



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



LOS HERMANAMIENTOS MUNICIPALES COMO HERRAMIENTA DE INNOVACION LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO. CASO DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI, EDO. MEX.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

HUMBERTO DOMINGUEZ AVILA

ASESOR:

LIC. MANUEL MARTINEZ JUSTO



MAYO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A Humberto Domínguez Olayo
In Memoriam

**No desees que las cosas
se hagan deprisa.**

No te fijas en las pequeñas ventajas.

**Desear que las cosas se hagan deprisa
impide que se hagan bien.**

**Fijarse en las pequeñas ventajas
impide realizar grandes empresas.**

Confucio.

autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Humberto Dominguez Anís

FECHA: 27 Mayo 2004

SIRMA: [Firma]

AGRADECIMIENTOS

Un logro es el resultado de la suma de varios factores y circunstancias que ante la cotidianidad pueden pasar desapercibidos o ser olvidados.

Ahora es el momento preciso de reconocer aquellos factores importantes en mi existencia pues tienen nombre. Gracias Bertha, Martha Lilia, Armando, Hugo, Jorge y Maritza; pues juntos hemos creado circunstancias que nos han marcado para siempre y nos recuerdan en todo momento acerca de quiénes somos y hacia donde nos dirigimos.

Gracias...

Asimismo deseo hacer patente mi agradecimiento al Lic. Manuel Martínez Justo, por sin su invaluable ayuda en la realización de este trabajo éste no hubiera podido ser concluido; a Jesús Antonio Moreno Lugo por sus comentarios al mismo, a mi fraternal amigo Guillermo Armando Prieto Soldevilla, pues a través de nuestras interesantes y prolongadas conversaciones, aportó no solo ideas y observaciones sino que además, ha posibilitado mantener una constante actualización en nuestra trayectoria como analistas del acontecer internacional y nacional.

Gracias...

*No creas en lo que has oído.
No creas en la tradición porque provenga de muchas generaciones.
No creas en nada de lo que se ha hablado muchas veces.
No creas en algo porque haya sido escrito por algún viejo sabio.
No creas en la conjeturas.
No creas en la autoridad, en los maestros o en los ancianos.
Cuando hayas observado y analizado detenidamente una cosa,
que esté de acuerdo con la razón y beneficie a uno y a todos,
entonces acéptala y vive conforme a ella.*

Buda.

*Aléjate de vez en cuando, relájate un poco,
porque cuando regreses a tu trabajo, tu juicio será más certero;
puesto que si siempre trabajas perderás el discernimiento.*

*Aléjate, porque el trabajo parecerá menos, en un instante
tu perspectiva será mayor, y la falta de armonía
o de proporción será mejor percibida.*

Leonardo da Vinci.

*El mayor peligro para la mayoría de nosotros
no es que nuestra meta sea demasiado alta
y no la alcancemos,
sino que sea demasiado baja
y la consigamos.*

Miguel Ángel

“LOS HERMANAMIENTOS MUNICIPALES COMO HERRAMIENTA DE INNOVACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL DE MÉXICO. CASO DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI, ESTADO DE MEXICO.”

INDICE

| | |
|---|----|
| Índice | 1 |
| Introducción | 5 |
| 1. DISEÑO Y PRÁCTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO. | |
| 1.1. Análisis del origen y causa de los principios básicos de la Política Exterior de México. | 15 |
| 1.1.1. Características de la relación entre la Política Interna y Exterior de México. | 19 |
| 1.2. Desarrollo de la Cooperación Internacional y la Política Exterior de México durante el periodo bipolar. | 23 |
| 1.2.1 Proceso de consolidación de la Política Exterior de México en el contexto de la Guerra Fría. | 27 |
| 1.2.2 Agotamiento del esquema bipolar. | 31 |
| 1.3. Factores de impacto en la Política Exterior de México a partir de la década de 1990. | 34 |
| 1.3.1. Configuración de un nuevo orden internacional. | 35 |
| 1.3.1.1. Formación de nuevos mecanismos de cooperación internacional en los ámbitos económico y político. | 36 |
| 1.3.2 Transformación del sistema político mexicano durante la segunda mitad de la década de los 90's. | 38 |
| 1.3.2.1 Surgimiento de nuevos actores sociales y políticos en el contexto nacional y su repercusión en la práctica de la Política Exterior. | 40 |
| 2. MARCO LEGAL DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y DEL MUNICIPIO EN MEXICO. | |
| 2.1. Definición teórico-conceptual de los mecanismos de cooperación. | 43 |
| 2.2. Antecedentes de la práctica de Convenios Interinstitucionales antes de la Ley de Tratados de 1992. | 48 |

| | |
|--|----|
| 2.2.1. La figura de los Convenios o Acuerdos Administrativos o Ejecutivos. | 54 |
| 2.2.2. Práctica en Instituciones Federales. | 55 |
| 2.2.3. Práctica en Instituciones Estatales y otras dependencias. | 70 |
| 2.3. Ley de Tratados de 1992. | 75 |
| 2.3.1. Marco Jurídico antes de la Ley de Tratados de 1992. | 75 |
| 2.3.2. Factores existentes durante la creación de la Ley de Tratados. | 77 |
| 2.3.2.1. Factores endógenos. | 80 |
| 2.3.2.2. Factores exógenos. | 82 |
| 2.3.3. Especificación de los Acuerdos Interinstitucionales en la Ley de Tratados de 1992. | 82 |
| 2.4. La figura jurídica del Municipio en México. | 86 |
| 2.4.1. Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. | 87 |
| 2.4.1.1. El Municipio como célula político-administrativa del Sistema Mexicano. | 88 |
| 2.4.1.2. Facultades y limitaciones del municipio. | 89 |
| 2.4.2. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. | 90 |
| 2.4.2.1. Elementos político-administrativos del municipio de Cuautitlán Izcalli. | 90 |
| 2.4.2.2. Áreas administrativas del municipio de Cuautitlán Izcalli. | 91 |
| 3. LA DIMENSION INTERNACIONAL DE LOS MUNICIPIOS Y LA SUSCRIPCION DE CONVENIOS DE HERMANAMIENTO MUNICIPAL; SU PRÁCTICA EN MEXICO Y PROPUESTA PARA ESTABLECER UN CONVENIO DE HERMANAMIENTO MUNICIPAL. | |
| 3.1 Los municipios y su dimensión internacional. | 94 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 3.1.1 | El nuevo localismo: el municipio como agente globalizador. | 96 |
| 3.1.2 | La gestión intermunicipal en la perspectiva internacional. | 98 |
| 3.1.3 | Resolución 2861 de la ONU de 1971. | 100 |
| 3.2 | La práctica de los hermanamientos municipales en México. | 103 |
| 3.2.1 | Características de los primeros hermanamientos municipales. | 104 |
| 3.2.2 | Lineamientos y procedimientos para realizar un convenio de hermanamiento municipal. | 105 |
| 3.2.2.1 | Identificación de contrapartes en el extranjero. | 107 |
| 3.2.2.2 | Delimitación de responsabilidades al interior del municipio. | 108 |
| 3.2.2.3 | Aspectos económicos y financieros. | 111 |
| 3.2.2.4 | Áreas de interés a considerarse en un hermanamiento. | 113 |
| 3.2.2.5 | Proceso de negociación de un hermanamiento municipal. | 119 |
| 3.2.2.6 | Firma del Convenio de hermanamiento municipal. | 120 |
| 3.2.2.7 | Mecanismos de seguimiento del acuerdo de hermanamiento municipal. | 121 |
| 3.2.2.8 | Participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el proceso de hermanamiento municipal. | 121 |
| 4. | CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MEXICO. | |
| 4.1 | Ubicación geográfica. | 124 |
| 4.2 | Factores económicos. | 125 |
| 4.2.1 | Sector Agrícola. | 125 |
| 4.2.2 | Sector Industrial. | 126 |
| 4.2.3 | Sector Comercio. | 127 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| 4.3 Factores Demográficos. | 127 |
| 4.4 Factores Socioculturales. | 130 |
| 4.4.1 Sector Educativo. | 130 |
| 4.4.2 Sector Salud. | 131 |
| 4.4.3 Cultura y Deporte. | 132 |
| CONCLUSIONES | 134 |
| Bibliografía | 143 |
| Fuentes Documentales | 146 |

INTRODUCCION.

Realizar un análisis y estudio de la realidad nacional e internacional, implica necesariamente volver la vista atrás y detenerse a reflexionar sobre determinados fenómenos y circunstancias políticas, económicas, sociales, científicas, culturales, etc., que influyeron en la contextualización del momento presente.

En el caso de la política Exterior de México el ejercicio anteriormente señalado no puede ser la excepción, ya que el dinamismo de los factores que fluyen en su ámbito de desarrollo requiere de una constante reflexión para tratar de entender de manera objetiva el acontecer cotidiano tanto en el plano interno como externo.

Hablar sobre la práctica de Política Exterior en México en el comienzo del siglo XXI, obliga necesariamente al análisis de aquellos acontecimientos inmediatos que por su significado influyen en la delimitación del quehacer contemporáneo del país en el concierto internacional.

Bajo este orden de ideas, cabe hacer mención que al finalizar la década de los 80's tres fenómenos importantes se hicieron presentes: el primero, relacionado con el derrumbe de la bipolaridad internacional derivada de una crisis del socialismo verificado a lo largo de dicha década, el segundo, por la problemática que la deuda de varios países generó una mayor brecha entre países pobres y países ricos y el tercero, el surgimiento de nuevos actores internacionales tales como las ONG'S, las empresas transnacionales y otros actores locales como pueden ser los estados y municipios.

La dinámica de las relaciones internacionales durante el periodo de la Guerra Fría, marcó una pauta que generó modelos que se convirtieron tradicionales respecto al equilibrio del poder derivado de la política y la diplomacia de las grandes potencias. El fin de el bipolarismo significó, entre otras cosas, que las relaciones entre los países subdesarrollados y los industriales, se convirtieran en uno de los temas mas complejos y difíciles de fin del siglo XX.

En efecto, al desaparecer el conflicto ideológico-político y militar imperante durante el fin de la segunda posguerra, significó un desvanecimiento en todo incentivo para crear un esquema de cooperación distinto al experimentado y con claras tendencias para convertirse en un indiscutible fundamento en pro de una estructura internacional estable.

En este sentido, la cooperación internacional significó y significa una "forma de relación entre los países que no debía ser descartada, ni como práctica, ni como enfoque analítico, pese a las crecientes asimetrías que en la década anterior

(80's) parecían haber escindido la comunidad internacional en dos mundos irreconocibles"¹.

Asimismo y considerando antecedentes históricos como el verificado durante el periodo posterior de la 2ª Guerra Mundial, la cooperación internacional se convierte, en cada proceso de cambio estructural a nivel mundial, en un componente central en la reconstrucción de nuevos órdenes internacionales, que por ejemplo, en el caso tomado como referencia, derivó en el proyecto de las Naciones Unidas ó los Acuerdos de Bretton Woods por mencionar algunos.

Ahora bien, al inicio de la década de los 90's, surgió la necesidad de redefinir el papel de la cooperación internacional a fin de que este concepto no se viera reducido a meras acciones altruistas y por el contrario, representara una contribución a buscar una estabilidad internacional como base para integrar el naciente proceso de globalización e interdependencia detentados en el marco de las directrices definidas por las tendencias de la economía mundial.

Asimismo y ante el panorama internacional de ese momento, se requería que la definición de la cooperación internacional incluyera prácticas funcionales capaces de regular la práctica en la relación entre los países desiguales y no solamente al enfoque de las relaciones con las naciones industrializadas.

Es en este punto en donde la tarea de análisis del entorno internacional permite la convergencia de intereses tendientes a conocer, crear y adoptar mecanismos frescos en materia de cooperación internacional, capaces de formalizar posibilidades realistas para lograr relaciones armónicas y cooperativas entre los actores ricos y pobres del escenario internacional, anteponiendo alternativas a los esquemas rígidos tradicionales, aprovechando el fenómeno que representa la globalización de las economías de la apretada red de interacciones, originadora a su vez, de diversos intereses y tendiente a permitir, aunque pueda ser en apariencia, de una cierta igualdad entre las naciones.

Según Mario Ojeda, en el orden bipolar, la cooperación internacional fue concebida "como un mecanismo para transferir recursos de capital y conocimientos técnicos a los países pobres, a fin de ayudarlos a desarrollarse. . . la cooperación económica y técnica debería entonces ayudar primero, a generar desarrollo en los países pobres; segundo, a contribuir a la creación de sociedades mas justas y equitativas; tercero, a reducir la desigualdad entre los países ricos y los países pobres y cuarto, a generar la estabilidad interna de los países en general y a reducir las causas de la guerra. La cooperación económica internacional, tenía entonces, como fin último, la paz internacional"².

¹ Loeza, Soledad. Coord. La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual. El Colegio de México. México, 1ª edición 1994 pp. 12.

² Loeza, Soledad Op. Cit. Pp 18,19

Una vez concluido el equilibrio bipolar, algunos escenarios posibles en el contexto internacional reciente, en materia de cooperación internacional implican: "1) que se marcha hacia una multipolaridad en la que habrá un buen número de potencias de primer orden capaces de competir entre ellas, acompañadas por naciones intermedias y el grueso de los países no desarrollados, facilitando los flujos de cooperación; 2) que se está conduciendo a la conformación de nuevos grupos de poder, bloques de naciones, montados sobre cuestiones económico regionales que en su práctica podían reducir la cooperación internacional en su concepción global; 3) que al finalizar la Guerra Fría se manifestara una tendencia a liberar los gastos militares de las potencias en beneficio de los países pobres y en desarrollo y, 4) que los recursos así liberados podrían destinarse a programas de cooperación a fin de privilegiar a los antiguos países socialistas ayudándolos a transformar sus economías cerradas en economías de mercado"³.

Ante estas circunstancias, la Política Exterior de México ha considerado a la cooperación internacional como un medio idóneo para promover una distribución mas equitativa del bienestar; su estrategia propone frente a la recomposición del sistema internacional de la posguerra fría y fortalecer la voluntad de México en su decisión por participar en la globalización a través de la diversificación de las relaciones y el fomento de la cooperación internacional.

La cooperación internacional se convierte así en un instrumento fundamental de la Política Exterior, esta práctica se ha sustentado tradicionalmente a través de algunos criterios básicos como el mutuo entendimiento, el diálogo y la concertación entre los países para el logro de objetivos comunes y en la búsqueda de opciones que contribuyan a elevar los niveles de desarrollo nacional y a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos⁴.

Con estos antecedentes, la formulación de la política de cooperación internacional en México obedece a los siguientes factores: " 1) la ocurrencia de transformaciones estructurales de la realidad mundial, 2) a la profundización de procesos globales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico-tecnológico y la cultura durante las últimas dos décadas, 3) a los cambios en el orden nacional en términos de modelo de crecimiento económico al adoptar prácticas de liberación de comercio y la inversión; y en consideración a la reforma política que ha derivado en un avance en la vida democrática de México, lo que se traduce en una mayor actividad y participación de los diversos actores sociales y su vinculación con fenómenos transnacionales, que ejercen presiones y exigencias inéditas al servicio público"⁵.

En este sentido, la cooperación internacional representa un importante papel como catalizador de las relaciones del país con el exterior, ya que por medio de ella, se

³ Ibidem,

⁴ Lozoya, Jorge Alberto y otros. La Nueva política mexicana de cooperación internacional. SRE. México 1ª Edición 1999.

⁵ Lozoya, Jorge Alberto. Op. Cit.

aglutina una amplia gama de contenidos políticos, técnicos, culturales, etc., que forzosamente tienden a comprometer a numerosos actores, que se desempeñan interrelacionándose entre sí, con efectos irremisibles en las esferas internas y externas.

Asimismo, el fortalecimiento de la cooperación internacional como punto estratégico de la Política Exterior de México realizada actualmente, está directamente relacionado con el hecho de convertirse en un vehículo preferente que permita acceder al saber científico y técnico, a estimular el diálogo intercultural y propiciar un mejor conocimiento entre instituciones, organizaciones sociales e individuos comprometidos con el cambio social y global.

Ante este panorama, es necesario considerar las demandas que la sociedad mexicana requiere, lo anterior se traduce en buscar fórmulas que permitan aprovechar las oportunidades que el contexto mundial ofrece y que dichas características se traduzcan en beneficios directos a la población, a fin de consolidar la inserción de México en la dinámica internacional actual y futura.

En el plano nacional, existe un factor que día a día cobra más importancia y que exige ser considerado, ya que se encuentra estrechamente relacionado con la diversidad política que el país vive y que esta vinculado con su democratización; en efecto, cuanto mayor sea la participación de fuerzas políticas en la vida nacional, la diversidad de ideologías y de proyectos exigirá forzosamente de un mayor cuidado en el diseño de iniciativas a proponerse, especialmente en materia de política exterior, toda vez que las concepciones que de ésta se tiene se han venido transformando de manera súbita, en ocasiones de forma radical y crítica y en otras, con tendencias conciliadoras que procuran anteponer la negociación de intereses específicos. Esto además favorece el fortalecimiento y la consolidación de los nuevos actores locales, los que de una u otra forma van a buscar alternativas para su desarrollo en el exterior.

En efecto, hoy en día la presencia de actores políticos de diferentes partidos y su acceso al ejercicio del poder en los ámbitos federal, estatal y municipal ha puesto en marcha un proceso complejo en cuanto a estilos y formas de gobierno se refiere.

Lo anterior sin duda, ha generado que ciertas prácticas del ejercicio del poder se transformen adecuándose a los intereses y fines de los actores políticos, poniendo en evidencia, en algunas ocasiones viejos vicios, en otras resaltando considerables atrasos, ó bien, ratificando prácticas no escritas en el sistema político que se traducen en el uso de diferentes actos y herramientas que aseguren el control y aún la gobernabilidad.

Hasta aquí se ha desarrollado parcialmente el sustento que la práctica de la Política Exterior de México ha tenido que modificar para adecuarse a la transformación del ámbito externo mediante el uso de la cooperación internacional, sin embargo, al abordar el impacto que el ejercicio y acceso a la

democratización del país ha repercutido en el sistema político mexicano modificando su *statu quo* y obligándolo a evolucionar ante los nuevos esquemas de convivencia política verificados en los últimos años, diversas interrogantes han surgido.

Entre otras preguntas se encuentran las siguientes ¿Se encuentra el sistema político mexicano lo suficientemente maduro para transformarse y adecuarse a la realidad nacional e internacional? ¿Serán sus instituciones políticas, locales y nacionales, capaces de condensar sus diversos intereses particulares para proyectar un interés nacional que repercuta en un bienestar social en general y no solo en base al beneficio político de las mismas? En caso se que esta interrogante sea afirmativa, ¿Qué papel tendrá la Política Exterior para lograr ese interés nacional? ¿Cómo unificar los criterios para que se defina un rol específico de México en el exterior? ¿Qué papel jugarán los nuevos actores locales, estatales ó municipales, en la conformación de una Política Exterior integral?

Con la participación futura cada vez más activa de actores locales como los municipios en el exterior, ¿Se asegurará una base más equitativa en los programas de cooperación internacional en los cuales se integren esas dependencias? y finalmente, ¿Hasta que grado aceptarán los profesionales y analistas tradicionales de la Política Exterior de México, la participación activa de ámbitos locales como los municipios, en la creación de nuevos mecanismos de cooperación internacional? ¿Estamos preparados suficientemente los profesionales de las Relaciones Internacionales en México, para interpretar objetivamente la cada vez mayor participación de los actores locales en la conformación de un nuevo orden mundial?

Estas y otras interrogantes sin duda reflejan el momento de transición que México y sus habitantes vivimos, resulta claro que encontrar una respuesta precisa a cada una de las interrogantes sería una tarea por demás compleja, sin embargo se pueden realizar distintos ejercicios para buscar caminos que brinden luz suficiente para lograr consensos, y es solamente desde la óptica de análisis objetivos que esta labor puede ser verdaderamente productiva, este es el ánimo que guarda realizar esta investigación y por tanto su justificación.

A efecto de delimitación del estudio, se ha considerado adecuado echar mano de la experiencia laboral que hasta este momento he desarrollado, para buscar realizar una aportación lo suficientemente sustentada que pueda ser susceptible de participar en el debate nacional para conformar un interés nacional objetivo y alcanzable en el mediano plazo.

En consecuencia, cabe señalar que el interés por realizar la presente investigación, se despertó a raíz de las actividades desarrolladas en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México durante los años de 1998 y 1999 específicamente en el área cultural de la primera administración municipal emanada de un partido político distinto al que tradicionalmente gobernó la entidad.

Un factor importante a considerar, fue el hecho de que en aquella ocasión la oportunidad de laborar en esa administración municipal significó por una parte, asimilar rápidamente el nuevo estilo y forma de gobierno de las nuevas autoridades así como entender en su justa dimensión los objetivos particulares que se propusieron alcanzar y, por otro lado, representó la posibilidad de realizar las actividades encomendadas en el ámbito cultural de manera eficaz y eficiente.

Dentro de las tareas encomendadas se contempló una particularmente interesante, que consistió en desarrollar un Hermanamiento Municipal, para lo cual previamente habían identificado 4 candidatos: 2 brasileños, uno cubano y uno francés, los parámetros de selección, cabe aclarar, nunca estuvieron claramente definidos, solamente se presentaron.

De este modo, fue posible poner en práctica la experiencia previa aprendida laboralmente en dependencias del Ejecutivo Federal, específicamente en el área internacional de la Secretaría de Educación Pública y en la Embajada de la República Islámica de Irán en México.

Sin embargo, cabe resaltar que elaborar un plan de trabajo para lograr el Hermanamiento Municipal no fue tarea fácil, pues era la primera vez que tenía conocimiento sobre este tipo de acuerdos de cooperación amén de que la información sobre los mismos era sumamente escasa por no decir inexistente (característica que aún hoy prevalece) pues ni en la misma Secretaría de Relaciones Exteriores brindaron una orientación objetiva y específica; a lo anterior se tendría que añadir que aún las propias autoridades municipales no tenían una idea específica sobre los alcances y objetivos que este tipo de convenios les ofrecían.

Ante este panorama, el trabajo que se realizó consistió en principio, conocer sobre el tema, implementar un plan de trabajo, establecer los vínculos necesarios para darle vida al proyecto, conocer los límites y alcances que la iniciativa debería poseer, entre otras tantas; todo esto en medio del ambiente cotidiano que prevalece en la administración pública sea ésta federal, estatal ó municipal y que recurrentemente presenta la misma exigencia: el manejo idóneo del factor tiempo que siempre resulta insuficiente dada la urgencia del caso.

Durante el desarrollo de las actividades realizadas y ante la premura de entregar resultados, el trabajo se realizó y se pudo entregar una propuesta de Hermanamiento Municipal con el Municipio 10 de Octubre de Cuba, pues a final de cuentas fue el único que mostró algún interés y experiencia (ya se había hermanado con otros municipios de América Latina); sin embargo, ante un cambio laboral inesperado por mi parte, el convenio quedó prácticamente concluido, faltando solamente la ceremonia de firma del mismo, evento que sucedió posteriormente y que desafortunadamente no fue registrado en otro lugar mas que en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; por lo que hasta ahora no se le ha dado seguimiento al mismo.

Ante el desarrollo de estos hechos y contando con la reflexión que el tiempo nos invita siempre a realizar, fue que surgió el interés por hacer esta investigación, misma que se concibió como una oportunidad de reflexionar, analizar y proponer el estudio que se presenta ahora al lector.

Los factores personales que se tuvieron en cuenta, fueron principalmente aquellos que permitieran ofrecer una visión que pudiera aglutinar y exponer las inquietudes que motivaron hacer este trabajo basado en la experiencia; entre las que destacan; como internacionalista, la preocupación por comprender de la dinámica internacional contemporánea, sus antecedentes inmediatos desarrollo y perspectivas; como mexicano, el interés por asimilar la nada fácil transición política de México y la repercusión que este reacomodo de fuerzas internas tendrá en la proyección del país en el exterior, en expresar la importancia de diseñar un nuevo interés nacional y por consiguiente de una Política Exterior sustentada y objetiva en donde la cooperación internacional sea herramienta privilegiada.

Asimismo, y para ofrecer un estudio objetivo, se abordó el tema de los Hermanamientos Municipales, específicamente el caso de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, porque además de contar con la experiencia necesaria para su implementación, a lo largo del proceso intervinieron factores dignos de ser considerados ya que representó la oportunidad de comprobar que el proceso globalizador ya no es nunca mas una tendencia, sino una realidad que se puede matizar, especialmente si se utilizan los instrumentos de cooperación idóneos. El trabajar en una administración no tradicional (priista) permitió aprender que el sistema político mexicano inició su camino de transición y que el gobierno, sea dirigido por el partido político que sea, puede ser un factor de estabilidad y certidumbre siempre y cuando los principales actores políticos lleguen a acuerdos que antepongan el interés colectivo por el particular y estén dispuestos a trabajar conjuntamente.

Asimismo la experiencia laboral adquirida durante la realización del Hermanamiento Municipal objeto de estudio, permitió entender que los ámbitos locales como los municipios son, sin duda alguna nuevos actores en el concierto internacional cuyo protagonismo se ha ido incrementando notoriamente y que la tendencia es una mayor participación en las relaciones internacionales.

De igual manera, el trabajo realizado ayudó a identificar varias lagunas existentes tanto jurídicas como políticas, producto del casi total desconocimiento que existe sobre los Acuerdos Interinstitucionales, también proporcionó luz suficiente para anticipar que el uso de estos instrumentos jurídicos será cada vez mas frecuente, por lo que es necesario brindar una orientación específica a aquellas autoridades federales, estatales y municipales que deseen incorporar sus dependencias respectivas, a esto que ha recibido el nombre genérico de aldea global, dando a conocer sus alcances y límites.

En consideración a lo anterior, la **hipótesis** que el trabajo se ha planteado para definir su contenido es: *Si las transformaciones del contexto internacional y nacional sufridas durante la última década, representan factores que tienden a apoyar la práctica y desarrollo de la Política Exterior de México, principalmente en materia de cooperación internacional; entonces, ante estos fenómenos, los Acuerdos Interinstitucionales, contemplados en la Ley sobre Realización de Tratados de 1992, pueden representar, a través de su utilización, una herramienta que permita proponer la innovación del diseño y práctica de la Política Exterior de México y de la cooperación internacional, mediante la figura de los hermanamientos municipales.*

En este sentido, el presente proyecto busca generar una propuesta que permita aprovechar los esfuerzos que se han dado en el pasado, así como retomar y aplicar los instrumentos existentes, en el caso concreto de la Ley de Tratados de 1992, ya que esta norma jurídica representa una excelente herramienta para diseñar proyectos concretos en materia de acuerdos interinstitucionales (entre los que se ubican los hermanamientos municipales); mismos que abren la posibilidad de plantear alternativas importantes e innovadoras a diferentes instituciones de las tres esferas de gobierno, es decir, en el ámbito federal, estatal y municipal.

Ahora bien, el **objetivo general** de la presente investigación se dirige a *analizar la relevancia que la cooperación internacional representa para la Política Exterior de México; a efecto de realizar una propuesta que incorpore a los Acuerdos Interinstitucionales como una herramienta que coadyuve a la innovación de la Política Exterior, mediante la figura de los hermanamientos municipales, considerando el caso específico del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.*

Tomando en consideración lo anterior, esta investigación plantea una propuesta capaz de alcanzar dos **objetivos particulares** a su vez, el primero; relacionado con la naturaleza de los acuerdos interinstitucionales, contemplados en la referida Ley de Tratados, su difusión y procedimiento para realizarlos de manera objetiva, a través de un análisis sobre la relevancia que la cooperación internacional representa para México en materia de Política Exterior vinculando este hecho con las características del orden internacional imperante.

El segundo, tiene que ver con la importancia que día a día cobra el ámbito municipal de acuerdo a lo expuesto anteriormente, en materia de diversidad política interna y de la necesidad de crear mecanismos para que la creciente interdependencia de las relaciones internacionales beneficie directamente a los diferentes sectores sociales.

El planteamiento metodológico que se realizará incluye en el primer capítulo un análisis descriptivo de la relación histórica, entre la Política Exterior de México y la cooperación internacional durante el periodo de la Guerra Fría como antecedente inmediato a efecto de obtener una visión más clara acerca del impacto que la transformación del orden internacional verificado durante la década de los 90's, ha

causado en México tanto en su Política Exterior como en el contexto nacional ante el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos internos.

En el segundo capítulo, se describirá la definición y antecedentes jurídicos de los convenios interinstitucionales antes y a partir de la Ley de Tratados de 1992 así como su práctica; y se estudiará el marco jurídico del Municipio en México identificando en el caso específico del Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, las principales áreas político-administrativas que lo conforman.

Se ha estimado abordar el estudio del marco legal de los acuerdos interinstitucionales y del municipio en México, en un solo capítulo; toda vez que la legislación existente en estas materias constituye un punto de partida para conocer las limitaciones y alcances previstos en la ley a fin de sustentar debidamente los elementos necesarios para establecer un hermanamiento municipal.

En el tercer capítulo, se estudiará y describirá la proyección de los municipios a nivel internacional y la práctica de los hermanamientos municipales como agentes de internacionalización de éstos órganos político-administrativos locales, asimismo en este apartado se realizará una propuesta con los lineamientos y procedimientos necesarios para realizar un convenio de hermanamiento municipal.

En el último capítulo se analizarán las características del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México a efecto de identificar las áreas de interés que posee, y los sectores que representarían un factor idóneo para potencializar el beneficio de su sociedad, además de que se incluye un proyecto de hermanamiento municipal entre esta entidad mexiquense con su homólogo cubano, el municipio 10 de Octubre.

Cabe destacar nuevamente, que dicho proyecto fue creado en el año de 1999, y en su momento fue considerado simplemente como una propuesta; sin embargo al cambiar laboralmente de actividades, y con el paso del tiempo se supo posteriormente que dicha iniciativa había sido llevada a cabo por las autoridades locales aunque no se le dio un seguimiento al momento del cambio de administración municipal.

CAPITULO 1

"Lo importante no es lo que hicieron de nosotros, sino lo que nosotros hacemos con eso que hicieron de nosotros".

Jean Paul Sartre

1 DISEÑO Y PRACTICA DE LA POLITICA EXTERIOR Y DE LA COOPERACION INTERNACIONAL DE MEXICO.

1.1 Análisis del origen y causa de los principios básicos de la Política Exterior de México.

Realizar un estudio de la base de la Política Exterior como son sus principios rectores, ha sido motivo de innumerables trabajos a lo largo de la trayectoria histórica de México como país y como Estado-Nación; sin embargo, el espíritu que persigue este apartado no es el de repetir lo ya escrito sobre el tema, al contrario, busca retomar algunos elementos y conjugarlos entre sí, a efecto de obtener una visión que ayude a matizar el análisis y estudio futuro de materia tan compleja como lo es el diseño y ejercicio de la política exterior mexicana, principalmente en momentos de transición tan importantes que tanto México como el mundo viven hoy en día.

Sin embargo, es importante delimitar teóricamente el concepto de Política Exterior ya que una vez definido se podrá entender mejor la postura que la presente investigación sostendrá a lo largo de su desarrollo. De este modo, se empezará argumentando que la política exterior constituye un mecanismo importante para determinar el logro de los propósitos de una nación, de tal modo que su estudio adquiere una relevancia específica puesto que se trata de un instrumento que busca, en el exterior, elementos capaces de satisfacer las necesidades internas.

A decir de Rafael Velázquez Flores,⁶ una definición simple de la política exterior, consistiría en que se trata del conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales; aunque si se considera que la política exterior representa en sí misma un proceso altamente complejo que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí, se deriva una importante aseveración: la política exterior no puede ser considerada como una simple serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar, por el contrario se trata de un proceso determinado por distintas bases, diversos actores y varias condicionantes.

El principal fundamento de la política exterior debe ser el interés nacional. Aunque existen autores que señalan que no existe el interés nacional, ya que todas las sociedades son demasiado heterogéneas, asimismo otros autores argumentan que no existe un solo interés nacional, sino que hay varios intereses nacionales.

A pesar de ser un concepto muy controversial en términos teóricos, el interés nacional representa una herramienta analítica para el estudio de la política exterior y puede ser entendido como aquellas necesidades fundamentales que un Estado tiene para su propia existencia y funcionalidad.

⁶ Velázquez Flores, Rafael. *Características Contemporáneas de la Política Exterior de México*. Ensayo interno del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus Estado de México.

De este modo, se empezará argumentando que la política exterior constituye un mecanismo importante para determinar el logro de los propósitos de una nación, de tal modo que su estudio adquiere una relevancia específica puesto que se trata de un instrumento que busca, en el exterior, elementos capaces de satisfacer las necesidades internas.

En cuanto a los instrumentos de política exterior, éstos se delimitan como aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de objetivos concretos, en este caso los más comunes están representados por la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, el derecho internacional, las organizaciones internacionales, etc.

Entre los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior se encuentran las condicionantes externas e internas; de este modo, resulta importante comprender el hecho de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior.

A su vez, el ambiente internacional, la presión ejercida por otros Estados, el prestigio internacional, el número de organizaciones internacionales, el estado de derecho internacional, la distribución de la riqueza y el poder y el grado de interdependencia entre las naciones son los factores externos que en un momento dado influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior es la capacidad de negociación internacional ya que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que configuran dicha capacidad.

Los elementos internos que delinean la capacidad de negociación internacional pueden recaer en el poder militar, económico y tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales y la población, entre otros; en cuanto a los factores externos se contemplan: la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales y el desarrollo del derecho internacional, entre otros.

Finalmente, resulta importante señalar que la política exterior debe encontrar su principal motivación en las condiciones endógenas del Estado. No se trata de considerar que la política interna esté por encima de la externa, sino que ambas deben ostentar un carácter circular, esto es, que cuando las circunstancias lo ameriten, la política externa puede estar por encima de la política interna, pero la política interna puede, en un momento dado, tener supremacía sobre la externa. El

movimiento circular debe ser entendido entonces a que en un momento determinado una estará por encima de la otra, aunque la otra bien pudiera sobreponerse de acuerdo a las circunstancias; siempre considerando antes que nada, el interés de la nación.

Desde esta óptica, se deriva que desde la perspectiva del interés nacional, éste debe ser determinado por los factores internos y externos, considerando fundamentalmente que las necesidades internas deben de ser el principal motor de la política externa; por lo tanto, la política exterior debe establecer objetivos y estrategias concretas para la solución de un problema o para un fin determinado.

Asimismo es importante tener presente siempre que la política exterior está estrechamente ligada a la interna porque ambas pertenecen a la política general del Estado. Sin embargo, existen algunos elementos que las hacen ser diferentes ya que la política externa se dirige a un ambiente heterogéneo y no tiene poder coercitivo para alcanzar sus objetivos, en tanto que la interna se orienta a un entorno más homogéneo y cuenta con mecanismos coercitivos para hacer cumplir sus normas. Sin embargo, ambas deben ser congruentes y coherentes ya que las dos se tienen que apoyar reciprocamente.

De este modo, se partirá de la noción de que la Política Exterior, ha sido un "instrumento fundamental para la preservación y fortalecimiento de la soberanía nacional"⁷; sin embargo, es precisamente en el término "soberanía nacional" en donde se buscará profundizar la reflexión que permita explicar mejor el vínculo entre dicho concepto y la política exterior.

Indudablemente los principios vigentes consagrados a nivel constitucional desde 1987 en materia de política exterior, y que obviamente se han convertido en el pilar fundamental del quehacer diplomático mexicano, se encuentran íntimamente ligados con la soberanía nacional y su defensa, toda vez que la autodeterminación de los pueblos; la no intervención en los asuntos internos de los estados; la solución pacífica de controversias; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, representan en sí mismos un reflejo preciso de la historia de este país, de su vecindad con una potencia mundial y de la relevancia de su posición geográfica.

Ahora bien, esta relación soberanía-política exterior, va a surgir precisamente durante el proceso de emancipación de México como República ante la metrópoli que representó España durante el periodo colonial hasta el principio del siglo XIX; sin embargo, cabe destacar que este vínculo obedeció principalmente a intereses políticos internos más que al diseño de objetivos claros y específicos, que permitieran promover y difundir las relaciones internacionales de México como naciente país independiente con los demás actores mundiales de ese momento.

⁷ Malcolm Baker Santa Cruz, Jorge. *La Política Exterior como Instrumento para la preservación de la Seguridad Nacional*. Cuadernos de Política Internacional/59, IMRED-SRE, 1ª edición México 1992. Pp. 57.

Lo anterior obtiene sustento, si se analiza la evolución de la política exterior de México y principalmente de su concepción, a través de las diferentes etapas históricas⁸. De este modo, al obtener México su independencia, el interés político interno se convirtió en una preocupación por sobrevivir como estado independiente, asumiendo una relación que podría definirse como soberanía igual a supervivencia.

Ante la política expansionista de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX, este interés interno, se transformaría en una preocupación por preservar el territorio, por lo que la soberanía bien podría significar integridad territorial.

Asimismo, durante el proceso de expansionismo económico de las potencias vigentes durante la segunda mitad del siglo XIX, los intereses políticos internos mexicanos fincaron su principal preocupación en evitar que el elemento económico-comercial se convirtiera en un factor de intromisión política, transformándose la concepción de soberanía y su defensa en autodeterminación y no intervención.

Continuando con este esbozo histórico, a principios del siglo XX durante el proceso posterior al movimiento armado que significó la Revolución Mexicana, cuando los mencionados intereses políticos internos, aportarán la visión de que la soberanía se tradujera como la defensa de las reformas que produjo este movimiento, pugnando por que la política exterior fuera un instrumento de defensa de dicho fenómeno social y de las instituciones emanadas del mismo.

Para explicar lo anterior se pueden señalar una serie de ejemplos entre los que destacan los siguientes: los pronunciamientos del presidente Venustiano Carranza sobre la no intervención, conocidos como la Doctrina Carranza; las disposiciones contenidas en la Constitución mexicana de 1917 (en especial el establecimiento de la autoridad del Estado sobre los derechos del suelo y subsuelo contenido en el artículo 27). Asociado con los regímenes posrevolucionarios, la Doctrina Estrada, que denuncia el uso del reconocimiento diplomático de los gobiernos como instrumento de intervención política; representa en sí misma, la aplicación de un interés interno de amplio impacto en el uso de la política exterior para defender una de las instituciones más importantes creadas después de el movimiento armado: el gobierno revolucionario.

