estados Unidos permite la concurrencia multinivel para abordar problemas locales, además, las ciudades y condados siguen concentrando las facultades principales en materia de desarrollo urbano, cuyas políticas son diseñadas desde el orden local, de abajo hacia arriba (*bottom up*), atendiendo el principio de gobernanza territorial que dictan los diferentes organismos internacionales.

<sup>8</sup> Corresponde a las cárceles y correccionales de los estados.

La eficiencia en la consecución de ingresos propios vía impuesto predial constituye un principio de autonomía y capacidad de gestión de los gobiernos municipales. En este terreno, existen importantes diferencias entre los tres países que conforman la región de América del Norte. Canadá es el que mejores indicadores tiene en el cobro del predial, mismo que para el año 2012 representaba el 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB). En los Estados Unidos, en el mismo período, ese indicador fue del 2.8 del PIB, mientras que para México apenas representó el 0.3% del PIB (Farfán, 2014). Según la OCDE (2012), el cobro del impuesto predial en México es uno de los más bajos de los países miembros; apenas representa el 0.22% del PIB, mientras que la media del total es del 1.84%<sup>9</sup>; en Estados Unidos asciende al 3% del PIB (SEDATU, 2017).

De acuerdo con INEGI (2017), la recaudación de los 2445 municipios mexicanos en 2016 fue de 46,655,922,930 pesos; las participaciones federales ascendieron en ese año a 117,518,126,602 pesos y las aportaciones conjuntas —federales y estatales— sumaron 106,685,908,049 pesos, por lo que el impuesto a la propiedad inmobiliaria representó apenas el 20.81% del total de ingresos municipales para el último año de ejercicio fiscal registrado. A este dato se suma que sólo las 300 municipalidades más urbanizadas del país recaudaron el 70% del total de los ingresos propios entre 2012 y 2015 (INEGI, 2017).

Los anteriores indicadores muestran nuestro rezago en el desempeño eficiente para el cobro del impuesto a la propiedad por parte de las municipalidades, así mismo, que la descentralización del impuesto predial no ha dado los resultados esperados. Para Unda Gutiérrez, (2015) el principal desincentivo para la recaudación proviene de las aportaciones federales del Ramo 33 para entidades federativas y municipios.

La tabla 2 presenta el coeficiente de presión fiscal de los tres países de América del Norte, según la OECD para el período 1980-2013.

<sup>9</sup> En América Latina, México está por debajo de Brasil, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile en el monto de recaudación por impuesto a la propiedad inmobiliaria (OCDE, 2012).

TABLA 2. COMPOSICIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y NIVEL DE GOBIERNO.

País	Nivel	1980 (% PIB)	2013 (% PIB)	Variación (% PIB)
Canadá	Federal	16.4	15.5	-5.2
	Estatal	11.1	12.2	10.2
	Local	3.0	2.9	-4.4
Estados Unidos	Federal	17.7	16.7	-5.5
	Estatal	4.8	5.1	5.8
	Local	3.0	3.6	20.4
México	Federal	14.0	18.9	34.6
	Estatal	0.3	0.6	118.5
	Local	0.1	0.2	203.9

Fuente: Farfán (2014), Retomado de Revenue Statistic 2014.

Según se observa en la tabla, Estados Unidos fortaleció la responsabilidad recaudatoria de los estados y las localidades, lo que ha vuelto más eficiente el cobro de ingresos propios por parte de los gobiernos subnacionales. Ello se traduce en autonomía en la toma de decisiones que atañe en los niveles estatal y local, por lo que las políticas de desarrollo urbano tienen un enfoque “abajo hacia arriba”. En el caso mexicano, aunque la variación porcentual de la presión fiscal en el período creció en más de un 100% y 200% respectivamente para estados y municipios, este indicador puede resultar engañoso, ya que el incremento en la contribución del PIB apenas fue de 0.3% para las entidades federativas y 0.1% para las municipalidades. Ello nos habla del bajo nivel de desempeño en la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales y de las reducidas competencias que tienen dentro del sistema fiscal federal.

## Conclusiones

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014-2018) implementado por el actual gobierno federal, es representativo de la política nacional de recentralización de facultades políticas, administrativas y económicas que originalmente competen al ámbito municipal. Bajo esta lógica, la gestión local se reduce a la gestión de financiamiento etiquetado a través de transferencias federales, imposibilitando el diseño de políticas para el desarrollo urbano de “abajo hacia arriba”. Esa condición limita, si no es que elimina, la participación de los actores locales involucrados en la vida pública de las ciudades.

Si bien la nueva LGAHDTDU preserva la facultad municipal de determinar el uso de suelo y el otorgamiento de licencias de construcción, también dispone que los programas y propuestas de desarrollo urbano deben ser aprobadas en una primera instancia por las autoridades correspondientes de las entidades federativas y posteriormente por la SEDATU a través del CNOTDU, para su aprobación y subsecuente provisión de recursos.

El caso de la zona metropolitana de Monterrey, muestra que los municipios altamente urbanizados y con fuerte recaudación de ingresos propios vía impuestos (predial), productos, derechos y aprovechamientos, consideran que su autonomía se ve vulnerada bajo la homologación de las pautas de desarrollo urbano que plantea el gobierno federal. El argumento presentado es que la densificación, que permite la nueva legislación urbana, afecta su propia visión de desarrollo local. Este evento muestra que la centralización no atiende la heterogeneidad de los territorios, ni el nivel de organización de la ciudadanía local que interviene bajo fórmulas diferentes en el espacio municipal.

De igual forma, deja al descubierto que los municipios altamente urbanizados y metropolitanos, requieren de autonomía para generar su propio plan de desarrollo

municipal e intermunicipal, siempre y cuando no viole los ejes generales de sustentabilidad y equidad social.

