

SITUACIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

PARADIPLOMACY IN THE STATE OF QUINTANA ROO

Ángel Ezequiel RIVERO PALOMO*

RESUMEN: En México, las entidades federativas han entrado en un proceso de reconfiguración de sus estructuras de gobierno para adaptarse a la realidad de ser protagonistas de su desarrollo a través de la negociación directa y la búsqueda de alianzas con actores que sobrepasan las fronteras nacionales. Esta investigación aborda el tema: Las fuentes de la paradiplomacia del estado de Quintana Roo, el principal destino turístico de México.

En el caso de Quintana Roo, la vida económica del estado depende básicamente de la industria de los viajes, el turismo y los proveedores de servicios del sector. Con el desarrollo de la economía turística en el Estado, se ha hecho necesaria la interacción de los destinos turísticos con los escenarios que marcan las tendencias del turismo global. De igual manera, la observancia de los estándares de calidad internacional, normas de cuidado del medio ambiente, acuerdos con líneas aéreas y cruceros requieren una interacción que va más allá de las fronteras locales. A lo anterior se suma la actividad internacional que se genera en las ciudades turísticas, elemento que han suscitado una dinámica que requiere

* Doctor en Gobierno y Gestión Pública. Profesor de Posgrado en la Red de Universidades Anáhuac. Contacto: angel.rivero@anahuac.mx

del actuar de los gobiernos locales hacia el exterior, o con actores internacionales conceptualizadas en la paradiplomacia.

Palabras Clave: Turismo, Globalización, Paradiplomacia, Economía, Diplomacia, Relaciones Internacionales, Caribe Mexicano, Quintana Roo.

ABSTRACT: States in Mexico have evolved and consolidating their autonomy in shaping their international relations known as Paradiplomacy –local governments acting in a global stage. This research focus on the sources of paradiplomacy for the most important touristic state: Quintana Roo or the Mexican Caribbean - Globalization and Tourism.

Quintana Roo State has a 50-year history linked with a growing tourism industry: services, hotel infrastructure and continuous international public relations in strategic platforms. With fast growing international destinations and economic touristic development, Mexican Caribbean's networks represent the trending markets in global tourism. This process involves a permanent cutting edge work at the local and national government levels but from an international approach. Local governments with overseas impacts and interaction known as Paradiplomacy.

Keywords: Tourism, Globalization, Paradiplomacy, Economy, Diplomacy, International Relations, Mexican Caribbean, Quintana Roo.

I. Introducción

Las regiones subnacionales de muchos países han desplegado acciones que trascienden sus fronteras: la paradiplomacia, término que de acuerdo con Duchacek y Soldatos consiste en:

los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales.¹

¹ Velázquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México, 2007, p. 3.

En México, las entidades federativas han desarrollado un proceso de reconfiguración de sus estructuras de gobierno para adaptarse a la realidad de ser protagonistas de su desarrollo a través de la negociación directa y la búsqueda de alianzas con actores que sobrepasan las fronteras nacionales. Esta investigación aborda el tema: Las fuentes de la paradiplomacia del estado de Quintana Roo, el principal destino turístico de México.

En el caso de Quintana Roo, la vida económica del estado depende básicamente de la industria de los viajes, el turismo y los proveedores de servicios del sector. Con el desarrollo de la economía turística en el Estado, se ha hecho necesaria la interacción de los destinos turísticos con los escenarios que marcan las tendencias del turismo global como: las ferias turísticas, eventos de promoción, por citar algunos ejemplos de escenarios internacionales. Los retos de ha traído la pandemia al sector con la paralización de la industria de viajes en 2019 y su lenta recuperación en 2020 han obligado a nuevas estrategias que obligan a la observancia de nuevos estándares de calidad internacional, normas de cuidado de la salud y del medio ambiente, nuevos acuerdos con líneas aéreas y cruceros requieren una interacción que va más allá de las fronteras locales. A lo anterior se suma la actividad internacional que se genera en los espacios *intra* territoriales, elementos que han suscitado una dinámica que requiere del actuar de los gobiernos locales hacia el exterior, o con actores internacionales con intereses o actividades en el interior del estado, conceptualizadas en la paradiplomacia.

Por tanto, el objeto de estudio de la presente investigación es la identificación del entramado de relaciones internacionales del estado de Quintana Roo (paradiplomacia) generadas principalmente a través de la promoción turística de sus destinos integrados en el nombre del destino Caribe mexicano. El valor de este trabajo de investigación es que uno de sus resultados es la integración de un acervo que reúne y articula la información necesaria para fundamentar y realizar, en etapas posteriores, propuestas de reformas legislativas, formulación de políticas públicas en materia de relaciones internacionales desde el ámbito local, así como la identificación de áreas de oportunidad para la especialización del servicio público local en importantes materias como las relaciones internacionales, salud internacional y el desarrollo sustentable. Dichas áreas de oportunidad provienen de la diversificación de temas de la internacionalización como la cultura, el deporte, la promoción económica, la colaboración en temas de protección civil, asistencia consular y procuración de justicia, la educación (principalmente la educación superior). Aunado a lo anterior, este contexto brinda el reto de modernizar la administración pública

mediante la transversalización de un enfoque internacional desde lo local en donde confluyan los diferentes temas con este carácter de la agenda del gobierno.

Uno de los mayores retos para la elaboración de esta investigación fue que la información se encuentra dispersa en instituciones y archivos, es difícil de cotejar y ha sido necesario acudir a las instancias de transparencia y acceso a la información pública, esperar sus plazos, ante la dificultad de obtenerla de manera directa de las fuentes gubernamentales. Adicionalmente, la actividad internacional no ha recibido una consideración desarrollada con amplitud en el cuerpo de leyes estatales, lo cual representa otra área de oportunidad para modernizar la administración pública estatal. Lo anterior deriva del hecho de que muchas veces se confunde el rol superior del Estado mexicano en la conducción de la política exterior del país con la posibilidad de interactuar de manera internacional de los gobiernos locales apegados a los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de manera vinculada, coordinada y en coadyuvancia con las acciones de la diplomacia del país.

II. Marco contextual

2.1 La diplomacia local o paradiplomacia en el mundo globalizado

La globalización, más que un concepto puesto de moda a finales del siglo pasado, se convirtió en la expresión más compleja y tangible de la transición de una época en la historia de la civilización humana; los sociólogos afirman que la idea de la modernidad rompe paradigmas entre el pasado y el presente, entre lo global y lo local.² En esta cotidianidad moderna, el hecho de lo local hace que se empiece a hablar de lo “glocal” (lo global desde lo local), como la estrategia a considerar por los actores de las relaciones internacionales para responder a los desafíos de la “era global”. Escenarios en los que, sin duda, las relaciones internacionales tendrán temas por estudiar y explicar el concepto de la paradiplomacia.

2.1.1 Una mirada desde la sociología de la globalización

Los principales paradigmas de la sociedad ya han sido proclamados a través de las grandes conferencias internacionales y ante las dimensiones globales que manifiestan el fin de una época y el paso a otra, donde lo más significativo sería la transición de una sociedad industrial a una sociedad de la información. La realidad es que vivimos en un

² Appadurai, Arjun, *La modernidad descentrada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 27.

mundo global y el fenómeno social presente es la globalización, proceso que se define pluridimensional puesto que todo lo permea y hace que la sociedad de la información opere.

La globalización, según Francisco Gil Villegas, es: “Un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional”.³ A los elementos que menciona Gil se puede agregar la gran evolución de la tecnología de la comunicación, que simplifica toda esa gama de relaciones de carácter mundial y reduce las concepciones del tiempo y espacio, brindando un nuevo sentido a la concepción de planeta y comunidad global.

Los caminos que se han dado dentro de este gran proceso global no han ocurrido en espacios cerrados ni en países aislados, sino en todo el mundo, revolucionando las relaciones internacionales y sus escenarios. Lo anterior ha originado una serie de transformaciones en las estrategias de política interna y externa, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de ese proceso, para quedar insertados en un orbe donde las distancias y los tiempos dejan de ser una barrera para el flujo de grandes capitales, patrones del consumo y el comercio; siendo la economía el eje sobre el cual gira gran parte de la interacción internacional de nuestro tiempo.

Marshall McLuhan es el primero en introducir la noción de “aldea global”,⁴ que hasta entonces estaba reservada para la esfera militar, como una visión integral del planeta, y es que la globalización es un proceso de acelerados cambios dentro del sistema mundial, por lo que representa un complejo conjunto de desafíos por los cuales los principales actores internacionales, como los Estados, han establecido estrategias de transformación. También la globalización es un proceso multidimensional que comprende aspectos vinculados a todas las esferas de la vida contemporánea que, como lo señaló en su momento Butros-Ghali, cuando presidía la Organización de Naciones Unidas, no hay solo una globalización, sino muchas, y cada una avanza a distinta velocidad. Se evidencia, día con día, la complejidad de relaciones del orden mundial; por ejemplo, las que menciona Escotet:⁵

- La diversificación de las sociedades en el mundo y su composición multicultural.

3 Gil Villegas, Francisco, “La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 49, marzo de 1999, p. 46.

4 McLuhan, Marshall, *Guerra y paz en la aldea global*, Madrid, Planeta Agostini, 1985.

5 Escotet, Miguel Ángel, “Globalización y educación superior: Desafíos en una era de incertidumbre”, *Revista Pedagogía Universitaria: Hacia un espacio de aprendizaje compartido*, III Symposium Iberoamericano de Docencia Universitaria, vol. I, Universidad de Deusto e ICE, 2004, pp. 23-27.

- La mutación sin pausa de la sociedad definida por la incertidumbre y la complejidad.
- La reducción del Estado-nación por estructuras regionales económicas y sociales.
- La reducción de la distancia entre lo público y lo privado.
- La movilidad geográfica y cultural.
- Las estructuras de información y la incorporación de la tecnología en lo cotidiano.
- El acceso distinto de los ciudadanos al conocimiento.
- Las nuevas dimensiones laborales basadas en la iniciativa personal y colectiva.
- La interdisciplinariedad de los puestos de trabajo y la movilidad del perfil profesional.

Manifestaciones que evidencian que la globalización paulatinamente se produjo, como señala Beck,⁶ sin violentas revoluciones ni profundos cambios drásticos en legislación o constitución política alguna; sencillamente se convirtió en algo cotidiano en los procesos y funcionamientos políticos, económicos y sociales. Sin duda, el movimiento de la mundialización (o internacionalización) ayudó a producir el fenómeno social de la globalización, particularmente con la creación de diversas organizaciones garantes como la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización de Países Económicamente Desarrollados.