No va a ser sino hasta la Segunda Guerra Mundial, que es cuando ante esta coyuntura internacional los Estados Unidos mediante una política de colaboración con México, reconocerá a las instituciones y gobiernos emanados bajo los postulados "revolucionarios"; lo anterior se puede sustentar mejor si se retoman las palabras de Blanca Torres, cuando afirma que:

⁸ Para mas información a este respecto, ver Ojeda Mario. *Alcances y límites de la Política Exterior de México*. El Colegio de México, 1ª edición. México 1976. Asimismo se convierte en un excelente instrumento para dar un seguimiento preciso en la materia, la obra publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México. 175 Años de Historia* 4 tomos.

“La reconciliación trascendió la frontera nacional, pues con el fin del radicalismo gubernamental –*vivenciado durante el cardenismo*– y con la participación mexicana en la Segunda Guerra Mundial en el bando aliado se resolvieron las desavenencias con Estados Unidos, estableciéndose a partir de entonces cordiales relaciones diplomáticas a pesar de los conflictos cotidianos que pueden tener países fronterizos con una historia llena de reclamos y con enormes diferencias en cuanto a riqueza y poderío. La relación con el vecino del norte y la Segunda Guerra Mundial influyó en la mejoría económica del país, lo que se tradujo en empleos y salarios para los obreros y en exportación de productos agropecuarios mexicanos para el mercado norteamericano”.⁹

Como se puede observar en este breve recuento, surge a la vista el impacto que en materia de política exterior, han tenido aquellos elementos representativos de la política interna, sus actores y su visión política de acuerdo al momento histórico que les correspondió vivir, las circunstancias propias de cada periodo, así como la conjugación de elementos específicos determinantes para justificar las actitudes y acciones asumidas ante los diferentes eventos históricos anteriormente mencionados.

Desde esta óptica, ¿es la relación soberanía-política exterior, producto de un modelo o proyecto de Estado Nación plenamente definido con anterioridad? ó bien, esta relación conceptual, ¿a estado siempre sostenida desde una perspectiva defensiva, sin que esta situación permitiera definir un proyecto propio de difusión activa de otros intereses distintos a los meramente defensivos hacia el exterior?

1.1.1. Características de la relación entre la Política Interna y Exterior de México.

Como posible respuesta a dichas interrogantes, bien vale la pena revisar la relación política interna con la política externa, y para tal efecto no basta detenerse en el análisis con la sola explicación que las teorías jurídicas monista o dualista, otorgan a este respecto; mas bien se abordará esta reflexión a partir de la importancia de la elites políticas gobernantes en México y su impacto en el diseño y ejercicio de la política exterior nacional¹⁰.

⁹ Torres, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial, El Colegio de México, 1ª edición. México 1979 (las cursivas son mías).

¹⁰ Algunas publicaciones sobre esta relación entre la política interna y externa y que resultan útiles en la profundización del tema son descritas en la obra de Garza Elizondo, Humberto. *Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México*. El Colegio de México 1ª edición México 1986; principalmente las aportaciones de Heredia, Blanca. *La relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual. El caso de México*, pp 115-133 y el ensayo de Reyes, Mauricio. *Política Interna y Política Exterior en México desde 1950 hasta 1964*, pp. 135-166.

Para este fin, resulta innegable el hecho de que la tradición política mexicana, ha estado ligada con una particular visión del ejercicio del poder, asumido éste con un claro matiz personalista, en algunas ocasiones autoritario, en otras paternalista, o bien como un punto de fusión de diversas alianzas sociales, de acuerdo al momento histórico.¹¹

Ahora bien y para los fines de este trabajo, se centrará la atención en el peso que representó la figura del presidencialismo vivido durante la mayor parte del siglo XX.

Sin duda el sistema político gravitaba con todo su peso en el Presidente de la República que, desde el periodo de Lázaro Cárdenas, era ungido cada seis años. El Presidente era el promotor de las reformas, el dirigente máximo del partido hegemónico, el árbitro decisivo en los conflictos políticos, jefe de Estado y la Cabeza de la Nación, esta concentración del poder estaba justificada por un sistema hiperpersonalizado.

Al ser el Presidente de la República el líder natural del partido hegemónico, y por ende de su contrapeso político principal que resultaba ser el Congreso de la Unión; es claro comprender el hecho de que el diseño de la política exterior, descansó bastantes veces en la visión personal que del mundo tenía el ocupante de la silla presidencial en turno, en donde se imprimía el estilo personal de relacionarse con el exterior y utilizando los principios tradicionales de la política exterior de acuerdo a la conveniencia de las circunstancias, pero que sin duda, resultaron ser un límite para normar y controlar la conducta de México en el entorno internacional.

A través de esta relación del ejercicio del poder con la actividad nacional en cuestiones internacionales; desde hace ya algún tiempo, la política exterior de México ha sido objeto de múltiples adjetivos, entre los que se incluyen, defensiva, pasiva, jurídicista, activa, pragmática, reactiva, etc. Estas corrientes analíticas parecen querer fraccionar el quehacer de la política exterior en compartimentos aislados determinados, ya sea por circunstancias históricas como las mencionadas líneas arriba, o bien por lo que don Daniel Cosío Villegas llamaba "el estilo personal de gobernar".

Al mismo tiempo, otra importante corriente de analistas reivindica unilateral y exclusivamente la política de principios consignada en el artículo 89 constitucional provocando, según parece ser, una especie de parálisis analítica que ya no responde a los imperativos que imponen las relaciones internacionales de la actualidad. De esta manera, el análisis y las acciones de política exterior, bien

¹¹ Para una mayor información del tema, la bibliografía existente es vasta, para un análisis del siglo XIX un texto útil lo representa la obra de Krauze, Enrique. *Un Siglo de Caudillos* Editorial Alfaguara México; para analizar el periodo del siglo XX, la obra de Cosío Villegas, Daniel sobre *El sistema político mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1972; *El estilo personal de gobernar 1898-1976*. Ediciones Joaquín Mortiz 1974 y *La sucesión presidencial*. Ediciones Joaquín Mortiz 1975. Asimismo un texto que analiza la centralización del poder en México en el plano político es el de Castañeda, Jorge G. *La Herencia*, editorial Extra Alfaguara, México 1999.

podían dirigirse hacia un debate caracterizado por la conjugación de un principismo *versus* pragmatismo.

Al parecer, en estos marcos interpretativos, se presenta una irreconciliable relación entre los principios y la acción realista en determinados momentos históricos, lo anterior quiere decir que el modelo instaurado después de la Revolución Mexicana está agotado, lo que abre la posibilidad para transformar la definición de un nuevo esquema conceptual para la Política Exterior del país.

Sin duda, la actividad de México en el exterior se desarrolló conforme a una ideología nacional, matizada por esa pesada figura del presidencialismo ya mencionada, que emergió de un movimiento revolucionario que dio origen a una tradición, esta concepción de continuar, podría conducir a una ruptura entre el discurso y las acciones.

La permanencia por más de 50 años de una sociedad centrada en el desarrollo del mercado interno, en la intervención del Estado como guía del desarrollo económico y en la exaltación del nacionalismo como mecanismo defensivo ante el exterior; principalmente hacia Estados Unidos, fueron el sustento de una concepción de la soberanía nacional acorde con los tiempos; en otras palabras, la utilización por ejemplo, del artículo 27 constitucional referente a la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio, conjugado con la renuncia a la protección diplomática por parte de extranjeros hacia sus gobiernos y la obligación de someterse a los tribunales nacionales en caso de controversia, se puede considerar como una expresión de defensa de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y como un rechazo claro a intereses intervencionistas.

Bajo este esquema, los diferentes gobiernos emanados de la Revolución mantuvieron una línea muy clara en su relación con el exterior: al tiempo que buscaba una inserción menos desequilibrada con la economía internacional, se pretendió mantener espacios de negociación, a través de la vía jurídica consolidando los principios de política exterior a nivel constitucional, lo anterior se traduce en el hecho de que la no intervención y la autodeterminación de los pueblos se convirtieron entonces, en elementos importantes de consenso interno permitiendo actuar en el escenario internacional de manera pragmática.

Ahora bien, ¿Será posible pretender que la política exterior de México siga fundamentándose en los mismos parámetros de hace veinte, treinta o cincuenta años atrás? La soberanía nacional es sin duda, parte constitutiva del Estado y renunciar a su ejercicio bajo el argumento de que la globalización ha erosionado al Estado-nación es reconocer la imposibilidad de desplegar cualquier respuesta de carácter nacional.

La soberanía nunca podrá ser un valor absoluto, la capacidad de autogobernarse y dictar las normas fundamentales de la vida nacional siempre ha estado sujeto a presiones e intereses ya sea de carácter económico, político o territorial. En este

sentido, el ejercicio de la soberanía siempre ha implicado negociación y nunca autarquía, principalmente en el plano interior.

Si en el siglo XIX la defensa de la soberanía nacional se vinculó con la constitución del Estado mexicano y la defensa del territorio nacional, como ya se mencionó, y si durante el periodo posrevolucionario la soberanía implicó la defensa de los postulados emanados de ese movimiento social ejemplificados por la reivindicación de los recursos naturales para uso de los mexicanos, hoy en día, se tendrá que perfilar cuál es el sentido central del ejercicio de la soberanía y, por ende de la política exterior.

Ante tales circunstancias, cabe hacer mención que política interna de México; a través de la experiencia histórica de sus diversos actores principales, orientó el diseño de una política exterior, hacia una tendencia pasiva y aislacionista ya que "la experiencia histórica sufrida por México en materia de intervención extranjera, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como los principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica de la no intervención con el aislacionismo, pensándose tal vez, ingenuamente que la mejor forma de evitar intromisiones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse mezclado en asuntos extranjeros"¹².

Si en algún momento de la historia mexicana del siglo XX, hubo temas internos prácticamente intocables para el exterior; como la democracia, la defensa de los derechos humanos, el medio ambiente, etc; hoy día esos temas resultan tanto o más determinantes que los asuntos económicos, considerando que la actual agenda internacional los incluye demandando asimismo, una capacidad de respuesta mas integral de parte de sociedades más abiertas, capacitadas y participativas que las de antaño.

Los principios de la no intervención en los asuntos internos y de la autodeterminación de los pueblos continúan sin duda, válidos a condición de que ello no implique el mantenimiento de una estructura de poder cerrada y antidemocrática. Podría argumentarse que si históricamente México ha sido objeto de múltiples presiones e intromisiones del exterior, con toda seguridad lo seguirá siendo en el futuro.

Una política exterior abierta tanto en el terreno económico como político, ocasionaría una mayor vulnerabilidad para el país; lo cierto es que esa vulnerabilidad existe, lo cierto también es que negarse a admitir la transparencia en cuestiones como la democracia, los derechos humanos o el combate al narcotráfico, ubican a México en una situación conflictiva con el exterior y, sobre todo, exponen a la luz pública contradicciones que en nada benefician ni a la imagen ni a las posibilidades de negociación con otros actores internacionales.

¹² Ojeda Gómez, Mario. "La Nueva Política de México hacia América Latina" en *México y América Latina: la Nueva Política Exterior*. Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1ª edición México 1974. Pp. 4

El presenciar el fin de un modelo posrevolucionario, no implica otorgar una calificación o descalificación de la política exterior de acuerdo a su pragmatismo o principismo; si implica sin embargo, trabajar en un nuevo aparato conceptual que no caiga en la banalidad de descalificar lo que ha sido una historia respetada y respetable; que contenga objetivos y propósitos claros, que no abdique a las funciones sustantivas del Estado pero que además, procure responder al hecho de que la soberanía nacional se fortalece en la medida de que las diferencias se dirimen con la transparencia interna y en la que los consensos constituyen una excelente base para fortalecer la capacidad de negociación con el exterior. En otras palabras, redefinir la relación entre la política interna con la externa.

1.2 Desarrollo de la Cooperación Internacional y la Política Exterior de México durante el periodo bipolar.

El fin de la Segunda Guerra Mundial, representó un cambio estructural en la distribución del poder internacional al erigirse los Estados Unidos por un lado, y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) por otro; como potencias ante la reducción en la participación de otros actores de la escena internacional, principalmente los países afectados por la guerra.

Este periodo tuvo como resultado, una tendencia a la concentración de la fuerza político-militar en dos grandes polos así como la natural concentración del poder económico tanto en los Estados Unidos y de la URSS y sus respectivas zonas de influencia.

Ahora bien, cabe hacer mención de que la Guerra Fría significó, tanto para la práctica de la Política Exterior de México como para el mantenimiento de las relaciones internacionales del periodo comprendido entre 1948-1989¹³, el eje central de desarrollo de las actividades diplomáticas; ya que de acuerdo con Mario Ojeda, la Guerra Fría fue "...el fenómeno en el cual se centra una competencia inicialmente de carácter político y económico y después en el campo armamentista entre Estados Unidos y la URSS, esta competencia descansó en una carrera de implemento de alta tecnología en las armas nucleares como factor de intimidación de una parte hacia la otra, con el objeto de sustentar los enfoques ideológicos que tanto Estados Unidos y la URSS detentaban para sí mismos y sus respectivas esferas de influencia"¹⁴.

Asimismo Jorge Montaña en su artículo "*Las mutaciones contemporáneas en las relaciones Internacionales*", define la Guerra Fría como "...un diferendo prolongado, condicionado por la forma en que concluyeron las hostilidades en Europa en 1945, que se manifestó ideológica y geopolíticamente, en campos rivales dominados por dos superpotencias, lo que generó un sinnúmero de conflictos armados en los cuales nunca se enfrentaron directamente los poderes hegemónicos. Es evidente que más allá de consideraciones estratégicas, el

¹³ Para efecto de justificación del año de inicio de este periodo ver el Anexo 1.

¹⁴ Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la Política Exterior de México*. pp. 16.

conflicto de la Guerra Fría se alimentaba de concepciones ideológicas diametralmente opuestas acerca de la organización social y económica del Estado”.

Al establecerse un orden mundial dividido en dos campos únicamente, no solo significó la disminución en la capacidad de acción de otros países; sino que se limitó definitivamente cualquier posibilidad de instrumentar algún tipo de política exterior y de mecanismos de cooperación internacional ajenas a este esquema de equilibrio.

En materia de cooperación internacional, lo anterior marcó la pauta para que países débiles y sin influencia real en las decisiones de política internacional, entre los que se encontraba México; practicaran medidas por medio de las cuales pudieran obtener algún beneficio buscando por otra parte, ser objeto de programas de ayuda en los ámbitos comerciales y económicos.

Ahora bien, en los términos de la cooperación con el exterior, México definió claramente su posición internacional inclinando su balanza hacia el lado de la potencia hegemónica de occidente, así lo demuestran las declaraciones del Presidente Miguel Alemán Valdés, en ocasión de su primer informe de gobierno en 1947 donde manifestó: “En el terreno de la colaboración continental hemos continuado aportando nuestra adhesión calurosa a todo lo que tiende a robustecer los lazos que ligan, en una unión pacífica y constructiva a las repúblicas del hemisferio occidental”¹⁵.

Esta definición involucró tres circunstancias fundamentales, que posteriormente se convirtieron en los ejes principales del discurso político nacional para mantener al partido hegemónico en el poder; la primera se relaciona con el hecho de que con esta posición internacional, México garantizaba el desarrollo económico alcanzado mediante la capacidad negociar y obtener programas específicos, suscritos para fomentar el crecimiento del país; la segunda se fundaba en la necesidad de que el adelanto y progreso de México no fuera interrumpido y, finalmente, la certeza de que los regímenes futuros tendrían, conforme pasara el tiempo, que enfrentar una situación mundial cada vez más tensa bajo el contexto bipolar.¹⁶

Ya hacia 1958, Adolfo López Mateos, al asumir la presidencia, manifestó el papel que la cooperación internacional y la política exterior nacional tendrían que desempeñar para impulsar la industrialización y el desarrollo económico nacional, al declarar que: “Nuestra política exterior ha correspondido a nuestra evolución interna; la ratificamos y repetimos que se convertirá en instrumento de nuestro desarrollo general... el programa de nuestra acción ha seguido con igual firmeza desde el día en que nos asociamos a las potencias democráticas del mundo, para ofrecer a todos los pueblos la posibilidad de alcanzar una vida libre de las tiranías, del temor y de la injusticia. Para nosotros el ideal de cooperación internacional

¹⁵ SRE *Las Relaciones Internacionales de México 1935-1956 (a través de los mensajes presidenciales)*. Archivo Histórico Diplomático Mexicano 2ª serie No. 9. 1ª edición México 1957 pp. 98

¹⁶ SRE *Las Relaciones* Op. Cit. Pp. 114.

sigue y seguirá siendo el de una ayuda mutua contra esos enemigos comunes del género humano¹⁷.

Mas adelante hacia fines de los 60's y principios de los 70's, la política exterior mexicana asumió el papel de gestora del crecimiento económico del país, esta función derivó en una estrategia de desarrollo económico que provocó, en mayor escala, una fuerte tendencia a la dependencia exterior al asumir la cooperación internacional una alternativa para lograr tal desarrollo económico.

Hacia 1970, los fundamentos de carácter político y económico en los que se venía apoyando la política exterior, estaban entrando en crisis. El sistema político había perdido legitimidad y la estabilidad política se vio alterada después de mas de 30 años de paz social ininterrumpida. Asimismo, el sector externo de la economía enfrentaba una situación crítica debido a que el permanente déficit de la balanza comercial se acentuó además de que el país entró en el círculo vicioso del endeudamiento externo.

Durante el gobierno de Luis Echeverría se trató de rectificar el rumbo del país, ya que se buscó fomentar en el plano interno la tolerancia ideológica y se trató de encontrar una solución política a los problemas derivados de las demandas sociales.¹⁸.

Bajo este contexto, la política exterior sufrió un cambio con el fin de ajustarse a los intereses internos, se hizo mas dinámica y comprometida con los países en desarrollo; y se condujo bajo un matiz ideológico de izquierda, mas que hacia una apertura generalizada, no obstante que se profesó un pluralismo de ideas.

Dicho cambio, constituyó el cambio mas significativo en materia de cooperación internacional ya que pretendió sacar a México de su secular aislamiento.

Sin embargo, con estas medidas políticas y de cooperación internacional; no se establecieron las bases estructurales económicas en donde descansara la capacidad de negociación a largo plazo a fin de ejercer una política exterior mas independiente y acorde con el interés nacional básico. La crisis del sector externo de la economía, se profundizó y aunado a esto las bases económicas de negociación internacional se contrajeron en vez de ensancharse.

Por otra parte y ante el contexto de mutua amenaza entre las dos potencias hegemónicas, los Estados Unidos, bajo la premisa de su propia seguridad nacional¹⁹, afirmaron su influencia en el continente consolidando su sistema defensivo a través de diversos acuerdos bilaterales y multilaterales.

¹⁷ SRE. Las Relaciones Internacionales de México a través de los Informes Presidenciales 1957-1971. 2ª serie No. 20 archivo Histórico Diplomático Mexicano. 1ª edición México 1972. Pp 7-8.

¹⁸ Ojeda, Mario Op. Cit. Pp. 4-5

¹⁹ El tema de la seguridad nacional, fue abordado desde diferentes enfoques teóricos, para efectos del presente trabajo no se desarrollarán debido a la amplitud que implica. Sin embargo, la bibliografía existente relacionada con la aplicación de esta teoría en América Latina ha sido abundante, algunas obras que pueden

La primer estrategia de los Estados Unidos, se basó en un intento por detener y limitar la expansión del comunismo mediante un sistema político-militar de "contención".

A esta estrategia le siguió otra conceptualizada como "represalia masiva", consistente en la utilización del factor que representaba el armamento nuclear.

La llegada de Kennedy al poder a inicios de los 60's, significó una nueva estrategia para la guerra fría denominada "disuasión múltiple (multideterrence), concebida como un mecanismo capaz de solucionar conflictos menores de la amenaza de una guerra nuclear total, para esto, militarmente los Estados Unidos debían convertirse en una potencia militar múltiple, con la capacidad de contrarrestar acciones enemigas de diferente intensidad a través de una jerarquización piramidal capaz de ir detonando poco a poco los conflictos antes de llegar al extremo de la guerra nuclear total, esta estrategia estaba diseñada para emplearse no solo en el área militar, sino aún en los campos económicos e ideológicos.

Ante el escenario del triunfo de la Revolución Cubana (se ha estimado pertinente hacer mención de este fenómeno, ya que involucró directamente a México en términos de geopolítica, y porque representó un verdadero reto a la política exterior mexicana para establecer un equilibrio en la región) esta última estrategia se vio activada para el caso latinoamericano, a través de la "Alianza para el Progreso", acción que descansó en la base de la cooperación económica a cambio de la cooperación política en principio, pero que representaba un interés por parte de los Estados Unidos: la garantía de estabilidad política interna a través del combate de todo peligro de subversión en cada país del área; además de reformas económicas y sociales.

Hacia fines del decenio de los 60's, cuando se percibió que el peligro de la revolución masiva en América Latina se había atenuado debido a que el gobierno de Castro dejó de apoyar los movimientos guerrilleros y, por otra parte, la guerra fría empezó a decaer en todo el globo, los Estados Unidos dejaron morir por sí sola la Alianza para el Progreso.²⁰

Lo anterior representó la base estratégica de los Estados Unidos para hacer frente al sistema bipolar, sin embargo estas estrategias se sustentaron en una política militar que consideró, en términos estratégicos, un área comprendida entre el Polo

profundizar el estudio son: Lechner, Norbert. *Estado y política en América Latina*. Siglo XXI editores 5ª edición. México 1988, principalmente el ensayo de O'Donnell, Guillermo. *Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina*; Malcolm Baker, Jorge. Op. Cit; González Casanova. *Los militares y la política en América Latina*. Editorial Océano. 1ª edición México 1988; Aguayo Quezada Sergio y otros. *México y Estados Unidos: En busca de la seguridad*. Siglo XXI editores 1ª edición. México 1990; del mismo autor, *Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990*; Kissinger, Henry A.. *Política exterior americana*. Plaza & Janés editores 1ª edición España 1971; Lozoya, Jorge Alberto. *El Ejército Mexicano*. El Colegio de México Serie Jornadas 65 2ª edición co corregida y aumentada. México 1976.

²⁰ Ojeda, M. Op. Cit pp. 40-41.

Norte, el estrecho de Bering, las Islas Hawaianas, el Canal de Panamá, las Islas del Caribe y Groelandia; como zona de máxima seguridad. El territorio mexicano se encontró así en su totalidad inscrito en esta zona; los Estados Unidos, pudieron de esta manera, establecer sus bases militares en el Canal de Panamá, California y Texas, significando para México vivir bajo este puente atómico.²¹

1.2.1 Proceso de consolidación de la Política Exterior de México en el contexto de la Guerra Fría.

Ante este panorama, la política exterior de México vivenció un cambio nuevamente respecto a su ejecución ya que al fin de la 2ª Guerra Mundial, y ante el nuevo espíritu de cooperación promovido por los Estados Unidos, reflejado en el sistema interamericano; la principal preocupación de carácter externo, fue la de no dejarse arrastrar por el vecino del norte hacia sus aventuras derivadas de su participación en la guerra fría, además de que los Estados Unidos no convirtieran los acuerdos suscritos en Latinoamérica como un instrumento de política exterior propia.

Durante el tiempo que el fenómeno de guerra fría estuvo limitado a otros continentes, la política exterior mexicana, como ya se mencionó; fungió el papel de promotora del crecimiento económico del país al fomentar una imagen de estabilidad y progreso, garantes estos, para atraer la inversión y generar niveles de confianza en las instituciones internacionales de crédito, además de participar como herramienta de negociación para el fomento de las exportaciones y la apertura de nuevos mercados.

Sin embargo, la Revolución Cubana, insertó de golpe a la región en el contexto de guerra fría, es en este momento cuando la política exterior de México asumió una actitud defensiva, a efecto de evitar la importación al país de dicho conflicto, además de lograr que sus principios históricos –reconocimiento de la autodeterminación y la no intervención-, no fueran sacrificados en aras de una lucha colectiva contra la subversión interna, generada por la proliferación de las ideologías de izquierda.²²

Durante este periodo, bastante crítico para la región latinoamericana, la Política Exterior de México tuvo que considerar diversos factores para que se ejecutara de la mejor manera. Por un lado, las posiciones adoptadas por el gobierno tuvieron que considerar algunos factores internos (la postura de los empresarios mexicanos, la actividad de los grupos de derecha contra el comunismo, así como la presencia de diversas fuerzas de izquierda agrupadas en el Movimiento de Liberación Nacional, en la que destacaba la figura del ex presidente Lázaro Cárdenas), además de asegurar la estabilidad de la relación bilateral con los Estados Unidos, procurando asimismo no proceder contra los principios rectores y defendidos abiertamente.

²¹ Lozoya, J. A. Op. Cit pp. 99-100.

²² Pellicer de Brody, Olga. México y la revolución cubana, El Colegio de México 1ª edición México 1972.

A partir de un análisis de los pronunciamientos y decisiones del gobierno mexicano durante este periodo, se pueden identificar señales tendientes a conciliar los diferentes factores recurrentes tanto en el plano interno como externo.

De esta manera, se puede presumir que en la Reunión de Punta del Este de 1962, cuando el gobierno mexicano apoya la condena del régimen cubano emitida por la OEA, se buscaba tranquilizar a los empresarios al marcar diferencias ideológicas con la revolución cubana; ya que en su discurso, el Canciller mexicano Manuel Tello recalcó la identificación de su gobierno con las libertades económicas y el respeto a la propiedad privada.

En contraste, ante la resolución de la OEA de 1964 que pedía el rompimiento de relaciones con Cuba, y la postura polémica de México de no acatar esta determinación, se reflejó la voluntad gubernamental de mantenerse fiel al principio de no intervención, porque así le convenía para el manejo de sus relaciones con Estados Unidos, ya que el contexto macroeconómico fue un factor determinante para enfrentar las presiones internas, cabe recordar que durante este periodo, el gobierno enfrentó una situación de crisis al caer los niveles de inversión; sin embargo quedó patente el peso de los grupos de interés internos que incrementaron su presencia.

A este respecto, se puede obtener otra lectura de los hechos, ya que la política exterior de México sustentada durante el periodo de guerra fría, pudo practicarse con base a sus principios tradicionales – la no intervención y autodeterminación de los pueblos –, pero, ¿qué elementos o circunstancias permitieron esta práctica en un momento en que las circunstancias obligaban a tomar partido en este caso por los intereses de los Estados Unidos sin que se recibiera un “castigo” por parte de esa potencia?

Como una posible respuesta a esta interrogante, se buscará obtener elementos que la sustenten desde una perspectiva analítica de las circunstancias internas del momento; para este fin, cabe recordar que el sistema político mexicano, controlado por el partido en el poder y su complejo esquema corporativista, se encontraba plenamente identificado con los postulados estadounidenses de libertad, justicia y cooperación.

Esta actitud se ve reflejada en los apartados relativos a las relaciones internacionales de México incluidos en los informes presidenciales del periodo del presidente Adolfo López Mateos, prácticamente en todos los que rindió, en los cuales señalaba claramente la tendencia por cooperar contra los “enemigos comunes del género humano”²³.

De este modo, al asegurar que en México el comunismo no podría tener éxito, debido al control político ejercido por el PRI, los Estados Unidos bien pudieron aceptar la participación de México en el contexto internacional con cierta

²³. SRE Las Relaciones Internacionales de México 1957-1971, Op. Cit. Pp. 8.

autonomía, ya que al interior estaban garantizados sus intereses de contención de cualquier acceso de la ideología de izquierda al poder.

Además, no hay que perder de vista que si bien es cierto que México se desempeñó en el contexto mundial de ese entonces; con cierta autonomía, esta circunstancia se debió principalmente a que en la práctica, el discurso hacia el exterior tuvo como factor predominante el enfoque jurídico-normativo, el cual se interesaba más en destacar elementos de derecho internacional.

Dicho enfoque jurídico-normativo se dirigió principalmente a revisar e incluso intervenir en la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),²⁴ en temas relacionados con las preocupaciones tradicionales de México en temas como la seguridad colectiva; el colonialismo; las obligaciones y derechos de los Estados; el principio de la universalidad en la admisión de nuevos miembros en el organismo y el desarrollo de una auténtica comunidad internacional basada en principios jurídicos de convivencia.

Asimismo este tipo de enfoque también se ocupó por resaltar aquellos postulados jurídico-históricos como la no intervención, la autodeterminación; la independencia en las relaciones internacionales; el pacifismo; la vigencia de los mecanismos de organización internacional y el desarme mundial.²⁵

De este modo, el papel en la política exterior de México, ante el poderío del vecino del norte y ante la complejidad del sistema internacional de ese momento, siempre encontró puerto seguro recurriendo al derecho internacional aunque paradójicamente se esforzara por defender el "deber ser" y no "el ser".

No hay que perder de vista que diferentes estudios sobre la política exterior mexicana del siglo XX; han aceptado que la postura de México ante el mundo; durante el periodo de 1940 a 1970, fue prácticamente pasiva; lo anterior es comprensible si se tiene conciencia clara de la posición del país en la esfera geopolítica que le tocó vivir.

Lo anterior podría significar que la libre participación de México en materia de política exterior, y la consecuente defensa de sus postulados tradicionales no afectaban mas allá del discurso, los intereses estadounidenses; sin embargo, esta "autonomía " hacia el exterior bien se pudo traducir en una antidemocratización mexicana al interior, ya que cualquier tipo de oposición al régimen del partido en el poder, fue anulada y sus aspiraciones por acceder al poder estaba previamente cancelada.

²⁴ A este respecto basta revisar la obra de Castañeda, Jorge. *México y el Orden Internacional*. El Colegio de México 1956; y recientemente la obra realizada por el IMRED y El Colegio de México, Castañeda, Jorge. *Obras Completas* 3 tomos México 1995.

²⁵ Como ejemplo claro de esta tendencia, una referencia obligada es el libro de Seara Vázquez, Modesto. *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, editorial Esfinge. México 1969.

Para un mejor sustento de lo anterior, basta analizar la trayectoria de los partidos políticos opositores, ya fueren de derecha o de izquierda, principalmente los segundos; en donde se evidencia claramente una tendencia a controlarlos mediante su prohibición y estrecha vigilancia, llevadas a cabo éstas por instituciones gubernamentales como la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad.

En los archivos de estas dependencias, se puede apreciar esta tendencia, ya que se ponen de manifiesto, los esfuerzos realizados por vigilar estrechamente los movimientos y actividades de partidos de filiación comunista ó socialista, la mejor prueba de lo anterior, lo demuestra la gran cantidad de información que, sobre vigilancia hacia estos grupos existe en los archivos antes mencionados.

A efecto de un mejor entendimiento de lo anterior, basta hacer mención que en la actualidad, en el Archivo General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Gobernación; el Fondo Documental Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales contiene un total de 2,979 cajas que comprenden información desde los años 20's hasta los años 80's; de este total 1,047 cajas corresponden al periodo comprendido entre 1952 a 1970, esto es el 35.14%; si se ampliara la cronología de 1956 a 1983 el porcentaje de cajas incluidas ascendería al 60% aproximadamente, esto es 1,784 cajas, mientras que la información generada por dicha institución para el periodo de los 20's a inicios de los 50's le corresponden 1,195 cajas aproximadamente.²⁶

Independientemente de las cifras anteriores, que reflejan por sí solas la diferencia tan marcada en el contenido de información, lo verdaderamente relevante, radica en el grado de profesionalización que la institución referida desarrolla en sus actividades, ya que esto se sustenta en el contenido de los informes, la especificación de los temas, así como en la vigilancia pormenorizada de las personas, organizaciones, eventos y actividades sujetas a investigación.

En este sentido, la efectividad de los servicios de inteligencia mexicanos²⁷; se incrementó al estar íntimamente ligados con instituciones como la CIA y el FBI; de esta forma, la capacitación tanto de personal civil como militar en las instituciones homólogas de Estados Unidos, aseguró la práctica de la política anticomunista, sin

²⁶ Domínguez Ávila, Humberto. *Proyecto: "Programa de Organización (Ordenación y Descripción) del Grupo Documental Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales del AGNM*. Documento Junio 2001.

²⁷ Que por cierto gozan de una gran tradición en México, pues sus actividades se remontan desde el siglo XIX, aunque para esta época resulta obvio que el término "inteligencia", no tuviera la conceptualización que hoy en día se le otorga a las actividades que desarrollan las instituciones encargadas de realizar estas labores. Sin embargo, sus actividades en el pasado se identificaban como "confidenciales"; o bien, relacionadas con el término de "policía secreta", cuya función recaía en un sistema de vigilancia social capaz de detectar cualquier tipo de movilización asociada a promover la inestabilidad de los diferentes gobiernos de la época; de esta manera, quedaba plenamente identificada la función de acumular información específica que ayudara a prevenir a los diferentes gobiernos sobre las actividades de sus enemigos potenciales; en este caso pues, dicha labor "preventiva" fungía con el objetivo que hoy en día cumplen las labores de inteligencia nacionales.

necesidad de que en México se verificara el fenómeno de implementación de regímenes militares, como ocurrió en el resto de América Latina.

Como se mencionó anteriormente, el sólido sistema político mexicano de ese momento, basado en un partido fuerte en el poder y con una estructura que garantizaba su permanencia, anulando el crecimiento de partidos opositores, aseguró la continuidad para que regímenes civiles gobernaran sin necesidad de recurrir a gobiernos de índole militar.

La estabilidad política que esto generó, se tradujo en un país con paz social relativa, que reflejada hacia el exterior garantizaba la estabilidad y seguridad interna propia y de los Estados Unidos, factor de suma importancia si se toman en consideración las características y circunstancias del sistema internacional vigente en ese momento y que dicho país fue uno de los protagonistas del periodo.

1.2.2 Agotamiento del esquema bipolar²⁸.

El análisis del sistema bipolar, necesariamente invita a reflexionar acerca de los acontecimientos verificados a partir del inicio de la década de los 70's.

En este sentido, se puede argumentar que uno de los orígenes del fenómeno de la Guerra Fría fue sin duda el colapso de Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ya que las potencias europeas perdieron terreno mundial como actores importantes, su lugar entonces, fue ocupado por los Estados Unidos y la URSS que, ante la existencia de alianzas estratégicas antagónicas claramente articuladas en torno a una Europa fracturada, condujo a un enfrentamiento entre las potencias vencedoras teniendo como origen una rivalidad de ideologías, así como la percepción particular de necesidades en materia de seguridad.

Fuera del contexto europeo, la guerra fría significó la expansión del conflicto a otras regiones del mundo, este fenómeno sustentado en estrategias tendientes a la militarización progresiva de ambos bloques y de sus respectivas zonas de influencia. El resultado de esta tendencia significó una intensidad en la rivalidad de ideologías, pero también el incremento en los costos económicos para el sustento de las actividades de ambas superpotencias.

Hacia fines de la década de los 60's e inicio de los 70's, el esquema bipolar empezó a mostrar los primeros signos de debilitamiento, principalmente en las áreas económicas y políticas, no así en el campo militar; este fenómeno puede explicarse considerando los siguientes factores:

a). La exacerbación de conflictos geopolíticos y sociales que fueron importantes mas no fundamentales para la seguridad inmediata de las superpotencias, pero que sin embargo significaron altos costos de mantenimiento para las mismas;

²⁸ Para la elaboración de este apartado, se consultó el ensayo de Montaña, Jorge. *Las Mutaciones contemporánea en las Relaciones Internacionales* pp. 147-171.

b). La aparición de conflictos al interior de cada bloque²⁹;

c). La estabilización de los países europeos que habían concluido sus respectivos procesos de reconstrucción;³⁰

d). En cuanto a la amenaza que representaron las armas nucleares, un factor fundamental fue el desarrollo de armamento estratégico en vez de armas tácticas.

Ante estos fenómenos, a lo largo de la década de los 70's, se percibe una tendencia por parte de los Estados Unidos y la URSS por emplear políticas de distensión; esta política forjada principalmente por Nixon y Kissinger y que continuó hasta el gobierno de James Carter, se reflejó en las negociaciones para reducir la producción de armas nucleares, principalmente en los casos relativos a la creación de proyectiles intercontinentales (START) y a la producción de proyectiles de alcance intermedio (INF), negociados ambos en Ginebra, Suiza; y el que buscaba controlar el uso de fuerzas convencionales de la OTAN y del Pacto de Varsovia (MBFR) negociado en Viena, Austria.

Estos esfuerzos sin duda reflejaron el desgaste verificado en las respectivas economías de las superpotencias y la necesidad por reorientar sus prioridades internas y externas.

Sin embargo, al finalizar el decenio de los 70's e inicio de los 80's, algunos acontecimientos³¹ provocaron un retorno inmediato a los antiguos patrones de guerra fría; ya que el sistema internacional no experimentó una disminución de la violencia y de conflictos de índole regional, sino que además, el mismo sistema mundial provocó reacciones basadas más en temores de amenaza entre las potencias que en ecuaciones reales en la distribución de poder en las relaciones internacionales, generándose nuevamente un proceso de rearme vertiginoso.

De esta forma, al asumir Ronald Reagan la presidencia de Estados Unidos en enero de 1981, este país retomó el camino de la confrontación al implementar medidas que debilitaran a la URSS (como el embargo de exportaciones de grano y la neutralización de factores de expansión soviética en otras regiones).

²⁹ Por mencionar algunos se encuentran la ruptura de Yugoslavia con la URSS, el conflicto chino-soviético ó la crisis en la alianza atlántica en torno a la autonomía de posiciones europeas frente al bloque soviético en materia de desarme y comercio.

³⁰ Efectivamente, países como Inglaterra, Francia, Suecia, Canadá e Italia empezaron a hacer válido su derecho a comerciar y mantener relaciones con otras naciones conforme a sus intereses, independientemente del signo político de los gobiernos de éstos; en el caso de Alemania y Japón, una vez recuperados de la guerra, desarrollaron procesos de crecimiento acelerado restaurando la distancia que los separaba de las dos superpotencias.

³¹ Como la intervención soviética en Afganistán, la revolución islámica en Irán y la posterior guerra entre este país e Irak, la invasión vietnamita en Camboya, los recurrentes conflictos en el Cuerno de África y Angola, la guerra de las Malvinas y la reactivación de movimientos revolucionarios en Centroamérica por mencionar algunos.

Para este fin, la administración de Reagan, sustentó una estrategia de política exterior dirigida a: 1) evitar la expansión soviética en la zona del Golfo Pérsico y Centroamérica; 2) aplicar una política de contención simétrica frente a la URSS buscando revertir todo avance o posición considerada como amenaza de los intereses de occidente y; 3) descansar estos objetivos en la base de un renovado poderío militar estadounidense.