En cuanto a la revisión de los sistemas fiscales de México y Estados Unidos, observamos que existe una gran distancia comparativa entre ambos. En nuestro país no contamos con un gobierno multinivel de concurrencia entre las diferentes esferas gubernamentales y lo mismo puede decirse de los necesarios canales de comunicación directa de los centros urbanos con el gobierno federal. Los planes y programas de desarrollo local se dictan en un marco de “macropolítica” nacional, que homologa las condiciones materiales y culturales de las diferentes regiones del país. Esa situación prevé el fracaso de la política general de desarrollo urbano que desterritorializa las decisiones y el sistema de financiamiento de obra pública y vivienda social a través de la SEDATU.

El programa que hemos analizado en este artículo, fortalece el centralismo de la administración pública federal sobre la gestión de un recurso altamente valorado en el mercado global: el suelo urbano. De esta forma, las ciudades se ven limitadas en la tarea fundamental que es dictar la política de desarrollo local y urbano.

## Bibliografía

Agenda Hábitat III, (2016) *Dirección electrónica habitat3.org* [FALTAN DATOS: TEXTO CONSULTADO, PAIS, ENLACE WEB] (consultado en enero-abril de 2017).

Banco Interamericano de Desarrollo, (2016), “Desarrollo Urbano. Áreas de Acción Gobernanza Urbana” en *Documento Construyendo Calidad de Vida* [En línea] Disponible en: [www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/gobernanza-urbana,9576.html](http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-urbano/gobernanza-urbana,9576.html) [Consultado en enero de 2016]

Berman, D., (2015) *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, cuarta edición, USA: Routledge University of Pittsburgh.

Brown, D., (2008) "Fiscal Federalism: Searching for Balance" en Herman, B. y G. Skogstad, *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness and Legitimacy*, segunda edición, Ontario: Oxford University Press.

Farfán, G., (2014) "El indicador de productividad de la gestión pública municipal (IPGM) de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 11 de Julio de 2017.

\_\_\_\_\_, (2017) "Gestión pública y finanzas públicas. Ciudades sostenibles y gestión pública en municipios" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 11 de Julio de 2017.

Graglia, J., (2017) *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*, Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP), Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

IMCO et al., (2013) *Reforma urbana. 100 ideas para las ciudades de México*, CTSEBARQ México: IMCO, Centro Mario Molina, IMCO y CTS EMBARQ-México.

INEGI, (2017) *Estadísticas de finanzas estatales y municipales. Finanzas públicas municipales Año 2016* [En línea] México, disponible en: [www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general/\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem\\_fmfun](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general/_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fmfun) [Consultado en octubre de 2017]

OCDE, (2012) *Estadísticas tributarias en América Latina, 1990-2010* [En línea] México, disponible en: [www.oecd.org/ctp/globalrelationsintaxation/RevenueStatsCountryNotes2012.htm](http://www.oecd.org/ctp/globalrelationsintaxation/RevenueStatsCountryNotes2012.htm) [Consultado en junio de 2017]

ONU-Hábitat, (2014) *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, ONU-Hábitat, CAF-Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina, Colombia: AVINA.

ONU-Hábitat, (2016) *Índice de ciudades prósperas de la República Mexicana*, Mexico: ONU-Hábitat representación para México.

Riverol, A., (2017) "Presupuesto y administración financiera en Estados Unidos" en *Conferencia Misión Internacional: Financiación y Gestión de Políticas de Desarrollo Urbano*, Universidad Internacional de Florida, 10 de Julio de 2017.

Rowland, A., (2007) "The Interaction of Municipal and Federal Governments in Mexico: Trends, Issues and Problems" en Lazar, H. y C. Leuprecht, *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance System*, London: Institute of Intergovernmental Relations: 201-228.

SCJN, (2017) "*Actas de controversias y recursos de revisión*" [En línea] México, disponible en: [http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notif\\_controversias\\_constit\\_documento/extraordinario/2017-08](http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notif_controversias_constit_documento/extraordinario/2017-08) [Consultado en octubre de 2017]

SEDATU, (2014) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018* [En línea] México, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/programa-nacional-de-desarrollo-urbano-2014-2018> [Consultado marzo de 2015]

SEDATU, (2017) *Guía para la adecuación y reforma de la legislación de las entidades federativas*, Mexico: Subsecretaría de Ordenamiento, Dirección General de Coordinación Metropolitana.

The World Bank Institute, (2016) *Governance and Anti-corruption* [En línea] Disponible en: <http://web.worldbank.org/website/external/wbi/extwbigovantcor/0,menupk:174952-pagepk:64168427-pipk:64168435-thesitepk:1740530,00.html> [Consultado en mayo de 2016]

Unda, M., (2015) "La recaudación del impuesto predial en México: Un análisis de sus determinantes económicas en el período 1969-2010" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS, UNAM, 60 (225): pp-45-77.

Verdugo, M., (2017) *Internet y gobernanza municipal en México*, Guadalajara, México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Vogel, R., (2008) "Multilevel Governance in the United States" en Lazar, H. y C. Leuprecht, *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance System*, London: Institute of Intergovernmental Relations: 257-293.

IMPLAN, (2014) *Plan de Desarrollo Urbano Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, 2030* [En línea] México, disponible en: <https://www.sanpedro.gob.mx/Gobierno/Plan2030/PlanDesarrolloUrbano2030.pdf> [Consultado en octubre de 2017]

#### LEYES:

DOF, (2012) *Ley general de asentamientos humanos, última reforma*. México, DOF de 9 de abril de 2012.

DOF, (2016) *Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano*. México, DOF de 28 de noviembre de 2016.