Silvie Didou sostiene que, independientemente de las diversas valoraciones que tengan los especialistas, es preciso reconocer que:

La globalización opera actualmente de cuatro maneras, uno, como eje principal de transformación en el mundo contemporáneo; dos, como un fenómeno que implica cambios tanto a escala macro como en la vida cotidiana; tres, como fuente de entusiasmo y miedo, individual o colectivo; y cuatro, como vector de transiciones cuyo desenlace, si bien depende parcialmente de la historia nacional, la rebasa.⁷

⁶ Beck, Ulrich, *op. cit.*, nota 27.

⁷ Didou, A. Silvie, *La globalización en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998, p. 13.

La esencia de la globalización constituye la integración y mayor interdependencia económica entre los países, lo cual representa atractivas ventajas y oportunidades para los sectores económicos de aquellos que buscan mejorar sus niveles de competitividad, y para lo cual deben, a su vez, desarrollar bases de competencia más sólidas que impulsen el proceso de cambio y modernización, a efecto de integrarse y mantenerse en esta dinámica de la economía global.⁸

A pesar de perder su carácter interventor en las relaciones económicas internacionales, el Estado continúa como la expresión máxima de la sociedad constituida legalmente con las facultades plenas para dirigir y administrar los esfuerzos y el desarrollo de sus ciudadanos, busca su conservación y la de sus tres elementos principales: población, territorio y gobierno. En este sentido, “el Estado-nación está atravesado por relaciones, procesos, y estructuras altamente determinadas por la organización del mercado, en la desterritorialización de las cosas, gente e ideas”.⁹

En virtud de lo anterior, la globalización ha ido creando un nuevo formato en las relaciones internacionales, donde los Estados pierden espacios de poder y autoridad, frente a las fuerzas de un mercado cuyos agentes principales, al operar a escala mundial, escapan crecientemente a los mecanismos ortodoxos establecidos, de regulación y control estatales, ya que como señala Octavio Ianni: “Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global”,¹⁰ y en consecuencia, “la sociedad nacional no es capaz de contener las fuerzas de la economía, política, geografía, historia, demografía, cultura, mercado, negocios, etcétera”.¹¹

En la globalización, día tras día, las naciones están descubriendo nuevas formas de vincularse en todos los ámbitos de la vida humana. La economía se convierte en la principal variable que orienta los esfuerzos del Estado, en la búsqueda de incluirlo en este proceso que fija sus propias reglas y que, a la vez, es excluyente. Cada país debe reorientar su organización económica para insertarse dentro de este esquema mundial, donde las barreras no existen. La distancia y el tiempo se acortan y confluyen, en una palabra: tecnología, así como presencia permanente para ser vigentes.

⁸ Loyola Alarcón, José Antonio, “Globalización y desarrollo en México”, *Ejecutivo de Finanzas*, México, núm. 24, junio de 1999, p. 12.

⁹ Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996, p. 27.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹¹ *Ibidem*, p. 24.

2.1.1.1 Glocalización

El concepto de glocalización es muy utilizado para explicar cómo *lo local* está socialmente construido con referencia a los procesos globalizadores. La palabra deriva del término japonés *dochakuka*, que significa “localización global” o, en términos comerciales, la fabricación de productos globales, prácticas industriales y servicios para adaptarse a tradiciones y gustos culturales concretos. Mientras que estas prácticas aparecieron por primera vez en Europa, la glocalización, como palabra y como práctica, se asoció en un principio con la marca comercial Sony, a finales de 1980, después de lo cual se convirtió en un tema cada vez más importante en los círculos de negocios de los Estados Unidos y de Asia.

Ana María Guash señala que hay que pensar en la glocalización como ya no más el cosmos fijo de la unidad, del sentido último, de las clasificaciones jerarquizadas, sino el de las redes, de los flujos, sin límite, sin centro de referencia, “la cultura mundo sin fronteras territoriales, que asume cuestiones y problemas de dimensiones globales; una economía-mundo que se agencia un mundo de normas, de valores y de fines: el *ethos* y sistema capitalista”.¹² Para los sociólogos de la globalización tales prácticas particulares se entienden más exactamente como actos de glocalización, especialmente dado que la globalización se ha intensificado en los últimos años, tanto como hecho social (“comprensión global”), como en cuanto reflexión pública (“globalismo”). Appadurai describe cuatro paisajes étnicos perdurables:¹³ el tecnológico, el financiero, el mediático y el ideológico, como materiales de construcción de escenarios imaginarios en donde todos participan y le dan un significado distinto. Esto lleva a Beck a recalcar que la cultura glocal carece de contexto, por lo que, a través del poder de la industria de la imaginación, formas de vida local se componen de prototipos que proceden espacial y socialmente de diversos lugares.

De lo anterior se deriva la importancia de recordar y recuperar lo local, el peculiar modo que cada área física o institución tienen para enfrentar la globalización, porque, como ya hemos explicado, esta es un fenómeno social complejo y paradójico que corre parejo con la localización como dos caras de una misma moneda. Si pensamos que la noción de sistema mundial abarca físicamente todo el globo terráqueo, y además funciona a través de diversas estructuras cuyos mecanismos de proceso se interrelacionan y cruzan

¹² Guash, Ana María, “La memoria del otro en la era de lo global”, en *Revista de Estudios Globales*, 2014, vol. 2, núm. 1, 8-91, p. 84.

¹³ Appadurai, *op. cit.*, nota 25.

estableciendo dimensiones que resultan más y más complejas, entonces su impacto lo reciben los seres humanos que habitan el planeta, quienes en lo cotidiano lo (re)sienten y buscan estrategias de organización para su desarrollo y bienestar.

El fenómeno de la globalización es consecuencia continua del desarrollo de la ciencia moderna, de sus aplicaciones, de sus aparatos institucionales para su creación y difusión. La globalización, entonces, más que referirse a una estructura, funciona en todas y en cada una de ellas, crea vínculos y espacios sociales propios, revaloriza culturas y nociones tradicionales (como aquella de que la sociedad se mueve dentro y fuera de sus fronteras, es estable en el tiempo y no va a desaparecer), por lo que hay que tomar en cuenta la glocalización, hay que transformar la autopercepción de todos los actores que participan en el sistema mundial. Moncayo señala que:

A primera vista parece una paradoja que justo cuando —al lado del “fin de la historia”— comenzaba a hablarse del “fin de la geografía” o del “fin del territorio”, para sugerir un mundo donde las distancias se estarían trivializando, se esté produciendo una recuperación de la dimensión territorial en todos los órdenes relevantes de la economía y de la política contemporáneas. Lo que ocurre es que, en la medida en que los profundos procesos de reestructuración mundial son a la vez causa (al menos parcialmente) y consecuencia de las transformaciones en los espacios subnacionales, las dos tendencias (globalización y localización) se convierten en los dos rostros de la misma moneda.¹⁴

En consecuencia, las cuestiones atinentes al espacio, a la geografía y a la organización del territorio han adquirido, en las últimas dos décadas, una importancia creciente en los estudios sobre el desarrollo, tanto en el plano socioeconómico como en el político. Las profundas y crecientes desigualdades interregionales en el interior de los países, la emergencia de ciudades y de regiones de prominencia global y la crisis del Estado-nación son algunos de los fenómenos que están en el origen de la mencionada *reterritorialización* del desarrollo y la diplomacia local.

¹⁴ Moncayo, Edgard, “Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización”, *Desafío*, núm. 7, 50-99, 2002, p. 56.

2.2 Definición del concepto de paradiplomacia

Una referencia constante en el análisis de la realidad de las naciones es el omnipresente proceso de globalización. Hoy en día pocas personas cuestionarían el hecho de que nos encontramos en un mundo distinto al de hace solo unas cuantas generaciones. La interconexión y el movimiento de personas, de datos, de culturas y de inversiones, por citar solo algunos, es una constante entre los distintos pueblos, los distintos gobiernos locales y entornos nacionales. Dentro de la realidad de la interacción constante entre gobiernos locales y países, los estudiosos de las relaciones internacionales no solo han notado que el número de actores que buscan participar directamente en estos intercambios se ha multiplicado, sino lo ha hecho de igual manera su naturaleza.

Miranda sostiene que si bien es mucho lo escrito sobre el fenómeno de la globalización, su repercusión en el mundo y la irracionalidad que provocó en nombre de la modernización, lo más curioso es el efecto perverso de su propia lógica; es decir, que la globalización reforzó la localización justo cuando todo parecía suponer la universalización de los mercados, aparece la dicotomía entre mercado global y lo que significaba la identidad local; generándose así una tensión entre lo global y lo local, con un desarrollo propio en las relaciones internacionales contemporáneas:

Junto a los actores no estatales, las provincias, comunidades autónomas o gobiernos locales, comenzaron a incorporarse a las relaciones internacionales a través de una fuerte participación en las relaciones transnacionales [...] Los escenarios que se fueron configurando en torno a la expansión y densidad de las relaciones transnacionales, le permitieron a los actores locales el poder representar, defender o reivindicar a sus sociedades, economías y culturas, sin tener que esperar que sus respectivos gobiernos centrales decidieran cumplir con esas funciones y, a medida que lo global vigorizaba lo local, fue indispensable la creación de instancias políticas para que este tipo de actor pudiera formular su requerimiento y negociar su decisión.¹⁵

Zidane Zeraoui sostiene que:

¹⁵ Miranda, Roberto, "Paradiplomacia y gobierno local: Indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina, Universidad Nacional del Rosario, 2005, pp. 1-8.