Al reelegirse Reagan en 1984, se buscó de una manera paralela a la ejecución de estas políticas, transitar al establecimiento del diálogo diplomático; la lectura de esta conducta obedece al hecho de que los Estados Unidos habían logrado recuperar el control de las circunstancias (una vez obtenida una mejor posición para negociar); asimismo obedeció a las presiones de algunos países europeos y a los cambios que empezaban a darse al interior de la URSS, con el evidente deterioro de la situación económica global. Estos factores revirtieron el patrón de confrontación entre las superpotencias.

Ahora bien, a efecto de analizar mejor el fin del contexto bipolar, resulta necesario revisar el caso soviético, ya que su derrumbe en 1991, marcó el fin de la época de la guerra fría y originó asimismo una nueva tendencia en las relaciones internacionales.

Como se mencionó anteriormente, desde 1980 Moscú buscó preservar el diálogo y fomentar la distensión con los Estados Unidos, asimismo es importante destacar que a partir de este año, se inició el acceso de una nueva generación de líderes convencidos de que buena parte de las políticas internas y externas, estaban conduciendo a su país a una situación de franca crisis y desventaja frente a occidente.

De esta manera, cuando Mijail Gorbachov asumió la dirigencia máxima de la URSS en 1984, se convirtió en un líder de una superpotencia con armas nucleares pero con una sociedad y economía en decadencia; al implementar las fórmulas contenidas en la perestroika y del glasnost, concebidas como instrumentos de cambio para fortalecer el régimen y reestructurar la economía soviética.

Para garantizar el éxito de estas reformas internas, resultó necesario también abrir un compás de espera en el enfrentamiento con los Estados Unidos.

Esta última tendencia se tradujo en la negociación y firma de un tratado sobre armas nucleares intermedias (IMF) en 1987 y el retiro de tropas en Afganistán.

Asimismo Gorbachov, en su histórico discurso pronunciado ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 7 de diciembre de 1988, anunció la reducción unilateral de 500 000 hombres y 10 000 tanques incluyendo la mitad de los que estaban frente a los ejércitos de la OTAN, poniendo fin al mito de la amenaza soviética, la amenaza del Pacto de Varsovia o de un ataque sobre Europa.

Ahora bien, actitudes de esta naturaleza sólo podían ser traducidas en dos formas: o bien la URSS descansaba en un sistema de seguridad bastante sólido ó, reflejaban una debilidad ilimitada; los acontecimientos posteriores hicieron evidente lo último: la URSS se estaba desmoronando por dentro.

Sin duda, los acontecimientos ocurridos en la Unión Soviética, marcaron un precedente nunca antes visto en los anales de la historia universal, la desaparición rápida de una superpotencia sin que hubiese perdido una guerra.

1.3 Factores de impacto en la Política Exterior de México a partir de la década de 1990.

La inserción de México en la nueva dinámica mundial, tuvo que lograr una adaptación rápida a los cambios verificados en el contexto internacional, ya que el tránsito de una época bipolar a una caracterizada por la rápida distensión y, aún, a la cooperación entre potencias, creó nuevos retos, nuevas amenazas y también nuevas oportunidades para aquellos países capaces de adaptarse al cambio recién verificado.

Sin duda, la vertiginosa transformación de Europa del Este conmovió y fascinó al mundo entero, asimismo en México se operó un cambio determinante que afectó profundamente la vida del país.

Dicho cambio interno incluyó la modificación de instituciones y prácticas políticas a través de una Reforma del Estado; asimismo se puso en marcha una tendencia a generar una nueva cultura de responsabilidades compartidas en el campo de la economía mexicana; sin duda el cambio verificado en el área económica, transformó también el contexto político al interior ya que el sistema de partidos se convirtió en una competencia plural, dejando atrás los tiempos de un partido único.

Cabe destacar que ante el antecedente inmediato verificado en la década de los 80's, caracterizado por un profundo rezago económico y una década de estancamiento; se aplicó una estrategia económica tendiente a estabilizar la economía mediante medidas prioritarias como la renegociación de la deuda externa, la disminución del déficit público, el combate a la inflación, y la paulatina modernización de la planta productiva.³²

A efecto de fortalecer los mecanismos para lograr las metas anteriormente citadas, la política exterior cobró una importancia relevante, ya que en un periodo relativamente corto, México pasó a ser de una de las economías mas cerradas a una de las mas abiertas del mundo, labor que sin una política exterior definida bajo las acciones y objetivos marcadas durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, no se hubiera logrado tener el impacto que México empezó a tener durante la década pasada.

³² Salinas de Gortari, Carlos. *México en la nueva dinámica mundial*. Textos de Política Exterior/53. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1990.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que la estrategia diseñada para insertar a México de manera rápida en el contexto internacional, recayó principalmente en un cambio de posición ante el mundo. A partir de importantes reformas al interior,³³ como la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas, etc; el país empezó a estrechar nexos con diferentes países y bloques definidos, logrando acuerdos marco con la Comunidad Europea, la inserción en organismos internacionales como el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y particularmente el fortalecimiento en la relación bilateral con los Estados Unidos y Canadá, que brindó como fruto principal el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los reajustes y cambios en la arena internacional permitieron, en su momento, practicar una política exterior dinámica además de identificar objetivos precisos sujetos a diversificar las relaciones internacionales de México, cabe hacer mención que la conjugación de factores internos y externos como los mencionados en este apartado, significan sólo algunos de los elementos empleados durante este proceso de transición y no resultan ser los únicos como se mencionará en el capítulo siguiente.

1.3.1 Configuración de un nuevo orden internacional.

Ante la nueva realidad que significó la posguerra fría, y ante amenaza que significaron las tensiones precedentes como el temor fundado de una guerra de extinción total; el tránsito hacia nuevos entendimientos representó desafíos nuevos; cambiaron las condiciones imperantes, sin embargo los principales actores del escenario internacional no cambiaron.

Con el fin de la guerra fría caducó un orden cifrado en la razón de la fuerza y se inició la gestación de otro basado en la fuerza de la razón³⁴.

El anterior mundo dividido entre socialismo y capitalismo, empezó a ser reemplazado por otro que se inició mostrándose dividido en bloques regionales altamente competitivos; asimismo, mientras avanzaron ciertos procesos de integración en algunas zonas geográficas del globo, en otras, se ha verificado una tendencia al resurgimiento de nacionalismos fragmentadores, también, ha tenido verificativo la aparición de ciertos procesos de desideologización que han influido a la aparición de diversas corrientes impregnadas de contenidos racistas, xenofóbicos y aún de dogmatismos religiosos.

Otra de las características de este naciente periodo de transición mundial, está relacionado con la aparición de nuevos actores, en donde los Estados pequeños y la creciente participación de sectores no estatales, tienden a innovar la práctica de

³³ Idem. Pp 8

³⁴ Galeana, Patricia. Presentación en: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Paradojas de un mundo en Transición*. Seminario Internacional. SRE, 1ª edición México 1993.

diversas políticas exteriores de diferentes Estados; en efecto, la mayor participación de sectores privados, empresas, ONG's y partidos políticos han revitalizado el reciente periodo como el fenómeno que en ciertos sectores académicos, se ha dado a conocer como la privatización de las Relaciones Internacionales.

1.3.1.1 Formación de nuevos mecanismos de cooperación internacional en los ámbitos económico y político.

A efecto de sustentar mejor este apartado, se ha considerado conveniente retomar solamente una parte de análisis del fin del periodo bipolar, a efecto de presentar una secuencia lo suficientemente delimitada para expresar los cambios verificados en materia de la cooperación internacional, se pretende con este ejercicio, señalar el reacomodo en la concepción de este ámbito de acción, tan importante en las relaciones internacionales contemporáneas.

La década de los ochenta concluyó con el derrumbamiento de la bipolaridad internacional. El fin de la URSS trajo consigo el silenciamiento de la rivalidad entre superpotencias y puso fin a la división de Europa, la desaparición de uno de los polos de poder parecía una oportunidad para obtener una estabilidad así como una oportunidad para el desarrollo de relaciones armónicas y cooperativas; sin embargo, el antagonismo EU-URSS cedió paso a diversos problemas de diferente naturaleza que han amenazado la paz como el resurgimiento de nacionalismos, la fragmentación del poder o la militancia de fundamentalismos religiosos.

Los modelos tradicionales de equilibrio de poder perdieron utilidad en un mundo que no se rigió más por el imperativo estratégico que dictaba la política y la diplomacia de las grandes potencias, porque si el decenio de los 80's estuvo marcado por la crisis del socialismo, también estuvo dominado por la crisis de las deudas externas de varias naciones lo que amplió la brecha entre países pobres y ricos.

Para unos y otros, el fin de la bipolaridad significó una confusión que se manifestó en una diversificación de intereses y principios vitales, esta tendencia confusa pudo apreciarse de manera importante en relación con la toma de decisiones involucradas y con las formas mas apropiadas de lidiar con la pobreza y el desorden que se hicieron presentes en los países del sur. Así, las relaciones entre naciones industrializadas y subdesarrolladas se convirtieron en agendas con temas mas delicados y difíciles de abordar.

La desaparición del conflicto ideológico-político y militar, significó el aparente desvanecimiento de todo incentivo para forjar un nuevo tipo de cooperación, convirtiéndose ésta en una herramienta útil en la delimitación de una nueva estructura internacional.

Las formas de cooperación internacional, al iniciar la última década del siglo XX significó entre otras cosas un esfuerzo en donde la "necesidad de subordinar las

diferencias a los intereses comunes *-era un hecho de vital importancia-*, porque para que la cooperación no se viera reducida a meras acciones altruistas, y contribuyera de manera adecuada a la estabilidad internacional, tendría que estar integrada al proceso general de globalización e interdependencia en que se apoya la economía mundial³⁵.

Sin embargo, la tendencia en la práctica de la cooperación internacional, fue finalmente otra, pues si bien al principio se pensó que los recursos generados por las potencias occidentales para mantener la carrera armamentista, podían ser canalizados a programas de apoyo en países de Latinoamérica, África o Asia, éstos se convirtieron en una transferencia masiva de fondos a los territorios ex socialistas, principalmente del centro y oriente europeos; lo anterior a efecto de crear las condiciones necesarias para incorporarlos al naciente mercado global, a la nueva dinámica económica mundial y principalmente, a conciliar los sistemas políticos de estos países con los existentes en la nueva Europa.

Aún así, la concepción de la cooperación internacional, ha venido sufriendo una variante, lo que obedece a factores como los siguientes³⁶:

- La ocurrencia de transformaciones estructurales en la realidad mundial.
- La emergencia y profundización de procesos globales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico tecnológico y la cultura, con su impacto irreversible al sistema internacional.
- La reducción de los recursos financieros disponibles en el mundo para impulsar programas de cooperación internacional y la enorme competencia para obtenerlos mediante la formulación de proyectos mas viables.
- La marcada tendencia hacia la concentración de la ayuda internacional en ciertas zonas geográficas.
- El cambio en la concepción de la cooperación internacional, al ser apreciada como un producto de la asociación entre países (como una relación recíproca de socios), en sustitución de la percepción antigua de acción de asistencia (como en una relación tipo donador-receptor).
- El reconocimiento de los países avanzados en ofrecer cooperación por interés propio, con un objetivo por alcanzar una globalidad sana y eficiente, en la que los países de menor desarrollo ofrecen un excelente potencial de contribución a la conformación de este nuevo esquema universal.

Ante el nuevo panorama internacional, la estructura y dinámica de la economía internacional se ha vinculado con la transformación primordial del saber científico y el avance tecnológico. Ello conlleva al surgimiento de la denominada "sociedad del conocimiento" cuyo sustento principal consiste en que las actividades industriales

³⁵ Loaeza, Soledad coord.. *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*. El Colegio de México, 1ª edición México 1994. Pp. 13. Las cursivas son mías.

³⁶ Los elementos que a continuación se ofrecen, fueron enumerados de acuerdo a la obra de Lozoya, Jorge Alberto y otros. *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición México 1999. Pp. 13-18

tienden a convertirse cada vez mas científicas, y la ciencia cada vez mas industrial.

Esta sociedad del conocimiento se ha sustentado en la generación de paradigmas científicos nuevos y la necesaria incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos, convirtiéndose estos elementos, ciencia y tecnología, en sectores de primer orden en materia de cooperación internacional.

Asimismo, la globalización de la economía que es un proceso jerárquico, significa que extiende sus ámbitos escalonadamente, teniendo como ejes a los centros rectores, significativamente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Tales centros involucran a un número cada vez mayor de países en el proceso económico mundial, a partir de una compleja división internacional del trabajo que tiene sustento en la capacidad de adaptación de cada uno a la rapidez del cambio tecnológico, a diferenciación de los costos de mano de obra y a la creciente competitividad internacional.³⁷

Los anteriores factores enunciados, sin duda se han convertido en agentes detonantes para innovar la practica de la política exterior de México, la cual ha mostrado dirigir sus esfuerzos a alentar la cooperación internacional como medio idóneo a fin de promover una distribución más equitativa del bienestar interno.

Finalmente, la política exterior del país, se propone hacer frente a la recomposición del sistema internacional de la posguerra fría y a reafirmar la decisión de México en participar activamente en el proceso globalizador. Este propósito se ha mantenido en dos columnas principales para su ejecución y logro: el fomento de la cooperación internacional por un lado, y la diversificación de las relaciones exteriores por otro.

1.3.2. Transformación del sistema político mexicano durante la segunda mitad de la década de los 90's.

El panorama político mexicano fue alterado significativamente en años recientes, principalmente a partir del inicio de la década de los 90's, este fenómeno descansó entre otras causas, por el desarrollo y fortalecimiento de las oposiciones. De esta forma, en el anterior escenario político nacional dominado por un partido en el poder, como ya se mencionó, empezó a ser sustituido por una composición plural, que se refleja en el acceso de los diferentes partidos de oposición en gobiernos estatales y municipales y finalmente en el ámbito federal.

Ante la diversificación política, detonante asimismo de una mayor politización general de la sociedad mexicana; se estimuló la participación electoral en las competencias partidistas. El resultado inmediato significó un notable incremento

³⁷ Lozoya , J. A. Op. Cit. Pp.21.

de las experiencias de alternancia partidista, principalmente en los ámbitos de los gobiernos locales en principio.

Este aspecto de la política mexicana representó por sí mismo, un cambio notable en relación con el pasado, cuando los partidos de oposición jugaron un papel meramente simbólico en el sistema político.

A partir de la década de los 90's, la oposición no es simplemente tolerada, sino que pasaron a ser reconocidos como piezas necesarias para el mantenimiento del equilibrio político general. De manera que para los partidos de oposición la principal diferencia entre ese nuevo escenario y el pasado fue de convertirse en actores relevantes para el funcionamiento del sistema político mexicano.

Mientras que a mediados de la década de los 80's, el gobierno podía mantener una indiferencia marginal hacia los partidos en general, va a ser a partir de 1988, cuando estos actores políticos desarrollan su potencial para promover o para obstruir las decisiones del gobierno.

Además, a partir de la década de los 90's, a diferencia de la anterior, a la oposición no se le permitió únicamente funcionar, sino que empieza un proceso de transición ya que es cuando empieza a asumir funciones de gobierno.

En 1995, durante los diferentes procesos electorales en el interior de la república para la renovación de autoridades y congresos locales en 11 estados; se verificó la tendencia hacia una nueva relación política: el pluralismo político y la inercia hacia un sistema multipartidista, basado a su vez, en las tres organizaciones políticas nacionales más importantes.

Durante dichos procesos electorales, los índices de participación reflejaron una realidad que por mucho tiempo estuvo cerrada a los mexicanos: la razón de que el voto se convirtió en un recurso político eficaz para permitir la alternancia partidista en el poder dentro de los cauces legales y lo más importante, garantizando una estabilidad interna.

Asimismo, el impacto de que la posibilidad de alternancia política resultara cada vez más frecuente, originó otro fenómeno jamás verificado en el país: la utilización del voto como agente limitante del ejercicio del poder, ya que aún desde las esferas municipales, estatales y aún federales, se abrió la posibilidad de aumentar la frecuencia en donde el ejecutivo tendría que trabajar con un contrapeso político (en este caso el Congreso de la Unión, los congresos locales y asimismo los cabildos), dominados en algunos casos, por la oposición.

Lo anterior marcó una pauta de transición del sistema político mexicano, pero ¿Qué consecuencias trajo consigo el arribo de diferentes ideologías políticas a esferas de poder y de toma de decisiones nacionales?, ¿Cómo conciliar diferentes plataformas políticas e ideologías partidistas en la elaboración de un proyecto nacional? y para efectos de esta investigación, ¿Cómo repercute la pluralidad

política interna en el diseño y práctica de la política exterior nacional? La probable respuesta a estas interrogantes se describirá en el apartado siguiente.

1.3.2.1. Surgimiento de nuevos actores sociales y políticos en el contexto nacional y su repercusión en la práctica de la Política Exterior.

En el orden interior, el reajuste verificado en las relaciones internacionales durante la década de los 90's, ha representado sin duda, una serie de factores principalmente económicos con influencia directa en el reacomodo de las esferas de poder nacionales, ya que como se ha mencionado líneas arriba, se han señalado cambios significativos en el entorno mundial, en el caso nacional no es la excepción.

A la transformación del modelo de crecimiento económico del país, que implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas y la adopción de prácticas de liberación del comercio y la inversión, se sumó una reforma política cuyos primeros resultados se tradujeron en una apertura democrática, analizada en el apartado anterior, con la tendencia a permitir el acceso a partidos políticos distintos al antiguo partido en el poder.

Estos hechos han implicado una mayor actividad y participación de los diversos actores sociales que vinculados con sus diferentes áreas de acción, generan una situación en la que se empiezan a ejercer presiones y exigencias inéditas y nunca antes vivenciadas principalmente para los diferentes niveles de la administración pública en sus diversos ámbitos de acción³⁸.

Como se mencionó en el apartado anterior, es a partir de la década de los 90's cuando las fuerzas políticas opositoras al partido hegemónico en el poder, empiezan a figurar como alternativas de gobierno, lo que representa modelos y programas de gobierno distintos a los tradicionales.

Lo anterior obtiene mayor trascendencia, si se considera que una vez que la oferta política presentada por dichos partidos de oposición con sus núcleos sociales, - la cual se sustenta muchas veces en las necesidades y carencias de las mismas -; se centra no solo a marcar deficiencias, sino que asimismo, requiere de mecanismos de solución rápida a las demandas ciudadanas.

Ahora bien, para obtener una capacidad de respuesta acorde con las propuestas de gobierno declaradas a las comunidades, y ante las características de las necesidades de las mismas, los partidos políticos a través de sus autoridades elegidas en los diferentes ámbitos de gobierno, tienen que echar mano de mecanismos novedosos para ofrecer una respuesta rápida a las demandas sociales planteadas, buscando obtener recursos frescos y no tan burocratizados para ejercerlos de la mejor manera.

³⁸ En este punto se hace referencia a los tres niveles de gobierno: el federal, los estatales y los municipales

Es en este punto, en el que la política exterior juega un papel que bien podría ser de mayor utilidad, ya que la tendencia de obtener recursos derivados de programas de cooperación internacional se incrementa día a día, también es un hecho que hasta ahora existe un desconocimiento por parte de autoridades gubernamentales sobre qué tipo de ayuda se puede obtener en el extranjero, así como qué mecanismos y procedimientos son necesarios para obtener los recursos necesarios sin afectar los límites legales en todos sus aspectos.

Aunque se ha hecho referencia a la labor gubernamental en sus tres esferas de acción, resulta importante destacar que la diversidad política y la creciente participación social en asuntos públicos, ha desencadenado una tendencia en la que organizaciones de tipo civil, compitan con las autoridades gubernamentales para satisfacer demandas públicas,³⁹ este fenómeno no puede perderse de vista ya que cabe recordar que la cooperación internacional hoy en día, se destina a los proyectos mas sustentables y realistas en cuanto a su ejecución se refiere, y en estos casos, el sector público sufre un gran atraso en relación con las iniciativas privadas.

De este modo, el nuevo entorno mundial y el nivel de las actuales demandas nacionales se conjugan para modificar las bases sobre las que se tendrá que planificar e instrumentar el conjunto de la política exterior de México. Asimismo, estos elementos, nacionales e internacionales; presionan cada día mas al Estado mexicano a tomar medidas que incorporen al país en la dinámica de los procesos globales además de atender aquellas necesidades sociales, sean éstas del nivel de importancia jerárquica que el gobierno les otorgue, y que repercuten en diferentes grados a la sociedad nacional.

³⁹ Principalmente los ámbitos de acción de este tipo de organizaciones, se refieren a las áreas de la educación, la promoción y defensa de los derechos humanos, la protección de grupos sociales marginados y a la difusión y promoción de la cultura por mencionar solo algunos.

CAPITULO 2

“Los Estados son grandes máquinas que se mueven lentamente”

Francis Bacon.

2. MARCO LEGAL DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1. Definición teórico-conceptual de los mecanismos de cooperación.

En la conformación de un nuevo orden mundial, que como se mencionó en el anterior capítulo, dejó atrás el sofisticado sistema de contrapeso entre dos actores principales; la condicionante fundamental de lo que delimitará las relaciones internacionales futuras ha marcado una tendencia, por lo menos durante estos últimos años, en donde el sistema internacional se desarrolla bajo nuevos criterios y novedosos mecanismos de cooperación en una gama amplia de temas y áreas de interés.

Obviamente la diversidad de intereses se condicionan de acuerdo a aquellas áreas prioritarias y fundamentales que cada Estado delimita en su ámbito de acción, sea éste a nivel interno ó externo de acuerdo a los lineamientos fijados en su convivencia con otros miembros del sistema internacional. Sin duda; el contexto actual globalizador presupone asumir un ejercicio de la soberanía en función de la profundidad con que cada Estado desea involucrarse en la reciente dinámica mundial.

No cabe duda que el contexto internacional de hoy en día, ha generado un considerable volumen de intereses concurrentes que representan factores de influencia para incrementar los mecanismos de cooperación internacional; sin embargo, así como se marca una tendencia a extender los ámbitos de cooperación, también se incrementa la necesidad de administrarlos y delimitarlos de manera mas equitativa y funcional.

En este tenor, definir aquellos instrumentos jurídicos que sirvan para institucionalizar los vínculos crecientes que fomentan los crecientes flujos de cooperación, resulta una actividad por demás importante ya que la sociedad internacional en su proceso de constante movimiento y evolución, requiere de instrumentos idóneos a la medida de las necesidades, fines y equilibrio en las relaciones entre sus integrantes.

En correspondencia con lo anterior, es mediante la vía formal de los tratados y acuerdos, como mecanismos y principios de entendimiento universales; que se delimita la participación de actores internacionales diversos, a fin de evitar que surjan diferenciaciones de poder que, a la larga se conviertan en factores de desgaste o debilitamiento de las facultades autónomas y soberanas de los Estados.

Ante este panorama, los instrumentos jurídicos cobran una importancia significativa ya que la actividad cada vez mas intensa de los diversos sujetos de derecho internacional, (que no necesariamente son los Estados como antaño) incrementan los niveles de complejidad en ámbitos tan diversos de cooperación como los intercambios de flujos financieros, la formulación de nuevas leyes, el

establecimiento de alianzas y membresías multilaterales, el rechazo o aceptación de la aplicación extraterritorial de leyes, así como la suscripción de tratados internacionales establecidos en esferas que incluyen relaciones políticas y sociales además de la delimitación de mecanismos comerciales novedosos por mencionar algunos.

Sin embargo, ante esta nueva agenda internacional, con temas e intereses diversos, surge la siguiente interrogante que se relaciona con el rol actual de los instrumentos jurídicos internacionales, pues, ¿De qué forma se pueden asumir compromisos, derechos y obligaciones si no es mediante documentos que corroboren la libertad de establecer vínculos en diferentes áreas de acción y con contrapartes elegidas libremente?

Ante este cuestionamiento, el derecho internacional público ha reconocido la figura de los Tratados, como los instrumentos formales idóneos para regular los diversos mecanismos en materia de cooperación y entendimiento internacional.

Efectivamente, a lo largo de la evolución de la humanidad, los acuerdos entre potencias, traducidos en instrumentos jurídicos se han convertido en la máxima expresión de entendimiento entre las naciones.

Sin embargo, la práctica y legislación en materia de tratados, ha sufrido una serie de cambios de acuerdo a los diversos momentos históricos verificados tanto a niveles de política interna de los Estados, como a eventos internacionales de gran impacto en la comunidad mundial.

Estos factores internos y externos, han marcado pautas de concepción y práctica de los instrumentos jurídicos en diferentes grados y niveles de negociación, en función de las áreas de cooperación entre los actores que intervienen en la celebración de un acto jurídico internacional; de este modo y para los efectos de este apartado, se pueden identificar 2 tipos de instrumentos jurídicos internacionales: los formales y los informales.

En el caso de los formales, se pueden aplicar los criterios siguientes a efecto de delimitar sus elementos y, de esta manera, comprender sus características y alcances.

Se empezará por mencionar que estos acuerdos son reconocidos por el Derecho Internacional, cuya principal expresión la representa la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en 1969, en la cual se define a los tratados de la siguiente forma: "Artículo 2...a) Se entiende por = tratado = un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"⁴⁰.

⁴⁰ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En Palacios Treviño, Jorge. *Tratados: Legislación y Práctica en México*. Secretaría de Relaciones Exteriores, 2ª edición México 1986. Pp. 149-169.

Cabe señalar que a decir de Jorge Palacios Treviño, en la Conferencia organizada por las Naciones Unidas para la realización de dicha Convención, se optó por referirse solo a los Estados (y no otros sujetos de derecho internacional), por razones prácticas que permitieran la adopción de dicha Convención de manera más rápida.

Asimismo, y desde el punto de vista de derecho interno, en el caso de México, tres son los artículos de la Constitución atinentes a los tratados, como instrumentos jurídicos formales que resultan la principal materia de estudio en este apartado:

" Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.⁴¹

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, contempla a los instrumentos formales en los artículos que se transcriben a continuación:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de Tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público...

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- "Tratado": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no de la celebración en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser la Ley Suprema de toda la Unión en los términos del Artículo 133 de la Constitución.

⁴¹ Palacios T. Op. Cit. Pp 25.

Artículo 4.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos del Artículo 76, fracción I de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 5.- La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.

Artículo 8.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

Artículo 9.- El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el Artículo 8., cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.

Artículo 10.- De conformidad con los tratados aplicables, el Presidente de la República nombrará, en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos a los que se refiere el Artículo 8., a quienes participen como árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de dichos mecanismos.

Artículo 11.- Las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales derivados de la aplicación de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a que se refiere el Artículo 8., tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos

de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables.⁴²

Otras normas que contienen una regulación relacionada con los tratados ó convenios de carácter formal son, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 28, fracción I, delimita las funciones y actividades de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); de igual forma y de acuerdo al orden jerárquico del sistema jurídico mexicano, el Reglamento Interior de la SRE enumera otras atribuciones relacionadas con los tratados o acuerdos formales a esta dependencia del ejecutivo federal.

En consideración a lo anterior, se puede argumentar que un **acuerdo formal** puede abordar temas y consideraciones que se ubiquen en el siguiente contexto:

“Se celebrará un tratado si se da uno de los siguientes supuestos:

- a) el asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal;⁴³
- b) se involucra a la Nación como un todo;⁴⁴
- c) se afecta el territorio nacional;⁴⁵
- d) se afecta la esfera jurídica de los individuos;⁴⁶
- e) se amplía o modifica la legislación existente;⁴⁷
- f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación⁴⁸ y,
- g) la materia a convenir podrá ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.”⁴⁹

Respecto al último punto, cabe hacer mención que se refiere a lo contenido en el artículo 18 constitucional sobre la condición jurídica de los presos en el extranjero y sus extradiciones a México; de igual manera se considera en este ámbito las solicitudes extranjeras de extradición al Estado Mexicano contemplado en el artículo 119 constitucional; sin duda este tema resulta bastante interesante, sin embargo no se profundizará en él en este apartado, a efecto de procurar no salirse del tema central de este apartado.

⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. SRE 1ª edición. México 1992. Pp 153-156

⁴³ La Constitución Política señala en su artículo 73 las facultades que son competencia del Congreso Federal.

⁴⁴ Cuando se involucra a la Nación como un todo, se deben interpretar asuntos como los relacionados con la paz, reglamentación de guerra, neutralidad, alianzas, solución de controversias internacionales, etc.

⁴⁵ Concierno a todos los asuntos fronterizos terrestres o marítimos; uso y distribución de aguas de ríos internacionales y explotación de espacios marítimos.

⁴⁶ Aquí se refiere a la afectación de los derechos humanos y asuntos de derecho internacional privado como la nacionalidad por ejemplo.

⁴⁷ Este punto se relaciona con el artículo constitucional 73 fracc XXX que regula las facultades del Poder Legislativo en la expedición de leyes.

⁴⁸ Se refiere a las obligaciones financieras que México puede adquirir cuando por ejemplo, se crea o entra a un organismo internacional.

⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores Consultoría Jurídica. *Guía para la conclusión de Tratados y Acuerdos según la ley sobre la celebración de tratados*. SRE 1ª edición. México 1999. P. 11

Los criterios anteriormente expuestos, se pueden sintetizar en lo expresado por el Senador Joaquín González Castro, quien durante el debate sostenido en la Cámara Alta, en ocasión del dictamen de aprobación de la Ley de Tratados, al mencionar "...Resulta por su importancia, que esta iniciativa de Ley, distinga claramente, entre los distintos acuerdos internacionales que se acostumbra. ¿Cuáles son aquellos que el texto Constitucional obliga a su ratificación por el Senado de la República?. Estableciéndose como regla y principio general: que todo convenio que implique compromiso para los Estados Unidos Mexicanos, *independientemente de la denominación*, sea considerado con el rango de Tratado y como consecuencia, debe ser sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores..."⁵⁰

Por lo que respecta a los *acuerdos informales*⁵¹, cabe señalar que si bien es cierto que el derecho internacional público no reconoce positivamente su figura, la costumbre internacional los ha considerado e incluso practicado desde hace mucho tiempo, importante resulta mencionar, que este tipo de convenios se celebran en todos los países y que en México se han venido realizando desde sus primeros años de vida independiente.

A efecto de sustentar lo anterior, se puede decir que "El tratado en forma simplificada, lejos de ser excepcional, es frecuente y su uso va generalizándose cada vez más... las diferencias jurídicas, en la medida en que verdaderamente existen, entre los tratados en debida forma y los tratados en forma simplificada, radican casi exclusivamente en el procedimiento de celebración y entrada en vigor. Las normas de derecho relativas a la validez, la eficacia y los efectos, la ejecución y el cumplimiento, la interpretación y la extinción se aplican a toda clase de acuerdos internacionales"⁵²

Ahora bien, la descripción de este tipo de convenios o acuerdos en el ámbito interno se realizará en los siguientes apartados.

2.2 Antecedentes de la práctica de los Convenios Interinstitucionales antes de la Ley de Tratados de 1992.

Para empezar esta descripción, se mencionará que la figura jurídica de estos acuerdos ha sido estudiada desde dos perspectivas, una que sostiene que su práctica es anticonstitucional, ya que dichos convenios "no estaban previstos expresamente en la Constitución. Tampoco se consideró adecuado reformar ésta (La Constitución) para incluir los acuerdos administrativos al lado de los tratados y darle explícitamente al Presidente de la República la facultad de celebrarlos, entre

⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados*. Op. Cit. Pp. 53. Las cursivas son mías.

⁵¹ Anteriormente estos acuerdos conocidos como: tratados sin formalidad, tratados simplificados, convenios ejecutivos ó administrativos, "executive agreements", "accords administratifs", acuerdos o convenios y a partir de 1992 Acuerdos Interinstitucionales.

⁵² Documento A/CONF. 39/II, add 2, p. 8. Publicaciones de las Naciones Unidas. Citado en Palcios T. Op. Cit p. 50

otras razones, porque ello implicaba admitir que con la celebración de estos acuerdos se venía violando la Constitución...”⁵³.

La otra corriente jurídica, sostiene que la práctica de este tipo de instrumento jurídico, está totalmente apegada a la ley al considerar que el Poder Ejecutivo tiene la atribución de celebrarlos de conformidad con lo establecido en las fracciones I y X del artículo 89 Constitucional, que como se recordará, facultan al Presidente a celebrar tratados con otros países, además de dirigir las “negociaciones diplomáticas”.

Otra de las características presentadas por esta corriente de pensamiento jurídico para sostener sus premisas, consiste en hacer mención de lo siguiente:

“... aunque sin fundamentación constitucional expresa, se considera que la práctica del poder Ejecutivo de celebrar los referidos convenios administrativos es sólo una consecuencia natural y lógica de las facultades y obligaciones que tiene encomendadas en la propia Constitución, pues para poder dar fiel cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 89 constitucional, fracciones I y X, que disponen, la primera, que el presidente tiene la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión y, la segunda, *inter alia*, dirigir las negociaciones diplomáticas, el Ejecutivo debe celebrar, en ocasiones, convenios administrativos, pues por la naturaleza misma de algunos asuntos, la actividad del Ejecutivo no puede – ni debe – limitarse al ámbito interno del Estado y con otros sujetos de derecho internacional toma medidas de carácter administrativo para reglamentarla”⁵⁴

Como se puede observar en el anterior párrafo, desde esta perspectiva, el principal elemento que justifica la existencia de este tipo de convenios radica en las facultades del ejecutivo.

Ahora bien, esta particularidad fue retomada de la Constitución de los Estados Unidos de América que como bien se sabe, sirvió de modelo a la mexicana en esta y otras materias jurídicas. Al respecto, en ese cuerpo jurídico, se determina la facultad del ejecutivo al concederle la atribución de cuidar que las leyes sean ejecutadas fielmente, también le da una cierta facultad para celebrar convenios ejecutivos, sobre todo aquellos que tienen un carácter esencialmente administrativo en aplicación de la legislación del Congreso cuando ésta no otorga expresamente la facultad de celebrar los convenios ejecutivos correspondientes. El presidente entonces, adquiere estas facultades independientes para celebrar convenios ejecutivos tanto cuando hay una emergencia nacional como para manejar los asuntos extranjeros de rutina.⁵⁵

⁵³ Palacios Treviño, Jorge. *Análisis crítico jurídico de la Ley sobre la Celebración de Tratados*. Secretaría de Relaciones Exteriores 1ª edición. México 2000. Pp. 11.

⁵⁴ Palacios Treviño. *Tratados. Legislación y Práctica...* Op Cit. Pp. 51.

⁵⁵ Dean, Arthur en *Foreign Affairs* No. 32 año 1953. Citado en Palacios Treviño, Análisis... Op. Cit. pp. 22-23.

Otros elementos dignos de tomarse en cuenta para la delimitación de la legitimidad de los acuerdos informales en su práctica, consiste en los siguientes aspectos que a modo de ejemplos pueden explicar mejor la condición específica de este tipo de convenios:

"... un ejemplo: el Ejecutivo tiene entre sus funciones autorizar en aplicación de las leyes migratorias, la entrada y salida de territorio nacional de las personas... y por ello debe convenir con otros países facilidades mutuas para el tránsito de personas... Otro ejemplo: el Ejecutivo mexicano tiene la obligación de adquirir mejores tecnologías para la industria, y si el gobierno de otro país, en el ámbito de sus programas de cooperación hacia el exterior, las ofrece, entonces nada más natural que se llegue a un acuerdo para que México las adquiera. En ambos ejemplos, apenas si sería concebible que se tenga que pedir la aprobación del Senado para concluir esos convenios, además de que en un gran número de casos se requiere actuar con rapidez y por tanto no siempre se podría esperar el período de sesiones del Senado que, como es sabido, es sólo cuatro meses al año.

Así pues, la práctica de celebrar convenios administrativos responde a la necesidad de contar con mecanismos adecuados para satisfacer las exigencias cotidianas de las relaciones internacionales."⁵⁶

En estos ejemplos, el elemento importante a destacar vuelve a considerar el papel del ejecutivo y en la atribución de sus funciones, las cuales, es necesario destacar, se realizan de conformidad a las facultades constitucionales del presidente; por lo tanto, se puede argumentar que la principal fuente de legitimación para la celebración de los acuerdos interinstitucionales radica esencialmente en las atribuciones otorgadas al poder ejecutivo.

A pesar de las dos posturas jurídicas señaladas anteriormente, resulta cierto que la práctica de este tipo de convenios; como ya se mencionó, se ha verificado desde los primeros años de la época independiente de México. Lo anterior encuentra su origen en el contenido de redacción e interpretación gramatical de las diferentes constituciones mexicanas.

A continuación, se describirá una breve relación histórica constitucional, a fin de conocer aquellas diferencias gramaticales, que aparentemente pueden ser superficiales, pero que con el tiempo se han convertido en factores jurídicos importantes a considerar al crear una costumbre, principalmente en materia de tratados y acuerdos interinstitucionales y en la diferencia que existe entre ambos.⁵⁷

Ya en la Constitución de Apatzingán de 1814, los artículos 104 y 159 disponían las funciones del Supremo Congreso y del Supremo Gobierno respectivamente, en

⁵⁶ *Ibidem* p. 51-52.

⁵⁷ La información descrita a continuación, fue retomada de la obra de Palacios, Jorge. *Tratados: Legislación...*, op. cit.

donde al primero se le atribuía "... decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales haya de proponerse o admitirse la paz: las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones y aprobar antes de su ratificación estos tratados"; respecto de las funciones del Supremo Gobierno, se estipulaba que debería "publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras..."

En este caso, resaltan dos puntos: primero, la participación que se le otorga al Poder Legislativo (Supremo Congreso), en la conclusión de los tratados y segundo, el lenguaje apropiado al señalar que el Congreso aprueba y el Ejecutivo ratifica. Como se verá después, esta redacción no se conservó posteriormente.

En la Constitución de 1824, el Congreso General, integrado por dos Cámaras, tenía la facultad, en el artículo 50, sección XII; de aprobar para su ratificación los concordatos con la Silla Apostólica; en la sección XIII, "aprobar los tratados de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada y **cualesquiera otros** que celebre el presidente de los Estados Unidos [sic] con potencias extranjeras".

El artículo 110, sección XIII; otorgaba al presidente la facultad de celebrar concordatos y en la sección XIV "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y **cualesquiera otros**; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General".

En este caso, resalta el cuidado que los legisladores tuvieron al decir "y cualesquiera otros", en donde se asegura con esta redacción, que ningún tratado celebrado por el ejecutivo se quedara sin aprobar por el Congreso General; asimismo, es de resaltar la parte en donde se dispone que para negar la ratificación a un tratado era necesaria la aprobación del Congreso.

