

**EL ACUERDO DE HERMANAMIENTO DE AMPLIO ALCANCE COMO
HERRAMIENTA DE ACCIÓN EXTERIOR DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS:
CASO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO Y POZUELO DE ALARCÓN,
ESPAÑA.**

TESIS

**Que para obtener el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales**

P R E S E N T A:

Javier Serrano Zamora

Asesor: Mtro. Manuel Martínez Justo



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 ha sido una gran oportunidad, la he tomado y el resultado es un proceso constante de logros y aprendizaje.
Agradezco a todos aquellos a quienes me acompañaron en algún punto del camino y con quienes compartí algo de mí en esta experiencia.

Índice.

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	11
1.1 LA GLOBALIZACIÓN COMO CONTEXTO PARA EL SURGIMIENTO DE NUEVAS NECESIDADES EN EL ENTORNO INTERNACIONAL.....	11
1.2 TEORÍA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: SURGIMIENTO DE NUEVOS CANALES EN LAS RELACIONES ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES INTERNACIONALES.....	14
1.3 TEORÍA DEL DESARROLLO. EL GOBIERNO LOCAL COMO PROTAGONISTA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	17
CAPÍTULO II: PROGRAMA MEXICANO DE HERMANAMIENTOS Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.	20
2.1 COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA.....	20
2.1.1 <i>Orígenes</i>	20
2.1.2 <i>El hermanamiento de ciudades como herramienta de la cooperación descentralizada</i>	22
2.2 FUNDAMENTO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS.....	27
2.2.1 <i>El entorno internacional del municipio</i>	29
2.3 PROGRAMA MEXICANO DE HERMANAMIENTOS Y COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.....	30
2.3.1 <i>Intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en torno a la acción exterior de los gobiernos locales</i>	32
2.3.2 <i>Papel de la Dirección General de Coordinación Política</i>	34
2.4 SUSTENTO NORMATIVO DE LOS HERMANAMIENTOS EN MÉXICO.....	37
2.5 EVOLUCIÓN DEL HERMANAMIENTO.....	38
2.5.1 <i>Modelo del Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance</i>	42
2.6 EL HERMANAMIENTO COMO INSTRUMENTO DEL PROMEHCID PARA EJECUTAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA.....	50
2.7 DIFUSIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEHCID EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.....	51
2.6.1 <i>Etapas del PROMEHCID</i>	52
2.6.1.1 <i>Iniciación</i>	52
2.6.1.2 <i>Formalización</i>	53
2.6.1.3 <i>Operatividad</i>	53
2.6.1.4 <i>Fortalecimiento Institucional</i>	53
CAPÍTULO III: RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA.	54
3.1 DE LA PARADIPLOMACIA A LA DIPLOMACIA FEDERATIVA.....	54
3.2 NIVELES DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	57
3.2.1 <i>Autarquía</i>	59
3.2.2 <i>Presencia Internacional</i>	59
3.2.3 <i>Relaciones Internacionales</i>	59
3.2.4 <i>Política Exterior</i>	61
3.3 HERRAMIENTAS DE ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	61
3.3.1 <i>Organismos No Gubernamentales</i>	63
3.3.2 <i>Hermanamientos</i>	63
3.3.3 <i>Redes de Gobiernos Locales</i>	63

3.4 NUMERALIA DE ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES	64
3.4.1 TABLA 1: <i>Relación de AHAA y acuerdos municipales internacionales</i>	64
3.5 PROYECTOS DE INTERCAMBIO	68
CAPÍTULO IV: ACUERDO DE HERMANAMIENTO ENTRE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO Y POZUELO DE ALARCÓN, ESPAÑA.	71
4.1 NAUCALPAN DE JUÁREZ	71
4.1.1 <i>Historia</i>	71
4.1.2 <i>Ubicación y conformación</i>	73
4.1.3 <i>Medio Físico</i>	75
4.1.4 <i>Infraestructura</i>	76
4.1.5 <i>Economía</i>	78
4.1.5.1 Sector Primario	79
4.1.5.2 Sector Secundario.....	79
4.1.5.3 Sector Terciario.....	80
4.1.6 <i>Conformación municipal actual</i>	80
4.2 POZUELO DE ALARCÓN	82
4.2.1 <i>Historia</i>	82
4.2.2 <i>Medio físico</i>	86
4.2.3 <i>Medio natural</i>	87
4.2.4 <i>Ubicación</i>	88
4.2.5 <i>Composición del Pleno</i>	90
4.2.6 <i>Hermanamientos de Pozuelo</i>	92
4.3 ACUERDO DE HERMANAMIENTO ENTRE EL MUNICIPIO DE POZUELO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO Y POZUELO DE ALARCÓN, ESPAÑA.....	92
4.3.1 <i>Motivaciones del Acuerdo</i>	93
4.3.2 <i>Aplicación del PROMECHCID</i>	97
CONCLUSIONES.....	100
FUENTES.....	106
BIBLIOGRÁFICAS:	106
HEMEROGRÁFICAS:.....	107
ELECTRÓNICAS:	108
OTRAS:.....	109

Introducción.

Dentro del fenómeno de los gobiernos no centrales activos internacionalmente es necesario describir la manera en que se han convertido en actores de la escena internacional y cómo se comportan ante el surgimiento de un nuevo orden mundial –del que forman parte-, aunado a las implicaciones en la política exterior de los países en que este suceso deviene.

En el caso mexicano hay que evaluar esta realidad contextualizándola en el punto que ha alcanzado la globalización, trayendo consigo un nivel tal de interdependencia que hace posible que un gobierno local se vincule con homólogos en el exterior (o con organismos internacionales), activando procesos de descentralización en el interior, que como reflejo de dicha interdependencia en múltiples sentidos y direcciones, hace que los gobiernos se “sensibilicen” ante las necesidades locales provocando una transferencia práctica de facultades, propia de un país federal como México.

Si bien en sus inicios el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales era la Sociedad Internacional, en todas sus manifestaciones y estas a su vez eran el actor central, el cambio tan profundo que el proceso de globalización ha generado rápidamente –gracias al efecto de las tecnologías en comunicación prácticamente instantánea que acelera el de por sí veloz movimiento de las actuales tendencias globalizadoras-, convierte a dicha sociedad en un objeto de estudio secundario y coloca en primer plano un nuevo tipo de relaciones en las que el actor central dejó de ser el Estado-nación y surgen diversos actores, entre los que se encuentran los gobiernos estatales y locales; es decir, el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales ahora debe contemplar también los roces, intercambios e interacciones de los actores que llevan a cabo esta acción sin ser el gobierno central de un Estado.

Desde el descubrimiento del mundo no europeo hasta el inicio del comercio internacional moderno (en donde las relaciones de producción capitalista han expandido sus redes de interrelación a prácticamente todo el mundo y más aún,

han crecido enormemente en cuanto a su profundidad con respecto de los diferentes mercados –constituidos por sociedades con las demandas y necesidades definidas y aún diferenciadas en la localidad–), la diplomacia era una acción reservada a los Estados-nación y a sus gobiernos centrales. La actividad internacional de los gobiernos locales surgió siendo un tipo de relación de cooperación entre entidades locales aumentando en el último cuarto del siglo XX con modalidades, enfoques y finalidades diversas. El antecedente puede encontrarse en el movimiento de “*Sister Cities*”, programa promovido por Estados Unidos y Europa en la etapa de la posguerra, cuando se percibió la necesidad de encontrar un entendimiento pacífico y cooperativo entre las ciudades del mundo, en un principio para lograr su reconstrucción.

La actividad internacional llevada a cabo por los gobiernos locales fue originada por una circunstancia determinada, que coloca a éstos como nuevos actores internacionales, los cuales se vinculan con fines de desarrollo local en los sentidos que la agenda internacional encuentra interrelacionados tales como el desarrollo económico, situación medioambiental, seguridad, migración, entre otros.

Los gobiernos han cambiado sus objetivos iniciales de asistencia (recordando la situación de la posguerra) por otros particulares que responden a la naturaleza de los problemas de cada localidad. Las actividades internacionales reciben diversos nombres, como es el caso de la paradiplomacia, la Diplomacia Federativa o Cooperación Descentralizada.

Todas estas haciendo referencia a la actividad internacional desarrollada por diversos actores que no son el gobierno central de un Estado, sino sub-gobiernos y organismos no gubernamentales específicamente; lo anterior no se contrapone a la formulación de la Política Exterior ni al interés nacional, por el contrario, apuntala diferentes acciones que refuerzan la consecución de los objetivos nacionales de manera coordinada.

El hermanamiento entre ciudades es un instrumento relativamente nuevo de acción exterior de los gobiernos locales que surge en un momento de cooperación internacional. Su aplicación en estos días se encamina con objetivos de naturaleza distinta en cada caso.

Por lo anterior, la presente investigación utilizará la teoría de la Interdependencia Compleja pues contempla la existencia de múltiples canales que conectan a las distintas sociedades. Se parte de que estos canales son relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales¹.

Como resultado de la complejidad del escenario internacional y del dinamismo de los problemas en común que enfrentan los Estados, su agenda consiste en problemas difíciles de jerarquizar. Muchos de estos surgen en el ámbito doméstico; de la Política Interior y se proyectan, al mismo tiempo, debido a los procesos globalizadores², en el exterior, de manera semejante entre los diversos Estados.

Para atender los nuevos retos y demandas resultantes de dicha complejidad se deben potencializar los factores que el Estado mismo brinda; la Cooperación Internacional para el Desarrollo es en este sentido uno de los principios normativos sobre los que el Ejecutivo Federal en México, debe dirigir la Política Exterior³. La Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, de la Secretaría de Relaciones Exteriores propone que el término Cooperación Internacional haga referencia al conjunto de acciones de intercambio que se producen entre sociedades subnacionales en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos de desarrollo económico y bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos⁴.

Con estas directrices, este proyecto analizará el caso de hermanamiento de Naucalpan de Juárez con Pozuelo de Alarcón, bajo el contexto del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada de la

¹ Keohane, Robert O; Nye, Joseph S. **“Power & Interdependence. World Politics in Transition.”** Little, Brown and Company Inc. 1a. Edición, Boston, 1989. Pág. 16.

² Aunque el Realismo Político no es contemplado en el sustento teórico de la investigación, contempla otros factores además de la globalización para que un problema al interior de un Estado se incorpore al ámbito internacional.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, Fracción X. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> consultado el 18/10/08.

⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Cooperación Internacional de México: http://dgcte.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html consultado el 29/09/08.

Secretaría de Relaciones Exteriores creado en 2005 y modificado en abril de 2009, para ajustar sus alcances y su enfoque, teniendo actualmente el nombre de Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada –en adelante PROMEHCID–, para brindar a los municipios mexicanos la herramienta de acción exterior que necesitan en el contexto actual para fortalecer procesos de desarrollo local en un contexto de descentralización.

El PROMEHCID está orientado a articular esfuerzos y mecanismos de apoyo por parte de la SRE hacia los gobiernos locales del país, en un marco de Cooperación Internacional Descentralizada.

El objetivo de la investigación es demostrar si dicho programa promueve esquemas de cooperación internacional a nivel descentralizado entre ciudades para apoyar proyectos de desarrollo local de manera efectiva o no, brindando así una herramienta institucional de acción exterior a los municipios y más aún, si estos últimos se sujetan a la normatividad del programa.

Se abordará el hermanamiento de ciudades como un instrumento del municipio, dentro de un nuevo contexto en el que éste ahora juega un papel importante para el desarrollo local, retomando la tendencia existente hacia la regionalización, pero ahora como parte del proceso de globalización.

Es importante fundamentar al municipio desde la perspectiva nacional, ya que al ser el actor internacional central dentro de esta investigación se deben considerar sus respectivas atribuciones y competencias en el marco constitucional mexicano. Partiendo del artículo 115 constitucional, el cual fundamenta al municipio y le da un carácter de autonomía, se contempla que puede hacerse de recursos, promoción e innovación científica, tecnológica, medioambiental y de gestión a través de la explotación de sus mismas competencias, que contemplan libertad de asociación y están investidos de personalidad jurídica propia⁵.

Para poder llevar esto a cabo, existe además del 115 constitucional, otra fuente que brinda un sustento normativo para la “acción exterior municipal”, dotando al hermanamiento municipal de un marco jurídico a través de la Ley de

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, Fracción II. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> consultado el 20/10/08.

Celebración de Tratados avalando la celebración de acuerdos interinstitucionales, dentro de los que se encuentra la figura del hermanamiento, como un tipo de acuerdo internacional.

Además de esta ley, la reestructuración interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores también permite que dicha figura pueda ser un arma eficaz para el desarrollo local.

Este último, el desarrollo local, difícilmente ocurre si no se cuenta con instituciones sub-nacionales consolidadas y actualizadas congruentes con el principio de cohesión regional que ha de servir como base y fundamento para iniciativas de planificación gubernamental en el orden municipal generando un nuevo paradigma de desarrollo que se enfoque más en el proceso que en el proyecto y para esto también se debe tomar en cuenta que la cooperación descentralizada se enfoca en el desarrollo a partir de la célula municipal.

Los proyectos de cooperación son una variable dependiente dentro de la acción exterior, la cual encuentra refuerzo dentro de la Cooperación Descentralizada; dentro de esta, el hermanamiento provee un mecanismo institucional para llevar a cabo esta cooperación y así disminuir la asimetría dentro de las relaciones de cooperación (dejar a un lado la asistencia y fomentar la cooperación a manera de complemento entre contrapartes) y realizar actividades de cooperación más cercanas a los actores del territorio, su sociedad y sus necesidades específicas. Esta puede ser una motivación local, sin embargo también encuentra raíces en el ámbito global, generando así un proceso de “glocalización”.

Todas las acciones llevadas a cabo en materia de cooperación descentralizada deben ir encaminadas al cumplimiento de los objetivos planteados dentro del Plan Nacional de Desarrollo y a su vez, compaginados con los planes de desarrollo estatales y locales para dar congruencia a la acción exterior, la cual debe estar en coordinación con el gobierno federal; debe ser sostenible a través del tiempo traspasando las limitaciones administrativas y sin limitarse a los aspectos territoriales siendo capaz de proyectarse a una región en particular.

Partiendo de los aspectos más generales hasta llegar al elemento central de la investigación –el acuerdo de hermanamiento entre Naucalpan y Pozuelo-, la hipótesis que esta investigación tomará como eje rector es comprobar si el Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance en verdad resulta una herramienta efectiva para los municipios que pretenden acceder a la esfera internacional (ya sea con aspiraciones de cooperación o simplemente de promoción) y así lograr jugar un papel en este ámbito.

Capítulo I: Marco Teórico-Conceptual.

1.1 La Globalización como contexto para el surgimiento de nuevas necesidades en el entorno internacional.

La globalización puede ser entendida desde diversas ópticas, sin embargo es un mecanismo mundial que centra y enfatiza el aspecto económico en sus inicios, para posteriormente, debido a la evolución de las tecnologías de producción y de comunicación, aunadas a la creciente expansión y articulación comercial a nivel internacional, se da un énfasis en la esfera de las transacciones financieras, iniciando así un proceso que aún no culmina pero que cada vez es más acelerado gracias a las tecnologías de la información y de comunicación en tiempo real involucradas en el proceso mismo, las cuales lo vuelven muy dinámico y acelerado.

Más que un consenso universal que afecta a todos los países del planeta independientemente de la posición que ocupan dentro de la economía mundial y del orden político, es un proceso irreversible de integración de los mercados, partiendo de la existencia de países mejor posicionados que otros, por lo que la naturaleza de la globalización es excluyente. De esta manera, no solamente es la globalización por los procesos de integración económica, sino también aspectos como la política, la sociedad, la cultura e incluso la ecología alteran las relaciones entre los Estados-nación, generando una amplia gama de problemas en común, los cuales sobrepasan las capacidades de los gobiernos centrales para atenderlos, desencadenando nuevos procesos de relaciones con el exterior para resolver por otras vías las distintas problemáticas que atañen los diferentes sectores hacia el interior de un Estado trascendiendo sus fronteras.

En el orden mundial actual, caracterizado por la existencia de múltiples espacios para diversos actores públicos y privados interesados en incursionar más allá de sus fronteras nacionales, destaca un proceso complejo en el que diferentes

factores (sociales, culturales, científicos, tecnológicos, económicos, políticos) hacen posible el establecimiento del orden mencionado al encontrarse “agotados” por la misma dinámica de la globalización. Ante esta situación, la participación de actores no estatales ha comenzado a jugar un papel importante para las relaciones internacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, crimen organizado, entre otros.

Dentro del conjunto de actores que han cobrado importancia no se encuentran exclusivamente los que impulsan su plataforma de actuación a través de la globalización económica, sino también aquellos actores de arraigo local como las asociaciones civiles, universidades y gobiernos locales cuyo surgimiento en la escena internacional tiende al mejoramiento de sus capacidades, aprovechamiento de recursos locales, proyección y defensa de una identidad, impulso de economías locales, en fin, una tendencia a la regionalización, como resultado del proceso de globalización.

Este contexto de globalización en cada uno de los aspectos de la vida de la sociedad internacional genera cambios e incrementos en las necesidades de cada sector interno de un Estado-nación, que a su vez son compartidas con el exterior, dando lugar a una tendencia hacia la regionalización o *glocalización*⁶, que se refiere a esta inserción de lo local en lo global, donde los aspectos locales convergen con la dinámica globalizadora, reorientando a los gobiernos hacia una nueva interacción económica, política, cultural y social para atender las necesidades de desarrollo nacional y local.

Este es un neologismo utilizado para explicar la articulación entre lo global y lo local que supone enfatizar un ámbito urbano determinado –resaltando las características específicas de cada localidad, atendiendo sus necesidades específicas, de las que la globalización distrae la atención del Estado- y el papel de los gobiernos locales como gestores, coordinadores y promotores de la implementación de políticas que tomen en cuenta los referentes globales⁷.

⁶ Borja, Jordi; Castells, Manuel. “**Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información.**” Ed. Taurus, 2da. Edición. Madrid, 1998. Pág. 14.

⁷ *Ibidem* Pág. 19.

En la actualidad se somete a la globalización a una serie de análisis, tanto por su viabilidad como por su funcionalidad en las diferentes naciones, ya que en muchos casos las sociedades y los gobiernos han asumido que la globalización aumenta la brecha entre ricos y pobres, hace perder la identidad cultural de los pueblos, en que el poder de ciertos grupos económicos transnacionales ya sobrepasan en poder de ciertos estado, pero aun así, este proceso global esta haciendo que los Estados cambien rápidamente sus estructuras económicas y de poder para asimilar con éxito las nuevas reglas del juego, en donde las funciones y capacidades de Estado-nación se acotan, permitiendo la desconcentración de sus actividades⁸.