En un mundo cada vez mayormente globalizado, el Estado-nación tradicional ha ido perdiendo presencia y poder, además, cediendo poco a poco parte de su soberanía y prerrogativas. De tal modo que los municipios y regiones al interior del mismo cobran una mayor autonomía y presencia en el ámbito internacional, llegando a consolidar relaciones económicas, culturales y políticas con otros entes subnacionales.¹⁶

Explica que estas actividades internacionales de las subregiones o de actores no estatales se han denominado paradiplomacia, diplomacia paralela, microdiplomacia, diplomacia multinivel, diplomacia local o diplomacia constitutiva y “aunque el concepto ya existe en el derecho internacional desde la década de los años sesenta del siglo pasado, en las relaciones internacionales debemos esperar hasta finales de la década de 1960 para que el término entre en el análisis del sistema mundial y de sus interacciones”.¹⁷

La actividad internacional de estos gobiernos es fácilmente observable, en virtud de tener representación en el exterior (normalmente llamadas oficinas o casas), a través de las cuales encabezan misiones comerciales, negocian y firman acuerdos, incluso tratados; participando en organizaciones locales e internacionales y sosteniendo relaciones bilaterales con otros gobiernos locales. El involucramiento de dichos gobiernos locales en las relaciones internacionales no implica consecuencias graves o delicadas como guerras civiles o étnicas, transiciones en regímenes de gobierno o de repercusiones en la economía global; sin embargo, este tipo de actividades representan una esencia del proceso de reconfiguración de la política internacional y de las negociaciones. La liberación económica, la descentralización y la democratización de las naciones han abierto la puerta para que actores locales puedan acceder a la negociación de beneficios, como inversiones, créditos e intercambio comercial desde la plataforma internacional, sin formar parte de los cuerpos diplomáticos acreditados por los gobiernos nacionales.¹⁸ Para André Lecours, a nivel nacional cuatro estructuras determinan la política internacional de las entidades subestatales. El primero se relaciona con el marco constitucional formal; es decir, las prerrogativas que el propio gobierno central otorga a las regiones. El segundo aspecto tiene que ver con las relaciones entre gobiernos locales y gobierno central. Algunos Estados son

¹⁶ Zeraoui, Zidane, “Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”, *Desafíos*, Bogotá, Colombia, vol. 23-1, enero-junio de 2011, p. 63.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Lecours, André, “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”, *International Negotiation* 7, 2002, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, p. 93. Traducción a Balthazar 1993 b; Philippart 1998: pp. 631–646.

marcadamente conflictivos en sus relaciones internas, mientras que otros son más propensos a la cooperación. El tercer punto se relaciona con la representatividad de las regiones en las instituciones federales, y el último aspecto se vincula con la agenda nacional y los intereses de las entidades regionales, es decir, entre la *high politics* y la *low politics*.¹⁹

El análisis de estos intercambios dio origen al término paradiplomacia, para describir como se mencionó previamente:

Los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länder*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado, puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales.²⁰

De acuerdo con el derecho internacional, “la política exterior es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado *vis-à-vis* otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales. Y la diplomacia es el instrumento mediante el cual se lleva a efecto la política exterior”.²¹ Así, queda muy clara la diferencia en el actuar en el escenario mundial entre el Estado y los demás actores con proyección internacional.

A nivel internacional, la diplomacia paralela se ha desarrollado por la conjunción de varios factores, en particular la nueva estructura del sistema mundial. En efecto, nuevas organizaciones internacionales permiten a las regiones tener una mayor presencia en el mundo. También los Estados centrales están prestando un apoyo directo por razones históricas, culturales, étnicas o lingüísticas a entidades subestatales de otros países. Por su parte, los tratados de libre comercio o de integración regional fueron detonadores para la actividad internacional de las regiones en la medida que la primacía de lo económico desplaza a la política y debilita el poder del centro. Finalmente, la nueva coyuntura mundial es más adecuada para incrementar la actividad internacional de las regiones para promoverse, frente a los límites del propio Estado central. La paradiplomacia es:

¹⁹ Zeraoui, *op. cit.*, nota 56, p. 64.

²⁰ Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, nota 1.

²¹ Sorensen, Max (ed.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 385.

una nueva tendencia donde los sub-gobiernos, o más bien, según como cada gobierno llame a sus entidades federativas, provincias, departamento o regiones, toman acciones autónomas en cuestión de política internacional. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos, sin miras al resto del país.²²

También, la paradiplomacia es un factor importante de la tendencia de cooperación descentralizada. Este fenómeno ha sido poco estudiado ya que es relativamente nuevo, y la noción misma de “paradiplomacia” sigue en debate. Tomando en cuenta a varios autores, la podemos definir como la actividad desarrollada por las entidades subestatales. Stéphane Paquin agrega que se puede hablar de paradiplomacia cuando “un mandato está dado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales”.²³ Por su parte, José Luis Rhi-Sausi la define como “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.²⁴ En otras palabras, la paradiplomacia es el desarrollo de las relaciones internacionales por parte de entidades subestatales.

Esta paradiplomacia es un mandato otorgado a los gobiernos locales para negociar con los actores internacionales:

La política económica y comercial, la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de centros de decisiones, la promoción de las exportaciones, la ciencia y la tecnología, la energía, el medio ambiente, la educación, la inmigración y la movilidad de las personas, las relaciones multilaterales y el desarrollo internacional forman los principales expedientes de la paradiplomacia.²⁵

²² Zeraoui, *op. cit.*, nota 54, p. 76.

²³ Paquin, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Québec, P.I.E.-Peter Lang, 2004.

²⁴ Rhi-Sausi, José Luis, *La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: La experiencia Italia-región de Atacama*, [Consultado el 20 de marzo de 2016].

²⁵ Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 11.

Por otra parte, otro concepto que ha evolucionado dentro de la idea de la política internacional de las regiones es el de diplomacia constitutiva (*Constituent Diplomacy*)²⁶ para expresar que la política exterior de los Estados es el resultado de una acción combinada entre el Estado central y las unidades subregionales, y no un enfrentamiento entre dos poderes. Concepto que permite señalar que la paradiplomacia no significa siempre una convergencia política entre el centro y la periferia, pero tampoco incluye la noción de enfrentamiento permanente. Las dos direcciones de la política internacional de las regiones cohabitan con la política exterior del Estado. Unas veces son complementarias y otras contradictorias según los intereses de los actores.

2.3 La paradiplomacia y el comercio

La paradiplomacia, como esquema de participación comercial y medio para incrementar las oportunidades de las entidades de ir disminuyendo la dependencia de los recursos de los gobiernos centrales, tendrá un impulso cada vez más determinante en las próximas décadas y se espera aumenten las posibilidades o los medios organizativos para impulsarla.

Los gobiernos locales mexicanos han tomado la iniciativa de generar nuevas interacciones al exterior de sus ámbitos territoriales al enfrentar la necesidad de ser más competitivos, como consecuencia de la integración económica global, una gradual apertura democrática del sistema político del país y una política hacia una mayor descentralización,²⁷ entre otros, lo cual se hace patente en las áreas de:

- A) establecimiento de oficinas de representación de los Estados en capitales o ciudades de otros países;
- B) organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países;
- C) envío de misiones de funcionarios locales al exterior;
- D) organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo;
- E) profundización de las relaciones entre entidades federativas en

²⁶ Cohn, Theodore y Smith, Patrick, "Subnational Government as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest", *The British Columbian Quarterly*, 110, EUA, 1996; Koller, Raoul. *Federalism in a changing world. Learning from each other*, Québec, Mc Gill-Queens University Press, 2003, y Jenkins, Rob, "India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm", *Publius*, vol. 33, núm. 4, 2003, Oxford University Press, pp. 63-81.

²⁷ Schiavon, Jorge, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006, p. 10.

el ámbito local o sobre temas globales; y, F) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.²⁸

Estudios han demostrado que en los últimos años la paradiplomacia en México se ha practicado de manera incremental por entidades federativas, pero aún requiere establecerse en el marco legal y dentro de la planeación de políticas públicas con principios y acciones precisas.²⁹ A pesar de que los gobiernos locales cuentan con mayor autonomía y autodeterminación, se puede afirmar desde un punto de vista legal, que la política exterior sigue siendo facultad exclusiva del gobierno federal, y desde el punto de vista institucional, que los Estados del país no cuentan con una política exterior propia.³⁰ De tal modo que mientras a nivel federal hace falta actualizar la legislación para darle mayor libertad a la paradiplomacia mexicana ante el inevitable avance de su actividad internacional, a nivel local se necesita también una definición de cómo las entidades federativas en sentido administrativo, político, o de política pública, realizan su actividad diplomática. Lo anterior pasa por un rediseño de la institucionalidad local hacia una mayor eficiencia en la gestión externa, y que se facilite la coordinación entre los intereses nacionales y locales, en congruencia y legalidad.

En consecuencia y aunado a que se espera mayor actividad internacional de los Estados del país, dada la creciente interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, la democratización y la reforma estructural del sistema político y económico nacional, se puede afirmar que la paradiplomacia puede ser considerada como un modelo de gestión pública local.³¹ Para efectuar este cambio, que incide en el quehacer del Estado y en su justificación histórica, las diversas dimensiones de la administración pública están llamadas a diversificar sus modos de operación para integrar nuevos actores al desarrollo local, la inversión y la industria, para así transformarse en correlación de la evolución social constante presente en los Estados nacionales y los actores internacionales públicos y privados.

En nuestro país la apertura democrática que se ha presentado en las últimas dos décadas y la alternancia en el gobierno federal del año 2000 fomentaron el impulso de actores (como es el caso de gobiernos de entidades federativas o municipios) a integrarse

²⁸ Schiavon, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales de México (2000-2010)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010, p. 16.

²⁹ Dávila, Consuelo *et al.*, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, Universidad Autónoma de México, 2008, p. 457.

³⁰ Schiavon, Jorge, *op. cit.*, nota 75, p. 48.

³¹ *Ibidem*, p. 34.

a la búsqueda de capital y de inversiones en el exterior para desarrollar sus economías locales. Quintana Roo, como un estado de marcada vocación turística, se ha integrado a esta práctica para lograr mantener y elevar los niveles de infraestructura, inversión y el número de visitantes internacionales que llegan a sus destinos turísticos.

A continuación, se analiza la gestión gubernamental local en el ámbito internacional a partir del crecimiento turístico en Cancún, la Riviera Maya y Cozumel, a partir del año 2011, y en ese contexto se buscará conocer el papel que tienen las relaciones paradiplomáticas por un lado para poder reaccionar correctamente ante embajadas y consulados en el manejo de crisis por fenómenos hidrometeorológicos, inseguridad, salud pública y otros aspectos relevantes con ciudadanos extranjeros. Y, por otra parte, en las negociaciones internacionales, en donde las relaciones paradiplomáticas fungen como facilitadoras y promotoras de inversiones, generadoras de desarrollo e impulsoras del incremento de la afluencia de visitantes por el establecimiento de puentes aéreos internacionales. Así como su papel en la generación lazos de vinculación con las principales compañías de cruceros y cadenas hoteleras, que permite al Estado de Quintana Roo tener una participación en eventos internacionales. Acciones que han traído beneficios a la población local por la derrama económica que conlleva el incremento del número de turistas, la creación de más puestos de trabajo, y mayor seguridad, entre otros.

3. Globalización y Turismo

3.1 Evolución económica en Quintana Roo

A lo largo de la breve historia jurídica del estado de Quintana Roo, el turismo se ha configurado como una de las actividades económico-productivas de mayor impacto para la entidad. A diferencia de la extracción forestal que tuvo auge a través de las primeras décadas del siglo XX, y que mostró signos de agotamiento temprano por la sobreexplotación de los recursos en manos de actores externos al panorama peninsular (que se relacionan con el fenómeno del expansionismo y comercio europeo en el Caribe), el turismo se ha presentado como una opción de desarrollo de mayor alcance económico para los habitantes del estado y, en este sentido, más sustentable en el largo plazo, lo cual ha significado adquirir un carácter de actividad primordial para la economía quintanarroense y ha impulsado que la mayor parte de los esfuerzos productivos y gubernamentales de la época reciente se enfoquen a ella.³²

³² Cfr. César, Alfredo y Arnaiz, Stella Maris, *Globalización, turismo y sustentabilidad*, México, Universidad de Guadalajara, 2002.