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2017  
Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2017

**RESEÑAS**



## Sotelo Valencia Adrián, (2015) *El precariado ¿nueva clase social?*, M.A. Porrúa, UNAM, Fundación de investigaciones sociales y políticas

Reseña por: Ernesto Sánchez Sánchez  
*Universidad Autónoma de Sinaloa*

La política económica implementada en la fase contemporánea del capitalismo neoliberal sirve como respuesta de la crisis estructural de sobreacumulación mundial que desde mediados de la década de los setenta del siglo XX exigió cambiar el desarrollo productivo y de organización laboral dentro del capitalismo. Ante ello, en el transcurso de poco más de tres décadas, el dinamismo económico mexicano se ha centrado en tres dimensiones; inserción en el proceso de globalización, a partir de acuerdos y tratados comerciales en el libre comercio; desarrollo del sistema financiero y bursátil que conlleva a una vulnerabilidad en la economía; y un escenario laboral complejo y heterogéneo que, junto con los cambios organizacionales y productivos y reformas estructurales, le dan, curiosamente, un sentido antilaboral a los mundo del trabajo. Es esta última dimensión la que preocupa a los estudiosos del trabajo y los mercados laborales ya que bajo los nuevos esquemas de producción; desregulación y flexibilización disminuyeron no solo los costos salariales de producción, sino que reconfiguró, a partir del impacto negativo en las negociaciones colectivas y gremiales de los trabajadores, las relaciones sociales llevando a una precarización de las condiciones de trabajo.

En esta tesitura se ha vertido una gran cantidad de análisis sobre el trabajo. Para unos eran inminentes las proclamas sobre el fin del trabajo y la invisibilidad del tra-

bajo asalariado ante el supuesto mundo global emprendedor, el señalamiento negativo a los tiempos de ocio y recreo así como a la ciudadanía global que permitiría ser mundiales. Sin embargo, también se empezó a discutir y recuperar, desde una perspectiva más novedosa y analítica, el papel central del trabajo como eje articulador en las relaciones sociales, y desde una mira estructuralista, marxista o neo keynesiana, se hacen atentos llamados situar al trabajo y al trabajador como factores activos que ahora, de manera sui generis, establecen su participación, no solo en el trabajo sino en otros espacios públicos. Los aportes desde una visión imaginativa sobre los mercados laborales y los mundos trabajo tienen como resultado positivo al abonar al aparato teórico conceptual y metodológico en las ciencias sociales. Este es el propósito de la obra de Adrián Sotelo Valencia, que desde la mirada marxista, analiza al precariado.

En los trabajos de Sotelo observamos una continuidad en el debate sobre una nueva centralidad del trabajo que se caracteriza por condiciones de inestabilidad, inseguridad, explotación, organización y exclusión social. Es decir, se presenta una importante mirada crítica marxista a partir de analizar las condiciones económicas y sociales en México las cuales se ven afectadas profundamente por crisis recurrentes dentro de la acumulación mundial del capital, y que no sólo impone y sitúa al trabajador en posiciones de explotación y exclusión, sino, también, a una condición de precarización, aunado a la marginación y pauperización cada vez masiva de una cantidad creciente de desempleados y pobres, y que desdibujan su participación dentro del ejército industrial de reserva.

En sus anteriores trabajos: Los rumbos del trabajo (2012), México (re)cargado (2014), El precariado ¿nueva clase social? (2015) y México (des)cargado (2016) se plantea una correlación teórica-conceptual marxista con la situación mexicana, que abarca una crítica al modelo neoliberal, a la forma de dependencia económica, patrones de reproducción, neoliberalismo, despetrolización y reindustrialización, crisis estructural, trabajo abstracto, tra-

bajo productivo, plusvalor y sobreexplotación del trabajo, antagonismo trabajo- capital, trabajo precario y barbarie social. Por lo que siguiendo esta misma línea encontramos en su obra sobre el precariado la descripción y análisis sobre el desarrollo del capitalismo en la que se presenta una metamorfosis del trabajo, que a diferencia de otros momentos históricos del asalariado, ahora se establece de forma inestable e inseguro, y que si bien no usa el término de trabajador atípico, este sale a relucir porque muestra nuevas formas de integración e inserción no clásicas en el trabajo.

En los siete capítulos que componen esta obra se aborda la dinámica del modo de producción capitalista contemporáneo situando el binomio antagónico medular del propio sistema; trabajo-capital.

Para Adrián Sotelo las nuevas condiciones de producción, acumulación de capital y de la organización del trabajo están en función de la temporalidad, flexibilidad y desregulación en los mundos de trabajo, considerando, hipotéticamente que a diferencia del periodo de posguerra, hasta inicios de la década de los ochenta, las características de los trabajadores están dimensionadas en relaciones de trabajo y producción precarizadas en un contexto de informalidad masiva que trastoca las relaciones laborales y sociales minando las prestaciones y remuneraciones fijas que distan de mejorar. Lo que antes otorgaba la seguridad social cimentada en jubilaciones y pensiones que garantizaban la estabilidad y seguridad física y psíquica de los trabajadores y sus familias, ahora parece ser que son inalcanzables pero recuerda insistentemente y de manera holística, esto es parte del dinámica del capital, en la que la precarización no engendra una nueva clase o fracción de clase dentro del proletariado, sino que se constituye como *elemento clave de la cuestión social que atraviesa al conjunto de la clase social del proletariado y tiende a penetraren otras clases sociales como la clase media.*

Sotelo Valencia, al igual que Pacheco, De la Garza, Reygadas (2011), Antunes (2013) y Hualde Alfredo, Guadarrama Rocío, Silvia López (2014) concibe como algo no

novedosos esta forma de exclusión y superexplotación, sino más bien, estas condiciones de empobrecimiento e inestabilidad laboral se acentuaron durante la instauración del modelo neoliberal que minimizó la formas de intervención del Estado benefactor y se combinaron con nuevas formas de precariedad, las cuales se consolidaron con la apertura al mercado internacional global. Entonces, los cambios en el capitalismo crearon nuevos tipos o fracciones de trabajadores, resultado de los nuevos procesos de acumulación flexible del capital conformando un nuevo tipo de trabajadores; los precarios, vulnerable, intermitentes pero autónomos e independientes. Si bien no es una nueva clase, si son nuevas categorías de trabajadores, asalariados o no, materiales e inmateriales, productivos e improductivos, que la dinámica del capitalismo ha creado pero que se ubican en la esfera de la circulación o de la producción, siempre politizados, con diferentes intensidades y formas de organización novedosas, siempre con intereses de clase en función de la cuestión étnica, de género, o desde una postura profesional y personal. Estas nuevas formas y modalidades de trabajo asalariado se fusionan con nuevos sujetos activos; niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores que recrean un paisaje laboral ecléctico.