En este contexto, las relaciones entre Estados-nación han dado lugar a una “intensificación de los procesos de interconexión regional y global, a la proliferación de acuerdos internacionales y formas de cooperación intergubernamental que regulan el crecimiento sin precedentes de estos fenómenos, erosionando la distinción entre asuntos externos e internos, entre política nacional e internacional”⁹.

La globalización ofrece beneficios tecnológicos, en términos de productividad, acceso a la información y las telecomunicaciones, sin embargo es un fenómeno contradictorio ya que también trae consigo resultados negativos como la acentuación de la pobreza y la marginación o la reducción del poder político para enfrentar problemas que trascienden las fronteras nacionales, llevando de esta manera a un “adelgazamiento” de las competencias del Estado.

“Con el fin de la Guerra Fría hubo un cambio en la estructura del poder político internacional, haciendo un desafío al concepto de soberanía, derivado del reparto de poder”¹⁰, coexistiendo por un lado la derrota de la URSS con la vulnerabilidad económica de Estados Unidos por otro, dando pie a que la función estatal se aminore ante los crecientes flujos políticos, económicos y sociales

⁸ Mittelman, James H. “El síndrome de la Globalización.” Ed. Siglo XXI, España, 1996. Pág. 34.

⁹ Held, David. “La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita.” Ed. Paidós, Barcelona, 2001. Pág. 25.

¹⁰ Rosenau, James N. “Turbulence in World Politics.” Brighton, Estados Unidos 1990. Pág. 42.

transfronterizos que se contraponen a los conceptos de soberanía y territorialidad delimitados por las fronteras, y que ahora su función se empaña ante dichos flujos.

1.2 Teoría de la Interdependencia Compleja: surgimiento de nuevos canales en las relaciones entre los diferentes actores internacionales.

A principios de la década de los noventa¹¹ comenzó a experimentarse en el mundo un cambio acentuado y acelerado en el fenómeno de globalización. Esto obligó a los Estados-nación a reorientarse hacia un proceso de interacción e integración económica, política, cultural, social y medioambiental sin precedentes, el cual propició la construcción de nuevos escenarios en donde la sociedad internacional se construye, ya no solamente de Estados, sino que surgen actores hacia adentro de los mismos, que juegan un papel cada vez más importante, al iniciarse dicho proceso integrador que debido al aumento y variedad del volumen de las transacciones de bienes y servicios entre países, al aumento de flujos internacionales de capitales y al la cada vez más rápida difusión de la tecnología, nacen nuevas relaciones interestatales: entre Estados dentro de una institucionalidad definida; transgubernamentales: dinámicas internas en cada Estado; y trasnacionales: relaciones entre actores internacionales que no son propiamente el Estado-nación, llegando a una interdependencia entre Estados, organismos no gubernamentales, gobiernos no centrales, sociedad civil y empresas trasnacionales.

Hay que tomar en cuenta que para llegar a la Cooperación Internacional Descentralizada como tal los canales mismos por los que pasó matizaron el concepto; durante la Guerra Fría, la seguridad nacional fue un elemento recurrentemente utilizado por los líderes políticos en Estados Unidos para lograr el apoyo a sus políticas y acciones. La retórica de seguridad nacional; entendida en

¹¹ Periodo seguido al fin de la Guerra Fría (posguerra fría) que representó un cambio estructural en la distribución del poder internacional, aumentando la participación de otros actores en la escena internacional, principalmente otros países. A través de la óptica de las Relaciones Internacionales es difícil definir un punto exacto en el que la cooperación internacional dejó de ser un mecanismo expreso de la ONU para la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural, educacional y humanitario enfocado a estimular el respeto de los derechos humanos y pasó a formar parte de una estrategia gubernamental que se enfoca más en los problemas medulares de determinadas regiones, siendo el caso mexicano al incorporarse a la Organización para la Cooperación y desarrollo Económicos (OCDE).

la óptica de la Posguerra Fría, justificó estrategias diseñadas, de muy alto costo en diversos sentidos, para cimentar la estructura económica, militar y política del “mundo libre”.

De esta manera se dio pie para la cooperación internacional, así como una justificación para las alianzas regionales¹². De esta manera, se iniciaron nuevos esquemas de relación entre los viejos y nuevos actores dentro de la escena internacional, menos centralizados por los Estados y favoreciendo la inclusión de actores públicos locales como los gobiernos de ciudades, provincias y municipalidades. Esto ha sido determinado por el poder relativo de dichos actores locales respecto al poder del Estado –todavía considerado como actor principal de las relaciones internacionales- y otros actores económicos con gran poder; frente a tales actores, los gobiernos locales han irrumpido internacionalmente con sus propias estrategias, políticas y programas para lograr objetivos específicos, llevando a cabo acciones que favorecen la autonomía local y los procesos de integración regional.

Estos actores, ahora relacionados por fuera de los límites del Estado, reconocen la necesidad de crear nuevos canales para los intercambios comerciales, las migraciones de individuos, las creencias comunes y las organizaciones que trascienden más allá de las fronteras¹³, lo cual da pie al surgimiento de un esquema de interdependencia compleja, estableciendo una nueva agenda en las relaciones internacionales caracterizado por un número creciente de temas que conciernen a todos los niveles de gobierno, dentro de las competencias del Estado¹⁴.

La interdependencia hace referencia a los casos específicos que se caracterizan por efectos recíprocos entre países (o cualquier otro actor internacional) que son causados por los intercambios que llevan a cabo entre sí traspassando las fronteras¹⁵ y abriendo nuevos canales de vinculación.

¹² Keohane, Robert O; Nye, Joseph S. “**Power & Interdependence...**” *Op cit.* Pág. 18.

¹³ Nye, Joseph. Robert Keohane. “**Transnational Relations and World Politics**”. 1971. Pág. 33.

¹⁴ Keohane, Robert O; Nye, Joseph S. “**Power & Interdependence...**” *Op cit.* Pág. 25.

¹⁵ Keohane, Robert O; Nye, Joseph S. “**Power & Interdependence...**” *Op cit.* Pág. 49.

El sistema internacional conformado después de la II Guerra Mundial continuó privilegiando al Estado-nación como el único actor internacional (Teoría Realista). Sin embargo en los ochenta y noventa se generaron debates sobre el surgimiento de nuevos actores dentro de la escena internacional, a partir de lo cual se generarían interacciones distintas a las relaciones entre Estados exclusivamente, reconociendo así que el Estado no actúa como un ente unitario, sino que hacia su interior, sus gobiernos subnacionales –o no centrales- también buscan vincularse con el exterior buscando la satisfacción de las necesidades de sus sociedades.

Los elementos fácticos de poder son ahora más complejos que el modelo realista por lo que el juego del poder en las relaciones internacionales se proyecta más allá de lo militar y lo político, asuntos que aún respectan al Estado-nación. Al fin de la Guerra Fría el enfoque de la interdependencia entre naciones adquiere mayor relevancia porque queda de manifiesto que el uso de la fuerza y la seguridad nacional quedan desplazadas de la agenda de las relaciones internacionales, ante el surgimiento de nuevas necesidades como la competencia económica internacional y los conflictos sociales internos, asuntos que han quedado fuera de los alcances del Estado y tiene que delegar a *subgobiernos* u otras dependencias, puesto que este ha sufrido una transformación ante los procesos transnacionales de la globalización, que responden a la misma naturaleza de flujos que traspasan las fronteras nacionales en atención de intereses y necesidades de los nuevos actores internacionales como empresas, ONG's o gobiernos no centrales.

Puesto que “el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los actores subnacionales, internacionales y transnacionales... lleva necesariamente a una continúa penetración a través de las fronteras de los estados... El Estado no puede obstar o revertir las condiciones materiales que definen el sistema mundial emergente: la revolución tecnológica en la comunicación y en el transporte, la movilidad transnacional del capital, las dimensiones globales y el impacto de la

destrucción del medio ambiente"¹⁶, se plantea que el Estado debe buscar nuevos medios de vinculación con el entorno externo, para resolver los nuevos problemas que se le presentan.

1.3 Teoría del Desarrollo. El gobierno local como protagonista de la cooperación internacional.

Además de la Interdependencia Compleja, que da pie al surgimiento de nuevos canales y necesidades en el entorno internacional, es necesario entender que como parte de esta investigación se abordarán temas ligados muy estrechamente con los proyectos de intercambio dirigidos al desarrollo local y regional emanados de los procesos globalizadores.

Las teorías del desarrollo tradicionales no incorporaban el espacio o el territorio como variables explicativas de los modelos teóricos de desarrollo económico, siendo este el punto de partida para definir el espacio de los nuevos actores internacionales a nivel gubernamental.

Otro aspecto débil de las teorías del desarrollo es que éstas se planteaban desde un punto de vista excesivamente macroeconómico, sin considerar "la interactividad y las relaciones de vasos comunicantes entre las políticas macroeconómicas y las de corte microeconómico"¹⁷, que competen a las localidades.

Un gobierno local puede usar una figura de hermanamiento para orientar esfuerzos hacia un desarrollo local a través de la cooperación Internacional Descentralizada, sin embargo los modelos teóricos tradicionales del desarrollo presentan deficiencias –destacando que no hay que incorporar el concepto de región como variable y estar enfocadas en el desarrollo como el fomento y apoyo a las prácticas de intercambio comercial exclusivamente, soslayando que el beneficio de estas acciones conjuntas de dos o más Estados es a favor de sus

¹⁶ Camilleri, Joseph A; Falk, Jim. "The end of sovereignty?. The politics of a shrinking and fragmentating world", Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992. P. 43.

¹⁷ Pérez Ramírez, B; Carrillo Benito, E. "Desarrollo local: Manual de uso". ESIC y FAMP. Madrid, 2000. Pág. 47.

respectivas poblaciones mediante el intercambio de recursos humanos y no solamente materiales en sentido de donaciones, sino científicos y tecnológicos para superar estadios de pobreza, desigualdad y marginalidad internacional- que son paliadas con el surgimiento de dos corrientes de pensamiento, “diferenciadas pero íntimamente interrelacionadas, dentro de las teorías del desarrollo.

Una de ellas es la Teoría del Desarrollo Regional, que surge a la hora de incluir en los diferentes modelos teóricos tradicionales la variable espacial como una variable explicativa sustancial del funcionamiento económico y de las relaciones productivas. Fundamentalmente trata de explicar la causa de las diferencias en la distribución de renta regional y en los niveles de crecimiento económico teniendo en cuenta las características territoriales de regiones diferenciadas espacialmente; y por otro lado se encuentra la Teoría del Desarrollo Local que además de incluir la variables espacial/territorial como explicativa del modelo teórico de desarrollo, enfatiza los aspectos microeconómicos de los procesos de desarrollo y su interrelación con su contexto macroeconómico, definiendo un ámbito propio de actuación político-económico dentro del ámbito local y microeconómico, basándose en una revalorización de los recursos endógenos en el territorio local”¹⁸.

Las teorías del desarrollo regional y del desarrollo local, es decir la inclusión de las variables espaciales y el fortalecimiento de los aspectos microeconómicos del desarrollo, generan nuevos planteamientos y prácticas en los sistemas de cooperación internacional, más aún al desarrollo. Estas nuevas prácticas propician el protagonismo del gobierno local en el modelo de Cooperación Internacional al Desarrollo en la etapa en la que ahora se encuentra la llamada Globalización, al enfatizar la intervención de aquellos agentes más cercanos a los ámbitos locales y a la sociedad civil, así como las instituciones y asociaciones representantes de la población objetivo de las acciones de cooperación.

El concepto de Cooperación Internacional al Desarrollo es un concepto excesivamente amplio que agrupa todos aquellos esfuerzos entre sujetos de al

¹⁸ Palomo Pérez, Salvador. “La Administración Pública Local Como Protagonista del Futuro de la Cooperación Internacional al Desarrollo a Través de la Cooperación Oficial Descentralizada.” http://www.isel.org/cuadernos_E/ARTÍCULOS/s_palomo.htm consultado el 20/09/08.

menos dos Estados-nación distintos, que realizan una actuación conjunta de cooperación, con el objetivo de impulsar procesos de desarrollo. Esta explicación del concepto resulta muy ambigua pues presenta dificultades para integrar los sujetos que cooperan dentro del Derecho Internacional, es decir, no se tienen actores internacionales con la misma naturaleza jurídica; la amplitud y el carácter diversificado esas actividades y su tipificación como cooperación resultan en una gama extremadamente difícil de organizar desde un gobierno central para todos aquellos actores que deseen incursionar en ella de manera institucionalizada.

Esta cooperación al desarrollo es una realidad cada vez más compleja que utiliza mayor diversidad de instrumentos y donde aparecen nuevas modalidades de intervención. Este fenómeno, junto a la evolución creciente que en la última década han venido experimentando los fondos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (punto del cual parten los esfuerzos encaminados hacia la Cooperación Internacional Descentralizada ha impuesto un fuerte reto a los gobiernos locales responsables de la gestión y ejecución de las políticas de desarrollo local¹⁹.

¹⁹ Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): "**Shaping the 21st Century: The contribution of Development Co-operation**". OCDE. Paris, 1996.

Capítulo II: Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada.

2.1 Cooperación Internacional Descentralizada.

El concepto de cooperación se asocia en el plano internacional de manera casi automática al concepto de “ayuda” específicamente al desarrollo”, como parte de la política exterior de los gobiernos de los distintos países.

La cooperación, por tanto, permite incorporar a las relaciones entre los estados un componente que supera los aspectos político - estratégico y económico, dando cabida a espacios de interdependencia, promoción comercial y búsqueda de una red internacional solidaria.

El municipio es el espacio propio donde "lo local" se concreta, se hace una realidad controlable; en él la sociedad civil se encuentra en su propio ambiente y es el factor determinante de la cooperación descentralizada.

2.1.1 Orígenes.

Históricamente hay que remontarse hacia el fin de la II Guerra Mundial, puesto que es cuando los municipios ubican su campo de acción y comienzan a fungir como elementos idóneos de la cooperación internacional, haciendo referencia al conjunto de acciones de intercambio que se producen entre sociedades subnacionales en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos de desarrollo económico y bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales como aquellos de carácter regional, intergubernamentales, o no gubernamentales “en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos”²⁰, siendo los

²⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html consultado el 21/01/09.

municipios la estructura esencial para el contacto con los ciudadanos, sus organismos, su ejercicio económico y político. En esta tendencia, la exploración de figuras que hicieran posible el actuar internacional de los gobiernos locales revitalizó la idea del movimiento “*Sister Cities*” (Ciudades Hermanas), llevado a cabo por Estados Unidos y Europa en la etapa de la posguerra, cuando se percibió la urgente necesidad de fundar un entendimiento pacífico y cooperativo entre las ciudades y los ciudadanos del mundo, en un principio para reconstruir lo devastado por la guerra.

Siendo así, los acuerdos europeos de hermanamiento que buscaron en sus inicios distender las relaciones entre localidades que habían estado enfrentadas durante el conflicto bélico, sirvieron como catalizador para que los miembros de cada uno de los pueblos hermanados pudieran disipar recelos y entablar relaciones de confianza, solidaridad y reconciliación.

La iniciativa norteamericana se dio de manera simultánea, orientada a incentivar los acercamientos y entendimientos internacionales de sus ciudades para que “a través de las ciudades hermanas, la gente del orbe pudiera estar cerca de los nuevos cambios y participar en la resolución de algunos problemas del mundo”²¹. Los acuerdos exploraban la promoción del entendimiento entre pueblos y culturas a través de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos, con activa participación de la sociedad civil y abrían paso a la institucionalización de un tipo de apoyo entre entidades locales, el cual es ahora la “Cooperación Descentralizada”.

Con el paso del tiempo se agotó el fenómeno social de la posguerra y los hermanamientos cambiaron de naturaleza. Si bien los Acuerdos de Hermanamiento nacieron de apoyos solidarios y asistenciales, ahora pueden generar intercambios de experiencias exitosas, resultando en la modificación de los métodos tradicionales de gestión local. En esta corriente, los hermanamientos celebrados por ciudades mexicanas se han incrementado recientemente, entendiéndolo como un instrumento técnico-político, un mecanismo que permite la relación entre localidades de distintas naciones que busca explotar sus vínculos y

²¹ Presidente Dwight D. Eisenhower, fundador del programa “Pueblo a Pueblo”.

capacidades a nivel internacional. Esto hace referencia a que los hermanamientos pueden ser elementos fundamentales del desarrollo y de la gestión local para potenciar los recursos municipales, a través de la Cooperación Internacional Descentralizada.

2.1.2 El hermanamiento de ciudades como herramienta de la cooperación descentralizada.

Los hermanamientos son la forma más antigua y conocida de Cooperación Internacional Descentralizada (CID). La Ciudad de Observatorio en Uruguay establece que como primer objetivo, nacen como una forma de promover el acercamiento internacional entre los pueblos, estableciendo relaciones de amistad y alentando el acercamiento entre dos comunidades o más, haciendo énfasis en el estrechamiento entre sus distintas sociedades civiles²².

Más que una figura diplomática, el hermanamiento es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades, municipios y regiones con sus contrapartes extranjeras, buscando intercambiar experiencias y conocimientos que coadyuven a la solución de problemas en común y al desarrollo de la comunidad mediante la realización de proyectos conjuntos en los distintos ámbitos del quehacer municipal (cultural, deportivo, comercial, educativo, entre otros).

Dicho proceso debe basarse en el supuesto de que las ciudades que demuestran interés en hermanarse presentan características similares e intereses compartidos u objetivos complementarios; de otra manera un AHAA no tendrá ningún efecto. Bajo esta concepción, los hermanamientos son acuerdos de colaboración solidaria entre ciudades y/o regiones que comparten características, vínculos históricos o problemáticas comunes orientados a promover acciones y proyectos en áreas de gestión urbana como cultura, desarrollo económico local, servicios públicos y políticas sociales.

²² “Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada.” Unión Europea y América Latina. Manual Práctico para internacionalizar la Ciudad. Observatorio. Uruguay 2007.

La Cooperación Internacional Descentralizada es una herramienta fundamental para llevar a cabo este tipo de acuerdos entre ciudades con intereses comunes. En este sentido, las acciones que un municipio implemente en la materia deben presentar como eje rector la adopción de la cooperación internacional –en este caso a través de un hermanamiento, pues es la figura institucionalizada de más fácil acceso y operación para las autoridades municipales y la población civil- entendida ésta no como la mera donación, sino como una relación recíproca con beneficios mutuos. Esta relación se construye con tiempo, participación activa y acciones de atracción e involucramiento ciudadano.