A diferencia de este caso, en el presente no existe ninguna disposición expresa sobre este punto, por lo que queda al arbitrio del Ejecutivo ratificar o no un tratado que se hubiese concluido e incluso aprobado por el Senado.

Las Leyes Constitucionales de 1836, contenían la siguiente redacción:

En el artículo 44 , de la Ley Tercera, relativo a las funciones del Congreso General, se menciona en su fracción VIII, "Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica". En la fracción IX, "decretar la guerra, aprobar los **convenios** de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso"⁵⁸

El artículo 17 de la Ley Cuarta regulaba las funciones del presidente de la república de la siguiente manera: fracción XVIII, declarar la guerra en nombre de

⁵⁸ Cabe señalar que la patente de corso, representaba la autorización de los gobiernos otorgada a barcos mercantes para realizar campañas contra los enemigos o piratas.

la nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes; fracción XIX, celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso; Fracción XX, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

Como observación a este caso, resalta el hecho de que por primera vez se emplea el término "Convenio", por lo que se deduce que en estas leyes, de acuerdo a su redacción, se emplea como sinónimo de tratados, por lo que se otorga la facultad al Congreso para aprobarlos.

Ahora bien, esta especificación conceptual al desarrollarse produjo algunas particularidades, principalmente durante el proceso de aprobación y ratificación y las funciones tanto del ejecutivo como del legislativo en materia de acuerdos internacionales.

Durante los primeros años de vida independiente, México celebró diferentes acuerdos internacionales en materia de alianzas, comercio, amistad, límites, paz, etc., los cuales ostentaron el nombre de tratados y todos, fueron sometidos a la aprobación del Congreso, incluyendo los escasos ejemplos en que se denominaron "convención".

Sin embargo, aquellos cuya denominación fue la de "convenios", no se sometieron a esa sanción, a modo de ejemplo pueden citarse los siguientes: el convenio sobre reclamaciones firmado con Gran Bretaña en octubre de 1842, el convenio firmado con España sobre pago de indemnizaciones a las misiones de Filipinas de noviembre de 1844 y el convenio con España de julio de 1847 sobre reclamaciones.⁵⁹

Otros ejemplos que tampoco fueron aprobados por el Congreso son el convenio firmado con Colombia en agosto de 1825 que daba cumplimiento al tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua; también, el convenio firmado en febrero de 1848 con los Estados Unidos de América sobre la suspensión de hostilidades, concluido en cumplimiento a lo estipulado por el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

Lo anterior, se debió principalmente al hecho de que el vocablo "convenio", como instrumento de cooperación internacional, tenía la connotación de un acuerdo sin formalidades, esto es, de menor importancia e incluso de hasta menor valor; cabe señalar que aún en el presente, esta connotación sigue siendo la misma.

En un contexto de análisis político-jurídico, se puede argüir que en relación con los textos constitucionales referentes a tratados y su práctica, por lo menos hasta antes de 1857, el nombre que se les daba a los compromisos internacionales no

⁵⁹ Lo anterior se puede verificar en la obra *Tratados ratificados y convenios celebrados por México*, México, Senado de la República, 1972-1974.

era una cuestión fortuita, ya que la expresión tratado tenía una connotación formal, contrario a este respecto, el término "convención", se empleó como sinónimo de tratado; pero el concepto "convenio", siempre tuvo una significación de menor importancia que los anteriores por su grado de informalidad.

Considerando lo anterior, y siempre teniendo presente que la práctica de la época, no consideraba someter ante el Congreso los acuerdos denominados convenios; se puede entender la razón poderosa de que tratados en materia de reclamaciones y otras de importancia significativa, eran titulados convenios, lo cual quiere decir que se les titulaba de esta forma a efecto de restarles importancia y así escapar a la sanción del Congreso, no obstante que su contenido pudiera significar comprometer el interés y los haberes de la nación.⁶⁰

Sin duda este tipo de interpretaciones gramaticales y jurídicas, no podía permanecer lejos del debate verificado en el Congreso Constituyente de 1856, en donde Francisco Zarco, denunció esta situación al revisar el artículo 64 del Plan de Ayutla que incluía que "El Congreso tiene facultad... 8º Para aprobar los tratados y convenios que celebre el Ejecutivo", durante el citado debate, Zarco se refería a las *convenciones* como sinónimo de *convenios*, por lo que propuso que el término *convención* fuera incorporado a la Carta Magna, petición que fue aprobada por unanimidad e incluida en la fracción XIII del artículo 72 de la Constitución de 1857 con la siguiente redacción: Artículo 72. El Congreso tiene facultad... XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.⁶¹

El contexto de esta importante decisión constitucional, se realizó bajo un sistema unicameral del congreso mexicano, sin embargo al reformarse y adicionarse la Constitución el 13 de noviembre de 1874, en donde se crea el Senado de la República; se le confiere a éste la facultad de aprobar tratados y el texto constitucional quedó redactado de la siguiente manera: Artículo 72. B. Son facultades exclusivas del Senado: I Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

Como puede observarse, al eliminarse el término "convenio", la iniciativa de Zarco, quedó sin hacer efectivo un contrapeso entre los poderes legislativo y ejecutivo, que involucraba un alto grado de visión republicana.

Asimismo, cabe hacer el señalamiento que si bien es cierto que en el texto de 1857 quedó delimitado puntualmente la función del Congreso, gramaticalmente esto no fue así en el caso del Ejecutivo ya que la fracción X del artículo 85, referente a las facultades y obligaciones del presidente, no se incluyeron, como hubiera sido lógico, las palabras "convenios y convenciones".

⁶⁰ Esta situación bien pudo tener como motivo las diversas convulsiones e inestabilidad políticas por las que atravesaba el país durante la primera mitad del siglo XIX.

⁶¹ Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 927. Citado en Palacios T, Jorge. *Tratados... op. Cit.* Pp 37

Por otra parte, en el artículo 72 fracción XIII, relativo a las facultades del Congreso en materia de tratados, se cometió el error (considerado así por diferentes juristas) de cambiar la palabra "aprobación", utilizado en los anteriores cuerpos constitucionales por el término "ratificación" para referirse a la sanción de los tratados por el Congreso.⁶²

El anterior marco histórico, resulta útil para conocer los criterios jurídicos por los cuales los acuerdos ejecutivos o interinstitucionales, han caído en la esfera exclusiva del Poder Ejecutivo, y arroja suficiente luz para tratar de comprender la complejidad que encierran en sí mismos. Esta situación se ha traducido en un debate, por definirlos correctamente y delimitar su correcta aplicación y práctica; desde esta óptica la Ley de Tratados de 1992, trató de destrabar un complejo tema jurídico al incorporarlos, sin embargo, la delimitación que en esa normatividad se les aplica, sufre aún, una laguna jurídica que sería bueno se tratara de complementar y profundizar.

2.2.1. La figura de los Convenios o Acuerdos Administrativos o Ejecutivos.

Como ha quedado señalado anteriormente, los acuerdos ejecutivos o administrativos, corresponden al ámbito de las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo, el cual mediante la estructura administrativa pública, tiende a cumplir la obligación de hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión.

Asimismo, se ha hecho mención que "los arreglos sólo se diferencian de un tratado por sus formalidades y por la importancia de la materia sobre la que versan, pero no por ello dejan de significar una obligación adquirida por un Estado hacia otro, cualquiera que sea la dependencia encargada de cumplir con dicha obligación y la materia de ésta, y, por consiguiente, jurídicamente deben considerarse como tratado, aunque menos solemnes e importantes que los que reciben tal nombre."⁶³

Ya antes, Genaro Estrada, siendo subsecretario, en oficio firmado el 26 de diciembre de 1925, no. 16317 dirigido al subsecretario encargado de Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, había opinado que "... en el que consulta si tratándose del Arreglo administrativo para el cambio de giros entre México y España, sólo debe aprobarse por el C. Presidente de la nación, como ya tuvo a bien hacerlo, no es necesaria la aprobación del Senado, porque no se trata de arreglos diplomáticos internacionales sino simplemente administrativos y en consecuencia basta con la aprobación del C. Presidente de la República, según ya fue dicho por ésta a mi cargo en oficio número 478, expediente II/369.1 (46:72)/ de

⁶² Esta disposición pasó con la misma redacción a la actual Constitución en la fracción X del artículo 89.

⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, en oficio 8494, de 26 de septiembre de 1936 (expediente III/370(72:00)/9697), dirigido a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Citado en Palacios T. *Tratados...Op. cit.* Pp. 55.

fecha 10 de enero último a la de Gobernación, con lo cual ya tiene conocimiento la Dirección General de Correos.”⁶⁴

Con lo anterior se ha pretendido demostrar la antigüedad en la práctica de este tipo de convenios, a fin de subrayar el hecho de que si bien es cierto que su figura no está incluida constitucionalmente, en la práctica se han reconocido estos acuerdos informales.

2.2.2. Práctica en Instituciones Federales.⁶⁵

Como se ha visto anteriormente, los acuerdos informales ó interinstitucionales, como herramientas jurídicas utilizadas internacionalmente, para el ejercicio de la política exterior, no sólo de México sino de otros países, han sido utilizados con una frecuencia cada vez mas intensa; lo anterior reviste una significativa importancia toda vez que la dinámica de las relaciones internacionales actual, implica una mayor movilidad por parte de los diversos actores mundiales a efecto de aprovechar las oportunidades que las contrapartes correspondientes ofrecen en materia de mecanismos de cooperación.

De acuerdo a lo descrito en el apartado anterior, la práctica de este tipo de instrumentos jurídicos recae, debido a la naturaleza de su contenido, dentro de las funciones del poder ejecutivo; por lo anterior en este apartado se revisarán aquellos acuerdos informales realizados por las dependencias de la administración pública federal dependientes de la Presidencia de la República, con objeto de marcar el precedente necesario en cuanto a la suscripción de estos instrumentos de carácter internacional, incluso antes de la entrada en vigor de la Ley de Tratados de 1992, misma que mas adelante se analizará.

⁶⁴ Idem. Pp. 54.

⁶⁵ La información recabada en este apartado, ha sido extraída de: Senado de la República. *Tratados celebrados por México (1989-1999)*, México, Senado de la República – Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992 a 1999. Pp. 523-576.

| SECRETARÍA | No. TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V.) |
|--------------------------------|---|--|
| Secretaría de Gobernación | 27 | Acuerdo 18-Sept. 1978 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V.) | TIPO DE ACUERDO | PAÍSES O ENTIDADES CON QUIEN SE TUVO EL ACUERDO |
| Carta de Intención 18-Feb.1999 | (4) Acuerdos (1) Convenio de Colaboración (2) Convenio de Cooperación e Intercambio (1) Protocolo Adicional (3) Acuerdo de Cooperación (1) Convenio de Intercambio (2) Convenio de Cooperación Técnica y Científica (1) Acuerdo de Intercambio Noticioso (1) Recomendación Relativa (1) Acuerdo Administrativo Cinematográfico (1) Acuerdo Interinstitucional de Colaboración Cinematográfica (1) Convenio de Colaboración Cinematográfica (4) Memorándum de Entendimiento (1) Acuerdo de Cooperación Cinematográfica y Audiovisual (1) Mecanismo de Consulta (1) Acuerdo de Instrumentación (1) Carta de Intención | (2) Argentina (2) Polonia (2) Guatemala (1) Hungría (1) China (1) URSS (1) España (1) América Latina y el Caribe (1) Yugoslavia (3) Francia (1) Brasil (4) E.U.A. (1) Canadá (1) Cuba (1) Costa Rica |

| SECRETARÍA | No. TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V.) |
|--|--|---|
| Secretaría de Relaciones Exteriores | 57 | Acuerdo 14-Nov. 1985 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V.) | TIPO DE ACUERDO | PAÍSES O ENTIDADES CON QUIEN SE TUVO EL ACUERDO |
| Acuerdo Marco de Cooperación 7-Oct. 1998 | (12) Acuerdo (2) Acuerdo de Cooperación (1) Acuerdo de Cooperación Académica (1) Acuerdo Marco de Cooperación (1) Bases de Colaboración (3) Convenio (1) Convenio de Colaboración (1) Convenio de Coordinación (28) Memorándum de Entendimiento (1) Comunicado (1) Acuerdo de Colaboración (1) Fortalecimiento (1) Declaración (1) Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica (1) Protocolo | (3) México (1) China (1) Bolivia (2) Chile (1) Uruguay (1) India (2) Colombia (1) Paraguay (2) República Dominicana (1) Trinidad y Tobago (2) E.U.A. (1) Venezuela (1) Honduras (2) Bélgica (2) Ecuador (1) Perú (3) Nicaragua (2) Rumania (1) Argentina (1) Panamá (2) El Salvador (3) Canadá (1) Georgia (1) Eslovenia (3) Rusia (1) Portugal (1) Corea (1) Israel (1) Guatemala (1) Hungría (1) Filipinas (1) Singapur (1) Finlandia (1) Egipto (1) Turquía (1) OEA (1) EUROPA (1) Instituto Interamericano de Cooperación (1) CARICOM (1) Irán |

| SECRETARÍA | No. TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V.) |
|---|---|---|
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 132 | Convenio 27-Ene. 1970 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V.) | TIPO DE ACUERDO | PAÍSES O ENTIDADES CON QUIEN SE TUVO EL ACUERDO |
| Memorándum de Entendimiento 15- Feb. 1999 | (1) Convenio de Crédito (1) Convenio de Créditos Recíprocos (13) Acuerdo (2) Acuerdo Financiero (1) Acuerdo de Reconstrucción de la Deuda (1) Convenio Multilateral (5) Convenio (1) Reestructuración de la Deuda (3) Entendimiento (1) Prorroga (1) Prorrogado (6) Convenio de Cooperación (1) Renegociación (2) Protocolo Financiero (6) Acuerdo Marco de Cooperación (3) Acuerdo de Facilitación Aduanera (3) Convenio de Cooperación Técnica (13) Memorándum de Entendimiento (1) Memorándum de Acuerdo (1) Protocolo de Cooperación (1) Acuerdo de Cooperación Técnica y Promoción Comercial (2) Carta de Intención (7) Acuerdo de Cooperación (1) Convenio de Colaboración (2) Acuerdo Administrativo (1) Acuerdo de Cooperación Financiera (5) Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (1) Convenio Administrativo (2) Acuerdo Interinstitucional (1) Anexo (1) Programa Especial (2) Convenio Marco de Cooperación | (5) Brasil (6) Venezuela (10) Francia (2) Gran Bretaña (4) Italia (4) México (6) España (11) Costa Rica (10) E.U.A. (3) Suecia (3) Guatemala (6) Cuba (1) Zona del Caribe (2) Belice (4) Nicaragua (2) Jamaica (1) CARICOM (2) Chile (1) Uruguay (1) BIRF (1) Canadá (2) Singapur (1) UIO (Universidad de las Indias Occidentales). CARICOM (Comunidad del Caribe). BDC (Banco de Desarrollo del Caribe). (1) Thai Bankers Association (2) Fondo de Población de Naciones Unidas (6) Ecuador (2) Honduras (3) Perú (1) Portugal (2) Panamá (2) Japón (4) Argentina (1) China (2) Colombia (1) Israel (1) URSS (2) Checoslovaquia (2) Polonia |
| | (1) Memorándum | (1) India |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>(7) Acuerdo de Cooperación Científica (1) Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica (1) Acuerdo Especial de Cooperación Técnica (5) Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica (1) Acuerdo Especial de Cooperación (3) Acuerdo Complementario de Cooperación Científica y Técnica (1) Acuerdo Especifico (1) Programa de Colaboración (2) Convenio Complementario (3) Acuerdo Complementario (1) Acuerdo Especial (2) Acuerdo Complementario de Cooperación Científica (1) Acta (1) Acuerdo de Colaboración Científica (5) Acuerdo de Cooperación Técnica (1) Programa de Cooperación (1) Programa de Intercambio (1) Acuerdo Interinstitucional de Cooperación Científica (1) Acuerdo de Colaboración Científica y Tecnológica</p> | <p>(1) Hungría (1) Bulgaria (1) Túnez (5) Alemania (1) Bélgica (1) Comisión Económica para América Latina (1) Corea</p> |
|--|---|---|

| SECRETARÍA | No. TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO (E.V.) | TIPO DE ACUERDO | PAÍSES O ENTIDADES CON QUIEN SE TUVO EL ACUERDO |
|--|-----------------------|--|-----------------------------|---|
| Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo | 1 | Único Memorándum de Entendimiento 9- Ene. 1991 | Memorándum de Entendimiento | Canadá |

| SECRETARÍA | No. TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V.) |
|---|--|---|
| Secretaría de Energía | 133 | ▪ Acuerdo 18-Dic. 1963 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V.) | TIPO DE ACUERDO | PAÍSES O ENTIDADES CON QUIEN SE TUVO EL ACUERDO |
| Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica 7-Oct. 1998 | (18) Acuerdo (7) Convenio (3) Carta de Intención (1) Memorándum de Entendimiento (3) Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica (1) Convenio de Colaboración Recíproca (3) Acuerdo de Cooperación (1) Acuerdo de Cooperación en el Campo Minero (1) Convenio de Cooperación Técnica (1) Convenio Comercial (1) Acuerdo Complementario (1) Acuerdo Complementario de Cooperación (1) Protocolo de Cooperación (6) Protocolo (1) Acuerdo Adicional (3) Protocolo Suscrito (1) Acuerdo de Intercambio de Información Técnica y Cooperación (1) Procedimientos (2) Convenio de Colaboración Técnica | (4) OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica) (6) OIEA y E.U.A. (1) OIEA y Alemania (2) Alemania (6) Francia (9) Venezuela (2) Cuba (2) Brasil (3) Rumania (1) Guatemala (1) Italia (3) México (2) Bulgaria (8) España (1) Japón (1) Canadá (2) E.U.A. (2) Nicaragua |

| SECRETARIA | No. DE ACUERDOS | ACUERDO MAS ANTIGUO |
|--|--|--|
| Secretaria de Comercio y Fomento Industrial | 103 | Acuerdo de Cooperación 21 / octubre / 1972 |
| ACUERDO MAS RECIENTE (E.V.) | ACUERDOS | PAÍSES O CIUDADES QUE LO INTEGRAN |
| Memorándum de Entendimiento 18 / febrero / 1999 | (11) Acuerdos (1) Acuerdo complementario (1) Acuerdo de colaboración (23) Acuerdo de cooperación (1) Acuerdo de cooperación complementaria (1) Acuerdo de cooperación industrial y tecnológica (1) Acuerdo de cooperación técnica (1) Acuerdo de cooperación técnica y promoción comercial (2) Acuerdo de intención (2) Acuerdo interinstitucional (1) Arreglo (1) Carta de intención (1) Certificado (9) Convenio (3) Convenio de colaboración (9) Convenio de cooperación (1) Convenio de cooperación financiera (4) Convenio de cooperación técnica (1) Convenio de cooperación técnica y comercial (1) Convenio de promoción comercial e intercambio (1) Convenio financiero (1) Convenio marco de cooperación (1) Convenio marco de cooperación técnica (1) Declaración (3) Entendimiento (9) Memorándum de entendimiento (1) Memorándum de intención (3) Programa de trabajo (1) Programa de suministro de maquinaria (1) Protocolo de colaboración (1) Protocolo de cooperación (1) Protocolo financiero | (1) Argelia (7) Argentina (1) Australia (1) Banco Centroamericano (1) Bélgica (4) Belice (1) Bolivia (4) Brasil (3) Canadá (1) Colombia (1) Comunidad autónoma de país vasco (1) Corea (5) Costa Rica (1) Cuba (1) Chile (2) China (7) El Salvador (1) Ecuador (5) EUA (6) España (3) Francia (8) Guatemala (3) Honduras (1) India (3) Jamaica (2) Japón (1) Luxemburgo (1) Malasia (5) Nicaragua (1) Nueva Zelanda (4) Panamá (3) Paraguay (1) Perú (1) República Dominicana (2) Rumania (1) Secretaria de integración económica centroamericana (1) Unión económica de Bélgica (4) Uruguay (4) Venezuela |

| SECRETARIA | No. DE ACUERDOS | ACUERDO MAS ANTIGUO |
|--|--|--|
| Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural | 118 | Memorándum de Entendimiento 8 / Febrero / 1973 |
| ACUERDO MAS RECIENTE (E.V.) | ACUERDOS | PAISES O CIDADES QUE LO INTEGRAN |
| Acuerdo 24 / Junio / 1998 | (19) Acuerdos (2) Acuerdo de cooperativo (13) Acuerdo de cooperación (1) Acuerdo de cooperación científico (2) Acuerdo de cooperación científico y técnica (2) Acuerdo de cooperación técnica (1) Acuerdo de intención (14) Acuerdo interinstitucional (1) Acuerdo interinstitucional de cooperación (2) Adedadum (1) Anexo (1) Anexo II (3) Carta de intención (1) Contrato (6) Convenio (1) Convenio de asistencia técnica (1) Convenio de donación (1) Convenio de colaboración (2) Convenio de cooperación (1) Convenio de cooperación científica y técnica (1) Convenio de cooperación técnica (2) Convenio de cooperación técnica y científica (1) Convenio de operaciones (1) Documento de apoyo protocolario (1) Entendimiento (19) Memorándum de entendimiento (1) Plan General (2) Programa de cooperación (6) Programa de trabajo (1) Protocolo (2) Protocolo adicional (1) Protocolo de colaboración (3) Prorroga (1) Reglamento de la comisión | (8) Argentina (2) Alemania (1) Australia (1) Bélgica (4) Bulgaria (6) Canadá (1) Centro internacional de investigación para el desarrollo (1) Centro interinstitucional para la investigación de silvicultura (10) Cuba (2) Chile (1) China (25) EUA (6) España (4) Finlandia (1) Filipinas (8) Francia (10) Guatemala (2) Hungría (1) India (1) Italia (4) Instituto interamericano de cooperación para la agricultura (3) México (1) Miembros de la CEPAL (1) Multilateral (2) Nicaragua (1) OMS (1) ONU (1) Organismo internacional de seguridad agropecuaria (2) Panamá (1) Países bajos (2) Perú (1) Polonia (1) Programa de desarrollo rural (1) Reino Unido e Irlanda (1) República Checa (1) Rumania (3) Uruguay (1) URSS (2) Venezuela |

| | |
|---|--|
| (1) Acta de entendimiento | (1) Alemania |
| (1) Acuerdo administrativo | (1) Argelia |
| (1) Acuerdo complementario de cooperación técnica | (1) Argentina |
| (12) Acuerdo de cooperación | (1) Australia |
| (2) Acuerdo de cooperación científica y técnica | (2) Belice |
| (1) Acuerdo de cooperación estratégica | (1) Bolivia |
| (3) Acuerdo de cooperación técnica y científica | (1) Brasil |
| (1) Acuerdo de intercambio | (7) Canadá |
| (1) Acuerdo especial de cooperación | (2) Colombia |
| (1) Acuerdo general de cooperación | (6) Costa Rica |
| (1) Acuerdo global de cooperación | (8) Cuba |
| (1) Addendum | (1) China |
| (1) Alcance de trabajo | (1) Ecuador |
| (1) Anexo | (7) Guatemala |
| (1) Arreglo administrativo | (2) Honduras |
| (1) Carta de intención | (6) Italia |
| (1) Contrato | (1) Japón |
| (9) Convenio | (2) México |
| (3) Convenio de colaboración de materia minera | (2) Nicaragua |
| (3) Convenio de colaboración técnica | (1) OIEA |
| (5) Convenio de cooperación | (1) Panamá |
| (1) Convenio de cooperación energética | (4) Perú |
| (2) Convenio de cooperación en el uso de pacífico de la energía nuclear | (1) República Dominicana |
| (11) Convenio de cooperación técnica | (1) Suecia |
| (1) Convenio de investigación | (1) Ucrania |
| (2) Convenio general | (1) Uruguay |
| (1) Declaración conjunta | (1) URSS |
| (1) Declaración de intención | (4) Venezuela |
| (1) Memorándum | (1) Brasil, Costa Rica, México Y Venezuela |
| (4) Memorándum de entendimiento | |
| (1) Programa de cooperación | |
| (1) Programa de cooperación técnica y comercial | |
| (1) Prorroga | |

| SECRETARIA | NÚMERO TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V) |
|--|---|---|
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 66 | Memorándum de entendimiento 17 de Oct. 1979 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V) | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDAD CON QUIEN SE LLEVO A CABO |
| Declaración de intención Feb. 1999 | (1) Acuerdo administrativo (1) Acuerdo de donación (6) Acuerdo (1) Acuerdo de interconexión (4) Acuerdo de cooperación (1) Acuerdo marco (1) Acuerdo de cooperación técnica (1) Anexo uno de varios (1) Anexo del acta de conversación (1) Anexo operativo Número 1 (1) Anexo num. 1 del memorándum de entendimiento (1) Anexo num. 2 del memorándum de entendimiento (1) Protocolo de asistencia técnica (1) Protocolo adicional (33) Memorándum de entendimiento (1) Convenio (1) Convenio ejecutivo (4) Carta de intención (1) Carta de entendimiento (1) Apéndice primero de ac. De coordinación | (12) Canadá (14) EUA (1) Bélgica (1) Unión Internacional de Telecomunicaciones (1) Chile (1) Brasil (10) España (2) Guatemala (1) URSS (1) El Salvador (1) Belice (2) Nicaragua (1) Costa Rica (2) India (4) Guatemala (1) Alemania (1) Australia (1) Malasia (1) Uruguay (1) República de corea (1) China (1) Jamaica |

| SECRETARIA | NÚMERO TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO |
|---|--|--|
| Secretaria de Educación Pública | 120 | Acuerdo 28 de Nov .1981 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDAD CON QUIEN SE LLEVO A CABO |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo Honduras 7 de Oct. 1998 | <ul style="list-style-type: none"> (4) Acuerdos de cooperación (1) Contrato de fideicomiso (1) Proyecto (1) Acuerdo de cooperación técnica (1) Protocolo integrativo (20) Convenio de cooperación (1) Acuerdo de intercambio deportivo (1) Protocolo complementario (1) Convenio bancario (16) Convenio de colaboración (4) Convenio (8) Convenio general (6) Acuerdo (1) Acuerdo de cooperación e intercambio (13) Memorándum de Entendimiento (1) Programa de cooperación educativa y técnica (5) Carta de intención (1) Convenio marco de colaboración (5) Convenio específico (5) Convenio de intercambio (1) Proje (1) Contrato (1) Convenio general de colaboración (1) Acuerdo de cooperación interinstitucional (1) Convenio interuniversitario (1) Renovación (4) Acuerdo de colaboración (1) Acuerdo de colaboración institucional (1) Convenio marco de colaboración | <ul style="list-style-type: none"> (2) Italia (4) Japón (8) Francia (5) Guatemala (2) Checoslovaquia (6) Chile (5) Argentina (19) EUA (5) China (1) Alemania (13) Cuba (5) Belice (2) Paraguay (11) España (1) Czech (1) Tucumán (2) Gran Bretaña (1) Ecuador (2) Nicaragua (2) Casa de las Américas (1) Colombia (1) Valparaíso (1) Venezuela (1) Centro de Estudios Martianos (7) Canadá (2) El Salvador (1) Instituto Superior Técnico "Julio Antonio Mella" (1) EUA y Canadá (1) Bremen (1) Universidad Nal Entre Ríos (1) Consejo Latinoamericano del Caribe (2) Costa Rica (1) Canberra (1) Irán (1) Jamaica (1) Rusia (1) Panamá, Nicaragua, Costa Rica, Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador. (1) República de Corea (1) Honduras (1) Hungría (1) Singapur (1) República de Trinidad y T. |

| SECRETARIA | TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V) |
|--|--|--|
| Secretaría de Desarrollo Social | 23 | Acuerdo especial 2 may. 1978 |
| ACUERDO MAS RECIENTE (E.V) | TIPO DE ACUERDO | PAIS O ENTIDADES CON QUIEN SE LLEVO A CABO |
| Acuerdo de cooperación técnica 18 Ago. De 1997 | (1)Acuerdo especial (8) Acuerdo (1) Acuerdo de cooperación (1) Acuerdo de cooperación técnica (2) Carta de Intención (1) Convenio de cooperación (1) Convención de cooperación técnica (1) Memorándum de cooperación (4) Memorándum de entendimiento (1) Programa de cooperación técnica (1) Proyecto de Cooperación | (3) Alemania (4) EUA (1) España (4) Guatemala (2) Argentina (1) Costa Rica (1) Comisión Centroamericana de ambiente y Desarrollo (1) Valle de Cauca (1) Nicaragua (1) El Salvador (1) Ecuador (1) Norteamérica (1) China (1) República Dominicana |

| SECRETARIA | TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO |
|--------------------------------------|--|---|
| Secretaría de Salud | 111 | Convenio Ago. 1968 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDAD CON QUIEN SE LLEVO ACABO |
| Memorándum de entendimiento Feb 1999 | (39) Convenio (2) Convenio bilateral (5) Programa de Cooperación (1) Bases (23) Acuerdo (2) Acuerdo Complementario (1) Acuerdo especial (1) Acuerdo asistencia médica recíproca (1) Acuerdo de colaboración científica (5) Carta de Intención (1) Declaración conjunta (1) Declaración de Ministros (1) Protocolo (6) Memorándum (2) Programa de Actividades (1) Fondo de Pensiones (1) Bases de Cooperación | (1) Checoslovaquia (4) Costa Rica (2) Suiza (1) Austria (1) Bélgica (1) Yugoslavia (2) Alemania (1) Indonesia (11) Guatemala (1) Finlandia (2) Brasil (2) Italia (14) Cuba (2) Uruguay (1) Noruega (1) Castries Sta Lucia (1) Panamá (2) Colombia (2) República Dominicana (1) Venezuela (1) Bolivia (3) Honduras (2) Belice (2) El Salvador (14) EUA (1) Ecuador (1) Perú (1) Hungría (5) OMS (5) Nicaragua (1) España (3) Francia (1) Rep. Pop. China (1) Rusia (2) Países Bajos (2) Canadá (1) FNUAP) (1) OIT (1) Gran Bretaña (1) Paraguay |

| SECRETARIA | TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V) |
|--|--|---|
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 10 | Acuerdo Complementario 18 Nov. 1978 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V) | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDADES CON QUIEN SE LLEVO A CABO |
| Convenio de cooperación técnica 18 Feb. 1993 | (5) Acuerdo (1) Protocolo (1) Carta de Intención (1) Bases de Entendimiento (1) Memorándum de entendimiento (1) Convenio de Cooperación | (1) Cuba (1) Perú (1) Nicaragua (1) Colombia (1) Brasil (3) EUA (1) Canadá (1) Ecuador |

| SECRETARIA | TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO (E.V) |
|--|--|--|
| Secretaría de la Reforma Agraria | 8 | Convenio de Trabajos 25 May. 1978 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE (E.V) | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDADES CON QUIEN SE LLEVO A CABO |
| Acuerdo sobre Cooperación 17 Dic. 1993 | (1) Acuerdo (1) Protocolo (6) Convenio | (7) Bulgaria (1) Rep. Popular China |

| SECRETARIA | TOTAL DE ACUERDOS | ACUERDO MÁS ANTIGUO |
|--------------------------------------|--|---|
| Procuraduría General de la República | 53 | Convenio Jun. 1973 |
| ACUERDO MÁS RECIENTE | TIPO DE ACUERDO | PAÍS O ENTIDAD CON QUIEN SE LLEVO ACABO |
| Declaración Conjunta Oct. 1997 | (21) Convenio (26) Acuerdo (5) Memorándum de entendimiento (1) Declaración conjunta | (43) EUA (3) Francia (4) Colombia (1) Honduras (1) Argentina (1) Guatemala |

Al revisar los anteriores cuadros, se pueden comprobar varios aspectos dignos de ser señalados. El primero, consiste en que los nombres de las dependencias tal y como se relacionan, aparecen de acuerdo al nombre oficial de las mismas en el año de 1999, año de la publicación citada.

Por lo anterior, cabe recordar que las citadas secretarías han cambiado de nombre, aunque no necesariamente de funciones, aún y cuando para la creación de una se hayan tenido que fusionar otras dependencias; sin embargo, los acuerdos firmados por las desaparecidas secretarías se contabilizaron a aquella dependencia que la suplió.

Otro aspecto importante, resulta del hecho de que en dichos cuadros se ha enumerado la tipología de los acuerdos, esto es, se han descrito y agrupado según el nombre que se les otorgó, lo anterior a fin de resaltar el hecho de que

independientemente del nombre que recibieron éstos, su efecto fue el mismo ya que al estar contenidos en el apartado VIII de la obra del Senado de la República correspondiente a los acuerdos interinstitucionales de las dependencias del Ejecutivo Federal, se les ha separado claramente de los acuerdos de carácter formal o tratados.

En este sentido, otro elemento interesante a destacar, consiste en el hecho de que la mayoría de las dependencias, a excepción de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, firmaron acuerdos interinstitucionales aún antes de la Ley de Tratados de 1992, lo cual vuelve a demostrar la práctica de este tipo de acuerdos antes de su regulación jurídica y precisamente en el ámbito de las atribuciones de cada secretaría.

Por lo que se refiere a la Secretaría que mas acuerdos interinstitucionales ha desarrollado, por lo menos en estos últimos 40 años, y de los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene conocimiento, el primer lugar lo tiene la actual Secretaría de Energía con 133 acuerdos, le siguen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 132, la Secretaría de Educación Pública con 120, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con 118, la Secretaría de Salud con 111, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con 103, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 66, la Secretaría de Relaciones Exteriores con 57, la Procuraduría General de la República con 53, la actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca con 30, la Secretaría de Gobernación con 27, la de Desarrollo Social con 23, la Secretaría de Turismo con 17, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con 10, la Secretaría de la Reforma Agraria con 8, la ya antes mencionada Secretaría de la Contraloría con solo 1 acuerdo y, finalmente destaca el hecho de que en esta relación, las Secretarías de la Defensa y de Marina no registraron ningún tipo de convenio, lo cual no significa que no los hubieren realizado.

Por último, un dato que se estima conveniente destacar, radica en el hecho de que el país con el que mas se han establecido este tipo de convenios interinstitucionales, independientemente de las instituciones signatarias; son los Estados Unidos de América ya que de las 16 dependencias enlistadas en los cuadros de referencia, en 9, esto es mas del 50%, este país figura como el que mas acuerdos tiene con las diferentes instituciones federales mexicanas.

De igual significación resulta que solo un país europeo, Bulgaria en el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con el mayor número de acuerdos y que otros países del continente Americano como Canadá, Nicaragua, Costa Rica, Cuba, Guatemala y Venezuela, resultan ser los que mas acuerdos tienen con otras dependencias del Ejecutivo. Lo anterior puede servir para establecer criterios útiles en cuanto al análisis sobre la dirección de los nexos y fomento de los lazos de cooperación internacional que el Gobierno Federal ha desarrollado en los últimos años, dato que puede resultar útil en el estudio de la política exterior mexicana que no se ha desarrollado desde esta perspectiva.