La Revolución cubana, que arrancó el primer día de 1959, tuvo como consecuencia el cierre de los casinos y hoteles de ese país. De pronto, el nicho turístico ocupado por esa isla en la cuenca del Caribe estaba vacante. Al mismo tiempo, en Cozumel ya operaban dos hoteles administrados por el empresario Nassim Joaquín: el hotel Playa, de 18 cuartos, construido por el gobierno territorial en un intento fallido de promover el turismo, y el hotel Playa Azul, conformado por seis cabañas. La conexión del señor Joaquín con la compañía Mexicana de Aviación, de la cual era representante local, fue un gran aliciente para la llegada cada vez mayor de turistas, especialmente extranjeros, ya que la isla contaba con un aeropuerto internacional desde 1944.³³

Con la puesta en marcha del primer pequeño aeropuerto receptor de vuelos internacionales destinados a la llegada de turistas norteamericanos en Cozumel a principios de la década de 1960, se inició la actividad del turismo moderno en Quintana Roo.³⁴ La entidad iniciaba una reconfiguración productiva que la alejaría de la explotación forestal, la extracción chiclera y, a la larga, de su fuerte tradición comercial. Al transcurrir los primeros años de la actividad, con la puesta en marcha de pequeños centros turísticos financiados por empresarios locales en Cozumel, se comenzaba a vislumbrar, desde el centro del país, el potencial del entonces territorio de Quintana Roo para crear ahí centros turísticos de mayor alcance y dimensiones que atrajeran a los cada vez nuevos mercados de turistas internacionales que buscaban nuevos destinos para vacacionar, alentados por la mayor disponibilidad de vuelos comerciales hacia espacios naturales, vírgenes y exóticos, de enorme atractivo, rodeados de bonanza económica.³⁵

Es en este contexto donde surge la iniciativa del Gobierno de la República y un grupo de inversionistas, de establecer en Quintana Roo un centro turístico integralmente planificado y destinado al turismo de masas: Cancún, como lo detalla Fernando Martí en su libro *Cancún, Fantasía de Banqueros*:³⁶

Así, a mediados de 1972, pudo colocarse la primera piedra del primer hotel. Sin embargo, dadas sus dimensiones era evidente que no entraría en funcionamiento antes de un par de años y, aunque parezca increíble, los turistas comenzaban a llegar. En su mayoría se trataba de excursionistas que en algún lado habían escuchado el nombre de Cancún.³⁷

³³ Careaga, Lorena e Higuera, Antonio, *Quintana Roo, historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 2005.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Martí, Fernando, *Cancún, fantasía de banqueros*, México, Editorial Uno, 1978, p. 78.

³⁷ *Idem.*

En este escenario, Cancún fue la primera ciudad turística mexicana planeada en forma total, y por ello abre una nueva etapa en el desarrollo turístico del país; posteriormente se continúa con Ixtapa-Zihuatanejo, Los Cabos, Loreto y Bahías de Huatulco.³⁸ El Banco Nacional de México asumió la política nacional y creó para llevarla adelante, a INFRATUR (Fondo para la Infraestructura Turística), el cual planeó e implementó el proyecto Cancún.³⁹

Los objetivos del proyecto fueron los siguientes: fomento de nuevas fuentes de trabajo, aprovechando que la zona tenía un alto potencial turístico y que la Península de Yucatán contaba con una importante población rural desempleada a causa de la crisis henequenera;⁴⁰ impulso a la economía local a través de la diversificación de las actividades económicas, captación de una mayor corriente de turistas provenientes del exterior, e incrementar a corto y mediano plazo los ingresos de la balanza de pagos.

Con el establecimiento del proyecto Cancún a inicios de la década de 1970, Quintana Roo comenzó un proceso de reconfiguración de inversiones productivas y para 1974 se convirtió en una entidad federativa, después de décadas de transición de un modelo de comercio de importación basado en la exención de impuestos por su categoría de zona libre y la particularidad política de recibir el nombramiento de autoridades locales desde la Ciudad de México. Dado que la inversión local de la época estaba enfocada en actividades primarias y no contaba con las características necesarias para dar empuje a la naciente actividad, surgieron oportunidades de inversión que adquirirían para sí empresarios y banqueros nacionales y, más adelante, ya orientando el enfoque en la materia de estudio de la presente investigación: la inversión internacional, cuya búsqueda y atracción en un entorno globalizado ha involucrado las acciones de los gobiernos locales, obligando a sus administraciones a ser gestores de alcance internacional en ámbitos como la promoción turística.

De la mano del innegable éxito económico que ha representado Cancún, surgieron voces y estudios que señalaban las antítesis del desarrollo, en este sentido, la investigadora Ana García, realiza un análisis crítico del proyecto Cancún en una etapa temprana, que describe el proceso dinámico de la urbanización acelerada que se relaciona con las políticas de creación de centros turísticos impulsados desde el gobierno federal, se lanza una temprana crítica al modelo organizativo del polo turístico enfocado a una sola actividad

³⁸ Fondo Nacional de Fomento al Turismo, *México*, 1988, p. 12.

³⁹ Arnaiz, Stella y César, Alfredo, *El turismo y los cambios de la globalización, Quintana Roo: Los retos del fin de siglo*, México, CIQROO, 1992, p. 72.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 75-99.

productiva y terciaria, mientras se hacía de lado la producción primaria en decremento constante. La autora analiza la nueva dinámica económica de Cancún en el circuito peninsular, así como las contradicciones del desarrollo urbano planeado, frente al crecimiento real, y en diferentes momentos desorganizado como consecuencia de la migración interesada en encontrar oportunidades en esta zona de México. En un contexto histórico en el que las propuestas turísticas de Cancún y Cozumel se encontraban completamente consolidadas y contaban ya con una infraestructura establecida, así como una diversidad específica de servicios de hotelería, atracciones y personal capacitado, se comenzó a desarrollar una nueva área turística, la cual se conformaría como un nuevo modelo de desarrollo en la zona continental de Quintana Roo.⁴¹

Originalmente llamada Corredor Cancún-Tulum, la Riviera Maya, que geográficamente ocupó parte del territorio continental del municipio de Cozumel, creció exponencialmente en los últimos veinticinco años a partir de su estratégico enclave natural y asentamiento de cuantiosas inversiones que determinaron la necesidad de desincorporarlo de su original demarcación municipal, para crear al nuevo municipio de Solidaridad en 1993, el cual con el paso del tiempo se convertiría en la zona sub estatal de mayor crecimiento en América Latina, con índices superiores al 8 % anual, que significan un aumento poblacional de 48 veces en una década.⁴²

3.2 Marco legal del Turismo

El marco legal del turismo en México encuentra su principal cuerpo normativo en la Ley General de Turismo, que dispone su aplicación de forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y a su vez, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México.⁴³

La norma en cita señala que la materia turística “comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos”. A tales procesos les asigna el carácter de actividad prioritaria nacional que genera desarrollo regional en el país.

⁴¹ García de Fuentes, Ana, *Cancún, turismo y subdesarrollo regional*, México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Geografía, 1979, p. 21.

⁴² Rojas López, Justo *et al.*, *Dinámica demográfica de Quintana Roo y sus localidades: el surgimiento de sus ciudades intermedias y pequeñas*, México, 2010.

⁴³ Ley General de Turismo, 2019, México, *Diario Oficial de la Federación*.

Uno de los objetivos de la ley General de Turismo, es establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, (Facultades de Dependencias y Entidades Pareatales de la Administración Pública Federal), las entidades federativas, los Municipios y la Ciudad de México; y de la misma manera a los particulares y el sector social que participan con estas en el contexto del turismo. Dicha legislación contempla la coordinación para planear y operar los programas, políticas y acciones encaminadas a desarrollar el turismo en el territorio nacional, entre los ya mencionados niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Por su parte, la Ley Federal de Turismo, establece la facultad de planear, promover y fomentar la acción turística, protegiendo el patrimonio histórico y cultural del país, contemplando formas de coordinación del Gobierno Federal con las entidades y Municipios en la materia turística.

La Ley Federal de Turismo, posee una norma que la reglamenta, denominada “Reglamento de la Ley Federal de Turismo”, disposición normativa que establece entre otros aspectos, la declaración de zonas de desarrollo turístico prioritario, la actividad de los prestadores de servicios turísticos.

Cabe destacar que, uno de los documentos de carácter administrativo que establece las directrices en materia turística en México, lo es actualmente el “Programa Sectorial de Turismo”, el cual señala las acciones a instrumentar a partir de sus cuatro objetivos prioritarios: “Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país; impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México; fortalecer la diversificación de mercados turísticos en los ámbitos nacional e internacional; y, fomentar el turismo sostenible en el territorio nacional.”⁴⁴

Además de lo ya expresado, la Secretaría de Turismo ha emitido una serie de normas oficiales que reglamentan temas como los requisitos de seguridad e higiene que deben cumplir prestadores de servicios, entre otros temas específicos del sector turístico.