El panorama de globalización ha llevado a una redefinición del concepto de territorio, dado lo vulnerable que ha resultado dentro de la dinámica internacional reciente. Una entidad federativa, un municipio o un individuo tienen acceso a herramientas para desenvolverse y participar con sus homólogos en el exterior; dados los bajos costos que la misma globalización ha propiciado para poder acceder a la experiencia mundial, se ha incrementado el número de municipios²³ que buscan interactuar con contrapartes susceptibles de recibir y otorgar experiencias innovadoras de gestión gubernamental, cultural, académica, tecnológica y científica, reposicionando su campo de acción y comenzando a fungir como elementos idóneos de la cooperación internacional al ser la estructura esencial para el contacto con las personas, sus organismos y sus actividades en los diversos ámbitos.

Tras los apoyos solidarios originales de finales de la II Guerra Mundial que llevaron a la concepción de la figura de Hermanamiento²⁴, estos ahora brindan la oportunidad de generar intercambios de experiencias exitosas del actuar de los gobiernos en distintos rubros; es decir, pueden resultar en la modificación de los métodos tradicionales de gestión local.

²³ Schiavon, Jorge A. “**La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo.**” 1ª edición. Instituto Matías Romero, SRE. México, 2006. Pág. 16.

El autor hace referencia tanto a entidades como a municipios, así como cualquier otro nuevo actor que busque presencia internacional sin depender del ejecutivo federal.

²⁴ Sister Cities: <http://www.sister-cities.org/index.cfm> consultado el 22/08/09.

Si bien los hermanamientos comenzaron como instrumentos de profundas implicaciones civiles y humanitarias, hoy se agregan mecanismos de gran utilidad para el desempeño de los gobiernos locales entendiendo esta figura como un instrumento técnico y político que permite la relación entre entidades locales que buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional. El hermanamiento fue definido por la Comisión Europea como el “mecanismo principal para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las instituciones y las Administraciones...”²⁵, reuniendo a las diversas administraciones y organismos públicos de diferente naturaleza con sus homólogos extranjeros para trabajar en proyectos claramente definidos; no tiene como objetivo el fomento de la cooperación en general, sino que pretende conseguir resultados concretos.

Para la Unión Europea, que ocupa el primer lugar en celebración de este tipo de acuerdos, el marco de acción actual de los hermanamientos debe fomentar: entendimiento mutuo entre ciudadanos, intercambio de experiencias relativas a cuestiones de administración local, tolerancia entre grupos diversos, búsqueda de soluciones a problemas comunes, incremento de la autonomía local, adopción de iniciativas en los ámbitos del empleo o la conservación y valorización del patrimonio cultural²⁶.

Además de esto, algo que caracteriza sustancialmente al hermanamiento es que busca involucrar a toda la población civil y ello lo lleva cabo de maneras independientes para cada uno de los casos a explotar, pues puede hacerlo mediante experiencias de índole cultural, intercambios escolares, acontecimientos deportivos e intercambios de experiencias en cuestiones concretas, tales como el medio ambiente o los servicios sociales²⁷. Tal y como el desarrollo local lo plantea, los hermanamientos surgen como una nueva forma de actuar desde el territorio en el contexto de globalización, “de ahí que el desafío de las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global,

²⁵González-Bueno, Lourdes Sartorius; Rodríguez Prieto, Sergio. “**El Programa de Hermanamientos. La Asistencia Técnica Española en Materia de Reforma Institucional: una Experiencia Europea.**”_Ed. CYAN, Madrid 2007. Pág. 35.

²⁶ *Ibidem.* Pág. 37.

²⁷ “**Hermanamiento entre ciudades, un concepto sencillo pero eficaz**” en *El Magazine* (Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea), núm. 20, 2003. Pp. 22-29.

capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego”²⁸.

De esta manera se pueden considerar a los hermanamientos, más que un instrumento de vínculo, una herramienta para llevar a cabo cooperación entre localidades; un elemento de desarrollo municipal y una especie “trampolín” para aquellas municipalidades que de alguna manera pretendan incorporarse a la dinámica de glocalización.

Es decir, son un medio de cooperación internacional en el que las localidades encuentran 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, destacando que la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos. La cooperación intermunicipal mundial es un complemento natural de la cooperación de los Estados y de las organizaciones intergubernamentales²⁹.

Los hermanamientos de ciudades pueden considerarse como una forma “tradicional” de vinculación de entidades federativas y municipios mexicanos con sus homólogos en el exterior. La experiencia mexicana en materia de cooperación internacional descentralizada comenzó a través de acciones internacionales de municipios que en función de sus condiciones y necesidades llevaron a cabo acción internacional para cumplir con objetivos específicos como posicionamiento internacional, atracción de inversiones, fomento al turismo, intercambios culturales, entre otros.

Los gobiernos municipales mexicanos presentan disparidades entre sí en términos de desarrollo humano y económico, por un lado existen comunidades con altos índices de marginación y poca capacidad para satisfacer la demanda de servicios públicos e implementar políticas sociales; por el otro lado, existen zonas metropolitanas y municipios conurbados que poseen problemas de provisión de

²⁸ Petrantonio, Marcela. “**Innovando en gestión local: la importancia de definir una política exterior local**”. Ponencia presentada en Quinto Seminario Nacional de Red Municipal: La reforma pendiente, perspectivas y prospectivas.

²⁹ Resolución 2861 de la asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1971. “**El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional**” www.un.org/documents/ga/res/26/ares26.htm consultado el 05/03/09.

servicios, pero que cuentan con los recursos para echar a andar proyectos y programas en atención a sus problemas locales y establecen vínculos con gobiernos locales de otras partes del mundo.

La integración regional y local como efecto de la globalización ha acercado a las entidades subnacionales y locales propiciado una comunicación efectiva en tiempo real a pesar de no ser próximos geográficamente, por lo que la vinculación entre estos es contemplada dentro de los planes de desarrollo locales. Las motivaciones que encuentran para establecer lazos cooperativos son diversas; hay gobiernos locales que se concentran en aspectos de promoción del comercio exterior y la atracción de inversiones a su territorio, también puede pretender esta vinculación, una proyección exterior con fines de internacionalizar la ciudad, municipio o región; en otros casos se busca el intercambio de experiencias y las relaciones de cooperación técnica para mejorar aspectos de gestión administrativa y a veces simplemente se trata de intercambios culturales.

Se identifican cuatro factores recurrentes que inciden directamente en estados y municipios que acuerdan hermanarse:

a) Motivaciones histórico-culturales: cuando las regiones o ciudades se encuentran hermanadas por vínculos desarrollados en el pasado.

b) Motivaciones sociales: cuando las regiones se hermanan por contar con una liga en términos de algún fenómeno comunitario, así como por el deseo de facilitar algún tipo de beneficio en tales situaciones.

c) Motivaciones económicas: cuando las regiones o ciudades entablan hermanamientos para contar con vínculos comerciales que les reditúen en esa esfera de acción.

d) Motivaciones de conveniencia estratégica: cuando hay alguna necesidad de establecer esquemas de cooperación de diversa índole a partir de las circunstancias específicas de cada comunidad³⁰.

³⁰Dichas motivaciones son identificadas por Luna, Juan Carlos. Ballesteros, Humberto. “**Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos.**” Revista Mexicana de Política Exterior. N. 35, 2006. Pág. 13. http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-17_3.pdf consultado el 03/10/08.

La totalidad de las motivaciones fueron extraídas de esta fuente destacando que son coincidentes con las motivaciones que el PROMEHCID expone para la celebración de un Acuerdo de Hermanamiento.

2.2 Fundamento del municipio en México: atribuciones y competencias.

Desde la aparición del municipio en 1519, con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, antecedido por el *calpulli* prehispánico, el cabildo español se encontraba supeditado a la Corona sin gozar de autonomía. Al triunfar la independencia, la situación política y económica del país limitó en gran medida las discusiones en torno al municipio: el Constituyente de 1824 se enfocaba en el federalismo y en evitar el centralismo, sin reglamentar a los municipios, fue hasta la Constitución de 1836 que estos fueron normados.

A pesar de esto, las Constituciones de 1843 y 1857 aún presentaban inconsistencias en torno a los gobiernos municipales y durante el Porfiriato perdieron toda su independencia. Hacia 1910 se retomaba la idea de la autonomía municipal, manifestada en el Plan de San Luis de Francisco I. Madero. En el Congreso Constituyente de 1917 se discutió la necesidad de la autonomía económica de los municipios.

El municipio, establecido en nuestros días en el artículo 115 constitucional, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Se afirma que es conveniente fortalecer al federalismo y, dentro de éste, al municipio³¹.

Las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal. Pero esta última es vista por el Derecho Administrativo como un elemento adherido a la organización federal.

El municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, no se puede hablar de descentralización por región, pues resultaría que las entidades federativas también serían organismos descentralizados por región. Por lo que se debe considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, constituyendo una persona jurídica de Derecho

³¹ Acosta Romero, Miguel. “El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo” en El Municipio en México. SEGOB, 1996. Pág. 25.

Público. Esto deja abierta la puerta a que la actividad del municipio no se restringe a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de que no hay una jerarquía directa administrativa entre el presidente de la República, o el gobernador, y los ayuntamientos. El municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas, sin embonar con el concepto de descentralización por región.

En cuanto a la autonomía del municipio se ha sustentado que en un país con régimen federal no pueden coexistir dos órganos con autonomía y se considera que en consecuencia los municipios son entidades autocráticas territoriales o descentralizadas por región. Sin embargo, también se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, pues la autonomía municipal se refiere al territorio de este, circunscrito al de las entidades federativas. Esta autonomía deberá estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la constitución y leyes locales³².

El perfil actual de los ayuntamientos puede clasificarse en aspectos como: dimensiones (medidas con indicadores como personal o disponibilidad de recursos financieros), existiendo un cambio significativo de escala en el orden municipal de gobierno, lo que a su vez modifica su posición en el conjunto de la estructura de gobierno del país, relaciones intergubernamentales y con la sociedad local; complejidad organizacional en la estructura administrativa de los ayuntamientos, que han incrementado el número de sus ramas funcionales que suponen mayor especialización y profesionalización de sus cuadros directivos; nuevas funciones públicas, ya que cada vez las funciones básicas absorben menos recursos de la administración municipal, lo que permite la consolidación de otras funciones municipales socialmente importantes, distribuidas en un rango muy amplio³³.

El reconocimiento de la ampliación del horizonte potencial de funciones públicas bajo responsabilidad parcial o exclusiva de la administración municipal es

³² *Ibidem*. Pág. 32.

³³ Guillén López, Tonatiuh. “El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional” en Acosta, Ricardo. El Municipio en México. SEGOB, México.1996. Pág. 311.

fundamental para el reajuste de las relaciones intergubernamentales; vanguardia del desarrollo regional: planeación urbana; capacidad de negociación política con mayor margen de autonomía política, en donde el municipio aparece como un actor político de primer orden en el debate nacional sobre la descentralización y renovación del federalismo. En cuanto al escenario internacional, este reconocimiento de funciones municipales es de gran importancia, pues su presencia en dicho escenario es una realidad que no puede dejar ningún tipo de vacío o inconsistencia al interior del Estado.

2.2.1 El entorno internacional del municipio.

En México la acción exterior de los municipios es una realidad que a veces sobrepasa los alcances del gobierno central, es necesidad de estos mismos supervisar y coordinar las relaciones exteriores de los gobiernos locales para lograr una congruencia con la Política Exterior formulada desde la federación. Esto se ha logrado, en el caso de México, a través de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE, por medio de su Dirección de Gobiernos Locales que se enfoca a la sistematización de las relaciones externas de los gobiernos locales.

Sin embargo, aunque las instituciones formales regulen la acción exterior en un marco de autonomía local, los ordenamientos jurídicos en ocasiones pueden llegar a ser inconsistentes o incongruentes con la actividad local en el exterior, posibilitándolos simplemente a firmar documentos de intención.

La creciente actividad externa contemplada en las agendas de los gobiernos locales y la internacionalización de asuntos relativos a su gestión es un tema que atañe directamente al Estado como conductor de las relaciones internacionales de manera formal (Política Exterior), ya que una acción exterior incongruente puede ocasionar una fragmentación de la posición de un Estado en el exterior³⁴.

³⁴ Soldatos, Panayotis. **“Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units.”** Claredon Press. Oxford, 1990. Pág. 69.

“La política exterior es la política pública de los Estados orientada hacia el mundo externo, y son los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado los encargados de diseñar e instrumentar esta política con el objetivo central de maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema nacional”³⁵. La función de la acción exterior está determinada por las competencias de los gobiernos locales, constituidas en leyes generales, susceptibles de ser internacionalizadas gracias al contexto de la glocalización, a través de programas de vinculación internacional.

Dicha internacionalización de las atribuciones locales no implica una fragmentación de la política exterior del Estado, ya que se estaría interviniendo en las competencias exclusivas del mismo (asuntos de alta política como la seguridad nacional, salvaguarda del territorio o la emisión de la moneda, entre otras). Es decir, que un gobierno local lleva a cabo acción exterior para el beneficio interno del mismo, no implica que se haga un “adelgazamiento” de las atribuciones del gobierno nacional, ya que la autonomía del municipio –incluso en materia internacional- no se contrapone con la soberanía nacional.

2.3 Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada.

El Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID) de la Secretaría de Relaciones Exteriores es una aplicación de la cooperación internacional descentralizada, que a su vez es un canal que tienen los municipios para llevar a cabo diplomacia federativa³⁶.

A través del PROMEHCID se promueve una estrategia federalista de política exterior, estableciendo así mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional entre la SRE y los gobiernos locales al interior para la adecuada

³⁵ Schiavon, Jorge A. *Op cit.* Pág. 15.

³⁶ Término dado por la Secretaría Relaciones Exteriores a la nueva dinámica internacional emprendida por gobiernos estatales y municipales de México.

suscripción de Acuerdos Interinstitucionales (AI) por parte de estados y municipios de México con homólogos en el exterior. De manera particular, el PROMEHCID se enfoca a los acuerdos interinstitucionales denominados como “Acuerdos de Hermanamiento”, aunque también aborda los “acuerdos de cooperación” que están enfocados a temas específicos, brindando una sistematización de la acción exterior de los gobiernos subnacionales.

Durante mucho tiempo los hermanamientos han sido establecidos por estados y municipios mexicanos con entidades de características similares de otras naciones. En algunos de estos casos, el establecimiento de este tipo de relaciones internacionales se ha dado a partir de declaratorias unilaterales de cada parte; en la mayoría de los casos, sin embargo, las autoridades locales mexicanas suscriben documentos sencillos con sus contrapartes extranjeras, en donde el propósito es simplemente promover la amistad y cordialidad entre ambas partes, reconociéndose así como “ciudades hermanas”. Estos textos, conocidos generalmente como proclamas, cartas de intención, declaratorias o protocolos de amistad, generalmente incluyen declaraciones políticas sin compromisos específicos ni áreas de cooperación definidas.

En México, la firma de este tipo de documentos con localidades extranjeras tuvo un cambio significativo con la aprobación de la Ley sobre Celebración de Tratados³⁷, en la cual quedó estipulado que todo convenio y acuerdo que los estados y municipios del país que se celebren con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales deben contar, previo a su firma, con un dictamen de procedencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (dependencia a la que también debía hacerse llegar copia del acuerdo una vez que se hubiere suscrito), a fin de que se inscriba en el registro correspondiente. A partir de entonces la SRE debe dar seguimiento a las diversas iniciativas de acuerdos interinstitucionales generadas por gobiernos locales mexicanos establecidos con localidades extranjeras. Dichas iniciativas corresponden en su mayoría a los Hermanamientos.

³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> consultado el 20/09/08.

2.3.1 Intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en torno a la acción exterior de los gobiernos locales.

Tal y como se explica en el micrositio de gobiernos locales, en lo referente a los cambios orgánico - administrativos internos de la Secretaria de Relaciones Exteriores el 10 de agosto de 2001 se publicaron modificaciones al Reglamento Interior de la SRE en el Diario Oficial de la Federación, entre las cuales destacó la creación de la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) como un primer esfuerzo de la Cancillería para adaptar su estructura administrativa a esta nuevo orden mundial, designando una oficina cuya responsabilidad consistió en orientar y apoyar a los estados y municipios en su vinculación internacional, así como para establecer mecanismos de coordinación que permitieran que la política exterior mexicana considerara de manera más institucionalizada las inquietudes y las realidades de las diversas localidades del país.

La Dirección General de Delegaciones detectó la creciente dinámica de los gobiernos locales en su acción exterior, de tal manera que en el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1998, se incluye como responsabilidad de dicha dirección “coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y representaciones de México en el exterior a una mayor desconcentración de las relaciones internacionales del país hacia los estados y municipios”³⁸.

“En cuanto al seguimiento de los acuerdos de hermanamiento, DGEFE tiene la responsabilidad de *promover y dar seguimiento a los acuerdos de hermanamiento que los gobiernos de los estados y municipios suscriban con el exterior*. Siendo esta la primera ocasión en la que el marco normativo interno de la

³⁸ Fracción XI del Artículo 29 (Corresponde a la Dirección General de Delegaciones). Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 10 de agosto de 2001. http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm consultado el 02/12/08.

SRE abordó el tema de los hermanamientos³⁹. Con la creación de la DGEFE, la Cancillería estableció por primera vez de manera institucional y a través de su propio reglamento interior, la voluntad para fijar lineamientos que permitieran establecer una adecuada coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios, a través de sus áreas de asuntos internacionales.

Paralelamente al nacimiento de la DGEFE en 2001, también se creó la Dirección General de Enlace Político (DGEP), área que retomó los trabajos de la Unidad de Coordinación y Enlace creada en 1998⁴⁰ con la finalidad de establecer un canal de comunicación formal con el Poder Legislativo Federal.

En el 2002 desapareció la DGEFE, dejando bajo responsabilidad de la DGEP el enlace con las dependencias federales; y para la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME), que posteriormente diera origen al actual Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), la vinculación con los gobiernos estatales y municipales. Este movimiento motivó que la relación con los gobiernos locales adquiriera un enfoque preponderante en torno al tema migratorio dentro de los tópicos de los acuerdos de hermanamiento que realizan diversas localidades mexicanas, principalmente con homólogas en Estados Unidos.

Hacia el 2003 la entonces Dirección General de Enlace Político (DGEP) asumió las responsabilidades de vinculación y atención de las iniciativas internacionales de los gobiernos estatales y municipales de México. Hasta ese momento, la DGEP tenía bajo su responsabilidad el enlace de la SRE exclusivamente con el Poder Legislativo y con las dependencias federales. Dicho cambio se institucionaliza en 2004, con los cambios aprobados al Reglamento Interior de la Cancillería⁴¹. La DGEP se convirtió en la Dirección General de

³⁹ Fracción VIII del Artículo 15 (Corresponde a la DGEFE). Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 10 de agosto de 2001.

http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm consultado el 04/12/08.

⁴⁰ Decreto Presidencial que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1998.

