

Las relaciones internacionales de los municipios

Leobardo Ruiz Alanís

Universidad Autónoma del Estado de México / leorualanis@yahoo.com

Abstract: The processes of aperture, democratization, decentralization and structural reform inside the countries, coupled with the phenomenon of globalization have generated an increment in the international interaction leading to a phenomenon in which sub-national units (states and municipalities in Mexico) have acquired their own participation in the international arena with its peers in other countries, and they are building new scenarios for the national and local development.

Key words: diplomacy, para-diplomacy, decentralized official cooperation, twinning, municipality.

Resumen: Los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural dentro de los países, aunado al fenómeno de la globalización, han generado un incremento en la interacción internacional dando lugar a un fenómeno en el que las unidades subnacionales (estados y municipios en el caso de México) han adquirido participación propia en el ámbito internacional con sus similares de otros países, al construir nuevos escenarios para el desarrollo nacional y local.

Palabras clave: diplomacia, paradiplomacia, cooperación oficial descentralizada, hermanamientos, municipio.

Presentación

El siguiente artículo tiene por objeto explicar a grandes rasgos el origen del fenómeno denominado entre algunos autores y organismos internacionales como “cooperación internacional descentralizada”, para despejar la incógnita de si esto es o no política exterior. En segundo lugar se analizará el marco legal mexicano con el fin de definir las atribuciones en la materia de los tres ámbitos de gobierno, para finalmente enfocarnos a los municipios, su contexto y analizar la influencia, los beneficios, posibilidades y obstáculos de esta dinámica.

La política exterior y el origen de la cooperación internacional descentralizada

La política exterior tiene una función principal que es salvaguardar la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados; su “objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional” (Rosenau citado por Schiavon, 2006: 15). A lo largo de los años se había considerado necesario mantener una posición unificada como país frente al exterior y dejado esa atribución en manos del gobierno central y su poder ejecutivo, independientemente del tipo de Estado (federal o unitario).

Con la caída del Muro de Berlín y la entrada del modelo neoliberal y la economía de libre mercado, el sistema internacional experimentó grandes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento, dando lugar a un fenómeno globalizador que implicó un incremento de las relaciones internacionales, producto de los crecientes flujos de información, bienes, servicios, capitales y migración. La conformación de organismos internacionales y de bloques económicos resultó una nueva forma de defender los intereses comunes de algunos países predominando, en la mayoría de los casos, aquellos más poderosos tanto económica como militarmente. Es así como el concepto de soberanía, que implica la facultad de autodeterminación de un país tanto al interior como al exterior, sufre una erosión y se generan tendencias hacia implementar políticas provenientes desde fuera, sobre todo en los países subdesarrollados, para acceder a créditos y ayudas internacionales.

En nuestros días, los temas de la agenda de la política exterior se han ampliado, pasando de los de alta política, que implican la seguridad internacional, y los de carácter económico, a una gran diversidad de nuevos tópicos como derechos humanos, medio ambiente y recursos

naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros (Kinkaid citado por Schiavon, 2008: 24), que frecuentemente son motivo de análisis en las distintas cumbres internacionales.

Es importante ubicar un fenómeno que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, influido por el adoctrinamiento de la Guerra Fría y relacionado con la cooperación para el desarrollo, que se convirtió en una herramienta esencial de dos superpotencias, Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas para con sus aliados, ampliando el campo de la política exterior.

Con el fin de comprender mejor la política exterior, Díaz (2008a) señala los niveles de imbricación que explican su extensión paulatina. En un primer círculo, el núcleo duro de la política exterior de un Estado nacional estaba constituido tradicionalmente por la diplomacia, más tarde se agregó, como se mencionó anteriormente, “la cooperación para el desarrollo”.

Un segundo círculo comprende ramas y materias de la economía que operan de forma compartida entre los campos de la política interior y exterior como la zona de mayor solapamiento entre ambas, y es aquí donde los asuntos locales o regionales pueden manifestarse si sus agentes mantienen algunos nexos internacionales de manera independiente o conjunta con otros actores.

En un tercer nivel, el autor agrupa diferentes formas de acciones culturales, sociales y técnicas, que si bien son más independientes de lo que sucede en el exterior, la reglamentación internacional tiene una estructura cada vez más compleja con fuertes limitaciones, al menos “morales”, impuestas por los organismos internacionales. De este modo, a lo que más puede aspirar un Estado nacional es al control y regulación relativa de un juego de interacciones transnacionales cada vez más complicado.

El cuarto círculo mencionado agrupa a factores de compenetración entre las esferas internas y externas que se encuentran distantes del ámbito de decisión y gestión del Estado nacional. Este nivel depende de la cuota estructural y de la vulnerabilidad que una entidad territorial nacional haga valer para establecer un balance entre las fuerzas interiores y exteriores que presionan sobre un determinado asunto. Aunque exista un equilibrio entre los conflictos que plantean la política exterior e interior, los problemas que aquejan a los ciudadanos comunes a veces son concebidos

como asuntos netamente domésticos, pero la realidad es que actualmente el entorno exterior determina en buena medida estos fenómenos económicos y sociales (2008a: 84-85).