Por eso, la precariedad, y todo lo que se genera a partir de esta condición social, cultural y económica, muestra no sólo la operatividad de un nuevo régimen de organización del trabajo basado en la inseguridad social, sino unos elementos propios de la dinámica del capital para seguir operado de manera continúan a través de sus crisis recurrentes. Para el caso mexicano, no es la falta de trabajo el principal problema a que enfrentan la población en edad de trabajar sino el tipo de trabajo que se realiza ante la escasez de empleos con remuneraciones y otras condiciones laborales aceptables en las que se carecen de los aspectos básicos de seguridad social como servicios médicos, inexistencia de una contratación colectiva derecho a pensiones y jubilaciones dignas.

La hipótesis de Sotelo Valencia la plantea en el sentido que por más que siga aumentado la productividad, desa-

rollándose la revolución tecnológica y ahorrando fuerza de trabajo mediante el aumento del ejército industrial de reserva, la reducción del tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de mercancías y de la fuerza de trabajo va perdiendo funcionalidad y volviéndose marginal y es cada vez más insignificante como medio para producir valor y plusvalor, aunque progresivamente esté incrementando el volumen de riqueza física en el contexto del aumento de la pobreza, desempleo y precariedad.

La presencia de la precariedad del trabajo, a través del proceso de precarización, produce un fenómeno adicional que Sotelo define como tensión social, el cual es un estado en el que se exponen a la acción de fuerzas opuestas y agresivas, es decir, un conjunto de fuerzas y relaciones sociales antagónicas que interactúan en los procesos de trabajo e inserción laboral, en los sindicatos y en los regímenes jurídicos-políticos. Así pues, el colectivo obrero, esté último más allá de situarlo en el espacio fabril, experimenta un fenómeno de tensión social que se organiza o se canaliza para la lucha o queda a expensas de una fractura social en la que se involucra no sólo al trabajador, ahora hacia la familia, amigos, comunidad y vecindario. Y por eso, este régimen, sustentado en el sociometabolismo de la barbarie, se vuelve cotidiano, y a la par del trabajo se establece una cultura de la violencia.

En este sentido, cuando realiza un análisis de las obras de Gorz, Castel, Guy Standing y Alves, coincide en que nunca antes los trabajadores fueron más vulnerables que en nuestros días, trabajan de manera individualizada, sin ningún peso contrapeso colectivo y más independientes que nunca, dentro de redes flexibles complejas.

Durante su lectura deja en claro que los conceptos de precariedad y precarización son diferentes; el primero es una condición inherente del trabajo asalariado en el capitalismo, y el segundo corresponde a la reposición y actualización del primero y se cristaliza en leyes, instituciones y reglamentos laborales implementados tras periodos de crisis y conllevan a reestructuraciones de los procesos de producción y de la organización del trabajo. De allí que la precariedad se entienda como un constructo conceptual que debe operacionalizarse *mediante diversas variables*

*propias de una situación laboral inestable y de indefensión, lo inestable y la indefensión son antagónicos a la seguridad y certeza; la condición de precariedad obedece a la ruptura de la alianza de la sociedad del mercado con el Estado de bienestar.*

La lectura que hace sobre la organización capitalista del trabajo en el siglo XXI, se suma a la importante crítica y análisis que de unas décadas a la fecha empieza a mostrar problema actuales sobre el mundo del trabajo, concebido este último como una actividad no es aislada, y como señala De la Garza (2001) implica cierta interacción histórica con otros hombres, mujeres, con diverso perfiles sociodemográficos, y en esta interacción el hombre mismo se transforma y muestra niveles de conciencia, de objetivos, recrean símbolos y significados sobre trabajar y lo que es el trabajo.

El análisis que hace el autor, aunado a las reflexiones sobre el trabajo y los trabajadores, se suma al propósito marxista de comprender y transformar una realidad en donde se plantean otras utopías, más allá de la visión marxista del siglo XIX en donde la industria y el obrero (fabril) son el espacio y sujeto activos en el cambio social. Ahora, con el neoliberalismo y los cambios en los mundos del trabajo, observamos que la simple lectura del marxismo no puede ser autosuficiente como se leyó tiempo atrás, sino habría que asumir la realidad capitalista que transformó las formas de explotación y marginación, y reconocer la etapa de avances tecnológicos e informática que modificó las relaciones laborales y sociales. Así pues, la pertinencia de esta obra coadyuba al debate crítico que exige una nueva realidad que ante los cambios del sistema capitalista conlleva a readecuar conceptos y categorías marxistas en diferentes niveles de abstracción y considerar, para el análisis laboral, los servicios, la calle, el espacio público y la participación de otros sujetos como el cliente y la familia inmersos en el binomio capital-trabajo.

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2017  
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2017

## Apoyos institucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores para fortalecer la acción internacional local

Reseña por: Rodrigo Reina Liceaga  
*Director de Coordinación Política de la SRE*

En el paradigma del Siglo XXI las relaciones internacionales ya no son facultad exclusiva del Estado Nación. Hoy estamos presenciando la construcción de una gobernanza mundial que involucra a distintos actores entre ellos los gobiernos locales como orden de gobierno más cercano a las necesidades del ciudadano y espacio idóneo para la articulación de políticas públicas y actores que faciliten la atención de desafíos nacionales y globales desde perspectivas locales y ciudadanas.

Hoy podemos decir que difícilmente un gobierno local puede prestar los servicios que le corresponden, promocionar y posicionar a su localidad y mantener vínculos con sus oriundos en el exterior sin entrar en una dinámica de relaciones internacionales. Sin duda, las relaciones internacionales son hoy para toda ciudad, municipio o territorio un espacio vital de aprendizaje y oportunidad.

En el caso de México si bien la política exterior en México es facultad del ejecutivo federal, el fortalecimiento del federalismo, y la descentralización que se dieron particularmente desde la década de los ochenta, aunado al proceso de globalización e internacionalización de las economías han favorecido una creciente participación de gobiernos locales en temas internacionales.