⁴¹ Reglamento Interno de Secretaría de Relaciones Exteriores publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 2004. http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm consultado el 04/12/08.

Coordinación Política (DGCP), integrada a la estructura orgánica de las Oficinas del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2.3.2 Papel de la Dirección General de Coordinación Política.

Luego de que la Dirección General de Enlace Político se convirtiera en la Dirección General de Coordinación Política, esta retomó los trabajos desarrollados por las Direcciones Generales de Delegaciones (previo a 2001); de Enlace Federal y Estatal (de 2001 a 2002); de Comunidades Mexicanas en el Exterior (2002 y 2003); y de Enlace Político (2003 a 2004), los cuales se refieren a la vinculación con los gobiernos de los estados y los municipios. Dividiendo sus funciones en las dos áreas que dieron origen a su conformación: la de vinculación con el Poder Legislativo Federal y con los Gobiernos Locales.

Las principales acciones desarrolladas por la DGCP con los gobiernos locales son:

- Promover mecanismos de coordinación entre la SRE y los gobiernos locales (estados y municipios) del país.
- Coordinar con las áreas competentes de la SRE, la atención de solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con autoridades locales mexicanas.
- Promover y apoyar actividades en el interior de la República del Cuerpo Diplomático extranjero acreditado en México.
- Propiciar el adecuado establecimiento de acuerdos interinstitucionales y dar seguimiento y apoyo para su instrumentación.
- Atender solicitudes de información sobre Política Exterior que formulen los gobiernos locales.
- Promover la participación de los gobiernos locales en la formulación y negociación de programas de cooperación entre México y otras naciones.
- Atender y coordinar la generación de agendas de trabajo en el exterior de autoridades y funcionarios locales que desarrollan giras internacionales.

La creación de la Dirección General de Enlace Federal y Estatal y la responsabilidad asignada en 2001 para promover y dar seguimiento a los hermanamientos, generó la necesidad de establecer lineamientos internos para atender dichas iniciativas por parte de la Cancillería. Una importante acción emprendida fue la recopilación del acervo documental de hermanamientos con el que contaba la Dirección General de Delegaciones, mismo que fue catalogado por países por la Dirección de Enlace Estatal de la DGEFE. También se generó un primer Modelo de Acuerdo de Hermanamiento, que fue entregado a cuantas autoridades municipales o estatales manifestaban a la SRE su intención de formalizar un instrumento de esta naturaleza con una localidad extranjera.

En el curso de sus múltiples asignaciones a distintas direcciones generales, el área de gobiernos locales realizó las primeras aproximaciones al concepto de “diplomacia federativa”, el cual fue retomado de la experiencia brasileña para dar un nombre a la fuerte dinámica de vinculación internacional que desarrollaban sus estados, motivados en buena medida, a partir del MERCOSUR⁴².

También se efectuaron los primeros talleres en materia de política exterior, en los que se transmitía por igual a estudiantes, académicos y autoridades locales, las principales acciones que el gobierno federal emprendía en el escenario internacional. En esos primeros cursos, se impartieron también secciones especiales sobre cómo cumplir con la Ley sobre Celebración de Tratados en la firma de un acuerdo de hermanamiento.

En 2005 se dio inicio a una revisión del acervo documental de acuerdos y hermanamientos de la DGCP, en la que se identificaron varias situaciones a las que se enfrentaron las áreas administrativas que en su momento tuvieron bajo su responsabilidad la atención de las iniciativas de hermanamiento en la SRE⁴³.

En síntesis, las líneas de orientación del Programa apuntan en dos vertientes: la firma de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance y los

⁴² El MERCOSUR es un ambicioso proyecto de integración económica en el cual participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Como países asociados Bolivia, Chile y México, que ha reorientado su política exterior y diversificado los campos de acción de su estrategia comercial, adecuándose a las necesidades de la actual realidad como participe activo del proceso globalizador.

⁴³ Barba Vargas, Andrés. **“Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para Internacionalizar un Gobierno Local Mexicano.”** 1ª edición. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2009. Pp. 26-27.

llamados Acuerdos de Cooperación en una o más materias específicas (salud, educación, cultura, obras públicas, gestión administrativa, turismo, medio ambiente o cualquier otro tema que sea de la competencia de un estado o municipio).

El PROMEHCID pretende adecuar los acuerdos de hermanamiento como estrategias simples para generar relaciones amistosas entre ciudadanos y autoridades mexicanas con sus similares de otro país, teniendo como objetivo transformar esas relaciones en esquemas profesionales de cooperación que traigan beneficios tangibles para las comunidades.

En México, un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance es un acuerdo de cooperación internacional descentralizada, lo que constituye una herramienta fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, a través del intercambio de experiencias exitosas con localidades de otros países.

Este programa fue diseñado bajo los criterios europeos de cooperación internacional descentralizada, sin embargo, el término “hermanamiento” fue mantenido en virtud de la intensa y dinámica relación que existe entre localidades mexicanas y de Estados Unidos, país en donde la denominación de ciudades hermanas es más común.

Dentro de la operación de esta herramienta existen cuatro etapas, a través de las cuales se imparten asesorías, talleres y sesiones de orientación para la elaboración de un acuerdo, se hace cumplir con la ley para llevarlo a la firma con un gobierno extranjero; se elaboran actividades o proyectos de cooperación; creación de oficinas municipales o estatales de asuntos internacionales; y la generación de comités reglamentados de participación ciudadana. Más adelante se abordarán de manera específica.

2.4 Sustento Normativo de los Hermanamientos en México.

En diciembre de 1991, el Congreso de la Unión aprobó la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual estipula una diferenciación de dos instrumentos indispensable en materia de política exterior: los Tratados y los Acuerdos

Interinstitucionales. En el primer caso hay un fundamento en preceptos constitucionales y es competencia del gobierno federal únicamente. Sólo el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para firmar un Tratado, mientras que corresponde al Poder Legislativo Federal, a través del Senado de la República aprobarlos mediante su ratificación.

El dos de enero de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre la Celebración de Tratados en la que se contempló la figura de los “Acuerdos Interinstitucionales”, retomando lo que en la práctica internacional sucedía con frecuencia entre los Estados. Esta ley concede atribuciones para firmar acuerdos interinstitucionales, no sólo a las dependencias y organismos públicos descentralizados del gobierno federal, sino también a los estados de la federación y a los municipios del país.

Delimitando el contexto actual al cual se circunscriben los hermanamientos en México se encuentra que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, fracción 1, establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe intervenir en toda clase de tratados. Por su parte, el artículo 6 de la Ley sobre Celebración de Tratados dice a la letra: “la SRE, 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”⁴⁴.

La misma Ley de Celebración de Tratados, en su artículo 7, estipula además que cuando se busque establecer un acuerdo interinstitucional (como lo sería en su caso el Hermanamiento de Ciudades), debe informarse de ello a la SRE, la cual deberá a su vez, formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, procederá a inscribirlo en el registro respectivo.

Un tratado se diferencia de un acuerdo porque el primero debe ser ratificado por el Senado y el segundo no necesita de ello; la Ley de Celebración de

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> consultado el 28/11/08.

Tratados data de 1992, cuando existió la intención de fijar lineamientos para ordenar los convenios internacionales establecidos y allí quedaron integrados los Acuerdos de Hermanamiento, por ello la información con la que cuenta la Cancillería actualmente se conforma exclusivamente por aquellos acuerdos de los cuales se dio conocimiento a la SRE, después de la entrada en vigor de dicha ley y por los suscritos antes de esa fecha pero que fueron oportunamente renovados. Los demás quedaron sin validez oficial.

2.5 Evolución del Hermanamiento.

Los antecedentes internacionales que han llevado a la SRE a replantear al hermanamiento atienden al mismo entorno en el que ciudades de todo el mundo promueven lazos y mecanismos de acercamiento para fomentar relaciones de colaboración y solidaridad. A través de la firma de un Acuerdo de Hermanamiento las municipalidades han logrado intercambiar experiencias en la gran gama de temas y problemáticas comunes en la gobernanza local, que les ha permitido el mejoramiento de sus políticas públicas.

Desde que en el sistema de naciones unidas se abordó el tema del hermanamiento de ciudades en 1964, en ocasión de la Primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal⁴⁵, se reconoció a los hermanamientos como instrumentos que fomentaban relaciones armónicas y de colaboración entre ciudades de todos los países.

Por otro lado, el 20 de diciembre de 1971, la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas abordó el tema “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional”. La resolución adoptada señaló que “el hermanamiento de ciudades representaba un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque ponía en contacto entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras”. El documento destacaba que “la cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función

⁴⁵ Celebrada en Dakar, Senegal, en abril de 1964, se reconoció a los hermanamientos como instrumentos que fomentaban la cooperación internacional.

importante en la unión de los pueblos”, por lo que consideró a la “cooperación intermunicipal mundial como un complemento natural de la cooperación de los estados y de las organizaciones intergubernamentales”⁴⁶.

Hacia el interior de nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 28, fracción I, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública [...], sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”⁴⁷. Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados tiene como objetivo el regular los compromisos internacionales, estableciendo en su artículo 1 que los tratados son todos aquellos convenios celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, que precisan de la aprobación del Senado de la República; en el mismo artículo, se señala que los acuerdos interinstitucionales son aquellos celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

En el artículo 2º fracción II, de la misma Ley se afirma que un Acuerdo Interinstitucional es “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”⁴⁸. Finalmente –como ya se ha mencionado–, el artículo 7º establece las bases de coordinación entre las autoridades locales y la Cancillería, al señalar que “las

⁴⁶ Resolución 2861 de la Asamblea General. Pp. 101-102.

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/39/IMG/NR033339.pdf?OpenElement> consultado el 06/06/08.

⁴⁷ Última reforma publicada DOF 28 de noviembre de 2008.

⁴⁸ Ley de Celebración de Tratados. <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> consultado el 20/09/08.

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 pretenda 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 correspondiente”⁴⁹.

Siendo así, se conceden entonces atribuciones a los gobiernos locales mexicanos, sean del orden estatal o municipal, para firmar acuerdos interinstitucionales con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, siempre y cuando sometan el documento a dictamen ante la Cancillería, previo a la firma, siendo este un primer paso en la reforma institucional para darle al hermanamiento la validez, seguimiento y profesionalización que necesita para ser una herramienta efectiva de acción exterior encaminada al desarrollo local.

El término de “acuerdos interinstitucionales” se refiere a todo tipo de documento que se pretenda suscribir con una autoridad extranjera, cualquiera que sea su denominación. Los Acuerdos de Hermanamiento o cualquier otra categoría, nombre o título (convenio, carta, protocolo, etc.) que se le de a los documentos, están considerados por la Ley y están sujetos a su cumplimiento, a diferencia de como sucedía tradicionalmente con los mecanismos con los que las relaciones entre ciudades eran establecidas, consistiendo en declaraciones de Ayuntamientos o Consejos de Ciudades, o bien mediante la firma de documentos informales que incluían primordialmente declaraciones políticas de buena voluntad.

Para las localidades mexicanas, la aprobación en 1991 de la Ley sobre la Celebración de Tratados por parte del H. Congreso de la Unión, marcó un cambio en la dinámica en materia de hermanamientos con entidades o ciudades extranjeras, en virtud de la necesidad de obtener un dictamen de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sobre esa misma línea está encaminado el PROMEHCID, cuyo objetivo va más allá del asesoramiento a los gobiernos locales mexicanos

⁴⁹ *Ibidem.*

para dar cumplimiento a la ley, sino también, la promoción de vínculos de colaboración e intercambio con localidades en el exterior, que permitan una acción exterior acorde con el entorno de globalización e interdependencia que exige la descentralización hacia el interior del país para regionalizarlo y hacer que las relaciones internacionales de los gobiernos locales se enfoquen a las necesidades reales de cada una de dichas regiones.

Para dejar de lado la figura de asistencia, de buena fe o simplemente la de promoción política en la que la figura del hermanamiento se ha estancado, la Cancillería intenta promover el hermanamiento entre ciudades mexicanas y extranjeras en términos más profesionales, bajo la concepción de que los Acuerdos de Hermanamiento son instrumentos de cooperación internacional a nivel descentralizado y por lo tanto, constituyen herramientas para fortalecer procesos de desarrollo local, con la finalidad de que un municipio o un estado mexicano tenga acceso a la escena internacional, constituyéndose éste en el mecanismo con el cual de inicio una relación de hermandad profesional que permita el intercambio de experiencias y la colaboración mutua en temas de interés común.

No solamente se trata de que las ciudades y entidades mexicanas tengan localidades amigas y hermanas en el exterior, sino también socias para el impulso a proyectos que incidan directamente en su desarrollo.

Además de la firma de un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA), el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada de la Secretaría de Relaciones Exteriores contempla el fortalecimiento de las capacidades municipales y estatales, para la generación de proyectos de colaboración que estén incorporados a un Programa Operativo Anual (POA) que sea negociado entre las dos partes, para lograr un óptimo seguimiento. De igual forma, se promueve la implementación de mecanismos, al interior del gobierno local, que le permitan al municipio o al estado dar continuidad a sus relaciones internacionales, independientemente del término de una administración constitucional.

Un importante reto para los municipios mexicanos suscriptores de un AHAA es la creación de oficinas municipales de Asuntos Internacionales, que sean responsables de dar seguimiento, documentar y operar sus propias estrategias de vinculación internacional, así como coordinar al resto de las áreas, oficinas y dependencias municipales para la generación de proyectos de colaboración con la contraparte extranjera.

Para promover una mayor agilidad en el desarrollo de las actividades de colaboración, un Acuerdo de Hermanamiento se establece entre entidades que tienen una dimensión jerárquica similar; es decir, que un municipio mexicano puede establecer un hermanamiento con una ciudad extranjera, mientras que una entidad federativa lo puede hacer con un Estado, Provincia o Región de otro país.

2.5.1 Modelo del Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance.

En seguida se presenta una descripción del AHAA, explicando de manera general su contenido:

ACUERDO DE HERMANAMIENTO ENTRE _____
(nombre oficial de la ciudad o estado) DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y _____ (nombre oficial de la contraparte
extranjera) DE
_____(nombre oficial del
país)

La _____ (ciudad o estado) de los Estados Unidos Mexicanos y
_____ (contraparte extranjera), en adelante denominados “las Partes”;

CONSIDERANDO el interés en profundizar los lazos de amistad y cooperación que unen a ambas Partes;

RECONOCIENDO que la cooperación internacional es uno de los factores que incide favorablemente en la solución de problemas que afectan a sus respectivas comunidades;

MANIFESTANDO su decisión de profundizar sus relaciones de colaboración a través de un marco jurídico adecuado;

CONVENCIDAS de la importancia de establecer mecanismos que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento del marco de cooperación bilateral, así como de la necesidad de ejecutar proyectos y acciones que tengan efectiva incidencia en el avance económico y social de las Partes;

Han acordado lo siguiente:

ARTÍCULO I

Objetivo

El presente Acuerdo tiene como objetivo formalizar el hermanamiento entre _____ y _____ para

ARTÍCULO II

Áreas de cooperación

Para alcanzar el objetivo del presente Acuerdo, las Partes se comprometen a desarrollar acciones de cooperación especialmente dirigidas, pero no limitadas a las siguientes áreas:

- a) Comercio, inversiones y negocios. Promoción de encuentros empresariales y gubernamentales para incentivar el intercambio económico y el desarrollo de negocios;
- b) Cultura. Promoción y difusión de las expresiones culturales y tradiciones regionales;
- c) Turismo...;
- d) Desarrollo municipal...;
- e) Recursos humanos...;

Educación...;

- g) Ciencia y tecnología...;
- h) Ambiente...; y
- i) Cualquier otra área de cooperación que las Partes convengan.

ARTÍCULO III

Modalidades de cooperación

Las Partes acuerdan que las acciones de cooperación a que se refiere el presente Acuerdo se llevarán a cabo a través de las modalidades siguientes:

- a) Promoción y difusión;
- b) Intercambio de misiones empresariales;
- c) Intercambio de información, documentación y materiales;
- d) Organización de ferias, seminarios y congresos;
- e) Estudios e investigaciones conjuntas;

Intercambio de técnicos, especialistas y profesionales;

- g) Formación y capacitación de recursos humanos;
 - h) Intercambio cultural, deportivo y artístico;
 - i) Organización de seminarios, talleres, simposios y conferencias; y
- Cualquier otra modalidad que las Partes convengan.

ARTÍCULO IV

Competencia

Las Partes se comprometen a llevar a cabo las modalidades de cooperación a que se refiere el Artículo III del presente Acuerdo, con absoluto respeto a sus respectivas competencias, normativas y directivas político-económicas de su respectivo Gobierno.

ARTÍCULO V

Programas Operativos Anuales

Para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo, las Partes convienen en formular, previa consulta, Programas Operativos Anuales (POA's), los que una vez formalizados formarán parte integrante del presente Acuerdo.

Los POA's se integrarán con los proyectos o actividades específicos, debiendo precisar para cada uno los aspectos siguientes:

Objetivos y actividades a desarrollar;

Calendario de trabajo;

Perfil, número y estadía del personal asignado;

Responsabilidad de cada Parte;

Asignación de recursos humanos, materiales y financieros;

Mecanismo de evaluación; y

Cualquier otra información que se considere necesaria.

La operación de este Acuerdo no estará condicionada a que las Partes firmantes establezcan proyectos en todas las modalidades de cooperación, ni estarán obligadas a colaborar en aquellas actividades respecto de las cuales exista prohibición interna o bien derivada de una ley, normativa institucional o costumbre.

Las Partes se reunirán de manera anual a fin de evaluar los aspectos derivados de la aplicación del presente Acuerdo y proponer nuevas directrices para el desarrollo de proyectos de interés mutuo.

Las Partes elaborarán informes sobre el desarrollo y logros alcanzados con base en el presente Acuerdo y lo comunicarán a su respectiva Cancillería, así como a las instancias bilaterales que fijen de común acuerdo.

Ambas Partes se comprometen a formular el primer Programa Operativo, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de firma del presente Acuerdo.

ARTÍCULO VI

Propuestas adicionales de colaboración

No obstante la formulación del Programa Operativo Anual a que se refiere el artículo ____ del presente Acuerdo, cada Parte podrá formular propuestas de colaboración que surjan en el transcurso de la instrumentación de las actividades de cooperación.

ARTÍCULO VII

Mecanismo de supervisión y coordinación

Para el establecimiento de un mecanismo que permita la adecuada coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación de las actividades de cooperación realizadas al amparo del presente Acuerdo de Hermanamiento, se establecerá un Grupo de Trabajo integrado por representantes de ambas Partes, fungiendo como áreas ejecutoras las siguientes:

Por parte del Municipio de _____, del Estado de _____ de los Estados Unidos Mexicanos, se designa a _____ *(nombre del área administrativa del Municipio que será la responsable de ser el enlace con la ciudad hermana. Se recomienda al área de asuntos internacionales)*.