De este modo ha surgido un fenómeno un tanto reactivo que tiene que ver con la exaltación de lo local al interior de los países, en sus unidades subnacionales, el cual se llega a proyectar a nivel internacional como consecuencia de asuntos que afectan directamente el entorno local y cuyo origen está fuera de la esfera de acción política y económica nacional. Dicho fenómeno ha traído consigo una relocalización del poder político a partir de las fuerzas de interdependencia y la globalización del sistema internacional (Díaz, 2008a: 276).

Sin embargo, es importante diferenciar la diplomacia de la paradiplomacia. El primer término hace referencia al manejo profesional de las relaciones entre soberanos (Cohen, 1999). Nicolson (1995), por su parte, define a la diplomacia como “el sentido común y comprensión aplicados a las relaciones internacionales. La aplicación de la inteligencia y el tacto a la dirección de las relaciones oficiales entre gobiernos de Estados independientes”.

El concepto de diplomacia se utiliza en dos sentidos; el más restringido se refiere al proceso por el cual los gobiernos se comunican entre sí, por conducto de agentes oficiales; el otro de ámbito más amplio, alude a los métodos o técnicas de la política exterior que influyen en el sistema internacional (L. Sills, 1977: 724).

De este modo, la diplomacia y la defensa nacional se sitúan como una prerrogativa contenida de forma explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte del mandato fundacional de la organización política territorial, en la que se manifiesta claramente la supremacía del poder central sobre los demás componentes territoriales subnacionales para el ejercicio de la política exterior.

“En cualquier caso los gobiernos centrales se presentan como legítimos representantes de los intereses de los gobiernos no centrales en tanto se refiera a la defensa del territorio nacional y en general en cuanto a la conducción de la diplomacia” (Díaz, 2008a: 91).

Pero también existen canales informales de participación que actúan de forma paralela a la diplomacia del Estado nacional, lo que denominan algunos autores como “paradiplomacia”, que tiene que ver con las acciones en el exterior de las unidades territoriales subnacionales o gobiernos no centrales.

Al respecto, Zidane Zeraoui (2008) menciona que la paradiplomacia “es la capacidad de los municipios, estado o regiones y empresas privadas de dialogar directamente con otras partes del mundo —agregando que constituye— una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales”.

En algunos casos, dichas acciones están determinadas más allá de las competencias y atribuciones constitucionales entre los ámbitos de gobierno, por el régimen político y la forma de organización del gobierno, tanto del nacional como de los no centrales, y obran en respuesta y compensación a las tendencias centrales como manifestaciones extraconstitucionales. Así, la promoción hacia el exterior tiene que ver, además, con las capacidades, los intereses y las expectativas políticas y económicas de los gobiernos no centrales.

No obstante, no es lo mismo mantener relaciones internacionales que tener una política exterior desde la base institucional de los gobiernos no centrales. Las relaciones internacionales suelen estar condicionadas al resultado de determinados acuerdos, no tienen un carácter permanente, y su práctica no es exclusiva de los Estados sino que incluye a otras unidades subnacionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones multinacionales.

Mientras tanto, la política exterior está integrada por relaciones internacionales, pero sus acciones se orientan hacia la consecución de un objetivo superior, como suele ser la independencia o la obtención de mayores niveles de autonomía. Así, la política exterior desde los gobiernos no centrales es poco habitual y suele estar basada, en todo caso, en acciones “protodiplomáticas”, o sea aquellas que ponen en riesgo la unidad nacional y la estabilidad internacional (Kincaid, 1990, citado por Díaz, 1998a: 98); lo cual constituye la mayor preocupación de los gobiernos nacionales por estar encaminadas, en algunos casos, a movimientos separatistas.

Facultades de los ámbitos de gobierno en política exterior

De acuerdo con la Constitución Mexicana, la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales es una atribución conferida al Ejecutivo federal:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción

de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X). De modo, que el monopolio del ejercicio de la política exterior recae en el poder central nacional.

En tanto, el Senado tiene la facultad exclusiva de I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (artículo 73, fracción I).

Respecto a la celebración de tratados, “los Estados no pueden, en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados ni con las potencias extranjeras” (artículo 117, frac. I). Si bien no existe en la Constitución mexicana disposiciones que otorguen facultades a las entidades federativas en materia de política exterior, tampoco hay una prohibición explícita para desarrollar relaciones internacionales.

Tomando como referencia el artículo 124 constitucional, la distribución de competencias se basa en el hecho de que “las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Pero ello no asigna ninguna competencia a los estados en relación con la política exterior, sólo se convierte en un referente para los mismos.

Y como suele ocurrir en distintos rubros en México, la legislación en materia de relaciones internacionales de los gobiernos no centrales con el exterior se encuentra rezagada, pues fue superada por la realidad. Esto obedece a que la práctica informal de este fenómeno se extendió saliéndose del control de la dependencia central encargada de estos asuntos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es quien tiene la facultad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.

Existe también la Ley de Celebración de Tratados que entró en vigor en 1992 para regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales, haciendo extenso el principio constitucional de que, para ser válidos, los tratados deben ser aprobados por el Senado.

La figura del acuerdo interinstitucional, establecida en la ley, consiste en un:

Acuerdo Internacional: El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado (artículo 2, frac. II).

Dicha figura abrió la puerta para que los gobiernos subnacionales realizaran convenios internacionales, en el marco de sus competencias exclusivas. Así, se sentaron las bases que permiten a los gobiernos subnacionales tener participación en el ámbito exterior.