2.2.3. Práctica en Instituciones Estatales y otras dependencias.⁶⁶

La práctica de los acuerdos interinstitucionales en otras entidades diferentes a las federales, se encuentra hoy en día muy difundido, aunque desafortunadamente la Secretaría de Relaciones Exteriores no ha tenido conocimiento de todos los instrumentos realizados, tanto a nivel federal, estatal y aún municipal; a continuación se describen los acuerdos registrados por la Consultoría Jurídica de la Cancillería.

| Entidades Federativas o Municipales | No. Total de acuerdos | Acuerdo mas antiguo | Acuerdo mas reciente | Tipos de acuerdos | Países o entidades con quien se tuvo el acuerdo |
|--|-----------------------|---------------------|----------------------|---|--|
| -- | -- | 16 Marzo 1992 | 16 Marzo 1992 | Acuerdo que crea el Comité Regional de Planeación y Desarrollo. | -- |
| Ciudad de México (Incluye Departamento del Distrito Federal) | 12 | 18 Junio 1993 | 12 Agosto 1997 | Acuerdo: 1 Acuerdo de Cooperación Técnica: 4 Memorándum de entendimiento: 1 Acuerdo de hermanamiento: 1 Programa Operativo de Convenio de Amistad: 1 Carta de intención: 2 | Estado de Colorado, E.U. 1 Instituto nacional del menor de la Rep. Oriental de Uruguay: 1 Ciudades capitales de los países del Istmo Centroamericano: 1 Ciudad de la Habana: 1 Municipalidad de Guatemala: 1 Dto. Central de Tegucigalpa, Honduras: 1 |

⁶⁶. Op. Cit. Senado de la República. *Tratados celebrados por México ...pp. 577-584*

| | | | | | |
|--|--|--|--|--------------------------------|--|
| | | | | Declaración de hermandad: 1 | Ciudad de Buenos Aires: 1 |
| | | | | Memorándum de hermanamiento: 1 | Alcaldía de Chicago, Illinois, E.U.: 1 Ciudad de Chicago: 2 Condado de Dade, Florida E.U.: 1 Ciudad de Nagoya, Japón: 1 |

| Entidades Federativas o Municipales | No. Total de acuerdos | Acuerdo mas antiguo | Acuerdo mas reciente | Tipos de acuerdos | Países o entidades con quien se tuvo el acuerdo |
|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|--|---|
| Estado de Coahuila | 2 | 21 Marzo 1992 | 18 Abr. 1996 | Pacto de buena Voluntad Acuerdo de Amistad y Buena Voluntad | Cd. Texas, E.U. Estado de Colorado E.U. |
| Ciudad de Cancún, QR. | 1 | 29 Mayo 1997 | 29 May 1997 | Hermanamiento | Cd. Punta del Este, Rep. Or. De Uruguay |
| Colegio de Posgraduados | 1 | 11 Marzo 1993 | 11 Mar 1993 | Programa Especifico de Cooperación | Inst. Francés de Desarrollo de Cooperación |
| Estado de Chihuahua | 1 | 28 Oct 1991 | 28 Oct 1991 | Acuerdo de Cooperación | Estado de Nuevo México E.U. |
| Estado de Hidalgo | 1 | 13 Mzo 1997 | 13 Mzo 1997 | Acuerdo de Cooperación Técnica | Inst. Nai. De Formación Profesional de la Rep. de Honduras. |

| | | | | | | |
|-----------------------|----|---|-------------|-------------|------------------------------|---|
| Estado Jalisco | de | 1 | 12 Jun 1991 | 12 Jun 1991 | Bases de Colaboración | Estado de Texas, E.U. |
| Estado México | de | 2 | 15 Abr 1997 | 15 Abr 1997 | Hermanamiento | Quinta región de Valparaíso, Chile. Provincia de Buenos Aires, Argentina |
| Estado Michoacán | de | 1 | 25 abr 1998 | 25 Abr 1998 | Convenio de Colaboración | Provincia de Córdoba, Argentina. |
| Ciudad Monterrey, NL. | de | 1 | 2 Jul 1993 | 2 Jul 1993 | Carta Formal para un Acuerdo | Cd. Houston, Texas E.U. |

| Entidades Federativas o Municipales | No. Total de acuerdos | Acuerdo mas antiguo | Acuerdos mas reciente | Tipos de acuerdos | Países o entidades con quien se tuvo el acuerdo |
|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|---|--|
| Estado Nayarit | 2 | 26 Mar 1993 | 26 Mar 1993 | Memorándum de Entendimiento | Agriculture Co LTD, Tailandia. Gobierno de Tailandia. |
| Estado Oaxaca | 1 | 4 Oct 1993 | 4 Oct 1993 | Acuerdo de Colaboración | Consulado General de México y el Instituto Cultural Mexicano de Los Angeles, Cal E.U |
| Estado Querétaro | 1 | 28 Feb 1992 | 28 Feb 1992 | Convenio | Provincia de Québec, Canadá |
| Estado de Quintana Roo | 5 | 18 Feb 1992 | 29 Ene 1997 | Convenio Especifico de colaboración. Convenio. | Casa de las Américas Ministerio de Desarrollo Urbano y |

| | | | | | |
|-----------------------------------|---|------------|------------|---|--|
| Sría de Salud, IMSS, ISSSTE | 1 | 4 Abr 1994 | 4 Abr 1994 | Convenio de Cooperación Declaración Acuerdo de Cooperación Interinstitucional Acuerdo de Cooperación | Salud de Belice Anzoategui, Venezuela Estado de Anzoategui, Venezuela Ministerio de salud e Instituto Nicaragüense de seguridad Social y Bienestar de la Rep. de Nicaragua. |
|-----------------------------------|---|------------|------------|---|--|

| Entidades Federativas o Municipales | No. Total de acuerdos | Acuerdo mas antiguo | Acuerdos mas reciente | Tipos de acuerdos | Países o entidades con quien se tuvo el acuerdo |
|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|--|---|
| Estado de Sinaloa | 1 | 20 May 1996 | 20 May 1996 | Acuerdo para el Establecimiento Oficial de Amistad | Prefectura de Wakayama, Japón |
| Estado de Tabasco | 1 | 11 Jun 1997 | 11 Jun 1996 | Convenio de Concertación | Gobierno de Belice. |
| Cd. Tampico, Tamps | 1 | 21 Ene 1994 | 21 Ene 1996 | Cooperative Agreement | Chambers of Commerce of Fort Worth Texas, E.U. |
| Ciudad de Tlaxcala, Tlax. | 2 | 10 Sept 1996 | 10 Sept 1996 | Convenios Ciudades Hermanas | Ciudad de Mejicanos, Rep. del Salvador. San Salvador, Rep. del Salvador. |

| | | | | | |
|----------------------------|---|-------------|-------------|------------------------------------|----------------------------|
| Ciudad Toluca, México | 1 | 20 Ago 1998 | 20 Ago 1998 | Convenio de Hermanamiento | Cd. Fort Worth, Texas E.U. |
| Universidad de Guadalajara | 1 | 23 Dic 1992 | 23 Dic 1992 | Convenio de Cooperación Científica | ORSTOM, Francia |
| Región de Veracruz | 1 | 11 Mzo 1993 | 11 Mzo 1993 | Proyecto específico de cooperación | -- |

Como se puede observar en los cuadros, el total de acuerdos interinstitucionales registrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores es de 43; la entidad que más acuerdos ha realizado es la Ciudad de México con 12, lo anterior representa el 27.9% del total hasta el año de 1998.

Resulta interesante mencionar el registro de 2 acuerdos anteriores a la Ley de Tratados, por lo que se derivan dos observaciones; la primera que confirma la práctica de este tipo de acuerdos antes de la citada ley, aún por parte de entidades federativas y, la segunda relativa a que en este registro solo se incluyen los casos de los Estados de Jalisco y Chihuahua, desconociendo si algún otro estado, ciudad o municipio realizó algún otro tipo de acuerdo antes ó en este periodo.

Respecto a la segunda observación, se deriva asimismo un precedente que es importante mencionar, por una parte los estados y municipios han incrementado su actividad hacia el exterior, hasta el momento se desconoce si en la práctica existan acuerdos firmados con anterioridad a la Ley de Tratados de 1992, pero lo que sí resulta imperante definir es, que el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores, previsto en ese marco jurídico, se limita a la obligación de llevar el registro de los convenios firmados por las entidades federales, estatales y municipales. Sin embargo, la labor de asesoría y coordinación que la Cancillería presta también, aunque no prevista en la mencionada Ley, resulta de gran valía e importancia.

Lo anterior es digno de tomarse en cuenta, ya que si por una parte se ha generalizado la práctica de los acuerdos ejecutivos, por otra queda manifiesta la necesidad de coordinar la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores con las diferentes entidades, a fin de asegurar un control preciso en la realización, seguimiento e instrumentación de estos acuerdos.

2.3 Ley de Tratados de 1992.

La proliferación de diversos acuerdos internacionales, pactados por diferentes y nuevos actores internacionales, a partir del fin de la guerra fría; trajo consigo la necesidad de buscar mecanismos que coadyuvaran a administrarlos y a celebrarlos en las mejores circunstancias, y asimismo a garantizar el elemento de equidad, tan importante en la convivencia internacional.

De esta manera, al finalizar la década de los 80's y ante el incremento en la realización de diversos mecanismos de cooperación internacional, la falta en México de un marco jurídico que permitiera regular la práctica de los diversos acuerdos que el país negociaba y realizaba con otras naciones, se hizo patente. Sin duda los tiempos empezaron a cambiar, por ende, la práctica en materia de tratados y convenios no pudo mantenerse al margen de estos intensos cambios. Es durante el inicio de la década de los 90's, cuando empieza el movimiento tendiente a reforzar y preparar la inserción de México en el contexto mundial; de este modo, la Ley de Tratados, a iniciativa del ejecutivo, significó un esfuerzo por crear una base sólida que permitiera definir alcances y propósitos en la política exterior de ese momento.

La idea de tener una ley reglamentaria de los artículos constitucionales relacionados con los tratados, fue realmente novedosa, principalmente si se considera que la práctica de diferentes mecanismos de cooperación, se realizaron por una parte en un marco jurídico definido, y por otra en base a la costumbre.

Asimismo, la intención de crear un orden jurídico en la materia, se puede traducir como un esfuerzo que reflejó un interés por delimitar y crear una nueva fase de la política exterior de México, estructurando objetivos y preparando el terreno para ir aterrizando los novedosos lineamientos de dicha política exterior, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ante un contexto mundial nuevo y en movimiento.

De este modo, la Ley de Tratados tuvo como objeto "...regular tanto los tratados que celebre el Presidente de la República con representantes de Estados extranjeros y con los demás sujetos del Derecho Internacional Público, como los acuerdos interinstitucionales que celebren dependencias y organismos descentralizados de la administración Pública Federal, Estatal o Municipal con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales."⁶⁷

2.3.1. Marco Jurídico antes de la Ley de Tratados de 1992.

Como se mencionó anteriormente, la legislación en materia de tratados antes de 1992, se encontraba regulada por los artículos 89 fracción X; el artículo 76 fracc. I y el art. 133 constitucionales.

⁶⁷ SRE, Ley de Tratados, op. Cit. P. 11.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 28 fracc. I concedía a la Secretaría de Relaciones Exteriores promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas correspondía, conducir la política exterior, para lo cual podía intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país fuese parte.

El art. 35 fracc. XIV, que estipulaba que la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos estaba facultada para organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales de la materia.

Por su parte el artículo 36 fracc. IV atribuía a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad para otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales, además de la fracción XI que permitía que dicha dependencia participara en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales.

El art. 42 fracc. XVII establecía como atribuciones de la entonces Secretaría de Pesca, proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internacionales relativos al recurso de pesca.

De acuerdo a lo anterior, la ley orgánica de la administración pública, sólo otorgaba facultades a ciertas dependencias en materia de tratados, excluyendo a otras que por la naturaleza de sus funciones también celebraban acuerdos con el instituciones extranjeras, creando así una laguna jurídica que contraponía la actividad exterior de las secretarías de estado y su regulación estatutaria.

Otra reglamentación en materia de tratados que servía para regular los acuerdos internacionales, era el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que desde su publicación en 1985, otorgaba en su artículo 9, atribuciones a la Consultoría Jurídica principalmente en las fracciones V, VIII, IX y X; este reglamento, además especificaba atribuciones específicas a las diversas áreas de la Secretaría.

Como se puede observar, la legislación existente antes de 1992, se encontraba dispersa y multiplicaba la participación de diferentes dependencias en la elaboración de instrumentos de cooperación, aún y cuando no incluía a todas las dependencias del ejecutivo, lo que generaba una falta de control y coordinación en la elaboración, diseño y práctica de diversos convenios, a la fecha, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de su Consultoría Jurídica, desconoce el total de acuerdos firmados por cada dependencia; e incluso, cada secretaría de estado

no tiene en la actualidad una relación que pueda servir de guía para conocer cuántos convenios ha realizado⁶⁸.

Otros artículos constitucionales que pudieran tener alguna aplicación en materia de tratados son los siguientes:

El artículo 15, el 104 relacionado con los tribunales de la federación y su atribución para conocer de las controversias que se susciten en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; y el 117 que se refiere a la prohibición de que los estados de la federación celebren alianzas, coaliciones y tratados con otro estado o potencias extranjeras.

2.3.2. Factores existentes durante la creación de la Ley de Tratados.

En este apartado, se describirá el contexto teórico que después de su análisis, se ha considerado como el modelo que sirvió como plataforma para delinear las características de la Ley de Tratados de 1992.

El telón de fondo para presentar la iniciativa de ley, fue en consideración de un momento histórico en el cual la relación con los Estados Unidos, se empezó a fortalecer, ya que durante los dos primeros años de las presidencias de Carlos Salinas y George Bush padre, la relación entre ambos gobiernos sufrió una transición hacia la búsqueda de soluciones de los problemas que resultaron por primera vez en los tiempos de paz; de este modo, México significó una prioridad para los Estados Unidos; en donde por primera vez en la relación bilateral, los dos gobiernos dieron inicio a una serie de actividades tendientes a alentar un proceso de integración de las economías en vez de reprimirlas e incluso negarlas; la negociación e instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es la prueba mas palpable de este fenómeno.

Este cambio de enfoque en la relación bilateral con Estados Unidos, considerada como la más prioritaria para México, significó un cambio de actitudes reflejada por los siguientes aspectos:

a) A los recientes cambios en materia económica vividos en México al finalizar la década de los 80's, y el subsiguiente incremento en la interdependencia económica entre ambos países, desde una visión de liberalismo económico, el cual se tradujo en un significativo incremento en las transacciones económicas bilaterales y en una creciente fluidez en el comercio y las inversiones.

b) A la proliferación de estudios en materia económica, principalmente realizados en los Estados Unidos, en donde se aborda la teoría acerca de la integración

⁶⁸ Lo anterior fue manifiesto cuando se recabó la información sobre los acuerdos practicados por cada dependencia, sin embargo no se describieron los totales verdaderos ya que resultó imposible recabarlos por institución y los que se incluyeron solo corresponden a los que la SRE tuvo conocimiento.

silenciosa, y la conveniencia de mantener un esquema comercial bilateral y transparente.

c) A los cambios en el sistema internacional, tanto en relación con el final de la guerra fría como en cuanto al incremento de la globalización.

d) A la necesidad de rediseñar la postura y esquemas de cooperación internacional por parte de Estados Unidos, ahora erigido como poder militar indiscutible después del derrumbe de la ex URSS; por lo que la lectura del TLCAN desde la percepción estadounidense, significó un replanteamiento de los esquemas de cooperación internacional en la posguerra fría.

e) Relacionado con el punto anterior salta a la vista el fenómeno relativo a la consolidación de la Unión Europea y el liderazgo de Japón y otras naciones del sudeste asiático como centros financieros mundiales, aspectos que se tradujeron en nuevos desafíos para los Estados Unidos tendientes a la búsqueda de contrapesos necesarios para mantener su posición y permanencia en el esquema internacional.

f) Asimismo un factor importante para explicar la nueva era de la relación con Estados Unidos, fue sin duda el ascenso al poder en México, de una nueva generación de políticos cuya característica principal fue, en términos de formación académica, ser egresados de prestigiosas universidades estadounidenses, conocedores de teorías económicas neoclásicas, libres de la ideología nacionalista revolucionaria, y por ende, mas familiarizados con Estados Unidos.

Al hablar de cambios en la élite gobernante mexicana, resulta obvio considerar un cambio en las relaciones intergubernamentales, cuya tendencia significó perfeccionar los mecanismos de consulta, acuerdos binacionales, etc., lo anterior quiere decir que la relación binacional transitó hacia una institucionalización.⁶⁹

En palabras de Rafael Fernández de Castro, la relación bilateral en términos de cooperación gubernamental México-Estados Unidos, se traduce, de acuerdo a estudios de Graham Allison, Richard Feinberg y Cathryn Thorup, en distintas posiciones gubernamentales cuyas características principales serían:

a) La naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en Estados Unidos a nivel gobierno, en contraparte con la alta centralización de las decisiones gubernamentales mexicanas.

b) La falta de control presidencial en la instrumentación de las políticas públicas en los E.U. a diferencia del "autoritarismo presidencial" mexicano.

⁶⁹ Fernández de Castro, Rafael. Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental. En *La Política Exterior de México, enfoques para su análisis*. El Colegio de México/IMRED. 1ª edición. México 1997. Pp 45-67.

Estos factores representativos de la interacción gubernamental bilateral, ayudaron a identificar los obstáculos para la buena marcha de las relaciones antes del TLCAN, pero asimismo, representaron una excelente identificación de los criterios importantes para mejorar los flujos de intercambio bilateral, principalmente en el campo de cooperación gubernamental.

Ante estas circunstancias, la teoría del institucionalismo neoliberal "resuelve este problema de los enfoques burocráticos y de los procesos de toma de decisión. Se fundamenta en un desarrollo de la teoría de la interdependencia compleja. Esta corriente considera que la institucionalización de las relaciones entre los Estados tiene importantes consecuencias sobre su conducta, misma que los induce a la cooperación. En el debate teórico contemporáneo sobre la cooperación entre los Estados, dos grandes contendientes se han perfilado: el realismo y el institucionalismo neoliberal."⁷⁰

Para los efectos del presente estudio, se describirá brevemente el contenido de la corriente del institucionalismo neoliberal. Esta corriente ha sido desarrollada por Robert Keohane, Douglas C. North y Orang Young, por mencionar algunos teóricos.

Los principales postulados de esta corriente radican en que los Estados son los actores principales del sistema internacional, aunque no se desecha la posibilidad de que existan otros canales de interacción entre las naciones resaltando en este caso las instituciones.

La institucionalización de las relaciones entre los estados pueden ser formales o informales, las primeras tienen como característica la creación de una serie de reglas que los gobiernos desarrollan con el fin de normar sus conductas; mientras tanto que las segundas, son caracterizadas por la generación de códigos y convenciones de conducta.

Respecto a los grados de institucionalización, Keohane sostiene que entre mayor sea el grado de institucionalización, las conductas de los estados reflejarán en mayor medida las reglas establecidas, las normas y las convenciones⁷¹.

La importancia de describir este contenido teórico, radica en el hecho de que este modelo significó para la relación bilateral entre México y Estados Unidos a inicios de la década de los 90's, la plataforma que cimentó las principales características de la relación futura no solo con los Estados Unidos, sino con otros actores importantes del escenario internacional.

⁷⁰ Fernández de Castro. Op. Cit. Pp 57.

⁷¹ Idem. Pp. 58. Para obtener mas información respecto a esta teoría, ver Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989, o bien remitirse a la síntesis que Vásquez J. A. realiza de la obra de Robert O. Keohane, *After Hegemony* (después de la hegemonía) en su libro *Relaciones Internacionales, el pensamiento de los clásicos*. Limusa Noriega editores. 1ª reimpresión. México 1997. Pp. 397-407.

Efectivamente, durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush, las relaciones entre los gobiernos federales vivieron un proceso de institucionalización, ya que las relaciones entre las diferentes dependencias se estrecharon y formalizaron; de igual manera, los temas de la agenda bilateral se diversificaron involucrando a las Secretarías de Estado incrementándose los contactos y surgiendo nuevos regímenes de cooperación binacionales o trinacionales de acuerdo a las áreas de interés.

Dicho proceso, en México se verificó sin la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores ni del Departamento de Estado por parte de los Estados Unidos.

Ahora bien, esta tendencia a descentralizar las relaciones en principio bilaterales con E.U., aunque también se empieza a verificar una mayor práctica de la institucionalización con otras naciones y organismos internacionales; ha generado diferentes efectos en materia de política exterior y también en los marcos jurídicos nacionales, de ahí la importancia de este periodo de 1989-1994.

Dentro de dichos efectos se pueden mencionar los siguientes: la interinstitucionalización de la relación bilateral, trajo consigo "...Primero una era en la cual la relación entre gobiernos se ha intensificado y vuelto tan complicada..., Segundo también permite avanzar en la cooperación en las distintas áreas de la relación... de alguna manera cada grupo de trabajo representa una serie de "junta cumbre", para cada uno de los temas de la agenda, pues en todos participan los secretarios de estado, subsecretarios, directores generales y hasta directores de área,... tercero, se permite a la Secretaría de Relaciones Exteriores [y a sus homólogas] jugar el papel de coordinadores de las relaciones, ... esta característica es crucial, sobre todo en estos tiempos en que la mayoría de las secretarías de estado y dependencias de gobierno llevan a cabo sus actividades binacionales sin la intermediación de la diplomacia. Cuarto, representa una oportunidad para los funcionarios de ambos países para interactuar en persona, así como para percatarse de la complejidad e intensidad de la relación."⁷²

Ante este panorama, surge una justificación por demás sustentada para la planeación de un ordenamiento jurídico, como la Ley de Tratados, que regulara las actividades en materia de cooperación internacional entre las dependencias del ejecutivo o que por lo menos las delimitara a efecto de optimizar y agilizar los esfuerzos y actividades tendientes a fortalecer la presencia de México en el exterior.

2.3.2.1. Factores endógenos.

La transformación interna de México, tanto a nivel político, social y económico; se aceleró sin duda a partir del inicio de la década de los 90's, ya que en el plano

⁷² Idem. Pp. 64.

nacional, existe un factor que día a día cobra más importancia y que exige ser considerado.

Este factor está relacionado con la diversidad política que el país empezó a vivir, la democratización; en efecto, ha influido de manera importante, principalmente si se considera que cuanto mayor ha sido la participación de fuerzas políticas en la vida nacional, la diversidad de ideologías y de proyectos ha exigido forzosamente de un mayor cuidado en el diseño de iniciativas a proponerse, especialmente en materia de política exterior, toda vez que las concepciones que de ésta se tuvo y se tiene, se han venido transformando de manera súbita, en ocasiones de forma radical y crítica y en otras, con tendencias conciliadoras que procuran anteponer la negociación de intereses específicos.

Resulta claro que al fortalecerse la pluralidad del sistema político mexicano, los mecanismos de participación en las decisiones gubernamentales, también sufre un reajuste en cuanto a estilos y percepciones.

Aunado a evolución progresiva de las libertades políticas, el desarrollo político de la sociedad generó un desgaste considerable en la figura paternal del presidencialismo mexicano como ya se analizó en el primer capítulo.

Otro factor importante verificado durante la creación de la Ley de Tratados, significó la aplicación de profundas reformas estructurales en materia económica, mismas que se realizaron ante la modificación en la naturaleza y la amplitud de demandas de la población hacia el aparato estatal; reclamos cada vez mayores por la obtención de satisfactores y servicios básicos, derivados estas necesidades y demandas, de una década de crisis económica.

Paralelamente a este proceso, el factor representado por la deuda externa vivida durante la década de los ochentas y principios de los noventas, orilló al aparato gubernamental a decidir si sucumbía ante las presiones generadas al interior del país; o bien, buscaba la manera de dirigir un proceso de transformación nacional que permitiera enfrentar desde otra óptica los problemas nacionales, mediante una nueva estrategia de desarrollo en la cual la transición de una economía cerrada a una abierta fue un punto determinante.

Por último se mencionará que a partir de la década de los 90's, México parece haber asumido una posición tendiente a fortalecer su proyección internacional, al asumir un papel importante designado a su vez por el elemento geopolítico en el contexto internacional.

Lo anterior quiere decir que México posee una posición internacional compleja y singular en relación con una serie de aspectos como los siguientes: es identificada como una potencia intermedia por excelencia; como producto de su dinámico proceso de internacionalización esta condición se ha reafirmado; la membresía y pertenencia en diferentes foros internacionales, sus características de desarrollo social y económico y sus propias condiciones geopolíticas le asignan un papel

relevante, al considerársele un país bisagra entre dos mundos, por su posición geopolítica y su desigual nivel de desarrollo interno. Ello implica que México tenga intereses y compromisos en prácticamente todos los ámbitos de la agenda mundial contemporánea.⁷³

2.3.2.2 Factores Exógenos.

A lo largo del presente trabajo, se han desarrollado los diferentes fenómenos ocurridos en las relaciones internacionales característicos de la última década, que sin duda han marcado definitivamente la conducta de México tanto en su dimensión interna, como en la externa.

A continuación se enlistarán algunos de estos factores externos:

- Fin de la era bipolar;
- Tendencia a construir áreas regionales de integración y libre comercio, en contraste al surgimiento de una nueva conciencia política en busca de crecimientos e impulso a localidades.
- Redefinición de la agenda internacional, al incorporar temas vitales en las relaciones internacionales a partir del fin de la guerra fría; problemáticas como: extrema pobreza, el medio ambiente y la biodiversidad; tendencia a la sobrepoblación mundial; surgimiento de fenómenos epidemiológicos; mayor impacto de la marginalización que genera nuevas corrientes migratorias y problemas con el respeto a los derechos humanos elementales, y la búsqueda por obtener un desarrollo sustentable, por citar solo algunos.
- Surgimiento de una potencia dominante, conocido como fenómeno de unilateralidad política de los Estados Unidos.
- Transformación en la concepción de la seguridad nacional, al incorporar el ejercicio de una diplomacia preventiva que permita hacer frente a los principales desafíos que supone el contexto de la globalización.

Sin duda alguna estos factores y muchos otros generados a través de estos últimos 15 años, determinaron de forma rotunda la necesidad por establecer no solo un marco jurídico que regule los compromisos de México hacia el exterior, sino que también ha ayudado a delimitar la participación de las instituciones nacionales en la nueva fase de las relaciones internacionales.

2.3.3 Especificación de los Acuerdos Interinstitucionales en la Ley de Tratados de 1992.

La Ley de Tratados define en su artículo 2, Fracción II como: "Acuerdo interinstitucional": el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de

⁷³ Berruga Filloy, Enrique. Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales. En La Política Exterior de México, enfoques para su análisis. Op. Cit. Pp 149-166.

la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizadas de los niveles mencionados que los suscriben.⁷⁴

Otros artículos de la citada ley que se relacionan con este tipo de acuerdo son el 7° que señala: "Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo."

En relación a la solución de controversias legales; tanto de los acuerdos interinstitucionales como tratados, el artículo 8 de la citada ley de Tratados, establece que:

"Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeros u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad".

Cabe hacer mención que los artículos 9°, 10°, y 11vo; complementan el artículo anterior, haciendo mención sobre el no reconocimiento de resoluciones de órganos de decisión cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación (Art. 9°).

También se regula la designación por parte del Ejecutivo; sólo en los casos en que la Federación sea parte en los mecanismos de solución de controversias, de los árbitros, comisionados o expertos en los órganos de decisión de los mencionados mecanismos.

⁷⁴ *Ley de Tratados*, Op. Cit. Pp. 153-154.

Por lo que se refiere a las resoluciones jurisdiccionales como laudos arbitrales, sentencias, etc., la ley de Tratados contempla que la solución de controversias legales referidas en el art. 8º tendrán la garantía de ser reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en casos en que nacionales se encuentren en la misma situación jurídica, conforme lo estipula el Código Federal de Procedimientos Civiles y tratados aplicables.

Ahora bien, los acuerdos interinstitucionales tienen como función "... servir de instrumento para satisfacer las necesidades de cooperación internacional de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal *siempre y cuando se circunscriban a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriban*"⁷⁵.

De acuerdo a lo anterior, ¿Cuáles son los criterios para delimitar las atribuciones de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal? A este respecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha señalado los siguientes criterios para evitar cualquier confusión en cuanto a las atribuciones de cada entidad federal, estatal o municipal.

Esta delimitación de atribuciones se encuentra en primer término en la constitución Mexicana, principalmente en los artículos 15, 117 y 118 que a la letra dicen:

Artículo 15.

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 117.

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.-Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

Fracción III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

Fracción IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;

Fracción V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a si territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

Fracción VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

⁷⁵ Palacios Treviño, J. *Análisis crítico...* Op. Cit. Pp 19 las cursivas son mías.

Fracción VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Fracción VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Artículo 118.

Tampoco pueden (los Estados) sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra; y
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.

Cabe hacer mención que también el artículo 124 establece que:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Asimismo la Secretaría de Relaciones Exteriores ha coadyuvado a delimitar la materia de los acuerdos interinstitucionales en las diferentes esferas de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, las cuales incluyen:

“a) Que la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado;

b) El acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre;

c) Las obligaciones financieras que contenga el acuerdo pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma;

d) No afecta la esfera jurídica de las personas, y

e) No modifica la legislación existente.⁷⁶

De igual manera, la Ley de Tratados en su artículo 6º dispone que: La Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente.

Otros ordenamientos que regulan los acuerdos interinstitucionales se encuentran contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar en el artículo 28, fracc. I relativo a las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en donde se faculta a esta dependencia a intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; de este modo las dependencias administrativas federales, estatales y municipales deberán coordinarse con la SRE toda vez que pretendan celebrar algún acuerdo interinstitucional.

De este modo, en lo que se refiere a la dependencia que debe firmar un acuerdo, los ordenamientos jurídicos, deben, de acuerdo a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, observar los siguientes criterios:

- Los tratados que tengan un carácter eminentemente político serán firmados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Los demás tratados serán firmados por la dependencia que tenga competencia en la materia del tratado, si son dos o más las dependencias competentes en un tratado todas ellas lo firmarán. Sin embargo, nada impide, si así se acuerda, que sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la que firme un tratado cualquiera que sea su materia.
- Un acuerdo interinstitucional será firmado por: la dependencia u organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado. En el caso de que sean dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será firmado por todos ellos.⁷⁷

2.4 La figura jurídica del Municipio en México.

El municipio, como lo señala el artículo 115 de la Constitución mexicana, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

En un Estado Federal, existen tres niveles de gobierno así como tres responsabilidades político administrativas, algunas de ellas compartidas por las

⁷⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. Guía para la conclusión de tratados y acuerdos, según la ley sobre la celebración de tratados. 1ª edición. México 1999 pp. 17.

⁷⁷ Op. Cit. Pp 19.

instituciones de los tres niveles de gobierno⁷⁸, principalmente en los ámbitos electorales, de salud y educación, ya que en dichas actividades se incluyen responsabilidades de los gobiernos federal, local y municipal.

Al ser el Estado mexicano una federación, de acuerdo a la constitución, constituido por las entidades federativas y el Distrito Federal, que da existencia a la Federación como Estado soberano, la entidades que lo conforman son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio; este es el principio que configura las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

En consideración a lo anterior, es evidente que la autonomía del municipio se refiere a su esfera de competencia, no obstante que existen opiniones que "rebasan la coloquial expresión de que México tiene tres niveles de gobierno, criterio que corresponde a la organización misma del Estado Federal"⁷⁹; constitucionalmente, los tres niveles de gobierno se encuentran normados en los artículos 39 al 114, en lo que se refiere al Estado Federal; en el artículo 43 en donde se enlistan las entidades federales y el artículo 116 que es en donde se estructuran las mismas y en el artículo 115 que reglamenta al municipio.

Respecto al carácter político administrativo del municipio, existen autores que al catalogarlo como un organismo descentralizado en su carácter administrativo, le niegan autonomía, sin embargo a decir de Miguel Acosta, es necesario hacer notar que el uso de su carácter político se encuentra en su gobierno de manera democrática, esto es a través de elecciones populares y directas para elegir a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, aunque no hay que olvidar que esos órganos de gobierno realizan además, funciones destinadas a atender las demandas ciudadanas como el establecimiento de instituciones de educación elemental o de hospitales en caso de ser necesarios en el municipio.⁸⁰

2.4.1 Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Las características del municipio mexicano, de acuerdo al artículo 115 constitucional son las siguientes:

"En el artículo 115 constitucional, se estipula que:

- 1) El municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección directa y popular, sin que exista autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado.

⁷⁸ De acuerdo a lo que la doctrina denomina *jurisdicción concurrente*.

⁷⁹ Acosta Romero, Miguel. *El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo*. En AGN/CEDEMUN. *El Municipio en México*. Secretaría de Gobernación México 1996. Pp. 37-64.

⁸⁰ Op.Cit. p 40.

- 2) El municipio tiene personalidad jurídica y se confiere en la Constitución General y las constituciones locales.
- 3) Tiene patrimonio propio.
- 4) Los municipios administran libremente su hacienda formada por las contribuciones que aprueban las legislaturas locales.
- 5) Los municipios, el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinan las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
 - a) Agua potable y alcantarillado.
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia.
 - d) Mercados, centrales de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Parques y Jardines.
 - h) Seguridad pública y tránsito.
 - i) Legislaturas locales que determinen condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera⁸¹.

Asimismo, dicho artículo estipula que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, le asegura la personalidad jurídica (que le confiere la misma Constitución y las constituciones locales), así como también señala las bases de su régimen.

El Código Político, en su Artículo 31, Fracc. IV, reconoce además de que el municipio, es sujeto activo del crédito fiscal municipal.⁸²

2.4.1.1 El Municipio como célula político-administrativa del Sistema Mexicano.

Como se ha visto anteriormente, el municipio funge como un órgano político administrativo dentro del Estado, aunque hay que aclarar que esta característica se le confiere sin dependencia administrativa del Ejecutivo.

En este sentido, conviene aclarar que el vocablo descentralización, puede comprender dos significaciones: la política que corresponde a la forma del Estado o forma de gobierno; y la segunda de carácter administrativo, que se refiere exclusivamente a los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, ya sea éste federal, local o municipal.⁸³

⁸¹ Dirección de Desarrollo Social. Monografía práctica para estudiantes de: Cuautitlán Izcalli. H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. México 1999. Pp. 10.

⁸² Este aspecto, apoya el criterio de que el municipio no es un organismo descentralizado dependiente del Ejecutivo.

⁸³ Acosta, Miguel. Op. Cit. Pp. 41

Si se parte de la noción de que el vocablo “descentralizar” tiene el sentido de opuesto a centralizar o concentrar, y si se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, y resultaría que estas últimas (tanto estados como Federación) también serían organismos descentralizados por región.

A lo anterior se puede sumar que el municipio es considerado como una de las esferas previstas en la constitución, dentro del Estado Federal, como ya se mencionó anteriormente; pero que no tiene, como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el municipio en sí, constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada estado adopte sobre el particular.

Por otro lado, debe señalarse que la actividad del municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades de índole política, administrativa y sociocultural.

Un elemento importante para delimitar el concepto “descentralizado” en el ámbito municipal y, que está relacionado con sus facultades como célula político administrativa, consiste en que no existe jerarquía directa administrativa entre el presidente de la República o los gobernadores y los ayuntamientos, pues éstos son de elección popular y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal.

2.4.1.2 Facultades y limitaciones del municipio.

Sin duda alguna en este ámbito, el factor que representa la autonomía del municipio, se convierte en el aspecto importante para delimitar tanto funciones como limitaciones del municipio.

Ya que se señala la autonomía como característica del municipio, tanto respecto de la administración local como de la administración federal; cobra importancia el aspecto político y jurídico, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; en donde no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con los gobiernos de los estados.

Sin embargo, se mencionará que la autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y leyes locales.

La autonomía también se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio o el estado tienen competencia y, al menos técnicamente, no hay un

órgano jerárquico superior desde el punto de vista administrativo, pero ello no quiere decir que no exista coordinación de los municipios con las entidades federativas de las que forman parte, y de estas últimas para con la Federación, además de las restricciones que les impone tanto la legislación municipal como el Pacto Federal.

Existe una limitación para clasificar al municipio como descentralización político-administrativa, ya que la descentralización política corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno, y la administrativa se limita exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, local o municipal.

También es necesario aclarar que en la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del estado o del municipio.

2.4.2 Ley Orgánica del Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, asimismo indica que "los municipios que conforman el Estado de México son 122, las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios tienen las siguientes categorías políticas:

- a) Ciudad.- Localidades con mas de 15,000 habitantes, servicios públicos, médicos, equipamiento urbano, hospital, mercado, rastro, cárcel, panteón, instalaciones bancarias, industriales, comerciales, y agrícolas así como centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media superior y superior.
- b) Villa.- Localidades entre 5,000 y 15,000 habitantes.
- c) Pueblo.- Localidades entre 1,000 y 5,000 habitantes.
- d) Ranchería.- Localidades entre 500 y 1,000 habitantes.
- e) Caserío.- Localidad de hasta 500 habitantes."⁸⁴

Dicha Ley orgánica, en su título III señala las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento (Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores y Secretario del Ayuntamiento), sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.

2.4.2.1 Elementos político-administrativos del municipio de Cuautitlán Izcalli.

La administración municipal, frecuentemente se reglamenta en los Bandos Municipales, en el caso del Municipio de Cuautitlán Izcalli, el artículo 30 del Bando 1997-2000, señalaba que para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento conducirá sus acciones en forma programada, con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal y en el reglamento orgánico respectivo, para este fin el ejecutivo municipal, delega

⁸⁴ Monografía práctica... Op. Cit. Pp. 11

facultades de recepción, estudio, dictaminación y resolución fundada y motivada de acuerdo a los ordenamientos de la materia.

En su artículo 31, dicho Bando define sus autoridades fiscales municipales, mientras que en el capítulo tercero artículo 32 señala a los Delegados y Subdelegados; así como a los Jefes de sector y de manzana, quienes ejercerán en sus respectivas jurisdicciones las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.⁸⁵

2.4.2.2 Áreas administrativas del municipio de Cuautitlán Izcalli.

En el caso del Municipio de Cuautitlán Izcalli, el artículo 29 del referido Bando, se mencionaba que el Ayuntamiento cuenta con las dependencias siguientes para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas:

- I. Secretaría del Ayuntamiento;
- II. Tesorería Municipal;
- III. Contraloría Interna Municipal;
- IV. Las Direcciones de:
 - a) Administración.
 - b) Desarrollo Económico.
 - c) Desarrollo Social.
 - d) Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología.
 - e) Jurídico y Gobierno.
 - f) Servicios Públicos.
 - g) Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
 - h) Protección Civil y Bomberos.
- V. Las Coordinaciones de:
 - a) Comunicación Social.
 - b) Derechos Humanos.
- VI. De los organismos descentralizados:
 - a) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
 - b) Operagua⁸⁶

De esta forma y en base a la anterior distribución administrativa, se garantiza la procuración de servicios básicos a la población municipal. Asimismo el sistema administrativo municipal, al delimitar funciones y áreas de competencia entre las

⁸⁵ *Ibidem*. Pp. 15.

⁸⁶ *Loc. Cit.*

diferentes dependencias que lo conforman, permite establecer criterios capaces de planear, programar, ejecutar y evaluar las actividades desarrolladas por las diferentes administraciones; además de proporcionar una orientación específica en materia de diversificación de planes y programas a realizarse.

Como se verá en el siguiente capítulo, la distribución de funciones administrativas coadyuvará y facilitará asimismo, la realización de programas y proyectos de gestión de carácter internacional en el municipio, a partir de la base legal que se ha desarrollado en el presente apartado.

CAPITULO 3

“El mundo real es mucho más pequeño que el mundo de la imaginación”.

Friederich Nietzsche

3. LA DIMENSION INTERNACIONAL DE LOS MUNICIPIOS Y LA SUSCRIPCION DE CONVENIOS DE HERMANAMIENTO MUNICIPAL; SU PRÁCTICA EN MEXICO Y PROPUESTA PARA ESTABLECER UN CONVENIO DE HERMANAMIENTO MUNICIPAL.

3.1. Los municipios y su dimensión internacional.

Los estudios acerca de la dimensión internacional de los municipios o gobiernos locales, se han desarrollado recientemente. Si bien es cierto que ya desde la década de los años 60's en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se le otorgó a estas esferas de gobierno una importancia significativa para fomentar la cooperación internacional, al paso de los últimos años se les ha caracterizado como eslabones capaces de fortalecer los nexos que día a día surgen en el contexto internacional.

La importancia de los ámbitos locales, está íntimamente ligada a las características globales del mundo actual, ya que las transformaciones vivenciadas en los últimos años han producido efectos que repercuten por igual a los diferentes espacios de la organización humana, ya sean estos vistos desde una dimensión supranacional, nacional, regional y local.

Las características globales anteriormente señaladas, tienen que ver con aspectos como los siguientes: la masificación en los medios de información; el notorio avance tecnológico para optimizar los flujos de información; el aumento en la conciencia social sobre la necesidad y el derecho a acceder a niveles de desarrollo con equidad; y, al reconocimiento de la responsabilidad colectiva en asuntos que conciernen al género humano en su totalidad, por mencionar sólo algunos.

En relación con el primer aspecto, la masificación de los medios de información, cabe señalar que la cobertura cada vez más amplia, que alcanzan los medios como la televisión, el radio, etc; han permitido que los ámbitos municipales o locales, transiten de un aislamiento a una integración con su entorno. Lo anterior tiene que ver con el impacto que los flujos de información tienen en las diferentes comunidades, hoy en día por ejemplo, acontecimientos sucedidos en lugares apartados y antes incomunicados, son del conocimiento no solo de las comunidades regionales inmediatas y nacionales; sino que incluso son difundidas en diferentes latitudes del globo.