Es importante mencionar que desde 1992 la Ley sobre Celebración de Tratados constituye el marco jurídico en el que se desarrolla la vinculación internacional de los gobiernos locales en México, puesto que faculta a los gobiernos

estatales y municipales del país para suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación o de hermanamiento, con sus homólogos en el exterior y con organismos internacionales conforme a sus atribuciones.

No obstante, la práctica internacional desde el ámbito local no se circunscribe a la firma de hermanamientos, además incluye actividades tan diversas como: el diálogo político con actores internacionales; la promoción económica y la atracción de inversión extranjera directa; la vinculación con sus comunidades migrantes en el exterior: intercambios culturales, educativos; y de mejores prácticas en temas de gobernanza local; así como participación en redes y foros internacionales con temáticas y posicionamientos de interés local.

Los datos revelan que de 2004 a la fecha la actividad internacional desde el ámbito local en México se ha incrementado en un 80%, A lo largo de la presente administración los gobiernos locales mexicanos han realizado alrededor de 450 viajes al extranjero, particularmente con fines de promoción de inversiones: participación en eventos; atención a la diáspora; así como para el desarrollo de actividades de cooperación principalmente.

No obstante, esta práctica internacional local en México está altamente concentrada. Más de dos terceras partes de la participación internacional de las entidades estatales y municipales se concentran en nueve estados: Jalisco, el Estado de México, Nuevo León, Ciudad de México, Michoacán, Sonora, Quintana Roo, Puebla y Guanajuato. Estas entidades concentran el 70% del total de acuerdos firmados, el 54% del PIB y solo el 15% del territorio nacional.

En el ámbito municipal, de los 2,446 municipios del país solamente el 5% realiza actividades internacionales y estamos hablando de ciudades capitales, fronterizas o turísticas. Igualmente, 29 municipios concentran el 60 por ciento del potencial manufacturero que es la base del modelo exportador de México.

Tenemos un desafío común y una tarea compartida para ampliar, institucionalizar y profesionalizar la práctica internacional local y que esta derive de una política pública

de largo plazo con un enfoque estratégico que atienda las vocaciones territoriales, y traiga beneficios tangibles para el desarrollo.

Pero al ser la Cancillería una dependencia federal con una obvia vocación hacía el exterior las preguntas serían, ¿Por qué y cómo nos vinculamos con actores nacionales como los gobiernos estatales y municipales? ¿Cómo podemos representar sus intereses en la ejecución de la política exterior? ¿La acción internacional de los gobiernos locales es complementaria o se contrapone a la política exterior, genera desarrollo económico?

Bajo esta lógica, en esta administración México se ha enfocado a integrar, desde la Cancillería, un proyecto de vinculación sustantiva para apoyar las relaciones internacionales de los gobiernos locales, considerando que el objetivo último de cualquier acción internacional en la que participe un gobierno local debe ser la mejora de las condiciones de vida de la población que habita en su territorio. Los gobiernos de las ciudades y autoridades locales deben asegurarse de que sus relaciones con el extranjero contribuyen a hacer de su territorio un espacio más incluyente, más sustentable y más atractivo. El proyecto de la SRE incorpora las siguientes líneas de acción:

Detonar agendas internacionales locales efectivas. La internacionalización local debe aprovechar las oportunidades, prioridades y espacios que se generan desde la política exterior, por ejemplo, la diversificación de las relaciones internacionales, o el aprovechamiento de espacios regionales de integración económica como la Alianza del Pacífico.

En este tema se destaca la importancia de lo local como un componente fundamental de la estrategia de México de posicionamiento y fortalecimiento de la relación bilateral con Estados Unidos, considerando que el 60% de las visitas al exterior que realizan las autoridades locales tienen como destino Estados Unidos, igualmente el 40%

de los acuerdos internacionales que firman gobiernos locales con socios en el exterior están enfocados a EUA.

En materia económica, México es el principal destino para las exportaciones de 31 estados de la Unión Americana. Gracias al TLCAN, el comercio interregional aumentó 258%, entre 1993 y 2015 (ProMéxico).

En el tema migratorio, datos del Pew Hispanic Research revelan que de los 2,446 municipios del país, 97% presenta o ha presentado actividad migratoria hacia EUA. El tema de la migración hacia Estados Unidos es un componente fundamental de la agenda local. Hoy tenemos el registro de 30 Casas de representación en Estados Unidos de 12 entidades federativas, ubicadas en 8 Estados de la Unión Americana, resaltando con el 40% a California.

Las Casas tienen una composición heterogénea y ofrecen servicios diversos en apoyo a nuestra comunidad en EUA, en sinergia con la Red consular y desde una visión de Estado apoyan al grueso de los mexicanos en EUA, independientemente de su estado de origen y del estatus migratorio.

Además en estos últimos cinco años se viene impulsando el diálogo político y la vinculación entre gobernadores, aprovechando el buen entendimiento que han desarrollado la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Asociación de Gobernadores de Estados Unidos (NGA).

Fortalecimiento de capacidades institucionales. Hoy el grueso de las entidades federativas realizan actividades internacionales, pero solamente 20 tienen oficinas de asuntos internacionales, únicamente 10 tienen presupuestos propios para el desarrollo de sus agendas internacionales. Solamente 2 entidades tienen presupuestos considerables de más de 1 millón de dólares al año.

En este contexto, uno de los mayores retos que la Cancillería ha identificado al apoyar la acción internacional de los gobiernos locales es contribuir a la institucionaliza-

ción de esta práctica internacional a través de la creación de oficinas de asuntos internacionales, profesionalización de cuadros locales y registro y replicamiento de casos de éxito desde el ámbito local.

Por ello, seguimos trabajando en promover la creación de oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos locales y a la profesionalización de las oficinas existentes, aprovechando también la excelente relación institucional que tenemos con la Conferencia Nacional de Gobernadores y su Comisión de Asuntos Internacionales; así como de la experiencia de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE).