Sin embargo, en cualquier tipo de convenios la ley establece que los organismos que busquen celebrarlos deben informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien se encargará de emitir un dictamen y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo.¹

En los términos expresados por la Constitución y las leyes secundarias mencionadas, existe una limitante respecto de la actuación de las entidades federativas y los municipios en el ámbito internacional. De tal manera que la política exterior jurídicamente es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

Con la ley de celebración de tratados se intentó reafirmar la supremacía del poder ejecutivo de la federación en el control de las relaciones con el exterior, así como formalizar las acciones y las relaciones con otras dependencias y agentes extranjeros (Díaz, 2006: 280).

Se ha reconocido legalmente la existencia de una nueva dinámica en los gobiernos estatales y municipales en su interacción con el exterior. Pero la realidad demuestra que muchos de los convenios firmados por los estados y los municipios no cuentan con el dictamen de ley de la Secretaría, de modo que no existe un apego a la ley ni un registro preciso de dichos instrumentos.

Por esa razón y con la finalidad de apegar a la formalidad y evitar confusiones, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de su Consultoría Jurídica, emitió una “Guía para la celebración de tratados y

¹ Véase artículo 7 de la Ley de celebración de tratados.

acuerdos interinstitucionales”, en la cual estableció que la administración pública federal, estatal o municipal, pueden celebrar acuerdos interinstitucionales cuando:

- a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente;
- b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;
- c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;
- d) no afecte la esfera jurídica de las personas, y
- e) no modifique la legislación existente (citado por Schiavon, 2006: 96).

Sin embargo, la guía carecía de obligatoriedad, por eso su observancia fue casi nula. Ante esta situación, la Secretaría de Relaciones Exteriores se vio ante la necesidad de diseñar nuevas estrategias para encaminar la celebración de todo tipo de acuerdos hacia la formalidad y la legalidad creando el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada.

La cooperación oficial descentralizada y los acuerdos de hermanamiento

Fue en la primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, realizada en Dakar, Senegal, en 1964, cuando se reconoció a los hermanamientos como instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada. Un año más tarde, la ONU en su XX Asamblea General aprobó la resolución 2058, al reconocer que se debían fomentar los hermanamientos de ciudades de forma permanente como medios de cooperación. El tema se abordó de nueva cuenta en la XXVI Asamblea General de 1971, en la que se solicitó renovar los métodos de cooperación existentes con la finalidad de facilitar la participación de las colectividades locales y regionales en el desarrollo (Barba, 2008: 2).

La cooperación oficial descentralizada se planteó, entonces, como una forma de proyección de expectativas e intereses localizados, la cual puede tener un trasfondo político, económico y social que atiende asuntos particulares de una delimitación territorial subnacional (Díaz, 2008b).

En este contexto muchos gobiernos subnacionales de diferentes países, principalmente los que se rigen bajo un sistema federal, fueron motivados a proyectarse internacionalmente y encontrar nuevas vías de desarrollo.

Según Leonardo Díaz Abraham (2008b), algunos factores que contribuyeron esencialmente a la cooperación internacional para el desarrollo en la década de 1990, tanto en el campo teórico como en el práctico, fueron:

- los procesos de descentralización administrativa y desconcentración de las funciones de los gobiernos nacionales y de las agencias centrales tras una reestructuración de la configuración de atribuciones y facultades legales de las administraciones públicas no centrales;
- la menor intervención del Estado en el control de la economía;
- la tendencia global hacia los procesos de integración de bloques económicos que rebasan las fronteras nacionales;
- la profesionalización en general de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo;
- la proliferación de organizaciones no gubernamentales que fomentan el “binomio de competencia cooperación” y el “empoderamiento” de los actores sociales emergentes y de los entes públicos que interactúan en el espacio municipal regional.

De acuerdo con el tipo de relación que pueden llegar a establecer los gobiernos no centrales es posible dividir el quehacer de la cooperación oficial descentralizada en dos grandes grupos: la cooperación oficial descentralizada de tipo horizontal llevada a cabo entre administraciones públicas subnacionales y otros agentes que interactúan en el mismo plano —sean actores gubernamentales o no—; y la cooperación oficial descentralizada de tipo vertical que se realiza en conjunto con actores de gobierno centrales u otras formas supranacionales de organización (Díaz, 2008a).

Gutiérrez Camps (2006) efectúa una clasificación de las relaciones de cooperación descentralizada pública en: vínculos institucionalizados e informales. Los institucionalizados los divide, a su vez, en dos categorías: las relaciones bilaterales entre dos territorialidades, y las pluriinstitucionales, en redes o proyectos entre más de dos actores públicos subnacionales (citado por Díaz, 2006: 289). Así, las asociaciones entre entidades federativas y gobiernos municipales se colocan como otro dispositivo institucional que puede reforzar el ejercicio de la cooperación oficial descentralizada.

En el mismo sentido, la cooperación oficial descentralizada plantea, también, el reconocimiento de los mecanismos de asociación entre los

agentes “no gubernamentales, organismos de financiamiento y Gobiernos no centrales [como] esencial para potenciar las acciones encaminadas al desarrollo local y regional” (Díaz, 2008: 168).