Por parte de la ciudad de _____ *(nombre de la ciudad extranjera)*, del Estado de _____ *(nombre de la entidad/provincia extranjera)*, de _____ *(nombre del país)*, se designa a _____ *(nombre del área administrativa de la ciudad extranjera que será la responsable de ser el enlace con la ciudad mexicana)*.

El Grupo de Trabajo se reunirá con la periodicidad y en el lugar que acuerden las Partes, a fin de evaluar los aspectos derivados de la aplicación del presente Acuerdo y tendrá a su cargo las funciones siguientes:

Adoptar las decisiones necesarias, a fin de cumplir con los objetivos del presente Acuerdo;

Identificar las áreas de interés común para elaborar y formular los proyectos específicos de cooperación;

Orientar, organizar y formular las recomendaciones pertinentes para la ejecución de las actividades del presente Acuerdo;

Recibir, revisar y aprobar en su caso los informes sobre avances de las áreas de cooperación del presente Acuerdo; y

Cualquier otra función que las Partes convengan.

ARTÍCULO VIII

Financiamiento

Las Partes financiarán las actividades a que se refiere el presente Acuerdo con los recursos asignados en sus respectivos presupuestos, de conformidad con la disponibilidad de los mismos y lo dispuesto por su legislación. Cada Parte sufragará los gastos relacionados con su participación, excepto en el caso de que puedan utilizarse mecanismos de financiamiento alternos para actividades específicas, según se considere apropiado.

ARTÍCULO IX

Información, material y equipo protegido

Las Partes acuerdan que la información, material y equipo protegido y clasificado por razones de seguridad nacional o de las relaciones exteriores de cualquiera de las Partes, de conformidad con su legislación nacional, no será objeto de transferencia en el marco del presente Acuerdo.

Si en el curso de las actividades de cooperación emprendidas con base en este Acuerdo, se identifica información, material y equipo que requiera o pudiera requerir protección y clasificación, las Partes lo informarán a las autoridades competentes y establecerán por escrito, las medidas conducentes.

La transferencia de información, material y equipo no protegido ni clasificado, pero cuya exportación esté controlada por alguna de las Partes, se hará de conformidad con la legislación nacional aplicable y deberá estar debidamente identificada, así como su uso o transferencia posterior. Si cualquiera de las Partes lo considera necesario, se instrumentarán las medidas necesarias para prevenir la transferencia o retransferencia no autorizada del mismo.

ARTÍCULO X

Instrumentos internacionales

La cooperación a que se refiere el presente Acuerdo no afectará los derechos y las obligaciones que las Partes hayan adquirido en virtud de otros instrumentos internacionales.

ARTÍCULO XI

Propiedad intelectual

Si como resultado de las acciones de cooperación desarrolladas de conformidad con el presente Acuerdo se generan productos de valor comercial y/o derechos de propiedad intelectual, éstos se registrarán por la legislación nacional aplicable en la materia, así como por las Convenciones internacionales que sean vinculantes para ambas Partes.

ARTÍCULO XII

Personal designado

El personal comisionado por cada una de las Partes para la ejecución de las actividades de cooperación al amparo del presente Acuerdo continuará bajo la dirección y dependencia de la institución a la que pertenezca, por lo que no se crearán relaciones de carácter laboral con la otra Parte, a la que en ningún caso se le considerará como patrón sustituto.

Las Partes realizarán las gestiones necesarias ante las autoridades competentes a fin de que se otorguen todas las facilidades necesarias para la entrada y salida de los participantes que en forma oficial intervengan en los proyectos de cooperación que se deriven del presente Acuerdo. Estos participantes se someterán a las disposiciones migratorias, fiscales, aduaneras, sanitarias y de seguridad nacional vigentes en el país receptor y no podrán dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones sin la previa autorización de las autoridades competentes en la materia.

Las Partes promoverán que su personal participante en las acciones de cooperación cuente con seguro médico, de daños personales y de vida, a efecto de que de resultar un siniestro resultante del desarrollo de las actividades de cooperación del presente Acuerdo, que amerite reparación del daño o indemnización, ésta sea cubierta por la institución de seguros correspondiente.

ARTÍCULO XIII

Solución de controversias

Cualquier diferencia o divergencia derivada de la interpretación o aplicación del presente Instrumento será resuelta por las Partes de común acuerdo.

ARTÍCULO XIV

Disposiciones finales

El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá una duración de ____ (No.) años, prorrogables por periodos de igual duración, previa evaluación de las Partes, mediante comunicación escrita.

El presente Acuerdo podrá ser modificado por mutuo consentimiento de las Partes, formalizado a través de comunicaciones escritas, en las que se especifique la fecha de su entrada en vigor.

Cualquiera de las Partes podrá, en cualquier momento, dar por terminado el presente Acuerdo, mediante notificación escrita dirigida a la Otra, con ____ (No.) días de antelación.

La terminación anticipada del presente Acuerdo no afectará la conclusión de las actividades de cooperación que hubieren sido formalizados durante su vigencia.

Firmado en la ciudad de _____, el _____ de _____ de dos mil ____, en dos ejemplares originales en idioma español [señalar idiomas], siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR (ciudad o estado) _____ POR (ciudad o estado) _____ DE
DE LOS ESTADOS UNIDOS _____ [País]
MEXICANOS

Nombre _____ Nombre _____
[Cargo] _____ [Cargo] _____

2.6 El hermanamiento como instrumento del PROMEHCID para ejecutar la Cooperación Internacional Descentralizada.

Como ya se ha dicho, la práctica de los hermanamientos surgió en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. El enfrentamiento entre países de Europa motivó el surgimiento de esta iniciativa singular, especialmente entre Francia y Alemania, dando lugar a numerosos hermanamientos entre municipios de los dos países.

Jean Bareth, uno de los fundadores del Consejo de Municipios y Regiones de Europa define el hermanamiento como “el encuentro de dos municipios que deciden hacer pública su unión para actuar dentro de una perspectiva europea, para contrastar sus problemas y para desarrollar entre ellos unos lazos de amistad cada vez más estrechos”⁵⁰.

De esta manera, los hermanamientos florecen en el resto del mundo por el deseo de los municipios de abrirse al exterior, ofreciendo un marco privilegiado para mantener contactos con ciudades de otros países y sin ser el único medio de intercambio y cooperación internacional, permiten, sin embargo, combinar los lazos de amistad con cualquier otra fórmula de intercambio: el conocimiento mutuo entre los habitantes de las ciudades hermanadas, la solidaridad, la búsqueda de soluciones comunes, el intercambio de experiencias, las relaciones económicas o empresariales, entre algunos casos mexicanos.

Una de las características que define a los AHAA es que no sólo los Ayuntamientos tienen un papel decisivo, sino también cabe destacar la necesaria aportación de los ciudadanos, cuya contribución es vital para que un hermanamiento alcance sus objetivos. Esta concepción implica que la elección de la estructura que se encargará del hermanamiento, es decir, el Comité Internacional Municipal, la Dirección de Asuntos Internacionales, o como sea el caso, deberá ser una pieza destacada del proceso de hermanamiento.

La DGCP promueve el establecimiento de relaciones de hermanamiento y cooperación descentralizada entre los municipios a través de capacitaciones. Siendo el único enlace especializado y por tanto, el referente obligado para los municipios que se interesan por esta actividad. Esta dirección asesora a los

⁵⁰ Federación Española de Municipios y Provincias

http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/hermanamientos
consultado el 15/11/08.

municipios en la búsqueda de un “mecanismo” con el cual iniciar el contacto exterior o formalizarlo, según sea el caso y presta ayuda en todas las gestiones necesarias para su formalización a través del Programa.

El PROMEHCID se ocupa de los hermanamientos como y se avoca a potenciar el desarrollo integral del municipio. Aunque las actividades consideradas como tradicionales (intercambios turísticos, culturales, promoción económica...) siguen estando vigentes, la implicación de los Comités Ciudadanos en programas de ámbito comunitario y la constitución de redes de municipios al interior formando asociaciones, se manifiesta como una tendencia generalizada, lo que demuestra que los hermanamientos pueden estar en constante evolución y servir de marco para cualquier novedad permaneciendo abiertos a las transformaciones sociales y al desarrollo de las relaciones internacionales.

2.7 Difusión e implementación del PROMEHCID en los municipios mexicanos.

El antecesor del PROMEHCID, el Programa Nacional de Ciudades Hermanas fue creado en 2005, sin embargo se encontraba limitado a fungir como un manual de operación debido a la falta de un esquema de coordinación entre la federación, sus entidades y los municipios. Tomando en cuenta esa situación, la SRE replanteó el programa y lo dirigió directamente a autoridades locales para articular todos los esfuerzos y mecanismos de apoyo que la Cancillería proporciona a gobiernos estatales y municipales del país, a fin de potenciar los Acuerdos de Hermanamiento como instrumentos que refuercen los proyectos de desarrollo local y sean congruentes con los planteamientos de la política exterior.

El programa tiene como objetivos promover esquemas de cooperación internacional descentralizada entre estados y ciudades mexicanas con homólogos extranjeros y apoyar a los gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de la

Ley sobre la Celebración de Tratados, lo que brinda control a la Cancillería sobre los Acuerdos de Hermanamiento celebrados⁵¹.

El PROMEHCID está diseñado para desarrollar trabajo en conjunto entre los tres órdenes de gobierno y los ciudadanos, para lograr una imagen coordinada y continua al exterior. La SRE busca establecer mecanismos de coordinación con los organismos estatales de desarrollo municipal para agilizar la atención de iniciativas municipales de hermanamiento, a través de la impartición de foros y talleres para capacitar a los municipios en procesos de formalización de la diplomacia federativa –o acción exterior- ya existentes para adecuarlos con la Ley de Celebración de Tratados.

El municipio que solicita a una ciudad extranjera iniciar una relación de hermandad, debe tener delimitado qué proyecto de cooperación desea implementar mediante este instrumento y para ello presentar una carta de intención ante las autoridades de la contraparte extranjera.

2.6.1 Etapas del PROMEHCID.

A continuación se describe el proceso que este programa plantea para su ejecución:

2.6.1.1 Iniciación.

Se le da asesoría a los municipios para presentar una carta intención o propuesta de hermanamiento a una ciudad del extranjero. La aplicación de esta etapa se da cuando una entidad federativa o municipio no cuenta con algún antecedente o experiencia de vínculos con entidades homólogas en el extranjero y desea iniciar una relación suscribiendo un acuerdo de hermanamiento⁵².

⁵¹ Barba Vargas, Andrés. Programa de Mexicano Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada. Presentación SRE-INAFED, 2008.

⁵² Barba Vargas, Andrés. “**Programa Mexicano...**” *Op cit.* Pág. 84.

2.6.1.2 Formalización.

Es la labor de revisión de los acuerdos de hermanamiento para que no sobrepasen el ámbito de competencias del gobierno subnacional y local. Se subdivide en: Formalización Concluida, cuando el acuerdo de hermanamiento ha cumplido con lo establecido en la Ley de Celebración de Tratados y es firmado por las autoridades; Formalización en trámite, cuando el acuerdo no ha sido firmado debido a la revisión normativa⁵³.

2.6.1.3 Operatividad.

Se enfoca a asesorías que la SRE brinda a los gobiernos locales para hacer funcionales los acuerdos, definiendo los temas del mismo y ayudándolos a diseñar su programa de actividades⁵⁴.

2.6.1.4 Fortalecimiento Institucional.

Está abocado al desarrollo de mecanismos que institucionalizan la vinculación internacional del municipio a través de la creación de la reglamentación correspondiente y del fortalecimiento de la estructura administrativa municipal con la creación de oficinas locales internacionales⁵⁵.

⁵³*Ibid.* Pág. 131.

⁵⁴*Ibid.* Pág. 152.

⁵⁵*Ibid.* Pág. 166.

Capítulo III: Relaciones Internacionales de los Gobiernos Locales a través de la Cooperación Internacional Descentralizada.

3.1 De la Paradiplomacia a la Diplomacia Federativa.

Al hacer referencia a la acción exterior de los gobiernos no centrales se abre una gama de posibilidades que varían en cuanto al nivel de compromiso que dichas acciones establecen. Una “acción exterior” puede incluir relaciones de paradiplomacia, de ayuda humanitaria, intercambios culturales y académicos y los mismos hermanamientos. Richard Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lambert denominaron a los gobiernos no centrales como actores internacionales, al igual que los Estados-nación, las organizaciones internacionales, empresas transnacionales, las entidades privadas del ámbito estatal e incluso algunos individuos⁵⁶.

La acción exterior de los gobiernos no centrales se enfoca a los asuntos de la *baja política* y contempla diversas prácticas de proyección exterior de su territorio, como de aprovechamiento de sus ventajas comparativas, aportaciones de experiencias exitosas y alternativas de solución a problemas locales a través de la cooperación descentralizada. A pesar de esto, reconocer a los gobiernos no centrales como actores internacionales “enfrenta un problema de ausencia de legitimidad, tanto en las legislaciones nacionales como en las subnacionales y locales, lo cual pone en entredicho los roles y prácticas llevados a cabo por los Estados que deben buscar declinar a favor de la apertura a la participación de estos gobiernos a nivel internacional como una competencia legalmente reconocida”⁵⁷.

⁵⁶ Ugalde, Alexander. “La Acción Exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un Fenómeno Creciente y de Alcance Mundial.” Revista de Ciencias sociales, no. 2, 2006. http://bilbaoglocal.org/politika_rcs/bi/cas/politika.org.es_n2_ugalde.pdf consultado el 21/03/09.

⁵⁷ Lecours, André. “When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism.” Conferencia “Globalización, órdenes de gobierno y democracia: comparativa y prospectiva global”. Universidad Queen, 2002. <http://www.queensu.ca/iigr/conf/Arch/02/02-1.html> consultado el 01/12/08.

Según André Lecours, “al mismo tiempo que el Estado ha ido perdiendo el protagonismo como actor dentro del orden mundial actual, los gobiernos locales han comenzado a ejercer sus propias negociaciones, su propia diplomacia”⁵⁸ de manera experimental, a un lado de la diplomacia oficial que ejerce el Estado, impulsando los intereses locales.

El término paradiplomacia comenzó a usarse en la década de los ochenta, definiéndose como las actividades que sobrepasen las fronteras nacionales de los gobiernos no centrales, motivadas por intereses y fines diversos pero limitadas al ámbito de de competencias establecidas dentro de las leyes nacionales.

Para diferenciar conceptual y analíticamente las actividades conducidas por representantes diplomáticos del gobierno central (macrodiplomacia), de aquellas actividades trans-soberanas de gobiernos no centrales (microdiplomacia); es decir, las actividades conducidas por gobiernos locales más allá de las fronteras nacionales⁵⁹, se acuñó el término paradiplomacia.

Siendo así, quedaría asentado que esta es una actividad ejercida de manera coordinada, dirigida e incluso en conflicto con la diplomacia del gobierno central, lo que originó una diferenciación académica de un neologismo para analizar la actividad diplomática de los gobiernos locales, sistematizando a su vez diferentes tipos de esta, tal es el caso de la actividad entre autoridades locales de territorios contiguos (paradiplomacia transfronteriza); la relación entre territorios distantes pero de países contiguos (paradiplomacia transregional); los intercambios entre territorios de una misma área continental (paradiplomacia microrregional); la diplomacia entre localidades de diferentes continentes o bloques regionales (paradiplomacia macrorregional); o los flujos entre comunidades de diversos continentes (paradiplomacia global)⁶⁰.

De esta manera, la paradiplomacia hace referencia a las actividades paralelas a la diplomacia de los Estados-nación, donde las directrices de la Política Exterior son retomadas por la actividad paradiplomática,

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Soldatos, Panayotis. “**Federalism and International Relations...**” Pág. 69.

⁶⁰ Duchacek, Ivo. “**Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations**” en Soldatos, Panayotis. Federalism and International Relations... *Op cit.* Pág. 92.

circunscribiéndolas a los ámbitos de competencia de los gobiernos locales para enfocarlas a los asuntos de economía local, medio ambiente regional, cultura, problemas sociales, salud y demás aspectos que no llegan al nivel de la alta política (seguridad nacional, diplomacia y conducción de la política exterior, etc.).

La paradiplomacia define a las relaciones externas de gobiernos no centrales e incluso regiones geográficas que agrupen características sociales, económicas, culturales o políticas en común, siendo identificadas como relaciones interregionales directas e indirectas, teniendo variaciones en cuanto a los canales utilizados, su frecuencia y los objetivos que persiguen dichas acciones de paradiplomacia.

Aunque recientemente el término paradiplomacia se ha dejado de utilizar, siendo sustituido por *diplomacia federativa* desde la óptica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o *acción exterior* para denominar al fenómeno como tal, ésta hace referencia a “un proceso íntimamente ligado a la transformación del Estado como gestor y actor exclusivo de las relaciones internacionales”⁶¹ reforzando la idea anterior y dando lugar a que los municipios y ciudades desarrollen relaciones internacionales a través de la acción exterior, el concepto es de utilidad para destacar los múltiples casos de colaboración entre los gobiernos locales de diversas partes del mundo.

La diplomacia federativa se torna un tanto más útil para lograr hacer una diferenciación de la práctica internacional de acción de los gobiernos locales, regulada por el gobierno central: la creciente participación de los municipios en la dinámica mundial, particularmente en los asuntos denominados de baja política como flujos de comercio local, intercambios culturales, migración, contaminación ambiental y desarrollo local, entre otros.

Si bien denominar a la acción exterior de los gobiernos locales como paradiplomacia ya no es aplicable debido a la relación de subordinación existente entre Estados y gobiernos locales dentro del orden mundial, es sustituido por la diplomacia federativa, permitiendo así que la acción exterior de los gobiernos

⁶¹ Aldecoa Luzarraga, Francisco. “**La Paradiplomacia en la Unión Europea: las Relaciones Exteriores de las Regiones.**”_En Sergio Rodríguez Gelfenstein, La Paradiplomacia: las Relaciones Exteriores de los Gobiernos Locales. Ed. Porrúa, México, 2006. Pág. 48.

locales no tropiece con un vacío institucional, defendiendo la autonomía local proveniente desde el Estado.

Dicha autonomía es entendida como “la facultad que tienen los gobiernos locales para gobernar y hacer frente a sus competencias a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con gran margen de independencia del gobierno central”⁶².

3.2 Niveles de Participación Internacional de los Gobiernos Locales.

Como se ha mencionado, es el Ejecutivo federal el único que puede llevar a cabo la formulación de la Política Exterior y a su vez representar al Estado en su totalidad ante la sociedad internacional, conduciendo dicha Política Exterior que es a su vez aprobada por el Senado.