Adicionalmente, estamos capacitando y formando cuadros locales con conocimiento y sensibilidad sobre las prioridades de la política exterior mexicana, con el fin de que operen su agenda internacional de manera coordinada con la SRE y conforme a sus vocaciones territoriales. Además, hemos diseñado guías, lineamientos y recomendaciones que orienten la acción internacional de estados y municipios.

Articulación de Redes. El gobierno local no puede ser el único actor involucrado en la internacionalización de un territorio. Es necesario generar espacios de diálogo y coordinación multi-actor (sociedad civil, legisladores, academia y sector privado) en temas internacionales para dar continuidad, permanencia y legitimidad al proceso. Desde la SRE trabajamos de la mano con los gobiernos sub-nacionales para crear redes locales de internacionalización que, por medio de procesos participativos, faciliten la construcción de una estrategia de internacionalización local con visión de futuro.

Potencialización de acuerdos. Si bien tenemos registrados más de 800 acuerdos interinstitucionales de hermanamiento y cooperación que se han firmado desde el ámbito local en las últimas tres décadas, el 46% de hermanamiento y el 54% de cooperación específica, desde la SRE estamos impulsando un enfoque de desarrollo para la firma y reactivación de estos acuerdos con bloques y países estratégicos para México, más allá de actores procolaborarios y enfoques asistencialistas.

Es importante enfatizar que la Cancillería no pretende constituirse en una aduana de la acción internacional de

los estados y municipios del país. En el caso del registro de los acuerdos interinstitucionales, la ventaja de que los gobiernos locales cumplan con el procedimiento legal es contar con el acompañamiento técnico, jurídico y diplomático de la Cancillería para la negociación y aplicación de estos instrumentos.

Agenda multilateral. Hoy grandes temas de la agenda internacional transitan por las competencias locales: el cambio climático, el desarrollo urbano, la movilidad, los derechos humanos y la vinculación con la comunidad migrante.

De hecho atendiendo a esta realidad los grandes acuerdos multilaterales adoptados en estos últimos cinco años incluyen compromisos y hacen referencia a los gobiernos locales: 1) el Acuerdo de París sobre cambio climático; 2) la Agenda de Acción de Addis Abeba; 3) el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres; 4) La nueva agenda urbana y, por supuesto, 4) la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En 2010, se reconoció por primera vez a los gobiernos locales como grupos de interés gubernamentales en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático en la COP 16, considerando que el 70% de la energía se consume en centros urbanos, el 80% del PIB mundial. Sin duda, las ciudades serán espacios fundamentales en la batalla en contra del cambio climático.

Desde el 2010 la Cancillería integra en la delegación mexicana que asiste a las Cumbres de Cambio Climático a representantes de gobiernos locales.

Otro documento fundamental para los gobiernos locales, la Nueva Agenda Urbana fue adoptada en octubre del año pasado en Quito, durante la Conferencia de Hábitat III. Aquí destaca el cabildeo de las redes de gobiernos locales a través del Global Task Force (GTF) que está conformado por 323 mil gobiernos locales. Resalta también el peso económico, cultural y político de las megalópolis que las han dotado de una influencia internacional sin precedentes. Por poner un ejemplo, la Ciudad de México cuenta con una fuerza policiaca de casi 100 mil personas, cifra superior a los ejércitos de más de 115 países.

Tan solo 600 ciudades representan más del 60% del PIB mundial. El siglo XXI atestiguará una creciente e irre-

versible participación de gobiernos locales en la agenda internacional.

## Conclusión

Actualmente una de las tendencias más crecientes en la vinculación de los gobiernos locales con el exterior es la participación en redes de cooperación horizontal que trascienden enfoques asistencialistas y paternalistas para compartir en una colaboración ciudad-ciudad mejores prácticas, políticas públicas y experiencias en temas de gobernanza local que benefician el desarrollo local.

En síntesis, hoy por hoy los gobiernos locales son ya actores protagónicos de la era de la globalidad, la consecución de las prioridades de la política exterior necesita de su apoyo y activa participación. En este escenario, la Cancillería debe ser; y así lo concebimos; un puente entre las oportunidades globales y las potencialidades locales, una instancia facilitadora, y una plataforma de proyección de nuestras entidades federativas para lograr que los beneficios de lo internacional permeen en lo local desde una visión federalista y de Estado de la política exterior.

## Bibliografía

Secretaría de Relaciones Exteriores, (2015) *Guía de recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la acción internacional de los estados y municipios de México.*

Schiavon, J., (2015) "Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)" en *Revista Mexicana de Política Exterior* [En línea] México, Núm. 104, mayo-agosto: 19-32, disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/schiavon.pdf>

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2017  
Fecha de aceptación: 29 de noviembre de 2017

**COLABORADORES**

## PAZ CONSUELO MÁRQUEZ-PADILLA

Es doctora en Ciencias Políticas, con especialidad en Relaciones Internacionales por la UNAM, maestra en Sociología por la Tulane University, y en Ciencias Políticas por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es integrante del Área de Estudios de la Globalidad. Trabaja temas relacionados con el federalismo, la democracia, el neoconservadurismo y la justicia internacional. Es profesora-tutora en el posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Es autora del libro *Justicia Internacional: Ideas y reflexiones* (México: CISAN, 2014); es coautora con Leon Bieber de *Regionalismo y federalismo* (México: El Colegio de México, 2004) y coordinadora, junto con Julián Castro Rea, de *El nuevo federalismo en América del Norte* (México: CISAN-UNAM, 2000); entre sus artículos destaca "Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo", en *Desde el sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, publicación de la que es coordinadora. Fue directora del CISAN de agosto de 1997 a agosto de 2001, y de la revista *Voices of Mexico* de agosto de 1995 a agosto de 2001. Obtuvo los premios Sor Juana Inés de la Cruz en 2007 y al Mérito APAUNAM 2014. Actualmente es editora en jefe de Norteamérica, *Revista Académica*. Correo electrónico: [paz@unam.mx](mailto:paz@unam.mx)