En el caso de México, el establecimiento de acuerdos de hermanamiento tuvo un auge importante en los últimos años. Pero como se mencionó antes, las autoridades locales mexicanas, en la mayoría de los casos, suscriben documentos por cuenta propia con sus similares extranjeras simplemente para promover la amistad y cordialidad entre ambas, incluyendo declaraciones políticas, sin compromisos específicos ni áreas de cooperación definidas. En este sentido, se ha prescindido de la intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Si bien, con la ley sobre celebración de tratados se intentó que la Secretaría de Relaciones Exteriores diera seguimiento a las diversas iniciativas de acuerdos interinstitucionales generadas por los gobiernos locales mexicanos con localidades extranjeras, era necesario crear mecanismos que le permitieran cumplir con su tarea.

De este modo, se creó la Dirección de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) bajo la coordinación de la Dirección General de Delegaciones, cuya responsabilidad consistió en orientar y apoyar a los estados y municipios en su vinculación internacional (SER, 2008).

En 2002, desaparece la DGEFE, dejando bajo responsabilidad de la Dirección General de Enlace Político la vinculación con las dependencias federales, y para la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior aquella con los gobiernos estatales y municipales.

Con los cambios realizados al Reglamento Interior de la SRE, en 2004, la DGEP se convierte en la Dirección General de Coordinación Política. Entre algunas de sus funciones que le fueron asignadas se encuentran:

- Promover mecanismos de coordinación entre la SRE y los gobiernos locales (estados y municipios del país).
- Promover la participación de los gobiernos locales en la formulación y negociación de programas de cooperación entre México y otras naciones.
- Atender y coordinar la generación de agendas de trabajo en el exterior de autoridades y funcionarios locales que desarrollan giras internacionales.

Las razones por las que la SRE implantó una nueva estrategia, en 2005, en cuanto a la celebración de acuerdos y hermanamientos, se fundan

sobre la detección de un desconocimiento de las autoridades locales al respecto, la ausencia de coordinación al interior de la SRE para dar a conocer la ley y promover su cumplimiento, las deficiencias en la atención del trámite y el nulo seguimiento de los resultados. Todo ello, aunado a la inestabilidad de la estructura organizacional del la secretaría, la multiplicidad de actores locales, los pocos recursos para su atención y, finalmente, una falta de relevancia de los temas de hermanamientos para la cancillería (SRE, 2008a).

Una vez detectada la problemática y tras la difusión de algunos “casos exitosos” de autoridades locales, como Guadalajara y Puebla, que obtuvieron buenos resultados a través de distintos hermanamientos, la SRE implementó una nueva estrategia de atención a las iniciativas de hermanamiento de los gobiernos locales. El objetivo era que se conociera y se cumpliera la Ley de celebración de tratados, así como la obtención de un dictamen de procedencia de la Cancillería, como requisito previo a la firma de un acuerdo de hermanamiento o un acuerdo de cooperación, en materia específica, con una localidad extranjera.

En ese sentido, se procuró generar una cultura de implementación de proyectos específicos de colaboración, dado que la mayoría de los acuerdos establecidos por estados y municipios era de limitado alcance con falta de continuidad, debido a la debilidad institucional que padecía en general el ámbito municipal.

El Programa Nacional de Ciudades Hermanas fue el instrumento que la Secretaría, a través de la DGCP, puso en operación con el fin de orientar y promover los llamados “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA)” entre los estados y municipios.

Estos acuerdos, sostiene la SRE, son instrumentos de cooperación internacional descentralizada para fortalecer los procesos de desarrollo local mediante un esquema profesional de trabajo y la medición de resultados, de modo que no sólo se establezcan ciudades amigas, sino ciudades socias en la prosperidad para traer beneficios tangibles e intangibles para las comunidades (2008b). Sin embargo, este discurso optimista es poco convincente mientras los hermanamientos no demuestren esos grandes resultados.

Existen diferencias entre la concepción original que en sus inicios tuvieron los acuerdos de hermanamiento como instrumentos de profundas implicaciones civiles y humanitarias, y las implicaciones que en la actualidad se le atribuyen como instrumentos técnico-políticos, que

permiten la relación entre entidades locales de distintos países, los cuales buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional (Luna y Ballesteros, 2006: 14).

El modelo de hermanamientos que la SRE trata de implementar en México es un híbrido del modelo europeo y el estadounidense, incorporando la cooperación descentralizada y el componente de participación social.

En el modelo europeo se concibe al “hermanamiento” como una manifestación relativamente informal de acercamiento y amistad con ciudades o colectividades locales de otros países, y a un “acuerdo de cooperación descentralizada” como un instrumento efectivo y serio de colaboración internacional, al cual se dota, inclusive, de recursos humanos y financieros para su operación. En tanto, el modelo estadounidense considera la participación ciudadana como eje central bajo el esquema de “ciudades hermanas”.

Sin embargo, ante las distintas necesidades e intereses de los gobiernos locales, se concibió otro tipo diferente al Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance que fue el Acuerdo de Cooperación en materias específicas, instrumento de cooperación en un tema en particular, que permite trabajar sobre uno o varios proyectos específicos por un periodo definido (SRE, 2008b).

A principios de 2008, el Programa Nacional de Ciudades Hermanas cambió su denominación por el de “Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada” (PROMEHCID), recalcando así su enfoque de cooperación descentralizada (SRE, 2008a).