La información originada por tal o cual suceso natural o problema social ocurrido en determinadas comunidades locales, genera entre otras cosas la denuncia de circunstancias que en algunas ocasiones revelan excesos de poder, niveles de corrupción, incompetencia de las autoridades, falta de programas de atención ciudadana en casos de catástrofes, agravios a los derechos humanos, etc; pero lo más importante es que la velocidad con que se difunden los acontecimientos en áreas locales permite sumar toda una serie de factores que en el mayor de los casos benefician a las comunidades en cuestión.

Respecto a la segunda vertiente; relacionada con el avance tecnológico para optimizar los flujos de información, se puede hacer mención de la importancia de los avances científicos y tecnológicos que hoy en día se verifican; ya en el capítulo 1 se ha hecho mención que ante el nuevo panorama internacional, la estructura y dinámica de la economía internacional se ha vinculado con la transformación primordial del saber científico y el avance tecnológico. Ello ha conllevado al surgimiento de la denominada "sociedad del conocimiento" cuyo sustento principal consiste en que las actividades industriales tienden a convertirse cada vez más científicas, y la ciencia cada vez más industrial.

Esta sociedad del conocimiento se ha sustentado en la generación de paradigmas científicos nuevos y la necesaria incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos, convirtiéndose estos elementos, ciencia y tecnología, en sectores de primer orden; a este respecto basta mencionar como ejemplo de esta tendencia al papel que en el presente desempeña la INTERNET como agente vinculante y dinámico que facilita la comunicación ya no solo en el ámbito regional y nacional sino que sus aplicaciones traspasan las fronteras.

Efectivamente, la Red Informática ha venido a imprimir un acelerado dinamismo en las comunicaciones abriendo la posibilidad de generar contactos directos entre gobiernos locales de diferentes países, para abordar el intercambio de experiencias y soluciones en materias y problemáticas comunes, escapando de esta manera a la tendencia de centralizar la solución de necesidades únicamente desde una perspectiva nacional y subordinada a las autoridades federales o estatales según los casos específicos.

Desde esta perspectiva, se puede sostener que aspectos como los anteriormente mencionados han generado una tendencia a cambiar el papel de los gobiernos locales, ya que por un lado han permitido que sus autoridades puedan abrir su abanico de opciones para la solución de problemas específicos en sus demarcaciones, para asegurar el crecimiento y desarrollo económico y social de sus comunidades, para buscar alternativas de financiamiento en la ejecución de programas y proyectos ligados a sus programas de gobierno, para difundir la riqueza cultural o ecológica que poseen, o bien, para conocer e innovar los métodos de acercamiento con sus respectivas comunidades y así estar en condiciones de brindarles los satisfactores que demandan.

Sin duda, lo anterior se traduce en una realidad que con el paso del tiempo se hará más común: la transición hacia una mayor autonomía de los municipios en sus ámbitos de acción reservados para ellos.

Respecto a la conciencia social para acceder a niveles de desarrollo con equidad; y, al reconocimiento de la responsabilidad colectiva en asuntos que conciernen al género humano en su totalidad (tal es el caso de la defensa del medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado, etc), se puede mencionar que al existir una mayor afluencia en la difusión, obtención y procesamiento de la información, se produce un fenómeno tendiente a ubicar a cada localidad, de acuerdo a su

perspectiva, a niveles regionales, nacionales e incluso, internacionales en la dimensión de importancia que le corresponde.

Lo anterior quiere decir que ante la avalancha que representa el intenso flujo de información, cada localidad tiene la oportunidad de, si así lo desea, asumir un papel protagonista en aquellas áreas de interés particular, delimitadas, claro está, en sus respectivas esferas o ámbitos de acción.

Este aspecto representa una relevancia particular, pues así como cada comunidad puede cubrir sus necesidades, por ejemplo, de difusión y fomento del patrimonio cultural, histórico, económico y aún el comercial que posee; también puede difundir aquellos programas específicos en los que requiera de mecanismos de cooperación y financiamiento, o bien, estar en condiciones de programar y proyectar obras y acciones conjuntas que le permitan satisfacer las demandas de la sociedad que la conforma, de acuerdo a las características que posea ya sea que se trate de comunidades de índole rural, urbano o mixto según el caso.

Imperante resulta destacar, que así como existe la posibilidad de acceso a la información y difusión de diversos intereses, programas y proyectos; esta actividad requiere de una mayor responsabilidad y preparación por parte de las autoridades locales interesadas en promover a sus respectivas comunidades, ya que como se ha mencionado anteriormente, la competencia a nivel mundial por obtener acceso a los diversos mecanismos de cooperación tiene un alto índice de participantes y sólo las propuestas mejor fundamentadas y con mayores posibilidades en cuanto a la viabilidad para realizarlos; pueden tener acceso a este tipo de beneficios que permite el proceso de globalización.

3.1.1. El nuevo localismo: el municipio como agente globalizador.⁸⁷

Aunado a lo anterior, resulta interesante tomar en cuenta un modelo que representa la tendencia de lo que se ha denominado "el nuevo localismo"⁸⁸, este nuevo objeto de estudio, basa su posición en el hecho de que las ciudades que durante los procesos de consolidación de los estados-nación, perdieron su protagonismo político, debido a la acumulación del poder político y económico al surgir las ciudades capitales en los estados modernos.

Tal pérdida de protagonismo se debió también al diseño de diferentes sistemas de distribución del trabajo político que se introdujo en los procesos constitucionales de los nuevos estados, de este modo, los Estados asumieron las competencias y funciones que otrora residían en determinadas ciudades. A través de la

⁸⁷ Algunas obras que destacan sobre esta temática son: Chandler, J. A. *Local Government Today*, Manchester University Press 1991; Stewart, J. y Stoker G. (eds), *Local Government in the 1990's* Londres, MacMillan 1995; Johnson, N. *El Estado de bienestar en transición, la teoría y la práctica del pluralismo del bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990 y Goetz, E. G. y Clarke, S. E. (eds) *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, Sage, 1993.

⁸⁸ Algunos especialistas en esta materia son Pérez Yruela, Manuel y Navarro Yáñez, Clemente quienes desde la óptica de análisis española, han venido desarrollando el estudio de las comunidades locales y su paulatino impacto en las relaciones internacionales.

transformación política de los Estados modernos, el municipio, como sinónimo de esas ciudades desplazadas, no se consideró como lugar apropiado para desarrollar los valores de universalismo asociados a la soberanía del Estado.⁸⁹ Por el contrario, pasó a integrarse en una jerarquía administrativa en la que ocupaba un lugar subordinado y controlado por el poder central, con muy poca autonomía económica y competencias circunscritas, sobre todo en lo referente a los servicios necesarios para mantener su urbanización.

Ante este fenómeno, vivenciado a través de varias décadas, surgen condiciones favorables para replantear el papel de los municipios que pudieran resultar en el virtual incremento de su protagonismo político y de las competencias por desarrollar en sus ámbitos territoriales.

La expresión "nuevo localismo", de acuerdo a los autores ya citados, hace referencia a la preocupación sobre el papel que debe corresponder a estos niveles de gobierno, en la toma de decisiones colectivas, dentro del contexto regional, nacional y supranacional con el que inevitablemente ha de compartir dicho proceso; asimismo, con esta expresión se ha tratado de reflejar la intensificación de la acción local.

Lo anterior tiene que ver, con la valorización de la división del trabajo político que el proceso de globalización trae consigo con su tendencia a reforzar la formación de entidades supranacionales, en donde el Estado nacional comienza, por lo menos a nivel teórico, a debilitarse debido a la complejidad de problemas nuevos, por ejemplo la protección del medio ambiente, la delincuencia internacional y los conflictos regionales; en donde se reclaman soluciones que, para ser eficaces, deben tomarse y aplicarse en niveles superiores a los de los actuales estados.

Dichas soluciones requieren la existencia de niveles de organización supranacional o mundial que, mientras se ponen de acuerdo para conformarlas, las entidades pequeñas han demostrado una mayor capacidad para atender dichos problemas.

Asimismo, en una dimensión política, el poder local es visto desde dos perspectivas, por un lado se le presenta y asume como la unidad básica de los sistemas democráticos, en donde los ciudadanos se socializan en la cultura política y en los hábitos de la democracia; por otra parte, se consideran los intereses locales como un caso mas de particularismo que puede llegar a oponerse al interés general y por tanto, debe quedar subordinado al Estado, garante de la representación y defensa de aquel.

Sin embargo, las innovaciones políticas que se están verificando en el sur de Europa por ejemplo, empiezan a romper esta costumbre ya que al establecer

⁸⁹ Pérez Yruela, Manuel y Navarro Yáñez, Clemente. *Política y Sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo*. Foro Internacional Vol. XL Núm 3 161. El Colegio de México. Julio-Septiembre 2000. Pp. 451-466.

nuevos modelos de participación ciudadana se ha puesto de manifiesto que la revitalización política a nivel local, ha podido ofrecer soluciones mas eficaces para la prestación de ciertos servicios tradicionalmente reservados a las administraciones centrales, particularmente para todo lo relacionado con el estado de bienestar, en donde el ámbito local, al estar mas próximo a los ciudadanos, aparece como el contexto mas apropiado para responsabilizarse de su bienestar en forma directa.

Otro aspecto digno de tomarse en cuenta, radica en el hecho de que el desarrollo local se puede entender como una reacción de las comunidades que han quedado total o parcialmente marginadas de los procesos de desarrollo económico originando desigualdades territoriales, ante este panorama heredado, el ámbito local ha demostrado una tendencia a ejecutar acciones mas efectivas para resolver esta característica, dichas acciones comprenden la preparación de planes estratégicos a nivel municipal, la creación de agencias de desarrollo local, la promoción de la economía social, la constitución de asociaciones para la promoción del desarrollo, etc. Todo lo anterior significa que el poder local puede traspasar rápidamente las soluciones a problemas económicos concretos ampliando su protagonismo.

En términos culturales, la importancia del ámbito local se manifiesta de dos formas. En primer lugar, la dichas comunidades se esfuerzan en lo particular en la creación y mantenimiento de las identidades culturales⁹⁰, en segundo término, se ha constatado que la mayoría de las redes sociales que establecen los individuos se ubican en el ámbito local e incluso vecinal, generándose una opción magnífica para conciliar intereses y centrar objetivos gozando de la suma de voluntades cuya característica es la uniformidad de criterios para lograr consensos.

Lo anterior, refuerza una tendencia, que si bien es cierto aún no es manifiesta en un cien por ciento, por lo menos deja entrever que los ámbitos locales (municipios) empiezan a cobrar un protagonismo notable y que este proceso puesto en marcha en varias latitudes, no parece que vaya a retroceder, sino que continuará avanzando.

3.1.2. La gestión intermunicipal en la perspectiva internacional.

La gestión intermunicipal ha adquirido enorme importancia en todo el mundo, tanto por experiencias concretas en varios países como por su discusión en congresos y reuniones de funcionarios locales.

Las experiencias compartidas en diversos foros, han fortalecido la presencia de los municipios en diferentes países, a continuación se realizará una breve

⁹⁰ En el caso de España, lo anterior se refleja en una serie de estudios empíricos en los cuales se demuestra la tendencia de que los individuos se encuentran mas identificados con su ámbito local. Por ejemplo el 50% de los ciudadanos se identifican con el pueblo o ciudad en la que viven, el 25% con España, menos del 20% con la región y menos aún del 10% con la provincia o con la Unión Europea. Op. Cit. Pp 457.

descripción de los trabajos realizados por diferentes naciones y organizaciones específicas que dan cuenta de los rumbos y alternativas que a nivel mundial las entidades locales han identificado para fortalecer su coordinación.

En Alemania, por ejemplo, existen en la actualidad tres tipos de asociaciones municipales, actualmente de los más de 24,511 municipios que existen, solo 140 no pertenecen a alguna de estas asociaciones.⁹¹

En Francia, de sus más de 30 mil municipios, 8,300 se encuentran agrupados para la prestación de un servicio público en asociaciones llamadas SIVON (Sindicatos Internacionales de Vocación Única). En 11,200 municipios, integrados en 1,108 servicios múltiples por medio de estas asociaciones, se han previsto y ofrecido con eficacia muchos servicios públicos comunales en áreas rurales, y su influencia originaria la encontramos en países como Canadá y Estados Unidos.⁹²

En Estados Unidos existen también numerosos casos de asociación local en la mayoría de los estados de la Unión.

En congresos y reuniones internacionales de autoridades locales, se ha promovido la necesidad de impulsar las asociaciones municipales con objeto de dinamizar las estructuras administrativas, como ocurrió en una reunión realizada en Estocolmo, Suecia en 1967.

Asimismo durante la realización del Seminario Internacional de Evaluación y Programación en Capacitación Municipal, celebrado en marzo de 1989 en Quito, Ecuador; se dio debida consideración a los procesos alcanzados en diversos países de América Latina por las asociaciones nacionales de municipios, en la solución de los problemas administrativos financieros de los mismos. Se recomendó la promoción de las asociaciones de municipalidades en los países donde no existen, tomando en consideración las condiciones y circunstancias nacionales en cada caso concreto.

En el XXXII Congreso de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), celebrado en La Haya, Holanda, del 3 al 17 de septiembre de 1995, se abordó como tema central el de "Un mundo de ayuntamientos: el camino local hacia la innovación en la cooperación internacional", con la presencia de representantes de más de cien países entre los que se encontró México.

El tema de dicho congreso, sin duda de gran actualidad, ha estado presente sin embargo, desde las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, cuando numerosos ayuntamientos de Europa Occidental iniciaron procesos de hermanamientos con otros gobiernos locales del continente. En las últimas

⁹¹ Avalos Aguilar, Roberto. *La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través del enfoque de las relaciones intergubernamentales*. AGN/CEDEMUN. El Municipio en México. Secretaría de Gobernación 1996. Pp. 211-226.

⁹² Idem. Pp. 223

décadas más de 3,000 autoridades locales de los países industrializados han establecido vínculos con comunidades de África, Asia e Hispanoamérica. De esta forma ha aumentado el proceso de hermanamientos en los cinco continentes.

Bajo este contexto, en dicho Congreso, se subrayó la importancia creciente de la cooperación internacional municipal y de la necesidad de dejar sentada una agenda para el futuro. La cooperación internacional municipal podrá impulsarse mediante proyectos de asistencia técnica que tengan como objetivos el promover el desarrollo local y el fortalecimiento del buen gobierno hacia la comunidad.

De esta forma, teniéndose presentes las tendencias mundiales hacia la democratización, descentralización, desarrollo regional, urbanización y renovación social, el Congreso se planteó los siguientes compromisos:

1. Promover en todos los países ahí representados la cooperación internacional municipal.
2. Fortalecer la institucionalización de la cooperación internacional municipal mediante programas de desarrollo que movilicen a diferentes sectores de la comunidad local.
3. Aplicar la cooperación internacional en las causas del desarrollo sustentable, del alivio a la pobreza, de la promoción de los derechos humanos y la paz, para el incremento de los ingresos locales, en la gestión municipal y para la planificación participativa.

Las acciones concretas que propiciaron los participantes en el Congreso para el logro de los anteriores propósitos fueron las siguientes:

- a) Establecer un Comité Internacional, con representantes de asociaciones municipales, gobiernos nacionales y agencias donantes internacionales, para evaluar prácticas y hacer recomendaciones sobre cómo mejorar los instrumentos de la cooperación internacional municipal.
- b) Aumentar los experimentos en proyectos de cooperación trilateral y multilateral.
- c) Hacer un mejor uso de las nuevas tecnologías de comunicación y montar una base de datos internacional sobre prácticas positivas, en lo que se refiere al desarrollo sustentable y otros temas de la cooperación internacional municipal.

En suma, en el XXXII Congreso de la IULA se propuso fomentar la facultad asociativa municipal como la mejor forma para lograr los objetivos del desarrollo internacional y se hizo un llamado a las Naciones Unidas para intensificar el apoyo a la cooperación internacional municipal.

3.1.3 Resolución 2861 de la ONU de 1971.

El interés de la comunidad internacional por desarrollar los ámbitos de cooperación entre los municipios no es, sin embargo nuevo como ya se mencionó;

en este sentido, las Naciones Unidas han marcado un precedente importante para lograr este fin.

A continuación se realizará una relatoría de los esfuerzos llevados a cabo en el seno del sistema de Naciones Unidas tendientes a fortalecer la cooperación internacional mediante el establecimiento de la figura de las Ciudades Gemelas.

El primer antecedente se encuentra en las Resoluciones del Consejo Económico y Social (ECOSOC) durante su 37 período de sesiones en agosto de 1964, en donde la resolución 1028 (XXXVII) estableció los acuerdos de ciudades gemelas como medio de cooperación internacional. En este documento resolutivo se pone en relieve el interés por desarrollar convenios de hermanamiento de ciudades entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas, destacando los casos verificados con el auspicio de la Federación Mundial de Ciudades Gemelas.

En su momento se estimó que "el hermanamiento de ciudades representa uno de los medios de cooperación que debería fomentar la Organización Internacional tanto durante el Año de la Cooperación Internacional⁹³, de modo permanente, asimismo se recomendó a las Naciones Unidas y a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para que en arreglo a los recursos disponibles, estimulen el mayor número posible de hermanamientos de ciudades en colaboración de con organizaciones no gubernamentales competentes"⁹⁴.

Otro aspecto importante de esta resolución radica en el hecho de que se hace referencia a la primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, celebrada en Dakar en abril de 1964, en donde se marcó el precedente de que el hermanamiento de cooperación fuera considerado como un medio tendiente a establecer una ayuda recíproca positiva entre seres humanos iguales, a permitir la formación profesional y doméstica y la de cuadros administrativos municipales y de obreros calificados, y a adaptar, mediante estudios prácticos apropiados, la formación profesional y doméstica a las necesidades locales.

El segundo antecedente documental sobre este tema, es la resolución 2058 (XX) aprobada por la Asamblea General durante su vigésimo período de sesiones en diciembre de 1965, en dicha resolución se estima que el hermanamiento de ciudades representa uno de los medios de cooperación que deben fomentar las Naciones Unidas de manera permanente y solicitó al Consejo Económico y Social para que preparara, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas por la UNESCO en este ámbito, un programa capaz de estimular el establecimiento del mayor

⁹³ En este sentido resulta importante marcar el precedente de que el año de 1965 fue designado como el Año de la Cooperación Internacional por la Asamblea General de la ONU.

⁹⁴ Naciones Unidas. *Resoluciones del Consejo Económico y Social*. Documentos oficiales 37 período de sesiones (13 de julio-15 de agosto de 1964) Suplemento No. 1. Pp 30.

número posible de acuerdos de ciudades gemelas, mediante el cual las Naciones Unidas y la UNESCO adoptaran las medidas pertinentes para llevarlos a cabo.⁹⁵

En tercer lugar se encuentra la resolución 1217 (XLII) del ECOSOC adoptada en junio de 1967, en donde se da continuidad a las anteriores resoluciones; en este documento resalta el hecho de que se consideró a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, como impulsoras del proceso de hermanamiento de ciudades como medio de cooperación, en este sentido, se les invitó a intermediar entre los gobiernos nacionales que hubiesen preparado un plan de hermanamiento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a efecto de presentar solicitudes de asistencia, recomendando a este último preparar la ejecución de esos proyectos.⁹⁶

Finalmente, la *resolución 2861 (XXVI)* de diciembre de 1971, aprobada por la Asamblea General; reconoció que el hermanamiento de ciudades "es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras... si se realiza entre ciudades de países industrializados y ciudades de países en desarrollo, el hermanamiento suma al enriquecimiento intelectual y moral de las partes un aporte técnico y material a veces considerable a favor de las ciudades en crecimiento, directamente utilizable, sin gastos administrativos y sin que sufra el espíritu de igualdad entre las partes... la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos"⁹⁷. De igual manera, esta referencia documental, reconoció a la Federación Mundial de Ciudades Hermanas como una organización no gubernamental en el sistema de Naciones Unidas por su competencia en materia de hermanamientos y de cooperación. Asimismo se fijaron las bases para el estudio, por parte de organismos especializados y organizaciones no gubernamentales de acción comunal y municipal, del desarrollo de la cooperación internacional de las comunidades.

Como se puede observar en esta síntesis, el sistema de Naciones Unidas ha abordado a través del tiempo el tema de la cooperación entre los ámbitos municipales de sus miembros. Cabe destacar el hecho de que desde su origen, este tipo de convenios han sido asimilados para coadyuvar en el desarrollo económico y cultural de las comunidades locales, en ese entonces, se consideró el impulso de este tipo de acuerdos entre países desarrollados y los subdesarrollados, en cambio, hoy en día, a pesar de que esta particularidad sigue siendo puesta en práctica, sin duda los mecanismos de acercamiento entre los diferentes municipios, obedecen a una gran variedad de intereses particulares.

⁹⁵ Naciones Unidas. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su Vigésimo Período de Sesiones* (21 de septiembre-22 de diciembre de 1965). Suplemento No. 14 (A/6014). Nueva York 1966. Pp 47

⁹⁶ Naciones Unidas. *Resoluciones del Consejo Económico y Social*. Documentos oficiales 42º período de sesiones (8 de mayo-6 de junio de 1967) Suplemento No 1 Pp. 26-27.

⁹⁷ Naciones Unidas. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su Vigésimo Sexto Período de Sesiones* (21 de septiembre-22 de diciembre de 1971) Suplemento No. 29 (A/8429). Pp. 101-102.

Asimismo, es interesante resaltar el hecho de que este tipo de convenios fueron, en su momento concentrados en tres áreas importantes del Sistema de Naciones Unidas de acuerdo a sus áreas de acción: El Consejo Económico y Social, la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; por lo que se deriva una tendencia a privilegiar las áreas de cooperación en materia de desarrollo económico y desarrollo cultural en este tipo de acuerdos.

3.2 La práctica de los hermanamientos municipales en México.

La figura de los hermanamientos municipales, es sin duda novedosa en México esta situación obedece, de acuerdo a consideraciones como las siguientes:

- "La dinámica de la comunidad internacional se caracteriza por una tendencia que favorece la ampliación y diversificación de las relaciones entre los diferentes actores que la conforman, y por el surgimiento y proliferación de mecanismos de interacción distintos a los tradicionales.
- Es significativa la presencia en el escenario internacional de un número creciente de agentes, tales como gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales, que en sus diferentes planos y niveles han adquirido una influencia y peso sustantivo que tienen lugar en los procesos entre las naciones.
- Existe una conciencia mejor definida acerca de la potencialidad de estos agentes en el contexto de la globalización, que favorece la utilización creciente de modelos innovadores de cooperación, tales como los acuerdos de hermanamiento.
- La cooperación internacional de la colectividad local tienen un papel importante en la ampliación de los vínculos entre diferentes naciones y en el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados.
- La participación de la sociedad civil en los acuerdos de hermanamiento ha ido en aumento en los últimos años, por lo que éstos deben de promover en calidad de mecanismos complementarios de cooperación internacional."⁹⁸

Otro factor importante a considerar sobre la práctica de los hermanamientos municipales en México, está relacionado con la legislación interna que al respecto se ha realizado y que se ha descrito en el capítulo 2.

Lo anterior, se puede traducir en el hecho de que al existir un marco jurídico determinado para regular la participación de entidades municipales en acuerdos de corte internacional, esta práctica favorece sin duda, la acción del municipio, fomentando de este modo la activación de diferentes intereses en aquellas entidades que han decidido poner en práctica esta novedosa herramienta para diseñar políticas específicas en beneficio de sus respectivas comunidades.

⁹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Lineamientos oficiales y criterios aplicables para el hermanamiento entre ciudades". Mayo 2000. Documento.

3.2.1 Características de los primeros hermanamientos municipales.

La práctica de los acuerdos interinstitucionales en otras entidades diferentes a las federales, se encuentra hoy en día muy difundido, aunque desafortunadamente la Secretaría de Relaciones Exteriores no ha tenido conocimiento de todos los instrumentos realizados, tanto a nivel federal, estatal y aún municipal.

Lo anterior ha significado que a partir de 1992, año de entrada en vigor de la Ley de Tratados, la facultad para realizar hermanamientos municipales, por parte de este tipo de entidades administrativas se ha venido desarrollando de una manera cada vez mas recurrente, aunque muchas de las veces, esta práctica ha sido obediendo criterios dispersos, de acuerdo a cada caso específico, lo que genera una falta de coordinación entre las entidades municipales y la Cancillería.

Estas circunstancias, además de provocar que cada municipio hermanado con un homólogo extranjero, muchas veces no realice un seguimiento adecuado de los compromisos asumidos, conlleva asimismo a la pérdida del grado de funcionalidad de estos instrumentos ya que en la mayoría de los casos, sólo se cumple con la firma del convenio, su difusión entre la población local pero, su desarrollo queda interrumpido ya sea por causas presupuestales, falta de acciones objetivas y prácticas en el contexto del texto suscrito; o bien, porque el tiempo de la administración que firmó el compromiso finaliza y la sucesora no retoma con el interés debido el acuerdo pactado con anterioridad.

Ahora bien, respecto a la cantidad de acuerdos municipales registrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, cabe hacer mención que existe una particularidad que refleja no sólo la falta de coordinación entre la Cancillería y las autoridades municipales, como ya se mencionó, sino que además dentro de la misma Secretaría, la información y registro de los acuerdos interinstitucionales difiere de acuerdo al órgano al que se acuda, toda vez que el área de Consultoría Jurídica, registra un número determinado de convenios y por otra parte, la Dirección General de Delegaciones de la misma Secretaría, reporta un número distinto de los mismos.

Importante resulta mencionar que en el caso de hermanamientos municipales registrados por la Consultoría Jurídica de la SRE, estos alcanzan el número de 5, como se puede verificar en el cuadro respectivo presentado en el capítulo 2, sin embargo esta cantidad es por demás, superada por todos aquellos hermanamientos realizados y que de alguna forma han sido del conocimiento de la Secretaría, lo anterior no quiere decir que sean todos los hermanamientos realizados en el país si se toma en consideración la habitual conducta de muchas autoridades municipales que omiten completamente informar a las autoridades federales competentes, acerca de su intención por realizar un convenio internacional, de las negociaciones que llevan a cabo sobre esta actividad y los temas que abordan y, mucho menos el momento en que firman el documento de cooperación y el alcance que éste pueda tener.

En consideración a estos aspectos, es que surge la necesidad de crear mecanismos que permitan establecer una relación de coordinación entre la Cancillería con las diferentes entidades municipales y aún estatales, de manera clara y objetiva; además de difundir, entre las diferentes autoridades locales, algunos lineamientos básicos para proceder a llevar a cabo un convenio de cooperación internacional, y de este modo garantizar que la realización de este tipo de acuerdos cumplan con objetivos que verdaderamente beneficien a las respectivas poblaciones y no solo sean utilizados como medios de propaganda política o como recursos con fines meramente electorales; pues de esta forma, en vez de otorgarles una función y finalidad seria, se desvirtúan al grado de convertirlos en acciones de sangran el presupuesto público, en mecanismos de promoción personal, o en motivo de crítica social en relación a viajes injustificados de los funcionarios involucrados en el proceso, etc.

3.2.2 Lineamientos y procedimientos para realizar un convenio de hermanamiento municipal.

Como se ha visto en los capítulos y apartados anteriores, un acuerdo interinstitucional ó convenio de hermanamiento municipal, representa una excelente oportunidad para innovar a aquellos actores y sectores que día a día se involucran más con la difusión y práctica de la Política Exterior Mexicana.

Dicho involucramiento conlleva asimismo a una relación de respuestas eficientes y eficaces ante los diversos estímulos que la dinámica internacional día a día impone al sistema de las relaciones internacionales; de este modo, también resulta cierto que dicho dinamismo demanda un mayor rigor, disciplina y conocimiento por parte de las autoridades locales y regionales (o bien de aquellos individuos interesados en someter una comunidad o región a un proceso de internacionalización específico); acerca de los retos compromisos y ventajas que conlleva un acuerdo a nivel internacional.

Efectivamente, en la medida en que se comprendan de una manera específica y objetiva la organización y funcionamiento administrativo de las localidades; la identificación de áreas y necesidades prioritarias en las comunidades; el potencial económico, cultural, comercial, social que se posea así como la infraestructura disponible para explotarlos, además de un conocimiento básico en cuanto a la planeación, presentación y evaluación de proyectos y propuestas, etc; se podrá estar en mejores condiciones para enfrentar compromisos generales y específicos.

Ahora bien, cabe señalar, que existen diferentes tipos de hermanamientos, que de acuerdo con el proceso histórico de cada región, país y/o comunidades establecen criterios específicos para ser negociados, dichos criterios a decir de la Dirección General de Delegaciones de la SRE, pueden abarcar las siguientes categorías:

1. Hermanamientos de cooperación: Basados en un contexto que permita reforzar la colaboración entre los municipios desarrollados y en proceso de desarrollo;

2. Hermanamientos triangulares: Considerados aquellos que se realizan entre tres municipios de, usualmente, tres países;
3. Hermanamientos en red o multilateral: Conllevan un proceso en donde se involucran más de tres localidades, presentan ciertas ventajas y desventajas en cuanto a entendimiento y coordinación.⁹⁹

Desde de esta óptica, a continuación se presentan algunos lineamientos y procedimientos cuyo espíritu consiste en ofrecer luz, para dar sustento a la elaboración de acuerdos de hermanamiento municipal.

A este respecto, dichos lineamientos y procedimientos se pueden dividir en tres grandes rubros que incluyen un diseño, ejecución y operatividad de los acuerdos de hermanamiento municipal, considerando siempre que cada uno de los rubros contendrá a su vez, una serie de elementos programáticos que en la medida en que sean cubiertos, adelantarán paulatinamente el proceso del hermanamiento municipal.

Respecto al diseño del convenio, se incluirán como partes a desarrollar la identificación de la contraparte en el extranjero, la delimitación de responsabilidades al interior del municipio, la revisión de los aspectos económicos y financieros y la ubicación de las áreas de interés a considerarse en un hermanamiento.

En cuanto al segundo rubro referente a la ejecución, se ha incluido el proceso de negociación del hermanamiento municipal hasta el momento de la respectiva firma del convenio.

En tercer lugar, y relacionado con la operatividad de los acuerdos de hermanamiento municipal, se han incorporado aquellos mecanismos de seguimiento de los acuerdos.

Cabe destacar que se ha considerado un apartado que prevé la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante la totalidad del proceso de hermanamiento, a fin de asegurar una correcta coordinación entre las esferas de gobierno involucradas en este proceso.

Finalmente, conviene hacer manifiesto que los siguientes lineamientos han sido considerados a partir de una experiencia laboral desarrollada personalmente en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México; en ocasión de la planeación y diseño de un convenio de hermanamiento municipal de esa entidad con el municipio 10 de Octubre de Cuba.

Debido a la naturaleza de esa actividad, meramente laboral, se tuvieron que sortear diversos problemas técnicos ya que la asesoría requerida para realizar ese

⁹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Delegaciones. "*Hermanamientos entre Ciudades y Estados*". Junio 2000, Documento pp. 5

proyecto, en las diferentes esferas gubernamentales, fue bastante limitada por no decir inexistente. De este modo, cabe aclarar que los pasos siguientes no fueron los que se siguieron al cien por ciento, resulta claro que algunos de ellos se llevaron a cabo considerando que la limitación del tiempo requerido para desarrollar esa propuesta no permitió extender la metodología realizada.

Sin embargo, en esta ocasión se trata de aprovechar la ventaja que el presente trabajo académico ofrece, por lo que se han añadido y especificado procedimientos que bien podrán resultar útiles para la futura elaboración de iniciativas de este tipo ya sea que se verifiquen en el mismo municipio mexicano o bien en otros a nivel nacional.

A este respecto, se ha partido de la experiencia que significó elaborar la propuesta antes señalada con los elementos disponibles en su momento, y después de analizar aquellos factores que en la práctica se omitieron, se les ha agrupado de modo que permitan definir mejor aquellos aspectos elementales y necesarios para la presentación de iniciativas serias y en la medida de lo posible, mejor planeadas y principalmente fundamentadas.

3.2.2.1 Identificación de contrapartes en el extranjero.

Al considerar que un hermanamiento municipal permite establecer una relación entre las entidades municipales, no sólo a nivel gubernamental sino que puede incluir la participación activa de la ciudadanía; resulta fundamental construir un acuerdo desde una perspectiva que asegure la unión no solo entre autoridades sino que además se dirija a los habitantes de la respectivas ciudades o municipios.

De este modo, los acuerdos de cooperación intermunicipal, deben ser considerados como mecanismos de cooperación ad-hoc, orientados hacia objetivos específicos en el desarrollo educacional, cultural, turístico, económico, social y de salud entre otras áreas de interés que las partes establezcan.

Resulta conveniente escoger una comunidad en el extranjero que en la medida de lo posible, permita coincidir intereses, lo que quiere decir que ambas entidades tengan una homologación en cuanto a infraestructura existente a fin de asegurar la continuidad y ampliación de las relaciones.

Para obtener lo anterior, cabe hacer mención que esta etapa se caracterizará por la recabación, procesamiento y análisis de la información, de las entidades preseleccionadas para realizar el convenio.

De este modo se propone que:

- a) La contraparte seleccionada posea categoría semejante al municipio mexicano.- Esto se refiere a que tengan condiciones semejantes, ya sea que se trate de comunidades urbanas, rurales, industriales o mixtas; con un número semejante de población, con una cobertura de servicios suficiente, etc.

- b) Identificación del idioma entre las partes.- Es importante considerar en la etapa de selección de la contraparte, el factor del idioma, ya que en muchas ocasiones se puede encontrar un municipio idóneo para realizar el convenio, sin embargo la diferencia de idiomas, aunado al desconocimiento entre las contrapartes, puede conllevar a no obtener los beneficios esperados.
- c) Estudio y análisis de las potencialidades de la contraparte.- Este elemento tiene que ver con el conocimiento previo del municipio extranjero estudiado, a efecto de identificar aquellos aspectos de interés para la parte mexicana; en este sentido, se pretende realizar un diagnóstico comparativo que permita conocer aquellas áreas de la entidad extranjera, en las cuales posea fortalezas y debilidades respecto con la parte mexicana; a efecto de generar los canales de cooperación idóneos en el cuerpo del convenio. Dichas áreas pueden incluir aspectos como la administración pública, innovación tecnológica, sistemas de información, administración y protección de recursos naturales, importancia de los elementos comerciales y económicos, administración, fomento y difusión de recursos educativos, deportivos, culturales, etc.

Una vez seleccionada la contraparte idónea para realizar un convenio de hermanamiento, a través de un proceso evaluativo por parte de las autoridades pertinentes y concensada debidamente por las autoridades del Cabildo Municipal, se podrá dar por terminada la primera fase del proceso del diseño del convenio, permitiendo a su vez avanzar a la siguiente consistente en la delimitación de responsabilidades al interior del municipio.

3.2.2.2 Delimitación de responsabilidades al interior del municipio.

Un acuerdo de hermanamiento municipal es un convenio entre dos o mas instituciones, nunca podrá ni deberá considerarse como un arreglo entre personas; lo anterior es conveniente precisarlo toda vez que los acuerdos de esta naturaleza deben contar con mecanismos de seguimiento independientemente de las personas o funcionarios que se involucren en él.

Por lo anterior, cabe destacar que entre más sectores de la sociedad municipal en cuestión (sean éstos actores políticos, comerciales, industriales, educativos, culturales, deportivos, organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, etc); participen, mas se asegurará la formalidad, beneficio, compromiso, consenso y legitimación del acuerdo de hermanamiento.

Asimismo y obedeciendo la estructura administrativa y política del Municipio, se podrá incluir a todas aquellas áreas del gobierno local que orgánicamente, estén debidamente facultados para atender las demandas de los diversos sectores que converjan en el municipio; de este modo, se cumplirán dos objetivos importantes: primero se conocerán las necesidades de la entidad en términos realistas y; segundo, se podrán contactar aquellos grupos, organizaciones o individuos capaces de aportar mecanismos de solución a las demandas sociales.

Los anteriores elementos, sin duda, tienden a convertirse en ingredientes básicos para planear y negociar un acuerdo de hermanamiento municipal lo suficientemente objetivo, toda vez que se traducen en intereses concretos del municipio.

Asimismo y para garantizar que la participación ciudadana sea lo suficientemente objetiva, es indispensable que la autoridad municipal asuma diversos papeles que aseguren la coordinación, la conciliación de intereses diversos, poder suficiente de convocatoria y de ejecución, etc., durante el proceso del hermanamiento municipal.

Al ser el municipio la célula básica del sistema político-administrativo mexicano, es conveniente tener la suficiente conciencia que lo anteriormente descrito tendrá mayor significación si durante el proceso se involucran a todas las autoridades municipales.

Con este espíritu, se propone un método de asignación de funciones entre las autoridades diversas, distribuido en 3 vertientes:

1. **Establecimiento de una Comisión Representativa.**- Integrada por las máximas autoridades municipales, en este sentido el Alcalde cobrará una singular importancia ya que además de representar la máxima autoridad municipal, tiene por lo regular dentro de sus funciones representar los intereses de su localidad. Además del Edil, resulta conveniente que en esta comisión se incluyan un síndico y un regidor seleccionados y elegidos previamente por el Cabildo respectivo. Cabe señalar que se recomienda que esta comisión sea integrada por no más de 4 funcionarios en virtud de que su principal función es representar al Ayuntamiento en todos los eventos protocolarios que emanen del convenio de hermanamiento municipal.

Funciones:

A esta comisión se le podrán atribuir funciones específicas como:

- Firmar el Acuerdo de Hermanamiento Municipal (Presidente Municipal);
- Presidir los principales eventos que se realicen en el marco del convenio;
- Asistir a la ó las visitas oficiales que se efectúen en el territorio de la ó las contrapartes del acuerdo;
- Coordinar el funcionamiento de las otras comisiones municipales de hermanamiento municipal;
- Promover y asegurar la participación de los diversos sectores sociales del municipio en el convenio de hermanamiento;
- Fungir como anfitrión durante las visitas que efectúen las autoridades representativas de la ó las contrapartes.

2. **Comisión Ejecutiva.**- A esta comisión le corresponderá principalmente diseñar, desde el punto de vista operativo, el convenio de hermanamiento

municipal. Conveniente sería que esta actividad la desarrolle una oficina creada ex profeso para conducir el funcionamiento del convenio intermunicipal; sin embargo y en caso de no existir la infraestructura y el presupuesto necesario para la creación de esta área, los órganos encargados del Desarrollo Social o el Desarrollo Económico podrían asumir estas actividades dentro de sus funciones, aunque resulta obvio que sus actividades tradicionales se duplicarían considerablemente.