Por otro lado, la descentralización se ha vuelto un elemento clave para el diseño de políticas públicas, mejoramiento de servicios públicos, fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal y consolidación de la democracia y gobernabilidad local, aunque en la práctica este concepto no ha reflejado una verdadera política de desarrollo pues llega a ser confundido con la desconcentración o la delegación de funciones, lo cual restringe la capacidad de respuesta a las demandas planteadas por los ciudadanos, que tienen relación directa con el municipio.

El reconocimiento de los gobiernos locales como entes legítimos, dotados de representatividad democrática y con capacidad para articular la vida ciudadana es fundamental para lograr la consolidación de un sistema federalista como el mexicano. Hoy en día, tras el efecto de la globalización y más aún, de la creciente interdependencia, los gobiernos locales juegan un papel importante tanto en el ámbito interno (con otros niveles de gobierno y por la proximidad con la población), como en el externo (con otros gobiernos locales del mundo para establecer relaciones de cooperación internacional que aborden temas comunes).

⁶² Cammelli, Marco. “Autogobierno” en Bobbio, Norberto. *Diccionario...* *Op cit.* Pág. 48.

Se ha cuestionado el dominio que tiene el Ejecutivo central sobre la Política Exterior, “al grado de que hoy se observa cierta balcanización en su operación. Aun cuando el jefe de Estado o gobierno conserva la facultad de conducir la política exterior, generalmente a través de su Cancillería, el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado en diferentes instancias”⁶³.

Schiavon atribuye la participación internacional de las entidades federativas a la combinación de dos variables. Una hacia el interior de un Estado, tomando en cuenta los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural; y otra hacia el exterior, haciendo referencia a la interdependencia causada por la globalización en el sistema internacional. Es así como los municipios, “institución primigenia del Estado, célula primaria de la sociedad política y jurídicamente organizada, núcleo social de la vida humana definido naturalmente por las necesidades de su vecindad”⁶⁴, buscan cada vez con mayor frecuencia diseñar e implementar políticas y programas que los acerquen a la realidad internacional y les permitan de esa manera evolucionar con esta y no quedar aislados. Los gobiernos locales están presentes en esta acción exterior, incidiendo en sobrepasar los límites naturales de la acción local y esforzándose en dotarse de una política pública y específica de relaciones internacionales. Sin embargo, no todos ellos lo llevan a cabo y los que sí, no lo hacen de la misma manera o con la misma intensidad.

En este sentido, Schiavon propone una tipología sobre la participación internacional de las entidades federativas y aunque se refiere a los estados del país, es posible que dicha “clasificación” sea llevada al plano municipal, puesto que cada vez es más frecuente que el diseño e implementación de programas globales e intersectoriales donde, dependiendo del modelo territorial adoptado por los diferentes Estados que integran la comunidad internacional, intervengan en los diferentes niveles de gobierno que requieren interrelacionarse, creando así un entramado institucional que enlaza específicamente a las ciudades,

⁶³ Schiavon, Jorge. “La Proyección...” *Op cit.* Pág. 16.

⁶⁴ *Ibidem.*

independientemente de su tamaño, con otras ciudades (que es ahí donde se viven de cerca las necesidades específicas) y con los programas globales de cooperación internacional.

Siendo así, yendo de menor a mayor, los niveles de participación de los que habla el autor –amoldados al esquema municipal- son:

3.2.1 Autarquía.

En la cual un municipio no posee relación alguna con homólogos extranjeros y si lleva a cabo alguna, es de manera esporádica y sin trascendencia, lo cual lleva a suponer que un Acuerdo de Hermanamiento no es relevante o que simplemente es de promoción personal para los alcaldes signatarios. De esta manera la localidad no contempla la posibilidad de crear una política pública que incluya la cooperación internacional para su desarrollo interno. Es ahí cuando un hermanamiento queda suspendido en el aire, sin continuidad ni seguimiento alguno.

3.2.2 Presencia Internacional.

Es aquí cuando el municipio tiene claro la importancia de relacionarse con el exterior y la intención de construir relaciones basadas en mecanismos institucionales, aunque sea solamente en el sentido de atracción de la inversión en su territorio y de promoción económica del mismo. Evidentemente dichas municipalidades no cuentan con una oficina específica de asuntos internacionales, lo que políticamente, dejando de lado el aspecto económico de la relación, podría brindarle un impacto positivo significativo al municipio o región en términos de cooperación descentralizada a largo plazo.

3.2.3 Relaciones Internacionales.

En sus inicios estas eran llevadas a cabo única y exclusivamente por los Estados, específicamente por sus gobiernos centrales, siendo estas relaciones el objeto de estudio de las R.I. Pero, como ya se mencionó, esa situación ha cambiado sustancialmente al surgir nuevos actores dentro de la escena internacional; ONG's, empresas transnacionales y cada vez con más fuerza, gobiernos subnacionales. De este modo, ya no son solamente los Estados quienes llevan a cabo flujos e intercambios hacia a fuera de sus fronteras, sino que los gobiernos locales al encontrar limitantes para su desarrollo causadas por un aparato federal con fuertes reminiscencias centralizadoras llevan a cabo, en un principio, promoción de encuentros empresariales y gubernamentales para incentivar el intercambio económico y el desarrollo de una plataforma meramente de negocios, para posteriormente tratar de hacer una difusión de sus expresiones culturales y de sus tradiciones, a consecuencia de la glocalización.

De esta manera los gobiernos locales asumieron actividades propias del Estado central, sin embargo eran llevadas a cabo de manera desorganizada y esporádica. Al irse incrementando esta actividad fue necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores tomara el control sobre esta diplomacia federativa y le diera un sentido y una dirección, pues en muchos casos la acción exterior de los gobiernos locales no iba más allá del periodo administrativo en el que un Acuerdo de Hermanamiento se había celebrado y peor aún, cuando se había firmado con fines partidistas o de promoción personal.

En este sentido es necesario que cada municipio que desee o que ya lleve a cabo acción exterior lo haga de manera formal e institucionalizada, creando para ello una especie de despacho de asuntos internacionales (coordinado con el gobierno central, en este caso con la Secretaría de Relaciones Exteriores), para que de esta manera pueda hacer sus propias relaciones internacionales, de manera independiente pero siempre dentro de sus competencias constitucionales.

Es en este nivel de participación en el que la acción exterior es congruente con la Política Exterior emanada del Ejecutivo Federal, refuerza los objetivos planteados por el interés nacional permite que hacia el interior exista un verdadero proceso de descentralización, al dejar de buscar relacionarse con

homólogos fuera del país solamente con fines económicos sino que estas relaciones incluyan aspectos de cooperación internacional que a su vez contemplen el desarrollo municipal, gestión y administración, educación, ciencia, tecnología y medio ambiente, a través del intercambio de experiencias de éxito en dichos temas comunes dentro del ámbito municipal a nivel global.

Al llevar a cabo un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, la localidad está siendo ya parte de una dinámica global que la hace interactuar más allá de su ámbito regional, dándole cierta presencia internacional y confirmando así su nivel de participación en los asuntos externos.

3.2.4 Política Exterior.

Propiamente la elaboración y ejecución de esta, no corren por cuenta de los gobiernos subnacionales, lo que elimina la posibilidad de que algún municipio implemente su propia postura frente a una entidad internacional. Sin embargo puede desarrollar estrategias que le ayuden a solucionar problemas, atraer recursos o simplemente desenvolverse dentro del marco de la creciente interdependencia con el exterior. Pero todo esto siempre debe de ser encaminado al cumplimiento del interés nacional establecido desde el ámbito de gobierno al que se circunscriben, permitiendo al gobierno local un amplio margen de acción exterior, siendo este un nivel de relaciones internacionales que hasta hoy no se considera política exterior por las razones mencionadas.

3.3 Herramientas de Acción Exterior de los Gobiernos Locales.

Teniendo claro que los gobiernos locales pueden alcanzar un nivel de participación internacional que no sobrepase los límites del gobierno central, su acción exterior se debe canalizar por medio de mecanismos específicos, hacia dentro de su territorio, orientados a coordinar la ejecución de planes y acciones con programas y proyectos que consoliden la capacidad de gestión institucional de los gobiernos locales; apoyándolos en la identificación de planes, programas y

proyectos de inversión y prestación de servicios, estructuración de la demanda municipal, asesorarlos en la canalización de sus requerimientos, gestiones y relaciones con las instancias públicas y privadas que corresponda, brindar apoyo y asistencia técnica a los procesos de participación ciudadana (creación de comités y oficinas internacionales), contribuir al fortalecimiento de su capacidad institucional, técnica, administrativa y financiera. Es decir, que desde adentro se den los instrumentos adecuados para llevar a cabo una cooperación internacional descentralizada eficiente y efectiva, tal como la SRE propone con el PROMEHCID.

Para que este programa, y en especial un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, sea llevado a cabo correctamente es necesario que se adecue a la realidad del municipio que pretenda tener una relación internacional. Para esto, dicho municipio primero tiene que identificar una contraparte en el extranjero, identificándola a partir de la experiencia internacional de cada municipio o ciudad. Un viaje de trabajo, una visita de autoridades o turistas extranjeros, un programa público interesante, entre otras cuestiones, pueden ser indicativos de características o intereses en común.

Ya sea que las localidades estén unidas por vínculos afectivos históricos, pretendan establecer un acuerdo de cooperación para facilitar el intercambio de beneficios sociales, que dichos acuerdos permitan establecer mecanismos de cooperación que reditúen en beneficios económicos o simplemente sea necesario establecer esquemas de cooperación de diversa índole, a partir de las circunstancias específicas de las comunidades se deben considerar los proyectos y las características del municipio, así como las cualidades por las cuales se seleccionó a la ciudad extranjera con la que se desea hermanar, para poder elaborar un proyecto de intercambio –pues no hay que olvidar que la cooperación descentralizada se enfoca en intercambios que van más allá de la asistencia- en el ámbito que corresponda.

Las principales formas de llevar a cabo acción exterior, a través de la cooperación descentralizada son:

3.3.1 Organismos No Gubernamentales.

Los ONG locales y los gobiernos locales o regionales pueden presentar proyectos a otros ONG entre los diferentes países del orbe para recibir apoyo económico o técnico.

3.3.2 Hermanamientos.

Es un convenio que se suscribe entre ciudades que representan similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales a partir de las cuales pueden trazarse actividades básicas para llevar a cabo cooperación en dos sentidos, incluyendo así a las contrapartes en el desarrollo de proyectos en concreto, canalizados a áreas en específico.

En el caso mexicano, esta herramienta representa un punto muy importante de cohesión entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y más aún los gobiernos municipales. Una vez realizada esta coordinación, también se involucra a la sociedad civil, la cual es finalmente la que “moviliza” con sus demandas la acción exterior específica de cada localidad con su gobierno más próximo.

3.3.3 Redes de Gobiernos Locales.

Asociaciones de expertos o de ciudades con las cuales se pueden generar alianzas para beneficiarse del conocimiento de esos expertos, recibir asesorías, tejer redes de aliados y coordinar y participar en proyectos conjuntos.

Esta modalidad tiende a hacerse en función de gobiernos locales sustraídos del mismo partido y llegan a disolverse en el tiempo o simplemente pierden continuidad –problema que presentan en general los gobiernos locales con sus AHAA-.

3.4 Numeralia de acción exterior de los gobiernos locales.

A propósito de los niveles de participación internacional de los gobiernos locales, se presenta una tabla⁶⁵ en la que se puede notar cómo es que las entidades federativas y sus municipios llevan a cabo acción exterior basándose en la cantidad de acuerdos celebrados con contrapartes extranjeras y a su vez, haciendo una distinción especial a los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) celebrados únicamente por las municipalidades.

Esto da al estudio la noción correcta de que es, en la mayoría de los casos, a través de los AHAA celebrados por los municipios mexicanos, la manera en que obtienen los vínculos necesarios con el entorno internacional para lograr desempeñar papeles importantes en cuanto a la cooperación internacional descentralizada se refiere.

3.4.1 TABLA 1: Relación de AHAA y acuerdos municipales internacionales.

De manera más clara se muestra en la siguiente tabla el porcentaje de acción exterior llevada a cabo por los municipios en cada una de las entidades federativas a través de acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance, destacando la importancia de dicho acuerdo como “trampolín” de acceso a la esfera internacional para los estados y municipios, de manera institucional.

Entidad Federativa	Número de municipios	Hermanamientos		Convenios u otro tipo de instrumentos que no sean AHAA		Total de Acuerdos Internacionales	% de acción exterior llevada a cabo por municipios en la entidad a través de AHAA
Aguascalientes	11	Estatales	0	Estatales	0	3	100%

⁶⁵ Los datos para la realización de esta tabla fueron extraídos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de SRE:

http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=5&Itemid=133

Actualizados por última vez el 29 de enero de 2009.

El Estado de México presenta modificaciones con respecto a la página consultada, pues en esta no se contemplan algunos acuerdos, misma situación que puede ser el caso para otras entidades aquí mencionadas.

Entidad Federativa	Número de municipios	Hermanamientos		Convenios u otro tipo de instrumentos que no sean AHAA		Total de Acuerdos Internacionales	% de acción exterior llevada a cabo por municipios en la entidad a través de AHAA
		Municipales	3	Municipales	0		
Baja California	5	Estatales	1	Estatales	7	12	25%
		Municipales	3	Municipales	1		
Baja California Sur	5	Estatales	0	Estatales	0	0	Sin acción exterior
		Municipales	0	Municipales	0		
Campeche	11	Estatales	0	Estatales	3	7	43%
		Municipales	3	Municipales	1		
Chiapas	118	Estatales	0	Estatales	4	4	0%
		Municipales	0	Municipales	0		
Chihuahua	67	Estatales	0	Estatales	1	5	80%
		Municipales	4	Municipales	0		
Coahuila	38	Estatales	1	Estatales	3	9	56%
		Municipales	5	Municipales	0		
Colima	10	Estatales	1	Estatales	0	1	0%
		Municipales	0	Municipales	0		
Durango	39	Estatales	0	Estatales	0	1	100%
		Municipales	1	Municipales	0		
Guanajuato	46	Estatales	0	Estatales	4	16	69%
		Municipales	1 1	Municipales	1		
Guerrero	81	Estatales	0	Estatales	1	2	50%
		Municipales	1	Municipales	0		
Hidalgo	84	Estatales	1	Estatales	4	10	50%
		Municipales	5	Municipales	0		
Jalisco	125	Estatales	1 0	Estatales	4 7	84	29%
		Municipales	2 4	Municipales	3		

Entidad Federativa	Número de municipios	Hermanamientos		Convenios u otro tipo de instrumentos que no sean AHAA		Total de Acuerdos Internacionales	% de acción exterior llevada a cabo por municipios en la entidad a través de AHAA
		Estatales	Municipales	Estatales	Municipales		
Michoacán	113	Estatales	0	Estatales	6	23	57%
		Municipales	13	Municipales	4		
Morelos	33	Estatales	0	Estatales	0	5	60%
		Municipales	3	Municipales	2		
Estado de México	125	Estatales	5	Estatales	5	30	63%
		Municipales	20	Municipales	2		
Nayarit	20	Estatales	0	Estatales	1	2	50%
		Municipales	1	Municipales	0		
Nuevo León	51	Estatales	0	Estatales	5	17	47%
		Municipales	8	Municipales	4		
Oaxaca	570	Estatales	0	Estatales	4	4	0%
		Municipales	0	Municipales	0		
Puebla	217	Estatales	1	Estatales	6	19	37%
		Municipales	7	Municipales	5		
Querétaro	18	Estatales	0	Estatales	2	10	40%
		Municipales	4	Municipales	4		
Quintana Roo	9	Estatales	2	Estatales	3	11	27%
		Municipales	3	Municipales	3		
San Luis Potosí	58	Estatales	0	Estatales	0	5	60%
		Municipales	3	Municipales	2		
Sinaloa	18	Estatales	0	Estatales	0	0	Sin acción exterior
		Municipales	0	Municipales	0		
Sonora	72	Estatales	0	Estatales	0	0	0%
		Municipales	0	Municipales	0		
Tabasco	17	Estatales	0	Estatales	3	3	0%
		Municipales	0	Municipales	0		

Entidad Federativa	Número de municipios	Hermanamientos		Convenios u otro tipo de instrumentos que no sean AHAA		Total de Acuerdos Internacionales	% de acción exterior llevada a cabo por municipios en la entidad a través de AHAA
		Estatales	Municipales	Estatales	Municipales		
Tamaulipas	43	Estatales	0	Estatales	1	8	50%
		Municipales	4	Municipales	3		
Tlaxcala	60	Estatales	0	Estatales	3	3	0%
		Municipales	0	Municipales	0		
Veracruz	212	Estatales	0	Estatales	0	13	85%
		Municipales	1 1	Municipales	2		
Yucatán	106	Estatales	0	Estatales	0	0	Sin acción exterior
		Municipales	0	Municipales	0		
Zacatecas	58	Estatales	0	Estatales	0	3	67%
		Municipales	2	Municipales	1		
Total de municipios	240	Total de acuerdos internacionales incluyendo AHAA				310	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como primera observación es importante destacar que el Distrito Federal no tiene municipios, sin embargo cuenta con 16 delegaciones metropolitanas que “asemejan” las funciones municipales aunque no poseen dicha naturaleza jurídica. Dado que estas delegaciones son jurídicamente distintas al municipio no se contemplan dentro de los supuestos de la Ley de Celebración de Tratados y no pueden firmar acuerdos internacionales, siendo el gobierno central del Distrito Federal el único con la capacidad de celebrar este tipo de acuerdos; de esta manera, para fines de esta investigación, queda excluido el Distrito Federal.

De las entidades incluidas solamente cuatro (Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Yucatán) se ubican en un nivel de “autarquía”, tanto a nivel estatal como municipal; Chiapas, Colima, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala poseen distintos grados

de acción exterior, sin embargo ninguno de ellos sustenta la misma en AHAA celebrados por sus municipios, sino que son hermanamientos o acuerdos interinstitucionales emanados del gobierno estatal.

De los 21 restantes, seis (Baja California, Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo) concentran menos de la mitad de su acción exterior en hermanamientos registrados por sus municipios, aunque en casos como el de Jalisco, su nivel de participación internacional es de “relaciones internacionales”.

Sin embargo hay que resaltar que todos los demás concentran más del cincuenta por ciento del total de su acción exterior en los acuerdos de hermanamiento que sus distintos municipios llevan a cabo; es decir, 15 estados con “presencia internacional” o con “relaciones internacionales” sustentan dichos niveles gracias a la cantidad de AHAA que los gobiernos municipales concretan, sin contar los hermanamientos que no son registrados o actualizados debidamente ante el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como es el caso del acuerdo celebrado por Naucalpan de Juárez, Estado de México, con Pozuelo de Alarcón, en la Comunidad Autónoma de Madrid, del cual hablaremos más adelante.