El papel que asumió la SRE es el de brindar un apoyo directo a los estados y municipios que pretendan suscribir un acuerdo interinstitucional con un órgano gubernamental extranjero o un organismo internacional, para que cumplan con lo establecido en la ley a través de la orientación, asesoría y asistencia en la generación de proyectos de colaboración, así como en la implementación de mecanismos de continuidad de sus relaciones internacionales (SRE, 2008b: 4). Para que esto fuera posible se procuró la participación de los tres ámbitos de gobierno, pues la SRE intenta que los gobiernos estatales nombren a un coordinador estatal para que se encargue de vincular a los gobiernos municipales interesados por iniciar un proyecto de desarrollo a través de la colaboración con ciudades extranjeras.

Sin duda, la intervención y tutela de la SRE en este tipo de procesos pueden tener más de un efecto positivo al controlar las gestiones municipales para que sus acciones internacionales se inserten en el marco de la política exterior de México, sus proyectos sean viables y se consigan los resultados esperados.

Para cumplir tan complicada labor, el PROMEHCID consideró una etapa de “iniciación” donde los coordinadores estatales y la Dirección General de Coordinación Política de la SRE ofrecen talleres de inducción a los funcionarios municipales que serán responsables de las actividades de vinculación internacional, y los ayudan a elegir una ciudad (cuando no lo tienen claro) con características similares o que haya implementado programas de interés para el municipio mexicano. Esto es importante, porque de esta forma la elección se hace en términos utilitarios y no sólo para cumplir deseos personales de algunos presidentes municipales.

El punto más importante tal vez sea la “formalización” que contempla la suscripción de un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, tanto para los municipios que iniciaron el proceso como aquellos que hayan suscrito previamente acuerdos para que los formalicen y legalicen bajo este esquema, de acuerdo con la Ley sobre celebración de tratados; con esto se intenta regularizar la situación de muchos municipios que han celebrado acuerdos, retomarlos y aprovechar su potencial.

No obstante, el proceso no debe terminar con el simple establecimiento del acuerdo, ya que eso es sólo el principio. Se debe poner énfasis en su “operatividad”, y para ello la SRE y los gobiernos estatales, a su vez, se han dado a la tarea de asesorar a las autoridades locales sobre mecanismos a nivel interno que se pueden implementar para generar proyectos de cooperación y programas operativos anuales (POA), como herramientas clave para llevar a cabo una verdadera cooperación descentralizada. Lo cual es un mecanismo que intenta asegurar, por medio de la planeación, el cumplimiento en tiempo y forma de los compromisos adquiridos.

Con miras a largo plazo se busca, también, el “fortalecimiento institucional” de las estructuras municipales que pretende evitar la falta de continuidad de los acuerdos internacionales de una administración a otra en los gobiernos locales. Dicho propósito se pretende alcanzar mediante dos estrategias: “la participación ciudadana y el fortalecimiento de la administración pública municipal”.

La participación ciudadana se norma y promueve a través de un “Reglamento Tipo de Ciudades Hermanas”, donde se establece la creación de un Comité de Ciudades Hermanas integrado por “ciudadanos distinguidos” y funcionarios públicos con los derechos y obligaciones correspondientes, lo que se intenta es considerar en todo momento los elementos que pudieran aportar los ciudadanos y, por qué no, legitimar este tipo de acciones.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la administración pública municipal en las actividades de vinculación internacional, opera el programa de asesoría para la creación de Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales (OMAI). Estas unidades administrativas tendrían la responsabilidad de establecer, dar seguimiento, resguardar y transparentar toda la información que derivara de la vinculación internacional de los municipios (SRE, 2008b: 22).

El Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance

El modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) implementado por la SRE incluye una serie de requisitos tendientes a garantizar el cumplimiento de lo establecido en el mismo, así como su institucionalización dentro de la estructura de los gobiernos locales que lo contraen. Bajo este tenor se considera la designación de oficinas de enlace cuya función sea coordinar acciones entre los gobiernos participantes, para instrumentar el acuerdo.

Con la intención de estandarizar los convenios de colaboración, la secretaría diseñó un formato con los elementos que utiliza el gobierno de México en la práctica del derecho internacional público.

El AHAA “tipo” contempla los siguientes aspectos: 1) preámbulo, 2) objetivo, 3) áreas de cooperación, 4) modalidades de cooperación, 5) programas operativos anuales, 6) mecanismos de supervisión y coordinación, 7) financiamiento, 8) información material y equipo protegido, 9) propiedad intelectual, 10) personal designado, 11) vigencia, 12) modificación del contenido, 13) conclusión del acuerdo (SRE, 2008b: 6).

Uno de los aspectos fundamentales por considerarse dentro de los acuerdos de hermanamiento, como ya se dijo, es la implementación de Programas Operativos Anuales (POA), los cuales deben contener las actividades de colaboración e intercambio que pretendan desarrollarse; de manera que se delimiten tiempos, se asignen recursos y se tenga un

control sobre las distintas acciones efectuadas. La pregunta que surge es la siguiente: ¿Es posible elaborar y cumplir los POA cuando el diseño de los planes de desarrollo municipales pocas veces se realizan con base en criterios técnicos y sin mecanismos de evaluación para su cumplimiento?