3.2.1 Contexto Estatal

En el contexto estatal, en el caso de Quintana Roo, cabe decir que el artículo 42 de la ley Orgánica del Estado, contiene la competencia de la Secretaría de Turismo, y entre otras destaca en sus fracciones VII y XII, el ejercicio por delegación, de las atribuciones y

⁴⁴ Gobierno de México, Programa Sectorial de Turismo 2020-2024, disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/mensaje-del-secretario-programa-sectorial-de-turismo-2020-2024>

funciones que en materia turística establezcan los convenios suscritos entre el Poder Ejecutivo del estado y la Administración Pública Federal; así como la organización, operación, supervisión y evaluación del ejercicio de las funciones que en materia de turismo el Gobierno federal descentraliza al Gobierno del Estado, en los términos de sus atribuciones. De igual manera la fracción XXIV del artículo en cita, establece la facultad de instrumentar programas, con los prestadores de servicios turísticos nacionales e internacionales, para incrementar el flujo de turistas a la entidad.⁴⁵

La Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo en su artículo 16-BIS, dispone que la Secretaría de Turismo, con el apoyo y en coordinación con los órdenes municipales, las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal competentes, debe impulsar el turismo cultural a nivel nacional e internacional, como una de las principales actividades del turismo en la entidad.⁴⁶

Aunado a lo anterior, el artículo 44 señala que: “La promoción y difusión de atractivos y servicios turísticos que ofrezca el Estado de Quintana Roo en el extranjero, se realizará en coordinación con los fideicomisos de promoción turística y las oficinas que se encuentren vinculadas con el sector en otros países”.⁴⁷

3.3 Paradiplomacia en el Estado de Quintana Roo

El modelo democrático occidental contemporáneo que rige los sistemas económicos, políticos y, en consecuencia, la interacción humana, ha originado a través de la evolución de los contextos locales, nacionales e internacionales, que las instituciones se transformen replanteando sus esquemas de ejercicio de facultades, herramientas, formas de vinculación intra e interinstitucional, así como la temporalidad, la visión y el alcance con el que se construyen los programas de gestión.⁴⁸

Elementos como el uso de tecnologías de la información, la velocidad de las comunicaciones, la internacionalización de las agendas públicas o la globalización de la economía, generan retos que decididamente deben reflejarse en el derecho administrativo en cuanto a la actualización de sus contenidos, para hacer viables las gestiones gubernamentales en su contexto de tiempo y espacio de desempeño caracterizado en lo económico, social y político, por la constante dinámica hacia el cambio en donde las

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2014, México.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Álvarez, R., Giacalone, R., y Sandoval, J. *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Digital Andina, 1999.

fronteras replantean su esencia y actividad. Lo anterior tiene reflejos presentes en la interacción de las autoridades y la ciudadanía, las relaciones entre los gobiernos en sus diferentes ámbitos de jurisdicción y la relación de los estados nacionales y gobiernos locales con el mundo.

Siendo la diplomacia el instrumento exclusivo de la conducción de las relaciones internacionales de los Estados-nación a través de sus diferentes cuerpos especializados y acreditados, queda claro que la realidad a la que se enfrentan los gobiernos locales para participar en el escenario internacional se ve limitada en cuanto a sus alcances y nichos de interacción, pero que dentro de su rango pueden ser muy diversos, dejando de lado los que son facultad exclusiva de las instancias federales, como la seguridad, la migración, los tratados internacionales, entre otros.⁴⁹ En el caso de México, la participación de las entidades federativas en relaciones internacionales ha estado marcada por una velocidad directamente proporcional al impacto de la globalización. Estas relaciones surgen de la necesaria búsqueda de alternativas para el desarrollo de las demarcaciones y regiones locales en un escenario determinado por este proceso histórico, político, económico, tecnológico y social a escala planetaria, que multiplica e interconecta la comunicación entre países, regiones, mercados, sociedades y culturas, generando intercambios sociales y económicos, principalmente en los que los gobiernos nacionales y locales se han visto llamados a modificar, desarrollar y hacer propuestas en la manera en que interactúan con sujetos transnacionales y promueven su desarrollo en un ámbito internacional, integrándose a un esquema de vinculación suprarregional llamado paradiplomacia, con una amplia agenda derivada de sus circunstancias económicas, culturales y geográficas, lo cual influye en la forma de organizar sus administraciones y desarrollar su gestión de gobierno.⁵⁰

La paradiplomacia como nueva arquitectura de participación política y económica desde el marco local, permite en el ámbito de las relaciones internacionales, un abanico de posibilidades de interacción internacional y mejores condiciones para elaborar una estrategia de inserción en la globalización y gestión de relaciones que trascienden las fronteras, lo cual es de importancia estratégica para el estado de Quintana Roo, cuyo principal motor de desarrollo es el sector turístico orientado al exterior.

⁴⁹ Vela, Jordi. "Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales", *Revista de Estudios Sociales/Journal of Social Studies*, núm. 46, 2013, p. 145-157.

⁵⁰ Castello, Vanesa Inés. "Las ciudades en el derecho internacional. Especial referencia a la participación en el seno de las Naciones Unidas y la relación entre presencia institucional e impacto normativo", *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, núm. 3, junio 2017. Recuperado de: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/7458>

En este sentido, la problemática a investigar requiere la identificación y compilación conceptual de acciones, así como el análisis del modo de conducción de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, denominadas paradiplomacia, diplomacia federativa o diplomacia local, desde la experiencia de este Estado, que genera poco más de 50 % de las divisas e ingresos en el ramo turístico y cuyos destinos de sol, playa, compras, complejos hoteleros y sitios arqueológicos, tienen un sólido posicionamiento en el mercado mundial de viajes.

La diplomacia local gubernamental y privada se ha establecido como una de las prácticas de mayor constancia para la promoción turística y atracción de inversiones a Quintana Roo, lo que ha facilitado el desarrollo sostenido de la industria de este sector en Cancún, Cozumel, Riviera Maya, Tulum, Isla Mujeres, Holbox y, en menor grado, la Costa Maya. A través de esta herramienta de gestión pública, la entidad ha logrado balancear las limitaciones de la inversión local, nacional y fomentar su presencia internacional como destino de viajes, negocios y plataforma de conectividad continental y transatlántica. Sin embargo, la diplomacia local ha sido una realidad que aún tiene pendiente su integración al cuerpo de las leyes como tal y eso genera un vacío que el presente trabajo pretende identificar.

Por la vocación turística de Quintana Roo y los cambiantes mecanismos de su dinámica económica, existe una variedad de actores institucionales y contextos en los que es necesaria la gestión internacional desde el gobierno local, con la correspondiente vinculación de sus contrapartes federales. Entre los principales actores podemos encontrar a las secretarías de turismo federal y estatal, así como el Consejo de Promoción Turística Estatal; que tienen una dinámica participación en foros y ferias de promoción turística en plataformas alrededor del mundo. La Dirección General de Puertos del Gobierno Federal y la Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, los cuales tienen una elevada interacción en el segmento relacionado con los cruceros, cuyos puertos de Cozumel y Mahahual en la Costa Maya, reciben a cerca de cuatro millones de pasajeros. Entre los actores importantes figura el titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien cuenta con una oficina de apoyo en materia de asuntos internacionales a nivel de asesoría y manejo de relaciones públicas en la materia y, desde luego, los alcaldes de los municipios, principalmente los turísticos, y el de la capital del estado, Chetumal, que alberga la frontera entre México y Belice.

Para contextualizar la dinámica internacional de la sociedad local, la dinámica económica y las relaciones internacionales a las que está expuesta la entidad, se puede

mencionar que el Aeropuerto Internacional de Cancún tiene un promedio anual de 19 millones de pasajeros y una conectividad hacia todo el continente y las principales ciudades europeas.⁵¹ En Quintana Roo existen 32 consulados honorarios de los siguientes países: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Chipre, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza, y tres agencias consulares⁵² de igual número de países y comunidades de residentes internacionales a lo largo de la geografía, lo que enriquece la vida cultural y social de las ciudades, aunado a la aportación económica de sus inversiones. Se cuenta con una permanente visita de dignatarios, eventos de alcance global que por sus contenidos sirven de plataforma para la promoción internacional, y que conectan a otras, generando una red de constante actividad.

Es un hecho que el Gobierno del Estado de Quintana Roo realiza constantemente actividades paradiplomáticas –en apartados posteriores se presenta una recopilación de estas acciones– que toman la forma de campañas de promoción turística en el exterior; la puesta en marcha de enlaces con organismos internacionales que buscan el desarrollo social; visitas realizadas por mandatarios estatales a ferias y foros internacionales de promoción turística; entre otras acciones que dan cuenta de la relevancia de las interacciones internacionales que se llevan a cabo en el estado, que dicho sea de paso alberga en la actualidad alrededor de 32 consulados honorarios⁵³ y tres agencias consulares de diversos países.

Se presenta de igual manera la contraparte del sector público en esta tarea: el sector empresarial, que cuenta con mecanismos similares de promoción de sus actividades comerciales y realiza sus propias actividades paradiplomáticas, las cuales merecen ser igualmente examinadas debido al impulso que han logrado en el norte del estado de Quintana Roo. Aspecto que una vez analizado contribuye a la relevancia de la presente investigación, pues aborda el caso de estudio de esta entidad, que posee el mayor número de visitantes por aeropuerto (tabla 3). Por lo cual, aporta datos relevantes para contribuir en la documentación histórica del turismo en México.

⁵¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Se rompen todos los récords turísticos registrados en la historia de Quintana Roo: Roberto Borge* (boletín de prensa), México, 2015.

⁵² Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Cuerpo consular acreditado en el estado de Quintana Roo*, México, 2016.

⁵³ *Idem*.

Tabla 1. Llegadas de visitantes internacionales por aeropuerto⁵⁴

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ciudad de México	2,139,300	2,432,400	2,650,200	2,918,230	3,057,894	3,568,696	4,498,496	4,858,708	4,989,201	1,064,217
Cancún, Q. Roo.	4,508,000	4,767,700	5,272,300	5,799,186	6,524,113	6,987,764	7,612,489	7,879,684	7,889,646	1,930,353
Puerto Vallarta, Jal.	578,500	575,100	860,600	1,046,286	1,172,678	1,309,347	1,483,885	1,502,220	1,515,681	496,937
Los Cabos, B.C.S.	989,300	1,044,400	1,209,600	1,171,578	1,274,685	1,438,762	1,681,937	1,737,261	1,791,769	453,612 2

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Turismo, Indicadores Turísticos, Dirección de Planeación y Desarrollo (DATATUR) 2011 al 2020.

4. El turismo como vehículo de la internacionalización de los gobiernos locales: el caso de Quintana Roo, México

La internacionalización de los gobiernos locales es el resultado de su posición geográfica o bien consecuencia de la globalización. En ambos casos, la personalidad de la internacionalización de las entidades de gobierno locales está determinada por factores que van desde sus principales vocaciones comerciales, políticas, ubicación o del interés de actores internacionales hacia ellas. En el caso de México observamos estados como Chihuahua, Tamaulipas, Sonora o Baja California, cuya condición de frontera históricamente ha incidido en tener relaciones permanentes con las ciudades o estados de la Unión Americana contextualizados por temas migratorios, de seguridad fronteriza, comerciales. Existen entidades mexicanas como Zacatecas, Guanajuato, Guerrero, cuyas poblaciones migrantes a los Estados Unidos obligan a tener vínculos relacionados a temas consulares, pero también comercial o turístico. Entidades como Jalisco, Estado de México,

⁵⁴ Las cifras se refieren a eventos debido a que una misma persona pudo haber entrado al país en más de una ocasión. A partir de los "Resultados de la Actividad Turística" de 2021, el análisis de pasajeros internacionales cambia por el análisis de viajeros extranjeros.