3.5 Proyectos de intercambio.

Tal y como nos muestra la tabla, existe una gran cantidad de hermanamientos celebrados y registrados, sin embargo muchos de ellos no cuentan con el esquema operativo necesario para sobrepasar el nivel de acuerdo y convertirse en un verdadero proyecto de desarrollo.

Dichos proyectos de cooperación deben de tener un impacto en el desarrollo municipal para que sea significativa la labor hecha en torno al hermanamiento. Si se hace de esta manera, el acuerdo puede repercutir en dos sentidos. Por un lado, al exterior, si dicho acuerdo de cooperación “exporta” del municipio mexicano una innovación en materias que su contraparte extranjera no contemple, pero que sin embargo las necesite. Un ejemplo de esto es el municipio de Puebla de Zaragoza, el cual tiene potencial para exportar conocimientos en

materia de cultura, gastronomía, conservación de patrimonio, entre otros rubros. Los Acuerdos de Hermanamiento suscritos por Puebla⁶⁶ y aquellos que están por firmarse pueden detonar la colaboración mexicana en materia de experiencia en conservación de patrimonio histórico y atracción de turismo e inversión. Esto parecería que no trae consigo algún beneficio tangible o inmediato, pero para las relaciones internacionales del municipio que colabora al exterior es de suma importancia, pues cabe destacar que para la construcción de dichas relaciones el prestigio y la presencia internacional son factores no ponderables, pero sí muy relevantes para la construcción de futuras relaciones y acreditación del municipio como un actor internacionalmente activo.

Por otro lado, puede existir una cooperación de impacto directo hacia el interior del municipio, en donde claramente se perciba la colaboración dentro de las diferentes áreas en las que el gobierno local necesite implementar una estrategia o necesite algún tipo de asesoría para llevarla a cabo. Tal puede ser el caso del Proyecto *Storm Lake, Iowa's Lake Trail*, realizado por el condado de Buena Vista, con el propósito de desarrollar una ruta panorámica alrededor de su lago. A grandes rasgos, se construyeron amplias banquetas, ciclopistas, calles de tráfico leve y cabañas, con el propósito de convertir los alrededores del lago en un lugar tranquilo y agradable. El proyecto ha atraído a gran cantidad de turistas a la localidad, con la consecuente entrada de ingresos y trabajos en el sector. Esto le interesó al municipio de Ayotlán, Jalisco, que también colinda con un lago (encontrando así su contraparte extranjera con similitudes, necesarias para llevar a cabo una cooperación efectiva). Ayotlán recibe capacitación para desarrollar un proyecto turístico de impacto regional⁶⁷.

Pero como se mencionaba al principio del apartado, llegar a concebir estos proyectos depende directamente de la “infraestructura” con la que cuente el municipio para concretarlo y mantenerlo. Un caso exitoso de seguimiento a los

⁶⁶ Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La ciudad de Puebla cuenta hasta el momento con siete AHAA registrados: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=78&Itemid=5 consultado el 29/01/09.

⁶⁷ RAI de SRE. Jalisco cuenta con 24 AHAA registrados: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=5 consultado el 29/01/09.

asuntos internacionales municipales se encuentra en el municipio de Querétaro, donde existe la Comisión Ciudadana de Acuerdos Interinstitucionales como un órgano de consulta y participación ciudadana, como una oficina auxiliar del presidente municipal (quien signa todos los AHAA en cualquier municipio) para coordinar y dar continuidad a sus proyectos de intercambio⁶⁸.

En general, una oficina de asuntos internacionales municipal es parte del despacho del alcalde, sin embargo también puede ser un comité integrado por ciudadanos y funcionarios, trabajando de manera conjunta con el gobierno municipal, pues es este último quien le da personalidad jurídica a los acuerdos de hermanamiento. De cualquier forma los objetivos de una dirección de relaciones internacionales o de un comité son los mismos: fortalecer los lazos de amistad y hermandad establecidos por cada municipio, coadyuvando a la continuidad de las relaciones internacionales municipales. Propone y evalúa el desarrollo de proyectos de hermanamiento con otras ciudades; colabora en el seguimiento de los objetivos, metas y avances de los AHAA e impulsa la creación de vínculos para el intercambio y colaboración internacional.

⁶⁸ Barba Vargas, Andrés. Presentación SRE-INAFED. *Op cit.*

Capítulo IV: Acuerdo de Hermanamiento entre Naucalpan de Juárez, México y Pozuelo de Alarcón, España.

4.1 Naucalpan de Juárez.

4.1.1 Historia

Los inicios de Naucalpan se remontan a la llegada de un grupo nómada denominado Tlatilca a los márgenes del Río Hondo, en el año 1700 a 600 A.C. Entre los años 1000 y 1200 de nuestra era, llegaron los Chichimecas, cuya estrategia de conquista fue desposar a la realeza Tlatilca. En este periodo se crea la pirámide conocida como Pirámide del Conde, ubicada precisamente en lo que hoy es la colonia El Conde.

Hacia el siglo XV llegan los Mexicas y son ellos quienes le dan el nombre de Naucalpan a la zona, teniendo como significado: Lugar de las cuatro casas ó Sobre las cuatro casas; éstas son: Tlatilco (donde hay cosas ocultas), Totoltepec (lugar de aves), Huitzilacasco (entre cañas espinosas) y Totolinga (donde están las gallinas)

Durante la colonia, en Naucalpan, el 30 de junio de 1520 Hernán Cortés sale huyendo de Tenochtitlán y junto a un ahuehuete que se cree estaba al pie del Cerro de Otocampulco, lloró y lamentó su derrota ante los indígenas. El ahuehuete es conocido como “El árbol de la noche triste”. Algunos historiadores afirman que se localiza en Totoltepec, hoy el Cerro de los Remedios.

Destaca otro episodio interesante, el cual da origen a las fiestas patronales de la localidad; durante la huída de Cortés y sus aliados, a su paso por Naucalpan abandonaron la imagen de una virgen al pie de un maguey. Años más tarde ahí se edifica el Santuario de los Remedios, hoy Basílica que conforma parte del patrimonio cultural de naucalpan, también explotado como icono de atracción turística.

En este periodo se construyó la Iglesia de San Bartolomé, hoy San Bartolo, los Sifones y el Acueducto de los Remedios (el cual es hoy en día icono de la localidad junto con las Torres de Satélite, que mencionaré más adelante).

El dos de marzo de 1824 se erige el Estado de México, convocó a elecciones para crear los primeros ayuntamientos. El 26 de enero de 1826 se nombra como tal al municipio de Naucalpan.

En 1869 llegó la industria a Naucalpan con las fábricas de Hilados de Río Hondo, Hilazas La Abeja y el molino de Trigo. Todos ellos productos demandados más allá del autoconsumo, siendo el excedente de dichas producciones excelente mercadería para la Ciudad de México, la cual motivaba en gran medida el desarrollo industrial de la región.

Menos de un siglo más adelante, en 1947 es inaugurado el Toreo de Cuatro Caminos, concebido como plaza de toros gracias al impulso con el que contaba el municipio debido a la inversión inmobiliaria que había traído consigo la creciente industria, principalmente manufacturera, a la localidad.

En 1957 se inició la construcción de Ciudad Satélite como proyecto de una ciudad alterna para la ciudad de México, contando la primera con todos los servicios públicos (escuelas, hospitales, vías de comunicación y transporte) y privados (comercios, educación privada). En 1963 es inaugurado el Centro Comercial Plaza Satélite y en 1976, gracias a una iniciativa del Congreso del Estado, se otorgó el nombre de Naucalpan de Juárez a todo el municipio. Debido al desarrollo acelerado de la industria, se considera a Naucalpan como uno de los municipios más importantes de la República Mexicana.⁶⁹

4.1.2 Ubicación y conformación.

⁶⁹ Información histórica recopilada en: www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15057a.htm, consultada el 03/02/09.



Figura 1⁷⁰



Figura 2⁷¹

De acuerdo con Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 el municipio de Naucalpan se extiende en una superficie de 155.7 Km. cuadrados y es cabecera de región de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México. Es catalogada como una ciudad prestadora de servicios regionales a sus

⁷⁰ Figura 1. Se observa el territorio municipal de Naucalpan de Juárez iluminado; se muestran los municipios con los que colinda y la capital mexicana, el Distrito Federal. www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15057a.htm

⁷¹ En la figura dos podemos encontrar el Estado de México, que circunscribe a Naucalpan.

municipios colindantes: Atizapán, Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Nicolás Romero y Tlalnepantla. El municipio, está conformado por 18 pueblos, 127 colonias, 84 fraccionamientos residenciales, 6 fraccionamientos industriales, 2 fraccionamientos campestres y 2 núcleos de población ejidal. Los polos de desarrollo más importantes del municipio están constituidos por la Cabecera Municipal (por sus funciones político-administrativas, comerciales y de servicios); la zona del Toreo (por sus funciones de comunicación, comerciales y de servicios); y el Centro Comercial Plaza Satélite y los seis Parques Industriales asentados en su territorio.

A lo largo de su historia, Naucalpan ha tenido un incremento de suelo urbano diferenciado por etapas:

Hacia la década de los 50, la zona urbana ocupaba 610 hectáreas. La expansión industrial del municipio a finales de la década, así como la creación de Ciudad Satélite, propiciaron que la mancha urbana naucalpense tuviera un crecimiento explosivo e incontrolado debido, entre otros factores, a la migración por las oportunidades de empleo. De esta manera, en 1970 la zona urbana alcanzaba ya 3,510 hectáreas; en 1980, 6,170 Has. (75% superior a la de 1970). Para 1997 la zona urbana ocupaba 7,060 Has., que representan alrededor del 45.34% del total del territorio municipal.

Lo anterior indica que la mancha urbana creció 12.75 veces entre la segunda mitad de la década de los 50 y el año 2000. De acuerdo con datos del Gobierno del Estado de México, emitidos en 1997, el uso habitacional ocupa el 65% del total de la superficie urbanizada; el uso industrial, el 15%; la superficie para el equipamiento cubre el 6%; los espacios abiertos y para la recreación concentran 6% de la superficie urbana; el uso de suelo comercial y de servicios utiliza 4.8% y el uso mixto ocupa el 2.8%.

Por otro lado, la superficie no urbana en Naucalpan es de 8, 510 has y abarca 54.6% del total del territorio. Se ha presentando una ampliación de la mancha urbana de manera irregular hacia el oeste del territorio sobre terrenos señalados como no urbanizables y sobre suelo de régimen ejidal comunal y en los minifundios, lo cual contrae costos sociales y ambientales.

4.1.3 Medio Físico.

En cuanto a su medio físico, Naucalpan tiene una altitud variable entre 2258 y los 3650 msnm. El 50% de su territorio tiene una conformación accidentada en la zona oeste, el 30% constituye un valle en la zona este y el 20% lomeríos en la zona central. Las formaciones montañosas van descendiendo hacia el Valle de México a partir de un cordón montañoso que separa al municipio del Valle de Toluca, formando una barrera natural. Entre las principales elevaciones en este territorio se identifica el Cerro La Malinche y Órgano a 3,650 msnm, las cuales se localizan en las colindancias con el municipio de Jilotzingo; al norte se encuentran los cerros de La Cantera, El Cedral, San Joselito, La Plantación y Peña del Rayo el Cerro; al sur están La Palma, Cerro Gordo, El Cerrito, El Salto y San Miguel de las Pulgas; al occidente, el Ojuelo, Chimalpa y Tronco Blanco. Algunas elevaciones importantes en el interior del municipio son el Cerro de los Remedios, el de Moctezuma, El Cabrito, Los Guajolotes, Monte de la Ascensión, Las Piedras, Loma Panda, Cerro de la Escalera, El Cedazo, Nopala, entre otros que conforman la zona accidentada del municipio, ubicada principalmente al suroeste de su territorio.

En el valle, la precipitación en el mes más seco es menor de 40 mm y en temporada de lluvia oscila entre 43.2 y 55, mientras que el porcentaje de lluvia invernal va del 5 al 10% del total anual.

Los recursos hídricos de Naucalpan son suficientes -independientemente de su infraestructura- pues está muy próximo al vértice donde confluyen tres grandes cuencas hidrológicas: La cuenca del lago de Texcoco-Zumpango, la cuenca del río Lerma y la del río Pánuco.

El municipio se encuentra inmerso mayoritariamente en la cuenca del lago de Texcoco-Zumpango y de manera marginal al oeste en la sierra de Jilotzingo, en la cuenca del río Lerma.

En el territorio existen ocho ríos, siete presas, 12 ojos de agua y tres acueductos. Entre los ríos más importantes de este municipio se encuentran: el

Río Chiquito (o río Chico de los Remedios), el Córdoba, El Muerto, San Mateo, Agua Caliente (o río de los Cuartos), Las Ánimas, Tlalnepantla y Ojo de Agua (o Totolinga).

La flora se encuentra condicionada por las actividades humanas. En materia forestal, la parte alta suroeste del municipio es la sierra de Jilotzingo, donde existe bosque de tipo templado con coníferas, encinos, pirules, huizaches, garambullos, truenos, cedros, alcanfores, fresnos, álamos y ocotes. En Vista del Valle y Bosques de los Remedios hay algunas plantaciones de eucalipto.

También existen algunos árboles frutales como ciruelos, manzanos, duraznos, peras, perones, capulines y chabacanos; así como algunas plantas de ornato como jacarandas y bugambilias. En la parte elevada centro hay vegetación similar pero menos abundante.

De acuerdo con la CONAPO, Naucalpan está considerado como el décimo municipio con menor nivel de marginación de su entidad federativa y es considerado también, como uno de los principales polos en generación de empleo.

Este municipio representa el 1% de la población total de la república, el 6% de la del Estado de México, el 4% de la zona metropolitana de la ciudad de México y el 8% de los municipios conurbados al Distrito Federal.

De los 821,442 habitantes del municipio, el 97% habla español como lengua natal, y sólo 24,060 personas, tienen lengua natal diferente al español; es decir, sólo el 3% de los habitantes del municipio tienen un origen plural étnico, mismo que se estructura de la siguiente manera: Nahúatl 8385, Otomí 3535, Mixteco 2565, Zapoteco 1235, Mazahua 1882, Mazateco 1235, Totonaca 1118, Mixe 1036, Triqui 518, Tlapaneco 402, otros 2149.

4.1.4 Infraestructura.

La infraestructura del municipio es vasta. Cuenta con amplia cobertura de estructura en educación, salud y asistencia social, así como abasto y vivienda. Sin embargo tiene incipientes desarrollos en cultura, recreación y deporte que es preciso ampliar y mejorar.

La mayoría de las escuelas públicas de educación preescolar y básica requieren mantenimiento. Por el estado que guardan, necesitan de mayores inversiones en equipos de cómputo para facilitar la enseñanza en el uso de tecnologías actuales. En Naucalpan se encuentran la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) Plantel Naucalpan, ambas instituciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. Igualmente, hay una gran oferta educativa privada en todos los niveles educativos.

Asimismo, existen 28 bibliotecas públicas, que atienden, en promedio a 8,110 alumnos; los usuarios tienen un acceso a 110,174 libros y 122,837 documentos en red en todo el municipio.

Por otro lado, el INEGI reporta que en el Estado de México hay 592,843 personas mayores de 15 años sin instrucción escolar. Naucalpan ocupa el tercer lugar estatal con 30,551 después de Ecatepec con 50,712 y Nezahualcóyotl con 42,083 personas, a lo cual agregamos 61,050 personas sin haber cumplido la primaria mayores de 15 años, según el XII Censo General de Vivienda 2000; si sumamos las dos anteriores cifras vemos que 91,601 naucalpenses mayores de 15 años, no tienen instrucción ó aún no han concluido la primaria lo que representa el 11.15% del total de la población del municipio.

Siguiendo esta línea, la infraestructura cultural del municipio se limita al Centro Cultural Ágora, el Centro de Exposiciones, Ferias y Eventos (CEFE); tres auditorios: Foro Felipe Villanueva, Benito Juárez e Isidro Fabela; dos casas de cultura: Chamapa y una ubicada en el parque Naucalli; del mismo nombre, El Vestíbulo, la Explanada y Auditorio Municipal. También se cuenta con el Museo Tlatilco, donde se muestran vestigios de la cultura del mismo nombre, misma que fue la primera en asentarse en lo que hoy es el territorio naucalpense.

Hay 71 parques municipales que conforman una extensión superficial de 383, 133 metros cuadrados. Es de destacar al parque Naucalli, ya que es uno de los más importantes por su extensión y número de especies. Se cuenta, con 190 jardines pertenecientes al municipio, abarcando una extensión de 653, 302 metros cuadrados. En total el municipio tiene 2, 292, 579 metros cuadrados de áreas verdes.

Las actividades deportivas son de mala calidad en el municipio pues presenta rezago en equipamiento deportivo tanto en número como en estado de mantenimiento. Cuenta con canchas de básquetbol, instalaciones para actividades de gimnasia y/o danza, canchas de fútbol, voleibol, escuelas de judo, canchas de tenis, escuelas de karate, arenas para lucha y box, boliches, canchas de frontón, canchas de squash, albercas y un club de golf.

La población naucalpense accede a servicios de salud por alguna institución (pública o privada), que alcanza una cobertura de 56.5%, por lo que la población abierta (o que no tiene ninguna prestación en la materia), representa el 43.5% de la población.

Una problemática más de Naucalpan es la ocupación del suelo. En la superficie urbana domina el uso habitacional, el cual ocupa 4,595 has. del total de la superficie y el 65% del total de la superficie urbanizada.

También se identifican los usos de suelo industrial, comercial y de servicios, para el equipamiento, para la recreación y de usos mixtos. Con relación a la superficie urbanizada, el uso industrial abarca 1,065 has., es decir, el 15% del espacio urbano. La superficie para el equipamiento cubre 432 has., lo cual equivale a 6% de esta área. Los espacios abiertos y para la recreación concentran 6% de la superficie urbana, lo cual se traduce en 427 has.; el uso de suelo comercial y de servicios utiliza 4.8% del territorio urbano con 345 has. y el uso de suelo mixto ocupa 2.8% de la superficie del territorio, que representa 196 has.

4.1.5 Economía.

Las actividades económicas se concentran de la siguiente manera:

4.1.5.1 Sector Primario.

Este sector es casi inexistente, pues sólo dos núcleos agrarios mantienen algunas actividades agrícolas. Las actividades ganaderas han desaparecido y sólo

existen a nivel de traspasamiento y autoconsumo representando una producción del 0.12% del PIB municipal.