Bajo las condiciones que, en general, enfrentan los municipios mexicanos, parece que se intenta desinhibir este tipo de prácticas, pues muy pocos tendrían la capacidad para desarrollarlos con los términos señalados. Prueba de ello es que en 2008 la SRE reportó la existencia de cerca de 1,200 iniciativas de acuerdos interinstitucionales generadas por estados y municipios mexicanos, de las cuales sólo poco más de 200 tenían validez jurídica por haber cumplido con las disposiciones de la Ley sobre la celebración de tratados. De esos 200 acuerdos formalmente establecidos, sólo en 20% se generaron programas operativos, que incluyen proyectos específicos (Dirección General de Coordinación Política, SRE, 2008: 20).

Al final, lo que se debe evaluar es la pertinencia de que los municipios gasten el dinero público en cualquier hermanamiento sin existir realmente razones que lo justifiquen para evitar el despilfarro.

El municipio mexicano, su contexto y la cooperación descentralizada

Las nuevas tendencias impuestas desde los organismos internacionales hacia la descentralización colocan a los gobiernos locales como los principales encargados de generar el desarrollo, al considerar que el ámbito municipal representa “la célula básica”, ya que se trata del campo político y administrativo más próximo a las demandas de la colectividad (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centro América y el Caribe [DEMUCA] y Agencia Española de Cooperación Internacional [AECI], citado por Díaz, 2008: 169).

El incremento de la participación de los municipios dentro del terreno internacional en las últimas tres décadas forma parte de un fenómeno globalizador impulsado por el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones. Las primeras manifestaciones de este fenómeno se dieron en Estados Unidos y Canadá.

Otro fenómeno que se observa tiene que ver con los roces y enfrentamientos generados entre los gobiernos no centrales y las instancias nacionales responsables de la política exterior cuando los

primeros incursionan en esta área. En muchos casos, este tipo de intervenciones ha sido interpretado por el poder central como una “aberración peligrosa” que contraviene el mandato constitucional y afecta los intereses generales de la política exterior, incluso puede poner en riesgo la seguridad nacional (Díaz, 2008a: 112). En el caso mexicano, más allá de esa discusión, lo que más preocupa son los beneficios y los recursos que se destinan a este tipo de actividades por parte de los gobiernos municipales, pues muchas veces no queda claro el objetivo y las razones de los hermanamientos que se suscitan con sus similares de otros países.

Algunos argumentos en contra de las acciones de los municipios en el exterior son:

1. En la mayoría de los casos los actores locales no cuentan con un cuerpo burocrático especializado técnicamente para participar del proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales.

2. Los gobiernos locales carecen del respaldo constitucional para llevar a cabo acciones en el exterior.

3. Sólo los municipios urbanos y prósperos son capaces de llevarlas a cabo, aprovechando la diversificación en su actividad económica que les da más posibilidades de mantener intereses en el exterior.

4. Las acciones de los gobiernos no centrales en el exterior elevan las posibilidades de conflicto entre el gobierno nacional y unos o más componentes subnacionales, y deriva en el menoscabo del poder del gobierno nacional en el proceso de toma de decisiones en la arena internacional.

Algunos de los argumentos a favor son los siguientes:

1. Las relaciones internacionales no dependen tanto del plano donde se desarrollen, sino de las necesidades, el interés y los objetivos que se tracen para lograr una mayor influencia en el desarrollo local.

2. El ejercicio de la paradiplomacia puede llevarse a cabo en armonía con los presupuestos de la política exterior nacional bajo la supervisión de técnicos y agencias de las instituciones del gobierno federal.

3. Los actores locales que participan del espacio de negociación internacional normalmente buscan integrar redes de asociación, con el fin de lograr una representación más sólida y un mayor alcance de proyección política y económica.

4. Los gobiernos locales tienen diversas posibilidades de participación internacional que pueden orientarse hacia los hermanamientos de ciudades, eventos para el fomento comercial o turístico, o la presencia en foros internacionales (Díaz, 2008a: 112-113).

Independientemente de los argumentos a favor y en contra lo que se debe tener claro, es que los gobiernos municipales no pueden desligarse totalmente de la acción de la política exterior nacional, debido a que sus contrapartes reconocen como conducto diplomático prioritario a las instituciones y funcionarios del gobierno federal.

Una tesis fundamental que se maneja como justificación de la acción internacional de los municipios es la que sostiene que la plataforma nacional ya no satisface de forma exclusiva las demandas y expectativas generales de la sociedad, pues una cantidad importante de las decisiones que afectan a los ciudadanos son tomadas en el plano internacional y local (Díaz, 2008a: 118). Lo cual coloca a la descentralización y la paradiplomacia como alternativas para generar nuevas formas de gobernanza y legitimidad.

Sin embargo, en los municipios mexicanos esas aspiraciones están aún en el plano ideal, lo que se intenta, más bien, con las relaciones internacionales es buscar oportunidades de proyectos de desarrollo económico, social y tecnológico a partir del efecto demostración, para despertar nuevas iniciativas en la localidad. Estas acciones se pueden convertir en una especie de escaparate de las ciudades más avanzadas, principalmente en cuanto a desarrollo económico frente a las demás.

Un segundo factor que ha motivado a los gobiernos locales a establecer relaciones en la esfera internacional se atribuye a la participación de grupos de presión, quienes manifiestan sus intereses tanto en la arena política local como en la internacional como un medio para posicionarse en ambos sentidos (Díaz, 2008a). De tal manera que los actores locales tratan de legitimarse y fortalecer sus estructuras, al adherirse a otras establecidas en el pleno nacional e internacional a través de nuevos movimientos sociales y organizaciones, ganando terreno en la mediación con la ciudadanía ante la crisis de representación que enfrenta el gobierno, los partidos políticos y los sindicatos.