Funciones:

Por tratarse del área ejecutiva su ámbito de acción incluiría aspectos como los siguientes:

- Recabar, procesar y analizar la información de las entidades municipales extranjeras que puedan ser parte de un convenio de hermanamiento municipal y presentar las propuestas seleccionadas;
- Mantener informadas a las otras comisiones de las actividades realizadas y por realizar;
- Fungir como punto de conexión con las demás áreas de la administración municipal y los diversos sectores sociales de la entidad a efecto de coordinar la participación de cada uno de ellos en el marco del convenio intermunicipal;
- Establecer el vínculo de comunicación permanente con las autoridades pertinentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Preparar y ejecutar logísticamente, todas las actividades emanadas del convenio de hermanamiento municipal;
- Generar actividades de evaluación permanente del funcionamiento del hermanamiento municipal con los actores involucrados en el mismo;
- Difundir a la opinión pública local, las actividades verificadas y a realizar en el marco de acción del acuerdo de hermanamiento;
- Elaborar la redacción del convenio de hermanamiento municipal para someterlo a consideración de las autoridades del Ayuntamiento y de la Cancillería Mexicana.
- Someter a consideración de las autoridades municipales, actividades e iniciativas sujetas a incluirse en el convenio;
- Conocer cualitativa y cuantitativamente todas las áreas, recursos, potencialidades y deficiencias del municipio al que pertenecen;
- Mantener comunicación constante con las autoridades correspondientes de los municipios extranjeros hermanados, a fin de coordinar el seguimiento puntual del convenio, y prever en su momento las innovaciones susceptibles a realizarse en dichos acuerdos;
- Acompañar, a través del titular de esta área, a los miembros de la comisión representativa, en las giras que desarrollen en el extranjero, con objeto de proporcionar toda la información necesaria para asegurar y facilitar la toma de decisiones;
- Elaborar los documentos técnicos de trabajo utilizados en las diferentes reuniones que celebren los diferentes actores del convenio de hermanamiento municipal.

3. **Comisión Supervisora.**- El objetivo de esta comisión es fungir como contrapeso natural de las otras dos comisiones ya descritas, por lo tanto podrá estar integrada por regidores y síndicos y en su caso, por el titular del área jurídica de la administración municipal. Es importante subrayar el papel de esta comisión ya que representaría un factor de garantía para asegurar la pluralidad de intereses que existan hacia el interior del municipio. Resulta recomendable que el número de integrantes de esta comisión sea en un número impar y, que en la medida de lo posible, incluya a los representantes de los diferentes partidos políticos del municipio representados en el Ayuntamiento, con la intención de garantizar la imparcialidad de este órgano.

Funciones:

- Vigilar que el contenido del convenio de hermanamiento municipal propuesto, no contenga puntos que contravengan a la Constitución Mexicana, Tratados, Leyes Federales y Estatales y normas y reglamentos municipales. existentes;
- Supervisar objetivamente las actividades de las comisiones representativa y ejecutiva, y recibir para su análisis los informes y reportes que éstas les remitan;
- Verificar que las actividades desarrolladas en el marco del convenio estén previstas en el cuerpo del mismo;
- Conocer las observaciones que la Secretaría de Relaciones Exteriores realice al convenio de hermanamiento para su estudio y aplicación;
- Emitir las observaciones pertinentes a las comisiones representativa y ejecutiva, en caso de alguna falta cometida por éstas para su rectificación;
- Revisar periódicamente el curso de las partidas presupuestarias otorgadas para los convenios de hermanamientos municipales, autorizados por el Ayuntamiento y verificar su correcta aplicación en los plazos previamente fijados.

3.2.2.3. Aspectos Económicos y Financieros.

Sin duda alguna, un convenio de hermanamiento municipal representa una significativa oportunidad para dotar al municipio interesado en hermanarse, de recursos y actividades que reditúen en beneficios específicos a su población.

Asimismo es conveniente tener conciencia de que así como se pueden generar expectativas interesantes para la vida del municipio, también se contraen importantes compromisos.

Bajo este contexto, resulta claro que para asumir y cumplir cabalmente todo tipo de compromisos es necesario contar con los recursos económicos lo suficientemente sustentados para determinar el grado de participación del municipio y, asimismo el nivel de éxito que en perspectiva se puede obtener.

Por lo tanto la obtención de recursos económicos y financieros para realizar un convenio de hermanamiento municipal, se convierte en un aspecto de gran relevancia.

En este sentido, la dotación de recursos que se destinen al área administrativa encargada de la comisión ejecutiva, deberá ser calculada bajo una perspectiva realista en función del presupuesto total del municipio y de las prioridades que éste tenga.

Con el objeto de coadyuvar a la delimitación de los recursos económicos, a continuación se describen algunos aspectos sujetos a considerarse en el diseño, negociación y operatividad de un hermanamiento municipal.

Dentro de la fase de diseño, se pueden incluir los siguientes:

1. Gastos originados de acuerdo a los recursos materiales y humanos del área ejecutiva (papelería, equipamiento de oficina, sueldos, etc.).
2. Gastos derivados en función de las actividades realizadas por la comisión ejecutiva tales como: reuniones de trabajo verificadas al interior del municipio, difusión, adquisición de fuentes de información (libros, revistas, películas, etc).
3. Gastos de transportación y alojamiento en el caso de entidades municipales que prevean viajes al Distrito Federal para entrevistas en la Cancillería y Embajadas acreditadas ante el Gobierno mexicano y otras autoridades.
4. Gastos de comunicación con las contrapartes para el intercambio de información (Internet, mensajería y otras telecomunicaciones).

Durante la fase de negociación, se pueden identificar los siguientes rubros:

1. Gastos de viajes de los miembros de la Comisión Representativa.
2. Gastos de alojamiento y manutención de las autoridades de la ó las contrapartes.¹⁰⁰
3. Gastos de ceremonial para la firma del convenio; se pueden incluir recepciones, regalos representativos de los municipios hermanados y gastos de animación del hermanamiento por medio de eventos específicos.
4. Gastos de difusión del hermanamiento municipal.

La etapa de operatividad del acuerdo de hermanamiento municipal, contiene por lo regular gastos de acuerdo a las materias que aborde el convenio en sí mismo, de tal forma que se pueden prever entre otros gastos derivados como los siguientes:

1. Gastos de transporte, alojamiento y manutención de miembros de giras de carácter cultural, educativo, deportivo, empresarial, comercial, etc.

¹⁰⁰ Es necesario acordar desde un principio qué parte cubrirá los gastos derivados de las visitas recíprocas que se realicen; ya sea que se acuerde que cada parte pagará sus respectivos gastos ó bien, en términos de reciprocidad, si la parte anfitriona cubrirá los gastos de la visita; por lo regular esto se estipula en la etapa previa a la negociación consistente en el intercambio de información entre las partes.

2. Gastos de transportación, seguros y medidas de seguridad en el caso de bienes muebles, piezas arqueológicas, de arte, etc., utilizadas para exposiciones, muestras, etc.
3. Gastos por concepto de capacitación, adiestramiento, actualización, etc., previstos en el convenio en materias de asistencia técnica, servicios de salud, administración pública, desarrollo ecológico y protección de medio ambiente entre otros.

Es importante resaltar, que por lo regular durante la negociación del convenio de hermanamiento municipal, se estipula anticipadamente por cuenta de qué parte corren los gastos mencionados en este punto y todos aquellos que se deriven en el desarrollo del acuerdo.

Asimismo y con la intención de que no se conciba la idea de que un hermanamiento municipal, sólo representa cargos al presupuesto local; resulta conveniente resaltar que en la medida en que se involucren mas sectores representantes de la sociedad municipal, más oportunidades se tendrán para generar recursos propios que garanticen la consecución de objetivos basados a su vez en los intereses de cada sector representado.

De este modo resulta viable la creación de instituciones que permitan crear fondos específicamente diseñados para favorecer el desarrollo de los hermanamientos municipales como patronatos, fideicomisos, etc.

En virtud de lo anterior, es importante tomar nota de la importancia de la capacidad de convocatoria que las autoridades municipales tengan al interior de su localidad, así como la habilidad reflejada al negociar el convenio de hermanamiento y los términos en que éste se haya concebido.

3.2.2.4. Áreas de interés a considerarse en un hermanamiento.

La identificación de áreas y temas al interior del municipio y su inclusión en el convenio, reviste por su naturaleza, una actividad que requiere de un especial cuidado; pues si en su momento se eligen órganos e instituciones que no sean los adecuados, sin duda alguna el acuerdo será limitado en principio.

En este sentido, es recomendable tener un conocimiento claro de la entidad municipal que se representa, a efecto de tener bien definidas e identificadas sus fortalezas y otras características de relevancia, así como aquellos aspectos que requieran de un esfuerzo atención específicos para resolver problemáticas existentes.

Aunado a lo anterior, al identificar las potencialidades y debilidades del municipio, frecuentemente se visualizan aquellos actores representativos de la sociedad que están involucrados directamente con su actividad cotidiana, con los temas seleccionados en este diagnóstico.

Como se ha mencionado previamente, sólo sumando la participación de actores gubernamentales, civiles y no gubernamentales en el acuerdo de hermanamiento, se puede aspirar a delimitar objetivamente las metas y objetivos que perseguirá el convenio, además de lograr tener una visión clara acerca de las características que se requieran que posean la ó las contrapartes seleccionadas.

Una vez hecha esta reiteración, se procederá a enlistar algunos ámbitos y las respectivas áreas que pueden estar sujetos a su inclusión en el diseño, negociación y ejecución de un acuerdo de hermanamiento municipal; cabe aclarar que estas sugerencias son realizadas a nivel general ya que en la práctica, las características de cada entidad municipal determinarán en lo particular sus prioridades.

Ámbito Cultural.

En esta temática, descansa por lo regular mucho del contenido de varios acuerdos de hermanamiento, ya que la cultura representa un excelente punto de conexión y la mejor manera de intercambiar información y alcanzar niveles óptimos de cooperación.

En este ámbito pueden considerarse aspectos como los siguientes:

- Conocimiento y difusión de las respectivas historias municipales, mediante exposiciones y publicaciones.
- Establecimiento de esfuerzos conjuntos de cooperación en la protección del patrimonio histórico, arqueológico, arquitectónico, etc., que posean los municipios hermanados.
- Identificación de lazos que sean similares en las entidades a hermanarse, como puede ser la toponimia local, asentamientos humanos con características semejantes (presencia de grupos indígenas y las actividades que desarrollan por ejemplo).
- Intercambio de exposiciones plásticas, escultóricas, fotográficas, etc; en las que participen artistas oriundos de las respectivas entidades.
- Intercambio de actividades musicales, con expositores de música tradicional, bandas municipales, etc.
- Intercambio de actividades entre los grupos representativos de danza típica, compañías locales de teatro, etc.
- Exposiciones artesanales representativas de cada localidad.
- Intercambio de actividades y expresiones que reflejen la riqueza particular folklórica de las entidades hermanadas.
- Otros programas de fomento y difusión cultural.

Para la realización de estas actividades, las áreas administrativas encargadas de la política cultural del municipio, pueden difundir e invitar a participara a aquellos grupos y organizaciones culturales que existan en la localidad, así como a los talentos artísticos existentes en la comunidad; esta actividad puede realizarse con la ayuda de las casas de cultura, así como de los censos de índole cultural que se posean.

Ámbito Económico-Comercial.

Este ámbito implica una buena coordinación entre las autoridades municipales y las asociaciones, organizaciones, cámaras, gremios y demás actores de la localidad dedicados a las actividades agrícolas, ganaderas, industriales y comerciales.

Asimismo este aspecto, representa un excelente medio para apoyar a estos sectores en su difusión y expansión en el extranjero, además de generar canales de inversión extranjera ó bien en la implementación de co-inversiones.

En este sentido se pueden prever actividades como:

- Realización de ferias, exposiciones agrícolas, ganaderas, industriales y comerciales.
- Organización de foros de promoción de proyectos de inversión.
- Intercambio de programas de capacitación y adiestramiento de la planta productiva.
- Foros de análisis y de cooperación e intercambio de experiencias en las áreas industrial, agrícola, ganadera, etc.
- Intercambio de experiencias en cuanto a la innovación tecnológica en las industriales, ganaderas comerciales y agrícolas.
- Otras actividades relacionadas con los principales sectores económicos y comerciales de las entidades.

Como ha quedado indicado líneas arriba, la presencia de agricultores, ganaderos, comerciantes e industriales organizados, es importante para generar las expectativas y beneficios que estos sectores municipales requieren para su crecimiento y desarrollo. Asimismo, las áreas administrativas ocupadas del desarrollo económico en las localidades estarían en condiciones de aportar interesantes propuestas en el ámbito de sus funciones.

Ámbito Social.

En este rubro, se pueden incluir actividades que involucran a los diferentes sectores sociales de la entidad.

Un ejemplo puede ser la presencia de grupos inmigrantes, procedentes de los municipios hermanados y radicados entre sí, en este supuesto una labor a desarrollar podría ser la de realizar actividades que promuevan la integración de estos grupos a la convivencia social de las respectivas localidades.

Asimismo se pueden generar actividades destinadas a apoyar, mediante acciones filantrópicas; a grupos humanos marginados y con características especiales existentes en cada localidad hermanada.

Ámbito Turístico.

En este caso surge a la vista la necesidad de difusión, promoción y fomento del potencial turístico que posean las partes de un acuerdo; para este fin, algunas actividades específicas como exposiciones, muestras gastronómicas, la negociación de promociones específicas destinadas a los visitantes originarios de las entidades hermanadas, pueden representar medios importantes para impulsar el sector turístico de cada entidad hermanada.

Asimismo este ámbito representa una excelente puerta de acceso para atraer ó exportar inversiones; tanto a nivel sectorial, como a los municipios respectivos. Por lo tanto, el involucramiento individual y de las organizaciones de hoteleros, restauranteros, de agencias de viajes, prestadores de servicios, transportistas y administraciones de balnearios y otros sitios de atracción turística en sus diferentes modalidades, resulta vital así como de una buena coordinación por parte de las autoridades locales correspondientes.

Ámbito de la Administración Pública.

Esta área puede ser lo suficientemente explotada mediante el intercambio de experiencias entre las autoridades municipales, principalmente ante la solución de experiencias específicas como lo puede ser la protección del medio ambiente, adopción de políticas ecológicas, solución a problemas de transporte público, sanidad, planeación administrativa, capacitación de empleados del sector público, etc.

Asimismo se pueden contemplar actividades destinadas al intercambio de experiencias y capacitación en materia de protección civil, combate a la pobreza, atención a grupos marginados y otras actividades públicas del ámbito local.

Otro aspecto relevante en este ámbito, lo representa la ejecución de actividades en las que se otorguen reconocimientos simbólicos entre las partes hermanadas como pueden ser el nombramiento de calles, plazas públicas; ó la ubicación de placas o monumentos en el territorio municipal que den testimonio del acuerdo de hermanamiento.

En este caso, resulta necesario precisar objetivamente las fortalezas y debilidades de las administraciones respectivas para preparar el terreno de un intercambio fructífero para las partes.

Ámbito Educativo.

Independientemente de que los ámbitos señalados con anterioridad revisten una importancia específica; el área educativa es una opción que tienen un alto grado de impacto y repercusión social.

En consideración a que este sector involucra una serie de aspectos de acuerdo a los niveles existentes en la pirámide educativa, infraestructura, matrícula existente, necesidades y avances, diversidad de currículas, etc., nuevamente surge a la vista de tener plenamente identificados y concensados aquellos intereses que se deseen reflejar hacia las contrapartes así como el diseño de objetivos claros y concretos susceptibles de alcanzarse en un corto y mediano plazo.

De este modo, y en consideración siempre de las características de las entidades en proceso de hermanamiento, algunos aspectos que podrían ser considerados pueden incluir entre otras cosas:

- El fomento de intercambios escolares y académicos entre alumnos y docentes de acuerdo a los grados y niveles conjuntamente identificados;
- Intercambios estudiantiles para facilitar el aprendizaje de idiomas;
- Creación de seminarios, conferencias, mesas redondas, etc tendientes a fomentar el intercambio de experiencias en el ámbito educativo dirigido a los docentes y directivos;
- Estímulos a los estudiantes mediante becas para estudiar diversas áreas de conocimiento en las respectivas instituciones educativas que posean las entidades municipales hermanadas;
- Organización de festivales y concursos entre estudiantes que involucren diversas áreas del conocimiento (olimpiadas de matemáticas y otras ciencias exactas; concursos de oratoria, y otros que reflejen las habilidades y el conocimiento en los diversos grados educativos);
- Actividades encaminadas al intercambio de experiencias en el área de educación técnica y fomento de programas de cooperación en este ámbito;
- Creación de iniciativas en la investigación de aquellos problemas de índole municipal como el urbanismo, protección al medio ambiente, innovación de técnicas agrícolas, forestales, de acuicultura, etc;
- Abastecimiento conjunto de recursos a aquellos sectores sociales incapaces de continuar su preparación educativa para combatir la deserción educativa en las entidades hermanadas;
- Aquellas áreas que cada entidad considere importante desarrollar de acuerdo a su realidad educativa.

Realizar actividades en este ámbito, sin duda representa iniciar un gran esfuerzo para sumar las voluntades de aquellas instituciones involucradas en el sector educativo municipal, sin embargo lo mas importante es tener siempre una visión y diagnóstico realista de la situación local, a efecto de crear una planeación adecuada de objetivos y actividades a proponer y negociar con las contrapartes correspondientes.

Hay que considerar que en el caso de México, a pesar de los avances obtenidos hasta el momento en materia de federalismo educativo, éste aún resulta insuficiente, sin embargo, es en este sentido que un hermanamiento municipal se convierte en un agente innovador capaz de inyectar vitalidad y frescura al sector

educativo local, además de facilitar la búsqueda de soluciones a ciertos problemas no tan complejos, que muchas veces pueden ser sujetos al ámbito municipal.

Por lo anterior, es importante contar con la participación de las autoridades educativas municipales, autoridades y docentes de escuelas de educación básica, centros de enseñanza técnica y técnica profesional; planteles de educación media superior y por supuesto, superior sean éstas a nivel público o particular, además de otras instituciones involucradas en el sector.

Ámbito Deportivo.

El fomento de la actividad deportiva entre la población sin duda, es una de las demandas que frecuentemente se escuchan, máxime en un ámbito municipal; sin embargo la falta de la infraestructura requerida, de recursos económicos, y de programas especialmente diseñados a las necesidades de los diferentes segmentos de la población, detiene la procuración de estos satisfactores sociales.

Cabe señalar que desde una óptica realista, un acuerdo de hermanamiento, lejos de resolver estos problemas de manera terminante, puede resultar un excelente medio para dinamizar las actividades deportivas en la localidad y de este modo, coadyuvar a difundir e incitar la práctica del deporte entre la población.

En este sentido, algunas actividades sujetas a incluirse en un hermanamiento en el ámbito deportivo pueden ser:

- La creación de torneos y competencias en determinado deporte o en varias disciplinas entre los diferentes segmentos de la población de los municipios hermanados (por ejemplo entre la niñez, los jóvenes, adultos, ancianos, personas con necesidades especiales, etc.);
- Identificación de valores deportivos en cada localidad para procurarles de estímulos y apoyo.
- Otorgamiento de facilidades a los atletas locales para perfeccionar sus técnicas de acuerdo a la especialidad que desarrollen en el extranjero, entre los municipios hermanados;
- Fomentar la coinversión en proyectos de índole deportiva;
- Capitalización mediante inversiones conjuntas de los sectores deportivos municipales, a través del estímulo de patrocinios locales;
- Creación de programas para el fomento y la práctica de deportes en localidades naturales propias de cada municipio (montañismo, deportes en playas, acuáticos, etc);
- Práctica de clínicas de actualización para entrenadores de diferentes disciplinas.

Sin duda este ámbito, al igual que los demás, puede ser tan vasto en materia de cooperación como así lo deseen y negocien las partes, para lograrlo resulta importante aglutinar a todas aquellas instituciones deportivas locales, ligas, clubes,

instituciones educativas y deportistas independientes a participar en el acuerdo de hermanamiento.

Enumerar más ámbitos sujetos a desarrollarse por las entidades locales interesadas por hermanarse se puede realizar, sin embargo, es conveniente no perder de vista que la materia del acuerdo intermunicipal se dará de acuerdo a las características de cada localidad, de tal modo que algunas podrán integrar aspectos como la salud pública, defensa del medio ambiente, etc., además de las ya mencionadas.

En este punto es necesario retomar la idea expresada al inicio de este apartado, tendiente a resaltar la importancia que el conocimiento de las características generales del municipio que se represente, podrá sustentar una buena negociación en beneficio mutuo de las entidades locales que se hermanen.

Finalmente es conveniente tener conciencia de que un acuerdo de hermanamiento municipal, representa sólo un agente capaz de proporcionar una alternativa para el desarrollo de la entidad a la que se represente, por lo que no es conveniente considerar al acuerdo como un fin que solucionará por sí solo los problemas y posibilidades previstos en el diagnóstico de la entidad local; concebirlo como un fin y no como un medio, podría conllevar a la creación de falsas expectativas, además de limitar la efectividad de una iniciativa de esta índole al saturar las líneas de acción en vez de concretar puntos y objetivos específicos.

3.2.2.5. Proceso de negociación de un Hermanamiento Municipal.

Una vez concluida la fase de diseño del hermanamiento que, como se describió en el apartado anterior, consiste en la identificación de las contrapartes en el extranjero, la delimitación de responsabilidades al interior del municipio, la identificación de los aspectos económicos y financieros y la delimitación de las áreas de interés a considerarse en un hermanamiento; se estará en condiciones de operar la segunda fase del proceso para realizar un convenio de hermanamiento municipal: la negociación del convenio.

De este modo, es durante esta fase en donde se interactuará con la contraparte previamente seleccionada. Para la obtención de un buen resultado en esta fase, se estima conveniente cuidar todos los detalles existentes, a continuación se enlistarán algunos aspectos a considerarse, insistiendo nuevamente en que cada negociación conlleva particularidades que no necesariamente deben de ser compatibles con otros procesos de hermanamientos.

1. Comunicar a las autoridades de la contraparte seleccionada, del interés por establecer un convenio de hermanamiento y obtener una respuesta positiva por parte de ellos, a efecto de evaluar el grado de interés que presentan; además del envío recíproco de la documentación informativa y de trabajo necesaria para sentar las bases de la negociación.

2. Una vez evaluada la contraparte e identificadas las áreas de interés mutuo, someter a consideración de las autoridades de la contraparte, una propuesta de agenda de trabajo a desarrollarse así como el lugar y fechas en que las partes dialogarán, además de definir qué parte pagará los diversos gastos derivados de esta actividad, Al recibir las observaciones de la contraparte a la propuesta de agenda de trabajo, lugar y fechas de las negociaciones, distribución de gastos, etc, cotejadas con la propuesta inicial, se procederá a definir y acordar en definitiva cada aspecto.
3. Durante el curso de las conversaciones (se recomiendan máximo 2 rondas de pláticas en ambas entidades, bajo la práctica de la reciprocidad) al agotar paulatinamente los puntos de la agenda conforme se tengan los acuerdos, se podrá realizar la redacción parcial del acuerdo hasta lograr la totalidad del documento de hermanamiento. Resulta importante mencionar que durante las pláticas que sostendrán las partes, es necesario que las autoridades integrantes de la comisión representativa del municipio mexicano, cuenten con un pliego de instrucciones técnicas, elaborado por los integrantes de la comisión ejecutiva, que recogerá los aspectos mas relevantes a tratar en representación de los intereses de los sectores locales participantes e involucrados en el hermanamiento, asimismo dicho pliego de instrucciones técnicas estará elaborado de acuerdo al orden progresivo de los puntos acordados en la agenda de trabajo.
4. Al finalizar las pláticas, se elaborará el acuerdo por escrito con la observación de que no podrá entrar en vigor para la parte mexicana hasta no haber sido sometida a la Secretaría de Relaciones Exteriores para sus observaciones, aprobación y registro respectivo, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 7 de la Ley de Tratados vigente.

3.2.2.6. Firma del Convenio de Hermanamiento Municipal.

Una vez autorizado y registrado en la Cancillería mexicana el convenio de hermanamiento, se procederá a comunicar a las autoridades de la contraparte acerca de la ceremonia protocolaria de firma y entrada en vigor del Acuerdo Interinstitucional de Hermanamiento Municipal.

Cabe mencionar que un hermanamiento entrará en vigor en el momento en que los Alcaldes de las respectivas entidades hermanadas, firmen el documento producto de las negociaciones precedentes, en el transcurso de una ceremonia definida previamente para este fin.

Esta ceremonia se realizará según lo convenido entre las respectivas autoridades, y puede variar su grado de solemnidad.

Al firmarse el convenio de hermanamiento y entrar en vigor, se termina la fase de negociación del acuerdo, dando lugar, de acuerdo a la distribución previamente establecida, a la fase de operatividad del hermanamiento respectivo, mismo que se analizará a continuación.

3.2.2.7. Mecanismos de seguimiento del Acuerdo de Hermanamiento Municipal.

Como se ha descrito anteriormente, un acuerdo de hermanamiento municipal, determina en su espíritu, una intención para beneficiar a la comunidad que esta siendo representada, por lo tanto, la operatividad y vigencia del convenio deberá quedar estipulada de acuerdo a la temporalidad o vigencia del mismo, aún y cuando se prevea la posibilidad de renovarlo.

En este caso, resulta importante mencionar que este tipo de acuerdos deben definir qué áreas respectivas fungirán como órganos e instancias permanentes de evaluación y supervisión. Es en este aspecto, que se ha propuesto la creación de una Comisión Ejecutiva, entre cuyas múltiples funciones recaería el otorgar el debido seguimiento a los acuerdos de hermanamiento.

De esta forma, se estima que el debido funcionamiento de este tipo de comisiones coadyuvará a mantener el propósito por el cual se elabora un acuerdo de hermanamiento municipal y que es: fomentar la cooperación y el intercambio entre ciudades en diferentes ámbitos de acción.

Asimismo es importante recalcar que la firma de un acuerdo no significa el fin de un proceso, mas bien representa el inicio de una serie de trabajos y actividades que en perspectiva, determinarán la presencia, formalidad, seriedad e imagen de una entidad municipal mexicana ante sus interlocutores, de modo tal que la responsabilidad contraída en un convenio de hermanamiento requiere de una participación firme y disposición por parte de todos aquellos actores interesados en participar en una iniciativa de este tipo.

Finalmente, cabe mencionar que desde una óptica suficientemente objetiva, es sin duda, la fase de operatividad la más importante de un acuerdo de hermanamiento municipal, toda vez que al darle puntual seguimiento a lo acordado en el convenio, se reflejará no sólo el profesionalismo de las autoridades locales, sino que además se ratificará su capacidad de liderazgo ante la comunidad, y se tendrá la oportunidad de demostrar la eficiencia y eficacia de la administración que representan, y por parte de los actores no gubernamentales que se involucren en un proceso de esta magnitud, se pondrá de manifiesto el grado de compromiso que cada individuo o institución tiene para con su comunidad, gremio, asociación, etc., lo que sin duda proyectará un mayor grado de identidad, cohesión y pertenencia al municipio en el cual viven, trabajan, estudian y conviven día a día.

3.2.2.8. Participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el proceso de hermanamiento municipal.

Este apartado tiene como objeto describir la participación de la Cancillería mexicana en la elaboración de un acuerdo de hermanamiento municipal.

Como se recordará, el marco jurídico que regula la celebración de acuerdos interinstitucionales, es la Ley de Tratados de 1992, y al ser los convenios de hermanamiento un ejemplo de este tipo de acuerdos, entonces se justifica completamente que la materia de un hermanamiento tiene que sujetarse a las disposiciones establecidas en la Ley de referencia.

Asimismo y en cumplimiento de los artículos 6 y 7 de la citada ley de tratados, se establece la participación de la Secretaría en materia de acuerdos interinstitucionales, por lo que es importante no perder de vista la importancia que la Cancillería tiene en estos casos.

CAPITULO 4

“He aquí el relato que solían decir los viejos: En un cierto tiempo que ya nadie puede contar, del que ya nadie ahora puede acordarse... quienes aquí vinieron a sembrar a los abuelos a las abuelas éstos se dice, llegaron, vinieron, siguieron el camino, vinieron a terminarlo para gobernar aquí en esta tierra, que con un solo nombre era mencionada, como si se hubiera hecho esto un mundo pequeño”.

Sahagún. Códice Matritense de la Real Academia.

4. EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI.

4.1 Ubicación Geográfica

Los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de la República Mexicana, se ubica en el hemisferio norte, en su porción occidental exactamente en la latitud de los 32° 43' al norte y a los 14° 33' al sur; sus longitudes se ubican entre los 118° 20' al oeste y a los 86° 46' al este.

La República Mexicana cuenta con 32 Estados y un Distrito Federal, uno de los cuales se denomina Estado de México, ubicado en la porción central, su extensión territorial es de 21 355 Km² que representa el 1.09% de la superficie total del país; por lo que ocupa el lugar 25 respecto a los demás estados, cuenta con 122 municipios y su capital es la Ciudad de Toluca de Lerdo.

El Estado de México está dividido en ocho regiones, de las cuales interesa destacar la región II Zumpango, integrada a su vez, por 30 municipios entre los cuales se encuentra Cuautitlán Izcalli.

El Municipio de Cuautitlán Izcalli, se localiza en la parte noroeste de la cuenca de México. Su cabecera municipal se ubica en las coordenadas 19° 40' 50" de la latitud norte y a los 99° 12' 25" de la longitud oeste. Tiene una extensión territorial de 109.9 Km² por lo que representa el 0.5% de la superficie del estado; colinda al norte con los municipios de Tepotzotlán y Cuautitlán México, al oeste con Cuautitlán México y Tultitlán, al sur con Tlalnepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza; al oeste con Villa Nicolás Romero y Tepotzotlán.

Las características topográficas del municipio cuentan con una altura máxima a los 2,430 metros sobre el nivel del mar (msnm), el resto del territorio presenta planicies y suaves lomeríos; en cuanto a su orografía, Cuautitlán Izcalli cuenta diversas lomas inclinadas orientadas del este hacia el oeste.

En cuanto a la hidrografía, el municipio está localizado en la región número 26 denominada Pánuco, en la Cuenca del río Moctezuma, en donde se ubican, a su vez, las subcuencas de los ríos Cuautitlán, Tepotzotlán, y lagos de Texcoco y Zumpango, los cuales comprenden el 68.24%, 28.79% y 2.97% de la superficie municipal respectivamente.

La principal corriente de agua es el río Cuautitlán que atraviesa una extensión aproximada de 40 Km del territorio municipal, otras corrientes son el río Hondo de Tepotzotlán, San Pablo y San Pedro, los principales cuerpos de agua son cinco: la presa de Guadalupe, que tiene una capacidad de 65 millones de litros y una superficie de 400 hectáreas, el 90% de este cuerpo pertenece a Cuautitlán Izcalli y 10% pertenece al municipio de Villa Nicolás Romero, la Laguna de la Piedad, el Espejo de los Lirios, la presa de Angulo y la laguna de Axotlan.

Referente al clima del municipio, la variedad que posee contempla el templado subhúmedo con lluvias en verano, de humedad media C(w1) en un 30.60% de la superficie territorial y templado subhúmedo con lluvias en verano de menor humedad C(w0) en un 69.40% de la superficie municipal.

Cuautitlán Izcalli cuenta con una temperatura promedio propia del clima templado subhúmedo, cuya variación máxima alcanza los 27.8° centígrados y la media anual se ubica en los 16° centígrados.

El régimen pluvial medio anual oscila entre los 600 y 800 mm. Los principales meses de precipitación son: junio, julio, agosto y septiembre; los vientos predominantes provienen del noreste.

4.2 Factores Económicos.

Al ser un municipio de reciente creación (fundado el 24 de junio de 1973), Cuautitlán Izcalli se ha conformado, con el paso del tiempo en un municipio urbano principalmente, por lo que las actividades económicas realizadas en él, tienen una gama de actividades diversas en las que convergen las agropecuarias, comerciales, industriales, etc.

En cuanto a los servicios de comunicaciones y transportes, el municipio cuenta con una red de carreteras con una longitud de 38.20 km, de las cuales el sistema troncal federal, conocida como principal o primaria, comprende una longitud de más de 14 km y las alimentadoras estatales comprenden caminos de dos, cuatro o más carriles con una longitud de 24.20 km.

En cuanto al parque vehicular, registrado en el cuaderno estadístico municipal de 1996, se presenta la siguiente división: 991 vehículos públicos, 23 607 particulares, en relación a las unidades utilizadas para el transporte público, el total fue de 599, de este modo el total de unidades en el municipio alcanzó la cifra de 25 197 vehículos.

Los medios de comunicación representan en la actualidad un factor económico importante, en este sentido cabe mencionar que existe una oficina de servicio telegráfico, en cuanto a servicio postal se refiere, se cuenta con tres oficinas de administración, una agencia y 32 expendios postales. En relación al servicio telefónico, hasta 1999 se contaba con más de 30 991 líneas telefónicas.

4.2.1. Sector Agrícola.

Al momento de fundar el municipio, el uso del suelo era primordialmente agrícola, este factor se vio afectado conforme se expandió la zona urbana; actualmente se cuenta con 576.77 hectáreas, destinadas al cultivo de las cuales el 92.75% están destinadas al cultivo de labor.

Considerando que Cuautitlán Izcalli dispone de 137.26 hectáreas de pasto natural y 48 sin vegetación, corresponde a un 7.25% de tierra sin cultivar, los principales productos derivados de la actividad agrícola incluyen: maíz grano, cebada grano, trigo grano, frijol, maíz forrajero, avena forrajera, papa; cuya producción incluye las características de temporal y de riego.

En referencia a la ganadería, no obstante a la existencia de áreas para la crianza de las diversas especies de ganado, Cuautitlán Izcalli cuenta con una producción ganadera circunscrita al ámbito doméstico, esto significa que la producción ganadera no representa una forma de vida que repercuta en una actividad redituable para el productor.

Las principales especies en el municipio incluyen ganado bovino, porcino, ovino, caprino, equino, aves y el fomento de la apicultura.

4.2.2 Sector Industrial.

Contrario al sector primario, Cuautitlán Izcalli cuenta con una importante base industrial que representa su mayor potencial económico y que muestra una gran diversidad de ramas. Para el desarrollo de esta actividad existen seis parques industriales en los que se ubican aproximadamente 1,337 empresas¹⁰¹; dentro de la rama manufacturera, existe una diversificación de productos distribuidos que incluyen: alimentos, bebidas y tabacos, textiles y prendas de vestir, productos de madera, productos de papel, sustancias químicas y productos derivados del petróleo, carbón, hule y plástico, productos no metálicos, industria metálica básica, productos metálicos, maquinaria y equipo entre otros.

Existen 25 distritos para el desarrollo industrial del municipio, ocupando un área de 1,132 hectáreas, localizadas principalmente al oriente del municipio y expandida en las laterales de la autopista México-Querétaro. Actualmente las instalaciones ocupan un área de 79 350 hectáreas, quedando 33 850 como reserva, a fin de permitir el futuro crecimiento industrial. Existen 10 asociaciones de industriales dedicadas al fomento de esta actividad.

El municipio cuenta con 21 unidades de producción rural dedicadas a actividades forestales y de recolección, 19 de las cuales explotan leña, debido a las características del municipio, eminentemente urbano, las posibilidades de fortalecimiento de esta actividad es reducida.

La explotación de recursos minerales se realiza por medio de cuatro unidades, cuya principal actividad recae en la extracción de arena, grava, cantera y tepetate, que son minerales no metálicos.

¹⁰¹ Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 p 26, citado en Zuani Cruz, José y Domínguez Ávila, Humberto. Cuautitlán Izcalli, monografía municipal, Instituto Mexiquense de Cultura, 1ª edición México 1999.

4.2.3. Sector Comercio.

El comercio es una actividad que tradicionalmente se ha desarrollado en Cuautitlán Izcalli; considerando su nivel de competitividad; las rama que destacan son: comercio de productos no alimenticios al por mayor, comercio de productos al menudeo en supermercados, mercados públicos, tianguis y almacenes; comercio al por menor de automóviles, llantas y refacciones; comercio de productos alimenticios.

Las unidades de comercio existentes, ascienden a 59 tianguis, 13 mercados públicos, siete tiendas de autoservicio, cuatro almacenes, un centro comercial y 2 942 establecimientos, que en promedio, ocupan un aproximado de 11 471 personas.

Mención aparte merecen los establecimientos de hospedaje, de los cuales el municipio cuenta con cuatro, de tres y una estrella, mismos que ofrecen un total de 236 habitaciones.

Finalmente, el número de establecimientos de servicios que incluyen alquiler y administración de bienes inmuebles; alquiler de bienes muebles; servicios educativos, de esparcimiento, recreativos y deportivos; servicios profesionales y técnicos; servicios de reparación y mantenimiento y servicios relacionados con la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y de comercio, etc., asciende a 1 743 aproximadamente.

En el censo de 1995, se registró un total de 74 192 hombres que tienen trabajo o desempeñan alguna actividad que les genera ingresos, en contraste, el número de mujeres alcanzó la cifra de 26 649; el mayor índice de población económicamente activa (PEA) por edades, se ubica en los segmentos del rango de edad entre los 20 y los 39 en el caso de los hombres y, en las mujeres desde los 15 a los 49 años de edad.

En contraste, la tasa de desempleo representó en 1995, un total de 34 770 hombres y 84 603 mujeres que no trabajaron o no tuvieron una actividad que les redituara algún ingreso, como causas de esta problemática, se identificó a la falta de educación (analfabetismo) y a la escasez de fuentes de trabajo en el municipio.

Cabe destacar que Cuautitlán Izcalli se encuentra ubicado en el área "A" identificada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

4.3. Factores Demográficos.

Un aspecto peculiar del municipio es que a pesar de su dinamismo económico durante las últimas décadas y de su constante tendencia a la urbanización, el crecimiento real de las tasas poblacionales ha marcado una tendencia a la baja. La tasa de crecimiento observado durante la década de los ochenta fue del 6.8%, en cambio; en comparación con el periodo 1990-1995, dicha tasa de crecimiento

se ubicó en el 4.45% de acuerdo con el *Conteo de población y vivienda de 1995*; sin embargo, es importante señalar que en términos de densidad de población la cifras han demostrado un incremento importante.