## BRUCE M. BAGLEY

Actualmente es profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Florida. Bruce Bagley obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de California en Los Ángeles en 1979. Es especialista en las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica con énfasis en el tráfico de drogas y los problemas de seguridad. Desde 1991 hasta 1995, se desempeñó como decano de la facultad de Postgrado de Estudios In-

ternacionales de la Universidad de Miami. Antes de vincularse a la Universidad de Miami fue profesor de Políticas Comparativas y Estudios Latinoamericanos en la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins. Sus publicaciones recientes incluyen: Betty Horwitz, *Latin America and the Caribbean in the Global Context: Why care about the Americas?* (New York, NY: Routledge, 2016); Bruce M. Bagley and Jonathan D. Rosen, eds., *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today* (Gainesville, FL: University Press of Florida, 2015); Bruce M. Bagley and Jonathan D. Rosen, eds., *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: From Uribe to Santos and Beyond* (Lanham, MD: Lexington Books, 2015). Correo electrónico: [bbagley@miami.edu](mailto:bbagley@miami.edu)

## JONATHAN D. ROSEN

Es Profesor de Justicia Criminal en la Holy Family University, de Pennsylvania. El Dr. Rosen es Maestro en Ciencias Políticas por la Columbia University en Nueva York, y obtuvo su Ph.D. en estudios internacionales por la Universidad de Miami. Sus intereses de investigación se enfocan en los temas de seguridad nacional, política exterior de Estados Unidos, narcotráfico, crimen organizado y política latinoamericana. Sus publicaciones recientes incluyen: *The Losing War: Plan Colombia and Beyond* (Albany, NY: State University of New York Press, 2014); Zepeda, Roberto y Jonathan D. Rosen, eds., *Cooperation and Drug Policies in the Americas: Trends in the Twenty-First Century* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2014). Bagley, Bruce M. y Jonathan D. Rosen, eds., *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today* (Gainesville, Florida: University Press of Florida, 2015). Jonathan D. Rosen y Marten W. Brien, eds., *Prisons in the Americas in the Twenty-First Century: A Human Dumping Ground* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2015). Marten W. Brien y Jonathan D. Rosen, eds., *New Approaches to*

Drug Policies: A Time for Change (Hampshire, England: Palgrave Macmillan, 2015). Correo electrónico: [jonathanrosenrosen@gmail.com](mailto:jonathanrosenrosen@gmail.com)

### RUTH ZAVALA

Es doctora en Ciencias Políticas, con especialidad en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente es becaria posdoctoral del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Sus líneas de investigación se enfocan en temas del medio ambiente en América del Norte. Correo electrónico: [ruthrhcp@hotmail.com](mailto:ruthrhcp@hotmail.com)

### LEONARDO DÍAZ ABRAHAM

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. En la misma institución cursó la Maestría en Cooperación Internacional y la licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, se desempeña como profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Cuajimalpa en la Ciudad de México. Ha publicado en medios especializados de Norteamérica, Sudamérica, Europa y Asia. Sus temas de investigación se refieren a acción internacional de los gobiernos locales, la cooperación internacional para el desarrollo, descentralización, globalización y políticas públicas. Ha realizado estancias de investigación en la Open University (Inglaterra), University of Texas (Austin), Soochow University (Taipei) y la Universidad Carlos III de Madrid. Es miembro del Consejo Consultivo de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), miembro fundador de la Red Mexicana de Cooperación Internacional (REMECID) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Correo electrónico: [leondiaz2000@yahoo.com](mailto:leondiaz2000@yahoo.com)

### RODRIGO R. GÓMEZ G.

Es doctorante en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C). En la misma institución cursó la maestría en Ciencias Sociales y Humanidades. Cursó la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su línea de investigación gira en torno a Economía Política y Medio Ambiente. Correo electrónico: [rodrigo.r.gomez.g@gmail.com](mailto:rodrigo.r.gomez.g@gmail.com)

### JORGE VIRCHEZ

El Dr. Jorge Virchez ha sido profesor de la Laurentian University, en Sudbury, Ontario, Canadá, desde 1991, ocupando actualmente el puesto de Profesor Titular (Full Professor) del Programa de Geografía, que forma parte de la Escuela para el Desarrollo del Norte. La mayoría de sus clases son sobre estudios regionales (las Américas, Asia, Europa y África), así como sobre estudios del Sub-Ártico. Respecto a su proyecto de investigación, actualmente está trabajando en los paisajes postcoloniales de reconciliación y salud mental en comunidades indígenas remotas en el Sub-Ártico de Ontario, y Canadá. Se enfoca también en los estudios canadienses en las Américas y en Europa. Recientemente, ha estado trabajando en un proyecto de pobreza y personas sin hogar y la migración en Sudbury, así como en el norte de Ontario y en Latinoamérica. El Dr. Virchez también ha estado trabajando de manera estrecha con los Centros de Estudios Canadienses en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Entre sus publicaciones se encuentran: "La Soberanía del Ártico canadiense", en: *La Circumpolaridad como fenómeno Sociocultural* (Pasado, Presente, Futuro) Editorial CICLOP Argentina. pp 234-266. "Resiliencia, Subjetividad y Salud Mental en una Reserva Indígena Canadiense", libro publicado en 2015, en coautoría con Alfonso Márquina Márquez. Correo electrónico: [jvirchez@laurentian.ca](mailto:jvirchez@laurentian.ca)