La tecnología y las comunicaciones son otros elementos que han posibilitado las relaciones internacionales entre los gobiernos locales, ya que estos medios facilitan el contacto permanente y el flujo de

información entre lugares apartados que en otro tiempo hubieran representado un gran obstáculo.

La migración suele ser, también, una causa que motiva el establecimiento de hermanamientos con ciudades donde se concentra un número importante de personas, provenientes de otra, quienes suelen tener como finalidad brindar apoyo en situaciones adversas, principalmente. Aquí la lengua juega un papel relevante en el proceso de construcción de identidad de colectivos diferentes, el cual será más dinámico si se comparte el idioma.

En el mismo sentido, el aumento del nivel educativo ha propiciado mayor conocimiento entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, lo cual ha generado nuevas formas de pensamiento universal y un entramado de relaciones sociales en el ámbito local y global, multiplicando sus posibilidades de conexión con el mundo.

Sin embargo, es importante evaluar las posibilidades reales que los municipios mexicanos presentan para poder desempeñar eficazmente, sobre todo en términos de costo beneficio, el ejercicio de relaciones internacionales tanto en el plano político como en el económico. Son bien conocidas las limitaciones técnicas y financieras a las que se enfrentan muchos de ellos, así como la coyuntura a la que responden, con periodos de gobierno tan reducidos, que pocas veces se observa una planeación con visión de mediano y largo plazo.

Por ello, es necesario que toda acción encaminada al establecimiento de convenios con gobiernos locales de otros países se estructure sobre ejes específicos y objetivos claros, en periodos bien definidos para obtener buenos resultados y aprovechar de forma adecuada los recursos destinados al desempeño de este tipo de actividades.

No todos los municipios mexicanos, como se dijo, tienen la posibilidad de utilizar esta herramienta, generalmente aquellos que lo pueden hacer se ubican dentro de la categoría de “ciudad media o local”, que va de los 20 mil a los 200 mil habitantes (Díaz, 2008a), y en aquellos más grandes, aptos para facilitar el acceso a la población a los bienes y servicios básicos y con capacidad de participación autogestiva en la dinámica económica de intercambio de mercancías y servicios con otras localidades en la integración de un mercado regional.

Un aspecto que dificulta, en general, el cumplimiento de las funciones de los gobiernos municipales tiene que ver con el hecho de que los procesos de descentralización suscitados en la década de 1980 carecieron

de una política de coordinación fiscal que otorgara mayores fuentes de ingresos a los gobiernos no centrales, lo cual los sigue haciendo dependientes de los otros ámbitos de gobierno, profundizando, en algunos casos, las incapacidades para asumir las obligaciones conferidas a partir del proceso de relocalización del ejercicio público.

En términos usuales, la falta de autonomía financiera de los municipios afecta el ejercicio de las competencias delegadas y las posibilidades de llevar acciones de cooperación desde la base local o regional. Esto ha provocado, en muchos casos, que las relaciones internacionales con otros gobiernos no centrales se reduzcan a simples hermanamientos y actos de protocolo como son visitas mutuas de alcaldes y funcionarios, inauguración de plazas y calles, firma de cartas de amistad y de buena voluntad, entre otros.

En este contexto, la cooperación oficial descentralizada no está cumpliendo con su objetivo fundamental si no se traduce en beneficios y resultados directos para la población y/o la administración pública municipal.

Los rubros específicos en los cuales se tendrían que desarrollar proyectos conjuntos para explotar el potencial de los hermanamientos son aquellos tendientes al mejoramiento del transporte público, el manejo de agua, aguas residuales y residuos sólidos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión común del territorio fronterizo, intercambio educativo y cooperación empresarial y cultural (SRE, 2008c), entre otros temas que forman parte de las principales problemáticas de los municipios.

Por ello, los gobiernos municipales, como actores en el plano internacional, deben partir de una base de participación democrática y descentralizada, a través de varias formas de asociacionismo y cooperación internacional, o mediante la adopción de iniciativas autónomas de naturaleza más diversa (González Álvarez y Cornago Prieto, 1993, citado por Díaz, 2008a).

Parece que la cooperación internacional para el desarrollo tiene posibilidades de llevarse a cabo desde las redes no centrales (cooperación oficial descentralizada), redes transnacionales (ONG's y cooperación empresarial), redes intergubernamentales (agencias de cooperación nacionales e instituciones internacionales) y redes supranacionales (organismos comunitarios relacionados con las acciones de cooperación internacional para el desarrollo), manteniendo vínculos abiertos con

distintos actores con intereses comunitarios compartidos para lograr un mayor alcance político, una mejor distribución de responsabilidades y el reconocimiento social.

En tanto, existe una diversidad de actores en proceso de internacionalización, además de los gobiernos no centrales, como son: sindicatos, empresas, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, entre otros. Así la cooperación oficial descentralizada participa, mediante el ejercicio de la paradiplomacia, del entramado plural de actores y de formas de asociación en el seno de las relaciones internacionales.