Nuevo León, Ciudad de México, cuya proyección internacional como referentes nacionales y capitales culturales y económicas del país generan plataformas de vinculación internacional con varios países del mundo. Para Quintana Roo, ser un estado con enormes atractivos turísticos ha sido un poderoso imán para la atracción de inversiones extranjeras, de visitantes de todo el mundo y sede de innumerables convenciones y eventos de carácter internacional. Por ello, este ensayo sostiene que el turismo es un importante vehículo para la internacionalización. A continuación, se describen las principales plataformas de la diplomacia federativa para el caso de Quintana Roo.

4.1 Principales escenarios y resultados de las relaciones económicas internacionales enfocadas al turismo en Quintana Roo

En México, como en la mayoría de los países, la ortodoxia establece que las relaciones internacionales son facultad exclusiva de los gobiernos centrales, a través de su política exterior; sin embargo, de manera gradual los gobiernos locales han desarrollado en los últimos treinta años, de acuerdo con sus vocaciones y circunstancias, actividades internacionales formales; tal es el caso de Quintana Roo, que ha encontrado en el turismo el vehículo del crecimiento económico y la plataforma para su desarrollo que lo ha convertido en una potencia latinoamericana en la materia.

La globalización y la tecnología eliminan barreras de tiempo y espacio, perfilando constantemente nuevas formas de desarrollar relaciones entre los seres humanos y sus gobiernos. Lo expuesto implica que los gobiernos locales deben desarrollar dentro de sus administraciones y legislación, esquemas jurídicos que fortalezcan y modernicen sus instituciones para una interacción con método, principios y transparencia en ámbitos internacionales. De igual manera impone el reto de la generación de capital humano especializado en diversas áreas, como el protocolo, temas internacionales, tecnologías globales de la información, economía internacional, turismo, cooperación y relaciones internacionales, que conduzcan las áreas de la administración pública.

Por tanto, se hace evidente la necesidad de mantener la competitividad a través de la promoción turística a nivel internacional, lo cual ha implicado que la agenda de relaciones internacionales del Gobierno de Quintana Roo, sea eminentemente enfocada a ese sector, por lo que cobra estratégica importancia diversificar la agenda de temas que son promovidos internacionalmente, como la cultura, el deporte, la educación, el medio ambiente, el desarrollo social, la cooperación y asistencia técnica, por mencionar algunos, que no han sido desplegados a todo su potencial.

4.1.1 La importancia económica del turismo para Quintana Roo y principales mercados internacionales

El turismo representa la posibilidad de impulsar el crecimiento, creando trabajos, incrementando mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como brindando la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural de los países.⁵⁵

De acuerdo con la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo (Sedetur), por el tipo de producto que se genera a través del recurso turístico, se identifican los siguientes tipos de turismo: a) de naturaleza: incluye el turismo de deporte, aventura, actividades extremas y ecoturismo, dentro del cual se cataloga el turismo rural; b) de sol y playa: sus principales actividades son el esparcimiento en actividades acuáticas y la vida nocturna del destino; c) de cultura: incluye la generación de desplazamientos por historia, arte, religión, folclor y gastronomía; d) de reuniones: turismo de negocios individual y el turismo de reuniones de negocios grupal. Además, existen segmentos especializados como el turismo de salud, deportivo, gastronómico, religioso, entre otros. México se encuentra bien posicionado en el segmento de sol y playa, pero otros, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios y reuniones o de cruceros, ofrecen la oportunidad de generar mayor derrama económica.

Según un estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey en 2012, Quintana Roo ocupó el 50.6 de índice de competitividad turística, el primer lugar dentro del *ranking* nacional de destinos turísticos, ubicándose entre los primeros cinco lugares, en siete de las diez variables a calificar. Las fortalezas identificadas en el estudio son: riqueza arqueológica, fuerza laboral disponible y capacitada, amplia superficie de bosque, selva, playas y áreas nacionales protegidas; elevada oferta hotelera de calidad, atracción de turistas tanto nacionales como internacionales, importancia del turismo como principal actividad económica, fuerte nivel de inversión pública y privada, y elevada inversión en la promoción turística. La tabla 4 presenta el número de visitantes en los principales destinos turísticos de Quintana Roo:⁵⁶

⁵⁵ De acuerdo con datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT) (2013), con base en los ingresos derivados del consumo de los turistas en los centros turísticos, tiendas libres de impuestos en los aeropuertos, centros comerciales, tiendas de artesanías, entre otros.

⁵⁶ Tecnológico de Monterrey, *La competitividad de los estados mexicanos*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010.

Tabla 2. Número de visitantes en los principales destinos turísticos

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cancún	3,115,177	3,642,449	4,093,942	4,387,798	4,622,286	4,761,482	5,531,601	5,770,588	6,006,763	3,000,000
Cozumel	475,837	445,974	447,747	585,086	575,055	719,046	914,685	939,536	941,403	400,000
Chetumal	469,151	476,465	443,079	464,041	472,364	480,384	612,656	660,699	684,174	200,000
Isla Mujeres	179,629	180,522	268,360	300,362	303,335	435,677	632,003	697,536	944,401	600,000
Riviera Maya	3,610,367	3,895,598	4,158 135	4,400 222	4,661,641	4,790,056	5,850,188	6,211,454	6,516,021	3,000,000
Estado de Quintana Roo	7,850,161	8,640,958	9,411,263	10,137,509	10,634,681	11,186,645	13,541,133	14,279,813	15,092,762	7,200,000

Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores turísticos de la Secretaría de Turismo de Quintana Roo 2011-2020.

El producto interno bruto correspondiente a servicios de hotelería y de preparación de alimentos y bebidas representa para México más de 300 000 millones de pesos, de los cuales Quintana Roo aporta más de 35 000 millones, alrededor de 12 % del total nacional, el segundo estado en hacer la mayor aportación justo después del Distrito Federal con 41 000 millones de pesos, equivalente a 15 % del nacional. Aunado a lo anterior, de acuerdo con el *Anuario Estadístico de Quintana Roo 2012*, el sector turístico emplea a más de 93 000 personas del estado (empleo formal), poco más de 30% del personal ocupado de Quintana Roo.⁵⁷ La industria turística ha mostrado un crecimiento paulatino en su derrama económica estimada (tabla 5) ya que en 2013 se calculó que se generaron más de 7 000 millones de dólares.⁵⁸

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2012*, México, 2013.

⁵⁸ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2015*, México, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2015.

Tabla 3. Derrama económica en millones de dólares en el periodo 2011-2019

DESTINOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cancún	2,920.93	3,745.81	4,347.78	4,733.40	4,976.90	4,700.64	4,714.28	5,836.55	6,075.42
Cozumel	511.53	484.23	485.96	617.78	611.20	710.57	762.63	1,298.55	1,265.30
Chetumal	56.30	57.18	53.17	55.68	56.68	57.65	59.52	627.78	109.47
Isla Mujeres	47.78	48.02	71.38	79.90	80.69	115.89	134.57	627.78	849.96
Riviera Maya	2,274.53	2,454.20	2,619.63	2,772.14	2,936.83	3,017.74	3,180.15	6,806.51	7,140.26
Estado de Quintana Roo	5,811.07	6,789.44	7,577.92	8,258.90	8,662.30	8,602.48	8,851.15	14,675.10	15,440.41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Turismo, Indicadores Turísticos, Dirección de Planeación y Desarrollo. (DATATUR)

4.4.2 Competitividad del sector turístico en el estado de Quintana Roo

En 2014 México se ubicó en el 13° lugar de llegada de turistas internacionales y en el 24° en ingreso de divisas. Esta industria representa 8.4 puntos del producto interno bruto y generó más de 2.5 millones de empleos directos y cinco millones de indirectos, lo que representa el 6.8 % de los puestos de trabajo equivalentes remunerados.⁵⁹ Comparte los primeros lugares de entrada de divisas con el petróleo, las remesas y la industria automotriz.⁶⁰ El turismo doméstico representa 82.3 % del consumo turístico en México; es decir, ocho de cada diez son consumidores nacionales, casi ocho veces superior al

⁵⁹ Organización Mundial de Turismo, *Barómetro del turismo mundial*, vol. 12, México, 2014.

⁶⁰ Mares, Marco, *Fortuna y poder. Será turismo tercera fuente de divisas: SECTUR*, México, 2014.

consumo receptivo. La tasa media anual de crecimiento de la oferta total de cuartos de alojamiento fue de 4 % entre 2000 y 2012.⁶¹

La industria turística de Quintana Roo ha colocado a este estado como el más competitivo en México,⁶² Cuenta con una riqueza arqueológica que atrae a muchos visitantes, fuerza laboral disponible y capacidad para trabajar en empresas turísticas, elevada oferta hotelera de calidad, atracción de turistas nacionales e internacionales, fuerte nivel de inversión pública y privada y elevada inversión en promoción turística.⁶³

En el año 2011 Quintana Roo registró la visita de 7 850 161 turistas, con una derrama económica de 5 811.07 millones de dólares,⁶⁴ una diferencia positiva al alza en 2012 del 11.6 %. En 2012 hubo 8 640 958 visitantes, 10.1 % más que en 2011, y se tuvo una derrama económica de 6 789.44. En 2013 con 9 411 263 turistas,⁶⁵ captó 40 % de las divisas que ingresaron al país por concepto de turismo.⁶⁶ En 2014 se tuvieron 10 137 509 turistas 7.7 % más que en 2013, y se tuvo una derrama económica de 8 258.90 millones de dólares;⁶⁷ para 2015 hubo 10 634 681 visitantes, 4.9 % más que en 2014; y se tuvo una derrama de 8 662.30 millones de dólares.⁶⁸

Los visitantes que llegan a Quintana Roo no lo hacen solamente a través de las vías carreteras o el aeropuerto, el turismo de cruceros constituye un flujo considerable de visitantes para Quintana Roo. De acuerdo con el Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México (Datatur), la isla de Cozumel cerró en el año 2013 con el primer lugar a nivel nacional en cruceros.⁶⁹ Se estima que durante ese año el número de visitantes en la isla de Cozumel fue de 447,447 lo que representa el 5 % a nivel estatal, a los que se suman 894 cruceros con un movimiento de pasajeros de 2 753 608, con una derrama económica de 488 millones de dólares.⁷⁰

En 2014 la isla de Cozumel presentó una afluencia de 221 425 turistas y el arribo de 457 cruceros; la derrama económica fue de 239 millones de pesos, 21 % más que en

⁶¹ Secretaría de Turismo, "Importancia económica del turismo en México", *1er. Informe de Labores 2012-2013*, México, 2013.

⁶² Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Quintana Roo líder nacional en competitividad turística*, México, 2016.

⁶³ ICTEM, 2012, *Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos*, marzo 2012.