En términos de población absoluta, las cifras contenidas en el *Anuario estadístico del Estado de México 1997*, señala que la población total del municipio fue de 417 647 habitantes de la cual 413 156 (98.9%) representa la población urbana y 4 491 (1.1%) fue considerada rural, en tanto, la cabecera municipal abrigó a 401 119 habitantes; interesa destacar que el Gobierno del Estado de México realizó en el año de 1993 una proyección de población total de la entidad para el año 2000 señalando como número posible de habitantes el de 724 635.¹⁰²

En Cuautitlán Izcalli existe un índice de incremento en la dinámica del crecimiento poblacional, si se compara con otros municipios de la entidad; el principal factor de este fenómeno radica en que la población de otros municipios ha llegado a instalarse en Cuautitlán Izcalli, por eso, la densidad demográfica se ha mantenido en aumento en los últimos años pues, entre 1990 y 1995 este indicador pasó de 3 047.61 habitantes por Km² a 3 916.67, porcentualmente este incrementó representó un alza del 28.52%.

En el contexto estatal; la densidad de población en el municipio es de las mayores, por lo que este factor, aunado al desarrollo económico verificado, representan elementos importantes para explicar el perfil eminentemente urbano de la entidad municipal.

Referente a la estructura por edad de la población municipal, las cifras obtenidas reflejan que durante la década de los noventa se observó una tendencia en la que predomina la población con un rango de edad entre cinco y nueve años¹⁰³; en cuanto a la relación por sexo, la información obtenida reflejó que el 50.8% del total corresponde a las mujeres y el 49.2% a población masculina.

La ubicación de grupos étnicos no aparece bien especificada en las fuentes oficiales de información, sin embargo, de acuerdo con los grupos lingüísticos, se distribuye de la siguiente manera: 678 habitantes hablan la lengua náhuatl, 436 el otomí; 324 zapoteco; 219 mixteco; 103 mazahua; 101 totonaco; 63 mazateco; 48

¹⁰² Dicha cifra bien podría ser comparada con las cifras obtenidas en el censo de población y vivienda de inicio de la presente década, a efecto de conocer si el crecimiento poblacional ha mantenido su tendencia ó si ésta ha sufrido alguna variación con objeto de estar en condiciones de planear adecuadamente la administración pública de la entidad municipal.

¹⁰³ En efecto, considerando términos porcentuales el 62.78% de la población no superaba los 29 años, en tanto que el 28.29% fue mayor de 29 años y menor de 50; sólo el 8.93% representó un sector de edad avanzada considerada de más de 50 años. Esta información resulta de vital importancia ya que si se realiza un análisis en cuanto al acceso de servicios de las personas de la tercera edad, se puede prever la relevancia de generar servicios específicos para este segmento de la población, que demandará durante las próximas décadas cada vez mas satisfactorios y respuestas a sus demandas, sin embargo, no hay que perder de vista que esta información resulta un claro reflejo de la realidad nacional.

maya; 329 purépecha; 329 otras lenguas indígenas. Lo anterior significó un total de 2 630 habitantes que hablan alguna lengua indígena¹⁰⁴.

Las tendencias de natalidad en el municipio revelan un ascenso de acuerdo con el indicador de la tasa bruta de natalidad, la cual pasó de 18.55 nacidos vivos por cada 1 000 en 1990 a 20.80 en 1995.

El movimiento histórico verificado en el municipio es este rubro se puede observar en el incremento de nacimientos, pues ha sido constante, aunque se encontró una tendencia a la baja en 1995; sin embargo, el índice aún es superior al obtenido en 1989, de mantenerse esta situación, podrían presentarse incrementos en la demanda de la población de cinco a nueve años en el corto plazo.

La morbilidad en el municipio, presenta las características propias del contexto urbano, ya que representan como enfermedades principales las de tipo gastrointestinal, de las vías respiratorias (influenciadas por los índices de contaminación ambiental), así como padecimientos derivados de las grandes urbes (estrés, nerviosismo, etcétera).

La tasa bruta de mortalidad (TBM) presentó una tendencia a la baja durante el período de 1990-1995, pasando de 3.38 a 2.69 defunciones por cada 1 000 habitantes, esta tendencia es inferior a la registrada en el Estado durante este mismo período con 3.9 en 1990 y 4.2 en 1995.

Cuautitlán Izcalli se erigió como una respuesta al crecimiento desmedido y sin planificación de la zona metropolitana de la Ciudad de México, entonces se diseñó una ciudad capaz de albergar hasta 1 600 000 habitantes, la localización geográfica del municipio le daba una situación inmejorable para el desarrollo de las actividades productivas, sin embargo, hubo desviaciones en la consecución del proyecto, por lo que no se le pudo dotar de una infraestructura adecuada y se le impidió lograr una ciudad autosuficiente prevista en su planeación original. A pesar de esta situación, Cuautitlán Izcalli se presenta como una excelente alternativa para los habitantes de la zona conurbana de la Ciudad de México que deciden emigrar, según lo demuestra el alto crecimiento social que inclusive, ha superado al crecimiento natural.

Se prevé que la tendencia de incremento demográfico se consolide, lo que provocará una demanda cada vez mayor en lo referente al acceso de los servicios básicos como lo son la educación, la salud, servicios recreativos y oferta de empleo, que en la actualidad resultan insuficientes cualitativa y cuantitativamente para la población residente.

La migración trae consigo un desafío y uno de los mayores retos por enfrentar: la integración municipal, formación de una identidad fuerte capaz de arraigar a los emigrantes, habitantes de los pueblos, fraccionamientos, y de las primeras

¹⁰⁴ INEGI. Cuaderno estadístico municipal 1996.

generaciones nacidas en el municipio en torno a un proyecto común y una cultura propia que fomente los lazos de identificación entre la población.

En este sentido, la aparición de nuevos complejos habitacionales han traído consigo el arribo de costumbres y condiciones diferentes entre sí, además de las existentes en las comunidades originales.

La población total, considerando el lugar de nacimiento, se distribuye de la siguiente forma: nacidos en la entidad 40.6%, en el Distrito Federal 37.5%, en el estado de Guanajuato 3%, estado de Hidalgo 2.5%, estado de Michoacán 2.5% y Veracruz el 2%.

4.4 Factores Socioculturales.

4.4.1. Sector Educativo.

De acuerdo con el Anuario estadístico del Estado de México 1997, la matrícula de ingreso a los niveles educativos se conforma de la siguiente manera: en preescolar, se cuenta con 12 182 alumnos que ingresan; en primaria se tienen registrados 61 951; en secundaria 27 754; en bachillerato 7 121 y en profesional medio 5 508.¹⁰⁵

La población analfabeta del municipio alcanzó la cifra de 11 085 personas que no saben leer ni escribir, de éstas, 1 810 son mujeres de 6 a 14 años que no tienen instrucción alguna y 5 290 de 15 años y más que no saben leer ni escribir.

Cuautitlán Izcalli cuenta con 256 escuelas oficiales y 92 particulares, se puede decir que las escuelas primarias tanto oficiales como particulares tienen el mayor número de instalaciones, ya que 75 están integradas a la Secretaría de Educación Cultura y Bienestar Social (SECYBS); 45 adscritas a Servicios Educativos Integrados del Estado de México (SEIEM) y 46 son particulares.

Gracias a datos estadísticos, se sabe que se tiene un gran índice de escuelas a nivel básico; en el nivel medio se tienen muy pocas instalaciones y a nivel superior se cuenta con nueve instalaciones, de ellas seis son particulares y tres son de la UNAM.

Como ya se mencionó en el párrafo anterior, se cuenta con escuelas desde preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, educación media superior y superior, además de educación especial de la cual se cuenta con dos centros en donde son atendidos 275 alumnos con un personal de 25 profesores. En las unidades de grupos integrados existen tres instituciones con una capacidad de 642 alumnos y 25 profesores y en los centros psicopedagógicos se cuenta con dos centros con 346 alumnos atendidos; un personal docente de 19 profesores.

¹⁰⁵ Zuani Cruz, José y Domínguez Ávila, Humberto. Cuautitlán Izcalli Monografía Municipal, Instituto Mexiquense de Cultura, 1ª edición 1999. p 39

Para reforzar y apoyar un adecuado nivel en educación, el municipio cuenta con 10 bibliotecas, de las cuales siete están afiliadas a la red nacional de bibliotecas, con una existencia de 16 363 libros y 10 603 títulos que van desde el nivel primario hasta el nivel superior.

En promedio, las bibliotecas tienen una afluencia de 40 552 usuarios anualmente.

4.4.2 Sector Salud.

Las principales unidades médicas con que cuenta el municipio se encuentran divididas en dos vertientes: por un lado se tiene lo que es la seguridad social comprendida por las instituciones del IMSS, que cuenta con cuatro unidades de consulta externa y una unidad de hospitalización general; el ISSSTE al igual que el ISSEMYM con seis unidades de consulta externa.

En la segunda vertiente se encuentra la asistencia social, entre las cuales está el ISEM con seis unidades de consulta externa y el DIF con 12.

En el municipio se cuenta con un total de 24 unidades médicas de consulta externa y solamente una unidad de hospitalización general.

El personal de las instituciones médicas que comprende médicos generales, especialistas, residentes, pasantes y odontólogos es el siguiente: en seguridad social, el IMSS cuenta con 225 personas, el ISSSTE con cinco y el ISSEMYM con 11 personas. En asistencia social, el DIF cuenta con 23 personas y el ISEM con 19. Haciendo un total de 283 personas en el municipio al servicio del sector salud.

Lo anterior sólo incluye médicos adscritos a las unidades aplicativas (operativas); no se contemplan los que laboran en las áreas normativas (administrativas).

El sector salud, de acuerdo con las instituciones públicas, otorga 454 336 consultas externas; respecto a la seguridad social, el IMSS atiende 330 252 consultas, el ISSSTE 11 705 y el ISSEMYM 41 378. Por su parte, el ISEM brinda 67 952 consultas y el DIF 3 049. En la atención especializada se brindan, en el ISSEMYM 6542 consultas.

En cuanto al servicio de urgencia, el IMSS registra 17 280 consultas y el ISSEMYM 10 829, haciendo un total de 28 109 consultas. En la atención odontológica, el IMSS reporta 28 196 consultas; el ISSEMYM 5 095 consultas y el ISEM 3 674, dando un total de 36 965 consultas.

En el IMSS hay 136 191 derechohabientes; en el ISSSTE 33 571; y en el ISSEMYM 12 552, dando un total de 182 314 derechohabientes.

La población que es usuaria continua de los servicios médicos es: en el IMSS 139 062 personas; en el ISSSTE 8 526 y en el ISSEMYM 12 552, esto representa la seguridad social y, en cuanto a la asistencia social, el ISEM atiende a 21 831

personas, siendo en total atendidas 181 971 personas en cuanto a servicios médicos se refiere.

4.4.3. Cultura y Deporte.

Para un mejor esparcimiento de los habitantes de Cuautitlán Izcalli, el municipio cuenta con 53 jardines municipales y seis parques provistos de áreas verdes, canchas deportivas y juegos.

Asimismo el municipio cuenta con dos lagos: el Espejo de los Lirios y el Lago de Guadalupe, propios para el esparcimiento.

Cuautitlán Izcalli, cuenta con un auditorio municipal, destinado a la celebración de justas y demostraciones deportivas, eventos oficiales, cívicos, de difusión cultural y recreativa.

Mención especial merece el Parque de las Esculturas, que desde la fundación del municipio se ha convertido en el principal espacio recreativo cultural que se posee; este parque además de ser un espacio ecológico, cuenta con un teatro al aire libre y una galería denominada "La Troje", en la cual se realizan exposiciones de diversa índole; la Casa de Cultura imparte a la población en general diversos cursos y talleres. Cuanta asimismo con el jardín del Arte, en donde se llevan a cabo eventos al aire libre y exposiciones. Sin duda, el principal atractivo del parque es el paseo escultórico (de ahí el nombre de Parque de las Esculturas), el cual consiste en un recorrido rodeando áreas verdes en donde se aprecian 16 obras creadas por la artista poblana Charlotte Yazbek.

Los foros culturales incluyen la Casa de Cultura, el Salón la Troje, el Ateneo Cultural, el Jardín del Arte, un Teatro al Aire Libre, un callejón cervantino y recientemente un Centro Cultural Municipal.

Por otra parte, el municipio cuenta con 28 salas de cine, integradas por cinco instalaciones para proporcionarle a la comunidad el acercamiento a este medio de expresión.

La diversidad de cultos religiosos, sin duda conlleva a la diversidad cultural en el municipio, de este modo y con base en los resultados del *XI Censo general de población y vivienda 1990*, el porcentaje de la población católica se ubicó en 92.5%, los protestantes o evangélicos 3.1%; otras (no especificadas, pero que incluyen la judaica) 2.3%; las personas que manifestaron no tener religión alcanzaron el 1.8% y aquellos que se localizaron en religiones no especificadas, se ubicaron en un 0.3%.

Cabe señalar, que los principales cultos religiosos que se practican en el municipio son el católico, protestante, evangélico y cristiano.

Reforzando la noción de respeto de cultos, en Cuautitlán Izcalli se cuenta con 27 templos católicos y 33 templos para la práctica de diferentes cultos.

Referente al deporte, el municipio alberga a 33 organizaciones y clubes deportivos, donde se practican diferentes disciplinas que abarcan: fútbol, básquetbol, tae kwan do, Karáte, béisbol, natación, voleibol, fútbol americano, atletismo, entre otras. La principal área deportiva municipal es la ubicada en el parque ecológico "Espejo de los Lirios".

La descripción de los espacios deportivos en el municipio incluyen: 67 canchas de fútbol, 49 de básquetbol, 31 de voleibol, 9 de béisbol, 4 de tenis, 4 de fútbol americano, 3 canchas de frontón, 1 pista de atletismo 62 canchas de usos múltiples, 1 alberca y 1 gimnasio de usos múltiples.

CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo se han abordado diferentes temáticas relacionadas con la Política Exterior de México, los mecanismos de cooperación internacional, la normatividad jurídica de los acuerdos interinstitucionales y la capacidad asociativa de los municipios, etc.

El desarrollo de este trabajo se concibió bajo un esquema que permitiera exponer material capaz de generar el análisis y la reflexión acerca de la dinámica de las relaciones internacionales a partir de la década de los noventa mediante dos elementos particularmente definidos en su propio ámbito de acción: la política interna y exterior de México.

Lo anterior, se desarrolló en virtud de otorgar la importancia debida a todos los elementos considerados para el planteamiento de una propuesta concreta: la utilización de los acuerdos interinstitucionales como una herramienta de innovación en la práctica de la cooperación internacional y de la política exterior de México, mediante la utilización de elementos para establecer hermanamientos municipales, ejemplificando para tal efecto, el caso del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Por esta razón las conclusiones que ahora se ofrecen siguen en la medida de lo posible, la metodología que a lo largo de la investigación se aplicó, es decir se describirán desde una perspectiva general hasta llegar a la particularidad que el presente trabajo definió en su objetivo general: Analizar la relevancia que la cooperación internacional representa para la Política Exterior de México; a efecto de realizar una propuesta que incorpore a los Acuerdos Interinstitucionales como una herramienta que coadyuve a la Política Exterior, mediante la figura de los hermanamientos municipales, considerando el caso específico del municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

De este modo las conclusiones que se ofrecen a continuación conllevan a la definición de que:

La política exterior constituye un mecanismo importante para determinar el logro de los propósitos de una nación, de tal modo que su estudio adquiere una relevancia específica puesto que se trata de un instrumento que busca, en el exterior, elementos capaces de satisfacer las necesidades internas.

En cuanto a los instrumentos de política exterior, éstos se delimitan como aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de objetivos concretos, en este caso los más comunes están representados por la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, el derecho internacional, las organizaciones internacionales, etc.

Entre los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior se encuentran las condicionantes externas e internas; de este modo, resulta

importante comprender el hecho de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior es la capacidad de negociación internacional ya que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que configuran dicha capacidad.

Los elementos internos que delinear la capacidad de negociación internacional pueden recaer en el poder militar, económico y tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales y la población, entre otros; en cuanto a los factores externos se contemplan: la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores mundiales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales y el desarrollo del derecho internacional, entre otros.

La Política Exterior mexicana, a través de sus principios tradicionales, busca la defensa de la soberanía nacional, teniendo como principal sustento el elemento histórico y geográfico.

Es a través del devenir histórico, que durante la primera mitad del siglo XX, la política exterior descansó en el interés interno por defender y legitimar ante el mundo al régimen surgido después del movimiento revolucionario de principios de siglo.

De este modo, a lo largo del siglo XX, la política exterior estuvo caracterizada, en su ejercicio, por elementos como los siguientes:

1. La utilización de los principios tradicionales de la política exterior de acuerdo a la conveniencia de las circunstancias para limitar y controlar la conducta del país ante el mundo.
2. El diseño y la práctica de la política exterior de acuerdo a la visión personal del ocupante de la silla presidencial en turno.
3. La implementación de una tradición en materia de política exterior, basada en una ideología nacionalista y defensiva sustentada a su vez en criterios jurídicos principalmente.
4. La orientación de la política exterior desde una perspectiva pasiva y aislacionista, por convenir así a los intereses internos del país.
5. Derivado de lo anterior, salta a la vista la falta de una definición concreta de objetivos, intereses y de mecanismos de seguimiento acerca de la presencia de México en el mundo.

Hacia el inicio de la década de los 90's, el modelo de política exterior emanado de la Revolución Mexicana, mostró signos de franco agotamiento al transformarse el entorno mundial y las circunstancias políticas internas del país.

Con el fin del modelo posrevolucionario, se abre una puerta que exige realizar un trabajo intenso tendiente a elaborar objetivos y propósitos que fortalezcan la capacidad de México para negociar con el exterior. Lo anterior significa a su vez, redefinir la relación entre la política interna con la exterior.

Hacia el inicio de la década de los 90's, comienza un periodo de transición mundial en donde aparecen nuevos actores en el escenario internacional, muchos de estos protagonistas se identifican con dependencias locales como los estados y municipios, instituciones particulares y no con las tradicionalmente gubernamentales, lo que ha generado un fenómeno conocido como el **"proceso de privatización de la relaciones internacionales"**.

Ante este fenómeno, el papel de la cooperación internacional sufre también un cambio en su concepción ya que a partir de entonces se le conceptualiza como una herramienta útil en la delimitación de la nueva estructura internacional; bajo la característica de que los mecanismos de cooperación empiezan a ser apreciados como producto de la asociación entre países (como una relación recíproca de socios u horizontal), en sustitución de la percepción antigua de acción de asistencia (como en una relación de tipo donador-receptor o vertical).

En el plano interno, el inicio de la década de los 90's coincide con el arribo a esferas de poder de fuerzas políticas opositoras al partido hegemónico, en donde éstas empiezan a figurar como alternativas de gobierno, lo que significa la difusión de nuevos modelos y programas de gobierno distintos a los tradicionales.

A efecto de obtener una capacidad de respuesta acorde con las propuestas de gobierno declaradas a las comunidades, y ante las características de las necesidades de las mismas, los partidos políticos a través de sus autoridades elegidas en los diferentes ámbitos de gobierno, tienen que echar mano de mecanismos novedosos para ofrecer una respuesta rápida a las demandas sociales planteadas, buscando obtener recursos frescos y no tan burocratizados para ejercerlos de la mejor manera.

La labor gubernamental en sus tres esferas de acción, se enfrenta a una cada vez mayor diversidad política además de una creciente participación social en asuntos públicos, lo que ha desencadenado una tendencia en la que organizaciones de tipo civil, compitan con las autoridades gubernamentales para satisfacer demandas públicas, este fenómeno no puede perderse de vista ya que cabe recordar que la cooperación internacional hoy en día, se destina a los proyectos mas sustentables y realistas en cuanto a su ejecución se refiere, y en estos casos, el sector público sufre un gran atraso en relación con las iniciativas privadas.

Es en este punto, en el que la política exterior juega un papel que bien podía ser de mayor utilidad, ya que la tendencia de obtener recursos derivados de programas de cooperación internacional se incrementa día a día, también es un hecho que hasta ahora existe un desconocimiento por parte de algunas autoridades gubernamentales sobre qué tipo de ayuda se puede obtener en el extranjero, así como qué mecanismos y procedimientos son necesarios para obtener los recursos necesarios sin afectar los límites legales en todos sus aspectos.

El nuevo entorno mundial y el nivel de las actuales demandas nacionales se conjugan para modificar las bases sobre las que se tendrá que planificar e instrumentar el conjunto de la política exterior de México, principalmente ante el creciente protagonismo de los ámbitos locales como los Estados y los Municipios.

Asimismo, estos elementos, nacionales e internacionales; presionan cada día más al Estado mexicano a tomar medidas que incorporen al país en la dinámica de los procesos globales además de atender aquellas necesidades sociales, sean éstas del nivel nacional, regional o local, y que repercuten en diferentes grados a la sociedad mexicana.

En lo que respecta al capítulo 2 de la presente investigación, que se ocupó del marco jurídico de los acuerdos interinstitucionales, resulta importante destacar que:

Ante el contexto internacional actual y la creciente generación de innumerables intereses recurrentes entre la sociedad internacional, se ha manifestado una clara tendencia a incrementar la práctica de mecanismos de cooperación mediante la celebración de diferentes tipos de acuerdos o convenios; con esta tendencia, se incrementa también la necesidad de administrar y delimitar dichos acuerdos de manera equitativa y funcional.

En este sentido, existen 2 tipos de instrumentos jurídicos internacionales capaces de regular las relaciones internacionales actuales: los acuerdos formales y los informales.

En cuanto a los primeros cabe hacer mención que se encuentran reconocidos tanto por el Derecho Internacional Público (a través de la Convención de Viena sobre Derecho de tratados de 1969), como por el derecho interno en el caso de México (mediante el texto Constitucional, la propia Ley de Tratados de 1992, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

- En consideración a lo anterior, un acuerdo formal será celebrado si se da por lo menos uno de los siguientes supuestos:

1. El asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal.
2. Se involucra a la Nación como un todo.
3. Se afecta el territorio nacional.

4. Se afecta la esfera jurídica de los individuos.
5. Se amplía o modifica la legislación existente.
6. Se contraen obligaciones financieras en las que se comprometa el crédito de la Nación.
7. La materia a convenir pudiera ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial Federal.

Respecto a los acuerdos informales (acuerdos interinstitucionales como es el caso de los Hermanamientos Municipales), se puede concluir que aunque el derecho internacional público no los reconoce positivamente, la costumbre internacional los ha considerado e incluso practicado, desde hace mucho tiempo.

Desde el punto de vista del derecho interno, la capacidad de realizar los acuerdos interinstitucionales, está contenida en el artículo 89 fracciones I y X de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y a partir de 1992, en la Ley de Tratados vigente.

En relación a la Ley de Tratados de 1992, se puede concluir que su creación obedeció a un reajuste en la política exterior mexicana cuyo objetivo principal fue el de preparar el terreno para que México se adaptara de manera natural a las circunstancias globalizadoras que el entorno mundial ha desarrollado en los últimos años anticipándose así, a la tendencia mundial de privilegiar la participación activa de actores locales como los Estados y Municipios.

Asimismo su creación obedeció para marcar la pauta en el inicio de una nueva era en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos de América, a efecto de trabajar en pro de una futura integración de ambas economías (lo anterior se ha conocido, en términos académicos como el proceso de institucionalización de la relación México-EUA).

De acuerdo al marco jurídico existente, un acuerdo interinstitucional, será considerado como tal en tanto se cumplan los siguientes supuestos:

1. Que la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia de la dependencia u organismo (sea este federal, estatal o municipal) que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea que se trate de una ley o un tratado.
2. Que el acuerdo solo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre.
3. Que las obligaciones financieras que contenga el acuerdo puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firme.
4. Que no afecte la esfera jurídica de las personas.
5. Que no modifique la legislación existente.

La celebración de este tipo de acuerdos deberá siempre de contar con la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en cuanto a la celebración,

suscripción y registro de estos instrumentos de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6° de la Ley de Tratados.

Es importante resaltar que las dependencias de la Administración Pública Federal, los Estados y los Municipios han practicado los acuerdos interinstitucionales aún antes de que fueran regulados jurídicamente en la Ley de Tratados de 1992.

Asimismo queda sustentado que los acuerdos interinstitucionales han sido debidamente reglamentados, extendiéndose la facultad de realizarlos a diferentes dependencias u organismos como los estatales y los municipales, a partir de 1992, siempre y cuando cumplan con los supuestos que la misma Ley de Tratados les impone.

Lo anterior ha significado que diversas instituciones estatales y municipales empleen esta facultad de establecer convenios con otras instituciones homólogas extranjeras aunque en muchos casos la Secretaría de Relaciones Exteriores no ha sido debidamente consultada en cuanto a la celebración, suscripción y registro de estos instrumentos jurídicos de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6° de la referida Ley de Tratados.

Ante el incremento de la celebración de acuerdos interinstitucionales por parte de entidades estatales y municipales, resulta imperante la necesidad de que la secretaria de Relaciones Exteriores intensifique su coordinación con las entidades suscriptoras de este tipo de acuerdos, a efecto de que su intervención asegure un control preciso en la realización, seguimiento e instrumentación de dichos acuerdos y de esta manera cumpla el mandato que la Ley de Tratados le confiere en su esfera de acción.

En cuanto a la figura del municipio mexicano se refiere y para los fines de este trabajo, se concluye que:

El artículo 115 constitucional reglamenta al municipio otorgándole personalidad jurídica propia y regula los servicios públicos que debe de administrar, además de señalar las bases de su régimen.

Que el municipio funge como la célula básica político administrativa del Sistema Político Mexicano, ya que es considerado como una de las esferas previstas en la Constitución, dentro del Estado Federal; pero no tienen ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, aunque si constituye una persona jurídica de Derecho Público capaz de realizar múltiples actividades de índole política, administrativa y sociocultural.

En cuanto a las facultades y limitaciones del municipio, es de resaltar que la autonomía del mismo se caracteriza por:

La base de un sistema de elecciones para designar a los miembros del Ayuntamiento, en donde so existen órganos intermedios entre el municipio, los gobiernos estatales y la federación.

Que la autonomía municipal se refiere exclusivamente a la región que comprende su superficie territorial.

Que esta autonomía a su vez, está definida sobre los asuntos de gobierno en los cuales el municipio o la entidad federativa tienen competencia; existiendo la capacidad de coordinación entre municipios, estados y federación así como con otras dependencias homólogas en el exterior.

En cuanto a las limitaciones del municipio se observan las siguientes:

El cumplimiento de las facultades, atribuciones y cometidos que le otorguen la Constitución y leyes locales así como las restricciones previstas tanto en la misma legislación municipal como en el Pacto Federal.

Del capítulo 3 se desprenden las siguientes conclusiones:

La importancia de los ámbitos locales obedece a que las transformaciones derivadas del proceso de globalización, repercuten por igual en las esferas supranacional, nacional, regional y local.

Ante factores como el avance tecnológico, la optimización de los flujos de información, la masificación de los medios de comunicación, el aumento en la conciencia social por acceder a mejores niveles de desarrollo con equidad, etc., cada localidad tiene la oportunidad, si así lo desea, de asumir un papel protagonista en las áreas de su interés y delimitadas en sus esferas ó ámbitos de acción.

Por lo anterior, el surgimiento de "el nuevo localismo", permite replantear el papel de los municipios ante el incremento de su protagonismo político y su impacto cada vez más recurrente en las relaciones internacionales.

"El nuevo localismo" se orienta a demostrar la mayor capacidad de las entidades pequeñas para resolver problemas globales que, los niveles de organización supranacionales o mundiales, tardarían más tiempo en atenderlos como ejemplo se tienen asuntos como la delincuencia internacional, la protección del medio ambiente y aún conflictos regionales.

Los principales rubros en donde "el nuevo localismo" refleja su dinamismo son: los nuevos modelos de participación social implementados en pequeñas comunidades; la ejecución de acciones más efectivas para combatir los rezagos económicos derivados de los procesos de desarrollo mediante planes estratégicos municipales; el impacto cultural en donde las comunidades crean y mantienen sus identidades culturales y, la facilidad para conciliar intereses y centrar objetivos

mediante la suma de voluntades logrando así, uniformidad de criterios para lograr consensos mas rápidos.

El creciente protagonismo de los municipios ha puesto en marcha un proceso en varias latitudes, en donde la tendencia indica que lejos de retroceder este fenómeno, continuará avanzando.

En cuanto a la práctica de los hermanamientos municipales en México, se concluye que su figura es, sin duda, novedosa y desconocida en el país.

Al existir un marco jurídico determinado, como la Ley de Tratados, que regula la participación de entidades municipales en acuerdos de corte internacional; esta práctica ofrece la oportunidad de utilizar los hermanamientos municipales como una valiosa herramienta para diseñar políticas locales dirigidas a procurar un beneficio objetivo a las diferentes comunidades que conforman a los municipios mexicanos.

Sin embargo, ante el desconocimiento general de este tipo de convenios informales, se desprenden dos observaciones importantes:

La primera, tendiente a tratar de difundir entre las autoridades locales del país las características de los acuerdos interinstitucionales, señalando de antemano que los beneficios que recibirían sus respectivas comunidades, de firmar un hermanamiento municipal, se encuentran dentro del marco legal mexicano siempre y cuando se institucionalice una coordinación entre las entidades municipales y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La segunda tiene que ver con la necesidad de ofrecer a las autoridades locales, una orientación lo suficientemente clara y oportuna para realizar un hermanamiento municipal capaz de perdurar en el tiempo, a pesar de que las administraciones finalicen sus periodos constitucionales.

En virtud de lo anterior, en esta investigación se ha diseñado una propuesta que incluye algunos lineamientos y procedimientos a considerarse para realizar un convenio de hermanamiento municipal que incluye:

La explicación de los diferentes tipos de hermanamiento que se pueden realizar, y que contemplan hermanamientos de cooperación bilaterales, triangulares y los de red ó multilaterales.

La importancia de reflexionar en el *diseño* del convenio, en donde se incluyen la identificación de la(s) contraparte(s) en el extranjero; la delimitación de responsabilidades al interior del municipio; la revisión de los aspectos económicos y financieros y la ubicación de las áreas de interés a considerarse en un hermanamiento municipal.

Identificar la fase de **ejecución** del acuerdo, en donde se considera la negociación del hermanamiento hasta la firma del mismo.

Asegurar la **operatividad** de los acuerdos mediante diferentes mecanismos de seguimiento.

Prever la participación de la Cancillería durante la totalidad del proceso de hermanamiento municipal.

Finalmente, en el presente trabajo se ha estudiado, en términos prácticos el caso del hermanamiento entre el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México y el Municipio 10 de Octubre de Cuba; en este sentido las conclusiones de esta experiencia profesional se exponen de la siguiente manera:

Dicho convenio se firmó entre las autoridades locales correspondientes, aunque en su momento no contó con las observaciones de procedimiento que la Secretaría de Relaciones debió de sancionar para su correcta realización y registro.

Desafortunadamente, el desconocimiento y la falta de atención ante este compromiso internacional por parte de las autoridades de la administración mexiquense subsiguiente a la que firmó el acuerdo, generó el abandono del mismo imposibilitándose así su seguimiento.

Lo anterior ha puesto de manifiesto que aunque la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene actualmente conocimiento de este hermanamiento y lo cataloga como firmado, según obra en sus registros, la realidad demuestra la falta de coordinación entre las autoridades municipales y las de la Cancillería, pues este acuerdo sólo representa un dato estadístico mas y no una herramienta real de gobierno y administración capaz de beneficiar a la comunidad de esa entidad municipal mexiquense, según fue concebida en sus orígenes.

Finalmente, lo expuesto hasta aquí confirma la postura desarrollada en esta investigación, acerca de la necesidad de profundizar el trabajo acerca de la importancia que los acuerdos interinstitucionales conocidos como hermanamientos municipales tienen como herramientas de innovación de la Cooperación Internacional de México; ya que la conformación del contexto internacional requiere que los profesionales de las Relaciones Internacionales en México, puedan estar lo suficientemente capacitados para vincular la tendencia mundial que privilegia la actividad de los ámbitos locales, con la transformación política hacia el interior del país, en donde las autoridades emanadas del naciente proceso democrático en los ámbitos federal, estatal y municipal, necesitan de un apoyo y asesoría profesional para vincularse de mejor manera hacia el exterior; además de propiciar, como especialistas en la materia, su participación activa en el debate nacional para diseñar una Política Exterior cada vez mas objetiva, sólida y congruente con la realidad que este país y su entorno mundial exigen.

BIBLIOGRAFIA.

- 1) AGN/CEDEMUN. *El Municipio en México*. Secretaría de Gobernación. México 1996.
- 2) Borja Tamayo, Arturo. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos El Colegio de México. México 1997.
- 3) Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. *México y América Latina: la nueva política exterior*, El Colegio de México 1ª edición México 1974.
- 4) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa. México 2000.
- 5) Dirección de Desarrollo Social. *Monografía práctica para estudiantes de: Cuautitlán Izcalli*. H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. México 1999.
- 6) El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. *La política exterior de México: enfoques para su análisis*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos El Colegio de México, 1ª edición México 1997.
- 7) El Colegio de México. Foro Internacional. Vol. XL num. 3. Julio Septiembre 2000 161. Manuel Pérez Yruela y Clemente Navarro Yáñez. Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo.
- 8) Garza Elizondo, Humberto. *Fundamentos y prioridades de la Política Exterior de México*. El Colegio de México 1ª edición. México 1986.
- 9) Gobierno del Estado de México. *Anuario estadístico del Estado de México*. México 1997.
- 10) Gobierno del Estado de México. *Ley Orgánica Municipal*. México 1997.
- 11) Gobierno del Estado de México. *Plan de desarrollo municipal 1997-2000*. México 1997.
- 12) González Uresti, Luz Araceli. *Fundamentos y prioridades de la Política Exterior de México*. México 1991.
- 13) INEGI. *Cuaderno estadístico municipal Cuautitlán Izcalli, Estado de México*. México 1997.
- 14) Loaeza, Soledad. Coordinadora. *La Cooperación internacional en un mundo desigual*. El Colegio de México. México 1994.

- 15) Lozoya, Jorge Alberto. *La nueva política mexicana de cooperación internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1999.
- 16) Malcom Baker Santa Cruz, Jorge. *La Política Exterior de México como Instrumento para la Preservación de la Seguridad Nacional*. Cuadernos de Política Internacional/59 IMRED 1ª edición. México 1992.
- 17) Naciones Unidas. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su Vigésimo Período de Sesiones* (21 de septiembre-22 de diciembre de 1965). Suplemento No. 14 (A/6014). Nueva York 1966.
- 18) Naciones Unidas. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su Vigésimo Sexto período de Sesiones* (21 de septiembre-22 de diciembre de 1971) Suplemento No. 29 (A/8429). Nueva York 1971.
- 19) Naciones Unidas. *Resoluciones del Consejo Económico y Social*. Documentos Oficiales 37 período de sesiones (13 julio-15 de agosto de 1964) Suplemento No. 1. Nueva York 1964.
- 20) Naciones Unidas. *Resoluciones del Consejo Económico y Social*. Documentos Oficiales 42 período de sesiones (8 de mayo-6 de junio de 1967) Suplemento No. 1 Nueva York 1967.
- 21) Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la Política Exterior de México*. El Colegio de México, 1ª edición. México 1976.
- 22) Palacios Treviño, Jorge. *Análisis crítico jurídico de la Ley sobre la Celebración de Tratados*. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1ª edición. México 2000.
- 23) Palacios Treviño, Jorge. *Tratados: legislación y práctica en México*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1986.
- 24) Pérez Bravo, Alfredo. *Cooperación técnica internacional: La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. Secretaría de Relaciones Exteriores Editorial Porrúa. México 1998.
- 25) Rosental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- 26) Salinas de Gortari, Carlos. *México en la nueva dinámica mundial*. Textos de Política Exterior/53. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1990.

- 27) Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación. *México en el Siglo XX* Tomo I, Archivo General de la Nación, 1ª. Edición. México 1999.
- 28) Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación. *México en el siglo XX catálogo documental*. Archivo General de la Nación, 1ª edición. México 1999.
- 29) Secretaría de Relaciones Exteriores Consultoría Jurídica. *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos según la Ley sobre Celebración de Tratados*. SRE 1ª edición México 1999.
- 30) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Guía de cooperación técnica internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1988.
- 31) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Las Relaciones Internacionales de México 1935-1956 (a través de los mensajes presidenciales)*. 2ª serie No. 9. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. 1ª edición México 1957.
- 32) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Las relaciones internacionales de México a través de los informes presidenciales 1957-1971*. 2ª serie no. 20. Archivo Histórico Diplomático Mexicano. 1ª edición México 1972.
- 33) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Ley de Tratados 1992*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1992.
- 34) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Objetivos, prioridades y estrategias de la cooperación técnica internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1987.
- 35) Secretaría de Relaciones Exteriores. *Paradojas de un mundo en transición. Seminario internacional*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1993.
- 36) Senado de la República. *Tratados celebrados por México (1989-1999)*, México, Senado de la República – Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992 a 1999.
- 37) Senado de la República. *Tratados ratificados y Convenios ejecutivos celebrados por México (1823-1988)*,. México, Senado de la República, 1972, 1974, 1985, 1986 y 1989.
- 38) Senado de la República. *Tratados ratificados y Convenios ejecutivos celebrados por México*. Colección. México 1974.

- 39) Solana Fernando. *La política exterior de México para los años noventa*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1990.
- 40) Solana, Fernando. *Definiciones de la política exterior de México*. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1989.
- 41) Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, El Colegio de México, 1ª edición. México 1979.
- 42) Vasquez, John A. *Relaciones Internacionales, el pensamiento de los clásicos*. Limusa Noriega Editores. 1ª reimpresión. México 1997.
- 43) Weissberg, Miriam. *Glosario de la cooperación científica y técnica internacional*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México 1984.
- 44) Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente (1856-1857)*. El Colegio de México. México 1956.
- 45) Zuani, José y Domínguez Ávila, Humberto. *Cuautitlán Izcalli monografía municipal*. Instituto Mexiquense de Cultura. México 1999.

FUENTES DOCUMENTALES

- 1) Secretaría de Relaciones Exteriores. *"Lineamientos Oficiales y Criterios Aplicables para el Hermanamiento entre Ciudades"*. Mayo 2000.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Delegaciones. *"Hermanamiento entre Ciudades y Estados"*. Junio 2000.
- 3) Domínguez Ávila, Humberto. *Proyecto: "Programa de Organización (Ordenación y Descripción) del Grupo Documental Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales del AGNM"*. Documento Junio 2001.