En este sentido, la cooperación oficial descentralizada busca la integración de diversos agentes y de los beneficiarios directos en proyectos de desarrollo para que interactúen en la definición de las problemáticas y en las posibles soluciones. De esta manera, se intenta dar paso a una construcción social de la política de cooperación en todos sus niveles de gobierno y al “empoderamiento” de los actores locales, acrecentando la gobernanza de los gobiernos no centrales.

Pero para lograr participar en la dinámica de la cooperación oficial descentralizada, los gobiernos municipales requieren de una serie de condiciones previas como son la existencia de prácticas democráticas a partir de la libre asociación y expresión de demandas y expectativas sociales, transparencia, rendición de cuentas, cierto grado de profesionalización de su administración pública, manejo de tecnologías de la información, así como del establecimiento de canales de acción, comunicación política y vinculación con la sociedad civil.

Falta un largo camino por recorrer y una construcción institucional más sólida de los municipios mexicanos para incrementar su capacidad en el procesamiento y resolución de las demandas sociales.

Bajo este tenor, parece acertada la estrategia mediadora y de control que ha asumido la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como las asesorías que brinda, con la finalidad de que existan objetivos claros, un plan de trabajo y la participación de la ciudadanía en todos aquellos acuerdos de hermanamiento que pretendan establecer los gobiernos municipales, sobre todo si se toma en cuenta que los recursos existentes son limitados.

Existe, la necesidad de un diseño de políticas públicas y de un marco jurídico claro para la acción internacional de los gobiernos no centrales, en donde intervengan los tres ámbitos de gobierno federal, estatal y

municipal. Mientras tanto, tendremos que esperar el transcurso de cierto tiempo para evaluar los resultados de las estrategias hasta ahora implementadas.

Bibliografía

- Cohen, R. (1999), *Reflections on the new global diplomacy [Innovation in diplomatic practice, studies in diplomacy]*, Londres: MacMillan Press.
- Díaz Abraham, Leonardo (2008a), *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid: Catarata-IUDC.
- L. Sills, David (1977), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, tomo 3, Madrid: Aguilar.
- L. Sills, David (1997), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, tomo III, Madrid: Aguilar.
- Nicolson, H. (1995), *La diplomacia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Recursos electrónicos

- Barba Vargas, Andrés (2008), “Los Acuerdos de Hermanamiento como Instrumentos de Cooperación Internacional de los Gobiernos Locales”, en *Revista del Centro Estatal de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Disponible en: <<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/publicaciones/artreznov.pdf>> [19 de agosto de 2008].
- Castro Lozano, Rosario (2008), “El Fortalecimiento Institucional Municipal y un Federalismo corresponsable”, en II Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/coordinacionp/ponencias/moduloIV/Rosario_Castro.pdf> [25 de agosto de 2008].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>> [4 de septiembre de 2008].
- Díaz Abraham, Leonardo (2008b), “La Cooperación Descentralizada Pública en México: La hora ha llegado”, en *Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*, Montevideo. Disponible en: <<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/publicaciones/adiaz.pdf>> [22 de agosto de 2008].

- Ley sobre la celebración de tratados. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>> [4 de septiembre de 2008].
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>> [4 de septiembre de 2008].
- Luna Velázquez, Juan Carlos y Humberto Ballesteros Cruz (2005), “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, junio 2005, núm. 74, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/gobiernoslocales/>> [24 de agosto de 2008].
- Schiavon, Jorge (2006), “La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo”, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/publicaciones/schiavon1.pdf>> [25 de agosto de 2008].
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2008a), Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada. Antecedentes del Programa. <<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/docspdf/pchantecedentes.pdf>> [22 de agosto de 2008].
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2008b), *Programa Nacional de Ciudades Hermanas*. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/coordinacionp/ponencias/moduloI/ponente_1.pdf> [23 de agosto de 2008].
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2008c), Síntesis Ejecutiva del II Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2007/ponencias/sisntesis/parte2esp.pdf>> [19 de agosto de 2008].
- Zidane, Zeraoui (2008), “Qué es la paradiplomacia”, en *Safe Democracy*. Disponible en: <<http://spanish.safe-democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>> [29 de agosto de 2008].
- <http://es.wikipedia.org/wiki/Relaciones_internacionales> [29 de agosto de 2008].

Leobardo Ruiz Alanís. Es maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó la especialidad de Desarrollo Urbano y Rural en el Instituto Internacional de Administración Pública en París y cuenta con estudios terminados del doctorado en Ciencias de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Consejo editorial de la revista *Iniciativa* del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del Estado de México. Se desempeña como profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es director de la revista *Espacios Públicos*. Ha publicado diversos artículos especializados en profesionalización de los servidores públicos y sobre el municipio. Realizó un proyecto de investigación sobre la profesionalización de los subdirectores administrativos de la Universidad Autónoma del Estado de México. Publicaciones recientes: “Hacia un modelo de servicio profesional en estados y municipios de México”, Memorias del *XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala* (2006); “Creación de organismos permanentes para las relaciones intermunicipales”, Memorias del *XII Congreso Internacional del CLAD Santo Domingo, República Dominicana* (2007) y “La profesionalización de los administradores públicos en dos estados mexicanos: Zacatecas y Guanajuato”, Memorias del *XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina* (2008).

Envío a dictamen: 17 de octubre de 2008.

Aprobación: 02 de diciembre de 2008.