⁶⁴ Secretaría de Turismo, *Indicadores turísticos*, Dirección de Planeación y Desarrollo, México, 2016.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

⁶⁷ Secretaría de Turismo, *op. cit.*, nota 153.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México, *Compendio Estadístico del Sector Turismo 2013*, México, 2014.

⁷⁰ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

2013.⁷¹ Aunado a lo anterior, en como destino deportivo de clase mundial, se realizan eventos de gran importancia con la intención de generar visitas adicionales, logrando así una publicidad internacional. Hoy en día se llevan a cabo eventos de gran relevancia como el Iroman 70.3, ITU World Cup Cozumel, Gran Fondo NY Cozumel, Iroman Cozumel, Cozumel Scuba Fest, Rodeo de Lanchas Mexicanas, entre otras.⁷²

Asimismo, Costa Maya surge como un nuevo destino turístico para el sur de Quintana Roo. Se extiende desde la franja costera de Punta Herrero, hasta Xcalak, frontera con Belice. Mahahual es el principal destino turístico de la Costa Maya. En el año 2015 se obtuvo un movimiento de 425 102 pasajeros y 164 cruceros.⁷³

El Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM) promueve los destinos turísticos nacionales en ferias y eventos al interior del país y en el extranjero, con el fin de apoyar el posicionamiento integral y competitivo de Quintana Roo, divulgar su cultura y servicios, así como de promover su gastronomía. Por consiguiente, el estado, en vinculación con el gobierno federal, participa en un programa de eventos internacionales donde se incluye la participación de las ferias más importantes de los principales mercados de Norteamérica, Europa y Latinoamérica, abarcando el turismo de aventura, placer, cruceros, negocios, turismo de incentivo y de lujo. Actualmente, el estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría de Turismo, participa en 29 ferias internacionales en 17 países, de los cuales se destacan como países anfitriones: Estados Unidos, Finlandia, España, Australia, Italia, Colombia, Alemania, Rusia, China, Brasil, Corea del Sur, Francia, Japón, Canadá, Argentina e Inglaterra.⁷⁴

5. Conclusiones generales

En el escenario contemporáneo de las relaciones internacionales, inmersas en un proceso de globalización continua, el enlace económico y político de los Estados-nación ha propiciado la vinculación fluida entre los países y regiones a través de su comercio, el movimiento de personas, información, bienes e ideas. Esta realidad de las últimas décadas se refleja cada vez de manera más acentuada en las distintas regiones y provincias de los países y que con su vocación particular logran vincularse y gestionar sus propios intereses con otras zonas del mundo a través de intercambios particularmente económicos y culturales, espontáneos y estructurados. Dentro del conjunto de intercambio de relaciones

⁷¹ *Idem.*

⁷² Isla de Cozumel, *Calendario de eventos*, México, 2014.

⁷³ Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *op. cit.*, nota 130.

⁷⁴ Consejo de Promoción Turística de México, Secretaría de Turismo, *Ferias y Eventos*, México, 2015.

e intereses comunes, la paradiplomacia ha emergido como factor dinámico y organizacional de ese intercambio entre regiones, estados, municipios y países.

La posibilidad de hablar de una diplomacia local o una diplomacia federativa para entidades como Quintana Roo, que al ser un espacio eminentemente turístico resulta polo de atracción de la movilidad internacional, aporta herramientas de análisis de la participación de actores subnacionales en procesos globales. Para el Estado, en el entorno actual, resulta práctica común de vital importancia una acción gubernamental local que mantiene como componente básico el impulso del estatus de espacio turístico y económico exitoso, que pasa por la exploración de diferentes segmentos de mercado turístico, en diferentes países para sostener e incrementar la cantidad de visitantes y divisas, lo que ha generado una especialización en esta materia.

Entre las consideraciones elaboradas en torno al análisis de la diplomacia local es importante prestar atención a la forma en que los procesos políticos e históricos inciden en este tipo de circunstancias del plano internacional. Si tomamos el ejemplo cercano de Cancún, podemos remontarnos a su fundación como primer centro turístico integralmente planeado del país, forjado con la visión de concentrarse en los Estados Unidos como principal mercado de destino en un entorno histórico, enmarcado por la Guerra Fría, que pautaba en gran medida los diferentes rubros de actuación de los países envueltos en la década de 1970.

México, inmerso en procesos políticos afines a la política exterior estadounidense, por temas de vecindad, cercanía e interdependencia económica asimétrica, abría un centro turístico con el potencial que le brindaba su entorno natural, cercanía y posibilidades de enlaces aéreos a los Estados Unidos. La estrategia funcionó y por décadas el turismo norteamericano marcó el desarrollo de la entidad y del Caribe, sin embargo, poco a poco los cambios de mercado y la flexibilización de las relaciones internacionales fueron impulsando a Quintana Roo a encontrar nuevos mercados, antes impensables y hoy de gran importancia como el ruso o el chino.

En plena época de la globalización, Quintana Roo participa de manera directa en ferias de promoción turística en países de Europa del Este que resultaban ajenos a nuestra realidad de mercado hace solo una década. Segmentos especializados del turismo, como los cruceros, las bodas o el turismo médico se comienzan a impulsar como vocaciones regionales y plataformas de desarrollo para nuestras entidades turísticas. La construcción de redes directas que aportan este enfoque de lo internacional comienza a mostrar su impacto y estamos ante un escenario de grandes oportunidades que ha superado la

práctica tradicional del centralismo y flexibiliza que autoridades de los niveles estatales y municipales presenten iniciativas ajustadas a la realidad y necesidades cada vez más particulares de las regiones.

Para responder a este escenario es vital para los estados y municipios crear una red de especialización en relaciones internacionales con enfoque paradiplomático, que forme cuadros administrativos y de gobierno con la habilidad de análisis y la especialización necesarias para interactuar en el entorno exterior y proponer a las autoridades locales nuevas estrategias de enlace, intercambio y desarrollo basadas en la cooperación exterior, la búsqueda de mercados, recursos y nuevas vocaciones productivas.

La apertura de vías de intercambio y comunicación exterior permitirá que entidades y municipios que han basado sus economías en actividades centrales, como el turismo de playa, encuentren alternativas en la promoción cultural, deportiva o educativa a través de las universidades, las cuales por naturaleza mantienen un constante proceso de internacionalización, capacidad de análisis y son formadoras de talento para apuntalar los procesos de diplomacia federativa a través de la investigación y la formación docente.

Asimismo, prácticas internacionales como la diplomacia legislativa a través de lo local abrirán nichos de oportunidad para seguir desarrollándonos como entidades abiertas a la realidad global dentro de países igualmente cooperantes, pero tan diversos que requieren esfuerzos locales flexibles como el que nos aporta esta práctica.

El estudio de la cambiante realidad social y su efecto en la administración pública, para construir un mecanismo de generación de modelos de gestión pública internacional desde lo local en las administraciones gubernamentales, genera retos para la investigación científica en el área de las relaciones internacionales, por ejemplo: dado que se trata de un medio de interacción de reciente implementación para los gobiernos estatales, la documentación específica de la actividad es escasa o nula como práctica separada de las actividades gubernamentales dentro del estado y el país, por lo que no existen *agendas paradiplomáticas* para consulta de los investigadores del fenómeno. De hecho, algunas de las actividades o reuniones se establecen en zonas de información reservada a los integrantes de los gobiernos estatales.

La economía turística es el pilar del desarrollo del estado de Quintana Roo, se mantiene vigente por la garantía de seguridad a los visitantes y la promoción turística en diferentes plataformas internacionales. La contribución que hacen Cancún, la Riviera Maya, Cozumel, y sus alrededores, al producto interno bruto nacional coloca al estado en un lugar central en la promoción turística internacional, lo que inserta a la administración

gubernamental en una acción también internacional al ser parte de las estrategias del país hacia el exterior en la materia, o bien como autogestión para llevar a cabo la promoción del estado. Lo anterior tiene un efecto en la administración pública, ya que ha complementado su praxis de una administración pública local de asuntos comunitarios y de vinculación con la federación, por mayores recursos de inversión a sus municipios, con una gestión que incluye temas internacionales de promoción turística, de inversión y vinculación con actores económicos, políticos y culturales de alcance internacional.

Los mecanismos relacionados con la diplomacia desde lo local, enfocada a la promoción de los destinos turísticos de Quintana Roo, han sido fundamentales para obtener un desarrollo de las dimensiones actuales, en un periodo relativamente corto de tiempo. Asimismo han sido vitales para acelerar el restablecimiento de la imagen de recuperación de los destinos después de situaciones de emergencia, como lo han sido los desastres naturales que amenazaban la continuidad de las temporadas altas de ocupación (huracanes Gilberto en 1988 y Wilma en 2005) y de situaciones como la pandemia de influenza en 2009-2010, que significaron la implementación de cercos sanitarios internacionales para la prevención de la enfermedad con la consecuente desconfianza de los visitantes.

La transición del sistema político mexicano ha generado que la actividad internacional de las entidades federativas en México se encuentre en un proceso de revisión en diferentes foros de diálogo, tales como la Conferencia Nacional de Gobernadores o los encuentros municipales. A la fecha existen tenues bosquejos en la legislación nacional que permite este tipo de gestión a las administraciones estatales y dentro del marco normativo de Quintana Roo ocurre lo mismo, aun cuando existe una actividad vasta en la materia.

En un acercamiento a la esfera de las relaciones internacionales y la geopolítica. Es también claro que el entorno de Quintana Roo, como frontera de México al Caribe y emplazamiento de inversiones rentables, alienta la práctica de la paradiplomacia. Inversiones de múltiples regiones del globo aterrizan de manera cotidiana en nuestros centros turísticos por gestiones del gobierno federal y de la Secretaría de Turismo federal, pero es evidente que los esfuerzos locales suman a que numerosas inversiones se consoliden a partir de acciones que muestran autonomía relativa del gobierno central pero limitada por las facultades constitucionales.

La circunstancia que genera la dinámica económica de la entidad basada en el turismo ha implicado que la gestión pública local tenga una acción internacional *in crescendo*. Esta idea se refuerza si se toma en consideración la importancia del impulso

nacional desde el gobierno federal para la consolidación de los destinos turísticos en Quintana Roo y el hecho que buena parte de la promoción comenzó a gestarse desde lo local en búsqueda de mantener la ocupación hotelera y la afluencia de visitantes frente a otros destinos de playa nacionales y aquellos que por características y geografía resultan competencia en el Caribe. Para el logro de estos objetivos, se han desarrollado relaciones hacia el exterior de las fronteras nacionales, conducidas por una diplomacia desde el gobierno local como herramienta de gestión pública internacional, el presente ensayo contempla dentro de sus objetivos para recopilar y documentar.