## ROBERTO ZEPEDA

Es Doctor en Relaciones Internacionales por la UNAM; también tiene un PhD en Politics por la Universidad de Sheffield; además, es Maestro en Estudios de América del Norte, por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Actualmente, se desempeña como investigador de tiempo completo del CISAN. Ha publicado y editado libros en México, Estados Unidos y Reino Unido; así como artículos en revistas académicas nacionales e internacionales. Ha sido profesor asociado varias universidades de México y el extranjero. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y en la Universidad de Sheffield, Inglaterra. Sus líneas de investigación se enfocan en las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en América del Norte, desde un enfoque interdisciplinario. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II. Entre sus publicaciones se encuentran: "Paradiplomacia en Norteamérica: las relaciones de las provincias canadienses con sus contrapartes mexicanas y estadounidenses, *Revista Norteamérica*, segundo semestre 2017. Asimismo: "La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en América del Norte", *Revista Anfora*, Colombia, segundo semestre de 2017, y "Paradiplomacia de las provincias canadienses y su rol en la gobernanza de América del Norte", *Revista Inclusiones*, Vol. 4, octubre-diciembre (2017). Asimismo, co-editor (con Jontathan D. Rosen) del libro *Cooperation and drug policies in the Americas* (2014), Lexington Books, Maryland. Correos electrónicos: [rzepeda@unam.mx](mailto:rzepeda@unam.mx) y [zepeda\\_roberto@hotmail.com](mailto:zepeda_roberto@hotmail.com)

## ALFONSO MARQUINA MÁRQUEZ

Es Doctor en Antropología social, con orientación en antropología cognitiva y de la salud, por la Universidad de Granada, España; licenciado en Antropología social y Trabajo social. Actualmente es profesor en el Departamento de

Psicología de la Universidad de Jaén, España. Desempeña su labor como investigador en el Grupo de Investigación de Estudios Socioculturales Aplicados (GIESA) en el Departamento de Antropología social de la Universidad de Granada. Ha sido investigador visitante en el Department of Geography en la Laurentian University (Canadá) y en el Institute of Ethnology and Anthropology de la Cyril and Methodius University (Macedonia). Cuenta con experiencia internacional de trabajo de campo etnográfico en reservas indígenas y comunidades rurales en el noreste de Ontario, Canadá. Sus líneas de investigación han girado en torno al estudio de los determinantes sociales de la salud. Actualmente trabaja en proyectos de investigación en la Escuela Andaluza de Salud Pública sobre determinantes sociales en salud con poblaciones y contextos de vulnerabilidad social. Su trabajo de investigación ha sido publicado en revistas científicas internacionales y nacionales de reconocido prestigio en su campo (*International Journal of Drug Policy*, *Drugs: Education, Prevention and Policy*, *Polar Geography*, *Revista Española de Drogodependencias*) y es coautor de un libro y capítulos de libro. Correo electrónico: [ammarq@ugr.es](mailto:ammarq@ugr.es)

## DANIEL AÑORVE AÑORVE

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Maestro en Ciencia Política por la Universidad de York, Canadá. Es Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Hasta marzo de 2017 fungió como coordinador de la Maestría en Análisis Político. Es también profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En 2017 fue el profesor invitado Archibald McDougall en la Escuela de Leyes de la Universidad de West Virginia. Sus trabajos recientes versan sobre geopolítica del espacio post-soviético, deporte y globalización y temas de política

exterior de Estados Unidos. Recientemente ha incurrido en el estudio de hermanamientos de ciudades. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)- nivel II. Funge como miembro de comités editoriales en diversas revistas nacionales e internacionales. Correos electrónicos: *danorve@gmail.com* y *danorve@ugto.mx*

### FERNANDO DÍAZ PÉREZ

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana- Campus Azcapotzalco. Es director del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato- Campus Guanajuato. Sus temas de investigación se enmarcan primordialmente dentro de las instituciones regionales y los gobiernos y sistemas políticos locales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores- nivel I. Correo electrónico: *dipf71@hotmail.com*

### MERCEDES VERDUGO LÓPEZ

Es Profesora Investigadora de Tiempo Completo en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UA Sinaloa. Investigadora Nacional I. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM y Doctora en Ciencias Sociales por la UAS. Es autora de 8 libros y de numerosos artículos especializados y capítulos de libro. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran los libros "Internet y gobernanza municipal en México" (UAS-UIM); "Sinaloa en el Siglo XXI. Problemas globales y políticas públicas" (UAS-Juan Pablos); "Ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera. Dilemas para la gobernanza local en México" (UAS-Juan Pablos) y los artículos "Desempeño de ayuntamientos típico y atípico en el municipio mexicano. Un estudio de caso y análisis de re-

des" (RIEM); "Controversia constitucional y autonomía municipal en México", Revista de Derecho Constitucional, UAS, entre otros. Correos electrónicos: *verdugol@uas.edu.mx* y *verdugomercedes5@gmail.com*

### ERNESTO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Economista. Maestro en Estudios de Estados Unidos y Canadá por la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Doctor en Ciencias Sociales por la U de G. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, adscrito a la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas. Miembro del SNI-1, Reconocimiento Perfil Deseable PRO-DEP-SEP. Miembro del Cuerpo Académico Redes sociales y construcción del espacio público-UAS. Líneas de investigación, inserción laboral, mercados de trabajo, migración, precarización y exclusión social. Actualmente trabaja el Proyecto Profapi-UAS: Mundos del trabajo en Sinaloa: precarización e informalidad urbana. Correo electrónico: *netosso@hotmail.com*



**INTERNACIONALES**  
Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano

# CONVOCATORIA 7

Se les invita a los investigadores en las disciplinas de las **Ciencias Sociales y humanidades**, a enviar artículos de investigación, documentos de trabajo (reportes teóricos o técnicos) y reseñas bibliográficas, para conformar el No. 7 de **Internacionales, Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano (ISSN: 2395-9916)**

La convocatoria se mantendrá abierta hasta **el 30 de marzo de 2018**

Fecha de publicación en línea:  
**Junio 2018**

Para colaboraciones e informes en:  
[montoyazec@uas.edu.mx](mailto:montoyazec@uas.edu.mx)

**Internacionales,**  
**Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano**  
Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas-UAS  
Prolongación Josefa Ortiz de Domínguez s/n.  
Polígono Sur, Ciudad Universitaria, C.P. 80040  
Culiacán, Sinaloa, México  
Tel./Fax.- 01 8667) 712 79 37 y 752 14 20



*Revista Internacionales, Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano, Vol. 3, Núm. 6, Julio-Diciembre de 2017 se terminó de imprimir en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, México. El tiraje fue de 500 ejemplares.*