Es menester señalar el incremento de factores que conllevan a que el Estado de Quintana Roo interactúe en un papel de corte internacional, lo que ha propiciado que la entidad desarrolle de facto relaciones de carácter supranacional, situación que ha rebasado incluso el marco normativo contemplado en la legislación local y federal, sin por ello quebrantarlo. Si bien es cierto que la normatividad de carácter federal no contempla mayor participación en el ámbito exterior para las entidades federativas, los ordenamientos locales sí expresan algunas atribuciones de naturaleza sustantiva, pero sin pronunciarse sobre la parte adjetiva, es decir, las cuestiones de forma para que en uso de dichas facultades el Estado de Quintana Roo desarrolle relaciones efectivas con gobiernos extranjeros.

Estas relaciones han surgido de manera legítima y de carácter general a partir del marco normativo fundado por la Constitución Política, que en su artículo 124 otorga una reserva de facultades para las entidades federativas, al señalar que las atribuciones que no se encuentran expresamente concedidas dentro del mismo cuerpo normativo para los funcionarios federales, están reservadas a las entidades federativas, así como por la citada Ley de Tratados Internacionales, que permite a los diversos órganos del Estado interactuar en la esfera internacional a través de la figura de los acuerdos interinstitucionales, siempre y solo en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del gobierno federal que posee la facultad de conducir la política exterior y tiene intervención directa o indirecta en toda clase de tratados o acuerdos de los que México sea parte.⁷⁵

Si bien esta normatividad establece la posibilidad de que los gobiernos locales interactúen en el ámbito internacional, no existen las normas en sí que rijan la manera específica de proceder, ya que en el sistema jurídico mexicano no hay disposiciones legales diseñadas para que las entidades o dependencias locales firmen un acuerdo interinstitucional; no obstante, la Secretaría de Relaciones Exteriores estableció una guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales, formulada a través de su

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 233

Consultoría Jurídica; esa guía expresa lineamientos meramente orientadores en la materia, sin obligatoriedad legal.⁷⁶ Por ello, es de suma relevancia destacar la creciente necesidad legítima de establecer las disposiciones aplicables a los estados, para que estos intervengan en un ámbito supranacional y en de un marco legal específico, sin dejar de observar las disposiciones de carácter federal, siguiendo a su vez, un criterio de armonización jurisdiccional *ad hoc* en beneficio de los actores de tales relaciones paradiplomáticas.

La globalización es un fenómeno en ascendencia, y ante factores como la situación geográfica, idioma, cultura, economía, entre otras, hoy en día las relaciones de carácter internacional que mantiene Quintana Roo han superado el marco legal que las entidades federativas deben seguir en la esfera internacional, ya que este y sus municipios sostienen relaciones paradiplomáticas con sus homólogos extranjeros, situación que ha propiciado la formalización de acuerdos interinstitucionales que ponen de manifiesto la exigencia del surgimiento de una legislación local o federal que norme y regule de manera concreta la figura de esos instrumentos jurídicos y las formalidades que deben cumplir los actores que en estos intervienen, en una tesitura de armonía respecto de sus facultades y en apego a sus limitantes legales.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que los vínculos internacionales con los que cuenta el Estado de Quintana Roo sugieren la idea de adecuar su administración pública para atender de la mejor manera tales relaciones, pues basta con tener en cuenta el número de actores de la diplomacia internacional que se encuentran en su territorio, tales como los consulados honorarios, para lo cual se requiere una coordinación local efectiva con pleno desarrollo y ejercicio de sus facultades.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Álvarez, R., Giacalone, (Sic) R., y Sandoval, J. *Globalización, integración y fronteras en América Latina*, Venezuela, Biblioteca Digital Andina, 1999, <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/ve-int-0001.pdf>.

Appadurai, Arjun, *La modernidad descentrada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Arnaiz Bourne, Stella Maris, "El turismo y los cambios de la globalización", en Dachary, A.

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1999.

⁷⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley Sobre la Celebración de Tratados*, México, 2015.

- Careaga, Lorena e Higuera, Antonio, *Quintana Roo, historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Castello, Vanesa Inés. "Las ciudades en el derecho internacional. Especial referencia a la participación en el seno de las Naciones Unidas y la relación entre presencia institucional e impacto normativo", *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Rosario, núm. 3, junio 2017, <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/7458>
- César, Alfredo y Arnaiz, Stella Maris, *Globalización, turismo y sustentabilidad*, México, Universidad de Guadalajara, 2002.
- Cohn, Theodore y Smith, Patrick. "Subnational Government as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest", *The British Columbian Quarterly*, 110, 1996.
- Dávila, Consuelo *et al.*, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, Universidad Autónoma de México, 2008.
- Diduo, A. Silvie, *La globalización en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1998.
- Escotet, Miguel Ángel, "Globalización y educación superior: Desafíos en una era de incertidumbre", *Revista Pedagogía Universitaria: Hacia un espacio de aprendizaje compartido*. III Symposium Iberoamericano de Docencia Universitaria, vol. I, Universidad de Deusto e ICE, 2004.
- García de Fuentes, Ana, *Cancún, turismo y subdesarrollo regional*, México, Universidad Autónoma de México-Instituto de Geografía, 1979.
- Gil Villegas, Francisco, "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 49, marzo de 1999.
- Guash, Ana María, "La memoria del otro en la era de lo global", *Revista de Estudios Globales*, 2014, Vol. 2, núm. 1, p. 8-91.
- Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996.
- Lecours, André, "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation* 7, 2002, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, Philippart, 1998.
- Loyola Alarcón, José Antonio, "Globalización y desarrollo en México", *Ejecutivo de Finanzas*, México, núm. 24, junio de 1999.
- Martí, Fernando, *Cancún, Fantasía de Banqueros*, México, Editorial Uno, 1978.

- McLuhan, Marshall, *La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI*, Barcelona, Gedisa, 1989.
- Miranda, Roberto, "Paradiplomacia y gobierno local: Indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina, Universidad Nacional del Rosario, 2005.
- Moncayo, Edgard, "Glocalización: Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y de la globalización", *Desafío*, núm. 7, 2002, pp. 50-99.
- Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Québec, P.I.E.-Peter Lang, 2004.
- Rhi-Sausi, José Luis "La cooperación internacional en los proceso de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos: La experiencia Italia-región de Atacama",
en:<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/4f42edaf56d66748d21f31029c2c2cb8para-sausi.pdf> consultado el 20 de marzo de 2016.
- Rojas, Justo *et al.*, *Dinámica demográfica de Quintana Roo y sus localidades: el surgimiento de sus ciudades intermedias y pequeñas*, México, 2010, <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/demografia%20regional/79Din%C3%A1mica%20demogr%C3%A1fica%20de%20Quintana%20Roo%20y%20sus%20localidades.pdf>. Consultado el 14 de noviembre de 2015.
- Schiavon, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales de México (2000-2010)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010.
- *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006.
- Sorensen, Max, (ed.), *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Tecnológico de Monterrey, *La competitividad de los Estados mexicanos*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010, <http://sitios.itesm.mx/webtools/competitividad/ranking.html>
- Vela, Jordi. "Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales", en *Revista de Estudios Sociales/Journal of Social Studies*, núm. 46, 2013, p. 145-157, <http://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res46.2013.14>

Velázquez Flores, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, CIDE, México, 2007.

Zeraoui, Zidane, "Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones", *Desafíos*, Bogotá, Colombia, vol. 23-1, enero-junio de 2011, p. 63.

HEMEROGRAFÍA

Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Se rompen todos los récords turísticos registrados en la historia de Quintana Roo: Roberto Borge* (boletín de prensa), México, 28 de diciembre de 2015, <http://www.quintanaroo.gob.mx/qroo/nota.php?id=26700#sthash.cSCHbbfb.dpuf> [Consultado el 14 de noviembre de 2015].

Mares, Marco, "Fortuna y poder, Será turismo tercera fuente de divisas: SECTUR", *Milenio.com*, México, 23 de enero de 2014, http://www.milenio.com/firmas/marco_antonio_mares/turismo-tercera-fuente-divisas-Sectur_18_232356794.html. [Consultado el 14 de diciembre de 2015].

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *líder nacional en competitividad turística*, México, 2016, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/noticias/60-quintana-roo-lider-nacional-en-competitividad-turistica> [Consultado el 15 de febrero de 2016].

Secretaría de Turismo, "Importancia económica del turismo en México", *1er. Informe de Labores 2012-2013*, México, 2013.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Cuerpo consular acreditado en el estado de Quintana Roo*, México, 2016, <http://www.casaconsular.org/>

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, 2015. <http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf>

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2015-2020*, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobiernos del Estado de Quintana Roo, México, 2020, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, *Indicadores Turísticos 2016*, Dirección de Planeación y Desarrollo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 2016, <http://sedetur.qroo.gob.mx/index.php/estadisticas/indicadores-turisticos>

Sistema Nacional de Estadística del Sector Turismo de México, *Compendio Estadístico del Sector Turismo 2013*, México, 2014, <http://www.datatur.beta.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx>

SITIOS DE INTERNET Y ASOCIACIONES TURÍSTICAS

Consejo de Promoción Turística de México, Secretaría de Turismo, *Ferías y Eventos*, México, 2015, <http://www.cptm.com.mx/ferias-y-eventos?language=es>

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, México, 1988, p. 12.

Gobierno de México, Programa Sectorial de Turismo, México, 2020-2024, <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/mensaje-del-secretario-programa-sectorial-de-turismo-2020-2024>

ICTEM, 2012, *Índice de competitividad turística de los Estados Mexicanos*, México, 2012, https://issuu.com/secretariadeturismodecolima/docs/_ndice_de_competitividad_tur_s_tica_de_los_estados_

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2012*, México, 2013, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2012/Aepef2012.pdf

Isla de Cozumel, *Calendario de Eventos*, México, 2014, <http://www.isla-cozumel.com.mx/acerca/eventos.cfm>

Ley de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2014, México, Periódico Oficial del Estado.

Organización Mundial de Turismo, *Barómetro del turismo mundial*, vol. 12, México, 2014, http://www.siimt.com/en/siimt/ranking_mundial_omt

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales Aeropuertos*, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2020, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2018-12\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2018-12(ES).pdf)

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales Aeropuertos*, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2021, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-11\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-11(ES).pdf)

Secretaría de Turismo de México, *Resultados de la Actividad Turística, Principales Aeropuertos*, Subsecretaría de Planeación y Política Turística, DATATUR, México, 2021, [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2021-06\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2021-06(ES).pdf)

Fecha de recepción: 3 de febrero de 2021.

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2021.