4.1.5.2 Sector Secundario.

Por otro lado aunque la desindustrialización ha afectado toda la zona metropolitana de la Ciudad de México, Naucalpan aún tiene presencia manufacturera fuerte y su producción industrial es una de las más importantes del país. Destacan las actividades de fabricación de productos farmacéuticos, alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, productos de papel, celulosa y cartón, sustancias químicas derivadas del petróleo, productos de caucho y plástico, minerales no metálicos, productos metálicos y maquinaria y equipo, entre otras.

De acuerdo con el censo económico de 2003 del INEGI⁷²:

Las Unidades Económicas (empresas establecidas por sectores) de Naucalpan (22,021) representan 0.73% del total de Unidades Económicas registradas en el país y poco más del 6% del total del Estado de México.

Estas Unidades Económicas concentran 184,160 trabajadores, es decir, poco más de 12% de los trabajadores del estado y 1.14% del país.

El total de remuneraciones pagadas fue de 11 mil millones de pesos, cifra que representa 16.35% para el estado y 1.35% para el país.

La producción bruta total fue de más de 69 mil millones de pesos, lo que significa 13% del total estatal, mientras que el valor agregado generado aportó 14.47% al total estatal y 1% al nacional. Asimismo, la inversión fue de 11.17 % del total estatal.

En el sector secundario, la industria manufacturera aporta el 56% de la PIB municipal, mientras que la construcción contribuye con el 3.1%. Esto significa que ambos sectores aportan casi dos terceras partes de la PIB del municipio.

4.1.5.3 Sector Terciario.

⁷² INEGI: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=125&e=15> consultado el 01/02/09.

En cuanto al sector terciario, el comercio al menudeo encabeza el valor de la producción con 10.25% seguido del comercio al mayoreo con 9.52%. En cuanto a los servicios, tienen primacía los servicios profesionales, científicos y técnicos; la información en medios masivos; servicios educativos y servicios de alojamiento.

En cuanto a la composición del Producto Interno Bruto (PIB), destaca el sector secundario que concentra 59.63%, mientras el sector terciario aporta el 40.25%. La participación del sector primario es mínima con apenas el 0.12%. Lo que nos dice que Naucalpan es un municipio netamente industrial y de servicios, dejando de lado actividades de producción primaria⁷³.

4.1.6 Conformación municipal actual.

Actualmente la administración pública y gestión gubernamental de Naucalpan de Juárez es conformada de la siguiente manera:

Nombre y Cargo Público:	Comisión(es) que preside:
Lic. Azucena Olivares Villagómez. Presidenta Municipal Constitucional.	Gobierno, Seguridad Pública, Tránsito y Protección Civil y Planeación, Asuntos Metropolitanos de Naucalpan de Juárez, México y Desarrollo Municipal.
Dr. Cuitláhuac Anda Mendoza. Primer Síndico.	Hacienda, Mercados y Comercio en la Vía Pública.
Prof.. Martín Tovar Márquez. Segundo Síndico.	Programación y Presupuesto.
Lic. Luis Felipe Bravo Tinoco. Tercer Síndico.	Patrimonio Municipal.
C. José Mariano de Luis Romero.	Población, Asentamientos Humanos y

⁷³ Los datos para la realización de esta monografía municipal naucalpense fueron extraídos del “**Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009**” del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Gaceta Municipal, Año 1 número 5. 31 de enero de 2007. Pp. 13-28.

Nombre y Cargo Público:	Comisión(es) que preside:
Primer Regidor.	Tenencia de la Tierra.
C. Silvia Rojas Jiménez. Segunda Regidora.	Participación Ciudadana.
Profr. Francisco Quevedo Gallardo. Tercer Regidor.	Cultura y Educación.
Profra. Yolanda Carballo Orozco. Cuarta Regidora.	Bienestar Social y Salud Pública.
Lic. Carlos García Mendoza. Quinto Regidor.	Revisión y Actualización de la Reglamentación Municipal.
Lic. Verónica Velasco Rodríguez. Sexta Regidora.	Medio Ambiente.
C. Juana Parra Sánchez. Séptima Regidora.	Contraloría.
C. Minerva Marisol Sánchez Hernández. Octava Regidora.	Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
Profr. Simón Mondragón Bernal. Noveno Regidor.	Agua, Drenaje y Alcantarillado y Desarrollo Social.
C. Luis Arturo Peña Narváez. Décimo Regidor.	Deporte, Recreación y Atención a la Juventud y Desarrollo Integral de la Familia.
C. Rosana Guadalupe Richard Carrola. Undécima Regidora.	Servicios Públicos.
Lic. Luis Gilberto Marrón Agustín. Duodécimo Regidor.	Turismo.
Lic. Víctor Armenta Landa. Decimotercer Regidor.	Vialidad y Transporte.
Lic. David Olviedo González. Decimocuarto Regidor.	Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Nombre y Cargo Público:	Comisión(es) que preside:
C. María Antonieta Becerril ayala. Decimoquinta Regidora.	Desarrollo y Fomento Económico.

4.2 Pozuelo de Alarcón.

4.2.1 Historia

Por su situación, en medio de la población de Titulcia (localidad cercana a Aranjuez) y Segovia, los antiguos romanos edificaron allí una mansión, la "*Mansio Miaccum*", que albergaba a los viajeros que iban de camino entre Segovia y Titulcia.

La existencia de la "*Mansio Miaccum*" viene atestiguada por dos hechos. Por un lado, por figurar en el Itinerarium Antonini (guía de las vías del imperio romano) que, en la forma en que ha llegado a la actualidad, se atribuye a la época de Diocleciano, es decir, finales del siglo III d.C.; por el otro, los descubrimientos de Amador Ríos, Fuidio y Vitoria a finales del siglo XIX primer tercio del XX, de trozos de vasija y barro rojo de tierra sigillata, así como de argamasa.

Pozuelo de Alarcón debe su nombre, por una parte a la existencia de pozos y manantiales en su territorio y por otra, al apellido del que compró el municipio, pasando de ser Pozuelo de Aravaca a Pozuelo de Alarcón.

Tuvo su origen en 1208, cuando el rey Alfonso VIII estableció los límites de Segovia con Toledo, Madrid y Alamín, que es cuando aparece por primera vez el nombre de Pozuelo: "*et Pozolos remanet de parte de Madrid*".

En los primeros años de su fundación, la entidad comprendía las aldeas de Pozuelo y Húmera y los caseríos de San Juan de Somosaguas y San Pedro de Meaque (estos dos últimos se despoblaron durante las luchas fratricidas entre Pedro I el Cruel y su hermanastro Enrique II).

El territorio actual pertenecía al alfoz, término del Concejo de la Villa de Madrid que, como era usual en la época, estaba dividido en sexmos para su mejor administración. El municipio se encontraba dentro del sexmo de Aravaca por lo que siempre fue conocido como Pozuelo de Aravaca.

En aquel entonces Pozuelo era un municipio de realengo (sometido a la jurisdicción real), pero en 1631 pasó a estar sometido a jurisdicción señorial al ser adquirido por Gabriel Ocaña de Alarcón, que al comprarlo, puso como condición que se cambiara el nombre de Pozuelo de Aravaca a Pozuelo de Alarcón.

El siglo XVIII fue una época de clara recuperación para Pozuelo, al igual que para el resto de España. En este período se levanta la casa-tenería que fabricaba todo género de curtidos, situada a la salida del pueblo (al norte). En este siglo, la localidad comienza a adquirir cierta importancia. El Ministro Pedro Rodríguez de Campomanes vendrá a pasar aquí sus veranos. Bajo su patrocinio se construyeron cuatro puentes sobre el arroyo de Pozuelo y se crearon fábricas de curtidos que funcionaron hasta los años 70 del siglo XX.

La cercanía de la capital ha determinado que Pozuelo se haya visto involucrado en algunos de los episodios de la Historia de España. En 1837 estalló el motín de Pozuelo, origen de la caída del gobierno de Don José María Calatrava, en medio de una de las guerras carlistas.

Los hombres de Espartero, situados cerca de Madrid, y otros bajo órdenes del general Van Halen, tomaron posición en Pozuelo y se pronunciaron contra el ministerio Calatrava-Mendizábal, además de exigir a la Reina María Cristina un gobierno más moderado.

No paró ahí la cuestión, sino que su colofón fue un lance de honor entre el general Seoane y varios oficiales de la Guardia con motivo de sus declaraciones en una acalorada discusión que se celebró en el Congreso para tratar de saber si la Guardia estaba bien asistida, y si sus oficiales llevaban un cinto de oro como había asegurado Mendizábal en otra sesión.

Seoane, en aquel momento capitán general de Madrid, manifestó que los oficiales merecían arrastrar grilletes. Ante esta afrenta al honor del ejército, una treintena de oficiales sortearon quiénes deberían batirse con su superior, siendo designados los capitanes Manzano, Castro y un tercero más.

Los padrinos de cada uno de los contendientes decidieron que la afrenta se solventara fuera de la Puerta de Hierro, utilizándose las reglamentarias pistolas de duelo (una de ellas cargada y la otra no).

Los dos contendientes, Seoane y el capitán Manzano, separados por una distancia de cinco pasos, esperaron a que don Fernando diera la voz de "¡tres!" para disparar al contrario. El General Seoane cayó desplomado al suelo con dos costillas fracturadas. Al no ser posible continuar con el duelo, éste quedó aplazado, pero gracias a la inteligente actuación de los padrinos se consiguió, en unos días, apaciguar los ánimos de ambos bandos, dándose el asunto por zanjado y el honor satisfecho.

Por otro lado, una costumbre que ha marcado el destino de Pozuelo, es la del veraneo de la burguesía madrileña en estos parajes. Estos burgueses madrileños huían de la Corte y encontraban en Pozuelo, olmedas y pinares, y sobre todo, aguas claras, que según decían, poseían grandes cualidades medicinales.

El general Castaños, vencedor de Bailén, también escogió esta tierra para su descanso. Todo ello hace que se vayan formando colonias donde se hacen construir casas de verano y viviendas unifamiliares, conocidas como "hoteles".

El auge vino a partir de la segunda mitad de siglo, cuando se estableció el ferrocarril de la Compañía de Caminos de Hierro del Norte de España en 1861 que intensificó la llegada de estos veraneantes.

Como se decía en las crónicas de la época, en Pozuelo veraneaba lo más selecto y agradable de la Corte, bien en la Colonia de la Paz o en los hoteles de carretera del pueblo de la estación. La población veraneante se sumaba a los propios habitantes de la villa (1514 habitantes en 1887).

De esta época datan importantes construcciones públicas como: El Mercado Municipal, que contaba con once departamentos. Se construyó en 1882 en la Plaza Mayor (hoy Plaza de la Coronación de Nuestra Señora), y hasta hace unos años también plaza de toros durante las fiestas; El matadero Municipal se construyó también por aquellas fechas, y ocupaba parte de lo que después fue el Patronato de Cultura, en el Camino de las Huertas. En 1881 se construyó el actual cementerio, que sustituyó al antiguo que estaba en el solar del actual colegio Divino Maestro.

El Siglo XX estuvo marcado por la desamortización, que afectó tanto a los bienes de la Iglesia, como a los bienes comunales, ya que se inicia el trasvase de la propiedad rústica a la propiedad a manos de la burguesía acomodada de la capital.

Una de las más importantes pérdidas fue la del Monte de Pozuelo, que pasó a propiedad del marqués de Remisa, uno de los principales banqueros de la época. La Fuente de la Escorzonera y sus alrededores, enclavados dentro de dicho monte quedaron en poder del municipio, pero en 1924, tanto la fuente como los terrenos aledaños se vendieron también a quien en aquel momento era el propietario de esa parte del antiguo monte de Pozuelo, el conde de Heredia-Spínola.

Con la llegada del siglo XX comenzará el auge de las colonias de hotelitos, donde los nuevos viajeros de verano, la clase media de pequeños comerciantes y empleados, fundaron la Colonia de San José en 1914.

La Colonia de los Ángeles fue fundada y parcelada por su propietario en el año 1926 y tres años más tarde se creó la Sociedad Colonia de los Ángeles. Además en este mismo año se parcela la antigua Quinta del Carmen, dando lugar a la Colonia de la Cabaña, creándose al año siguiente su correspondiente sociedad.

Los vecinos del casco antiguo, a la par que vieron desarrollarse el nuevo barrio de la Estación y estas primeras colonias, dieron un paso adelante y crearon la Sociedad "La Unión Siglo XX", que daría lugar a la actual Asociación Cultural "La Inseparable".

Sin embargo, las esperanzas de desarrollo se vieron interrumpidas durante varios decenios por la Guerra Civil. Sangrientos episodios tuvieron lugar en Pozuelo, como la conocida "Batalla de la Niebla", saldada con más de doscientos cadáveres. Además, el quedar situado en la línea del estabilizado Frente de Madrid, supuso una grave pérdida para el pueblo que al final de la contienda quedó prácticamente arrasado.

No es hasta la década de los 50, cuando Pozuelo experimenta un aumento en su población gracias a la inmigración proveniente fundamentalmente de Castilla León y Castilla La Mancha y en menor medida, de Andalucía y Extremadura.

Desde los años 70, Pozuelo de Alarcón comienza a sufrir una transformación de pueblo a ciudad, y actualmente nada queda ya de las huertas, viñas y fábricas de curtidos que había en el pueblo. Ahora todo esto ha sido sustituido por grandes urbanizaciones.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa se levantan los edificios de ampliación de la Casa de Campo (Avenida de Europa), lo que supuso doblar prácticamente la población.

Cabe destacar que desde entonces, además de las lujosas áreas residenciales que se construyeron a lo largo del territorio, Pozuelo alberga numerosos parques empresariales como La Finca, Ática o la Ciudad de la Imagen, donde se ha situado el sector audiovisual y de las telecomunicaciones: instalaciones de RTVE, Telemadrid, Televisa, varias productoras de audiovisuales, la Escuela de Cine y Artes Audiovisuales de la Comunidad de Madrid, etc., se concentran en este Parque Empresarial.

4.2.2 Medio físico

El término municipal de Pozuelo de Alarcón está integrado en el Área Metropolitana de Madrid y limita al norte y al este con el distrito Moncloa-Aravaca del municipio de Madrid; al sur, con el distrito de La Latina; y al oeste, con los municipios de Alcorcón, Majadahonda y Boadilla del Monte. Siendo Pozuelo de Alarcón parte de la comunidad de Madrid.

Forma parte por tanto de la zona oeste metropolitana, junto con los municipios de Boadilla del Monte, Brunete, Collado Villalba, Galapagar, Hoyo de Manzanares, Majadahonda, Las Rozas, Torreloa, Villanueva de la Cañada y Villaviciosa de Odón.

La red hídrica del municipio está representada por un conjunto de arroyos que entregan sus aguas al río Manzanares o al río Guadarrama. Los más importantes son el arroyo de las Huertas o de Pozuelo y el arroyo de Meaques,

ambos afluentes del Manzanares. El primero recorre el norte del término municipal y recibe las aportaciones de los arroyos del cerro el Piste, del Bardagueral, de la Fuente de la Salud y de las Pozas.

El arroyo Meaques corre por el sur del municipio y recibe las aguas de los arroyos de Prado del Rey y de Retamares. Por el suroeste discurre el arroyo de las Puebas, que va a desembocar al río Guadarrama.

4.2.3 Medio natural

El casco urbano de Pozuelo está rodeado de grandes espacios verdes entre los que destaca la "Casa de Campo", uno de los grandes parques de Madrid que Pozuelo ha ampliado mediante el acondicionamiento del Parque Forestal de Somosaguas.

Este parque, con una extensión total de 1.500.000 m², supone un impulso considerable en la consolidación de la infraestructura verde y medioambiental de la localidad. Su reforestación se ha llevado a cabo con la plantación de 25.000 especies arbóreas y 95.000 arbustivas.

Por otra parte, al norte y al sur del casco urbano de Pozuelo, se encuentran el monte de Pozuelo y Montegancedo.

En cuanto a los espacios verdes creados por el hombre, dentro de la integración urbanística del paisaje, el Ayuntamiento de Pozuelo ha hecho especial hincapié en la promoción de los ejes verdes, dentro de un plan específico de desarrollo de las zonas ajardinadas de la ciudad.

La promoción y el cuidado de parques y jardines públicos han hecho a Pozuelo acreedor, en dos ocasiones (1996 y 2000), del Premio Alhambra, que otorga la Asociación Española de Parques y Jardines Públicos.

4.2.4 Ubicación.



Figura 3⁷⁴



Figura 4⁷⁵

La extensión de Pozuelo de Alarcón, es de 43,2 Km cuadrados. De acuerdo con el censo del Instituto Nacional de Estadística español de enero de 2006 el municipio cuenta con 79.581 habitantes y cuenta con casi mil hectáreas de zonas verdes.

Limita al norte, al este y al sur con Madrid respectivamente con los barrios madrileños de El Plantío y Aravaca, Casa de Campo y Aluche; también al sur con el Ventorro del Cano (Alcorcón) y al oeste con Majadahonda y Boadilla del Monte.

A pesar de ser un municipio independiente, Pozuelo de Alarcón forma parte del área conurbada con Madrid, particularmente con el madrileño barrio de

⁷⁴ Imagen 1: España señalada en rojo dentro del continente europeo.

⁷⁵ Imagen 2: En color rojo se encuentra señalado el municipio de Pozuelo de Alarcón.

Aravaca, que a su vez se encuentra aislado por vías urbanas del resto de la ciudad de Madrid y sólo es accesible por carretera y ferrocarril, y con el que parece formar un único núcleo urbano en el que, salvo por las indicaciones que hay sobre el cambio de municipio, resulta difícil distinguir el paso de un municipio a otro.

Antes de julio de 2007 era difícil acceder al municipio por la falta de infraestructura en comunicaciones, sin embargo a partir de esa fecha también se puede acceder a través de la línea de Tranvía Metro Ligerio 2, perteneciente a la red de Metro de Madrid.

Pozuelo de Alarcón es el único municipio de Madrid, a excepción de la capital, en el que presta servicio la Empresa Municipal de Transportes de Madrid a través de las líneas A (Moncloa-Somosaguas), H (Aluche-Somosaguas), I (Ciudad Universitaria-Somosaguas) y la extinguida línea B (Estación de Aravaca-Somosaguas) que dejó de prestar servicio con la entrada en funcionamiento de la línea ML2. Estas líneas de autobuses dan servicio al campus de la Universidad Complutense situado en el municipio y también al barrio de Húmera y permiten el uso del abono de transportes zona A, así como el boleto del sistema Metrobús.

Su infraestructura educativa se compone de 26 guarderías (cuatro públicas y 22 privadas), siete colegios públicos de educación infantil y primaria, tres institutos de educación secundaria, 11 colegios privados y 5 centros extranjeros. La educación universitaria se compone de tres campus universitarios en el término municipal. El más antiguo es el campus de Húmera de la Universidad Complutense. El más moderno es de la Universidad Francisco Vitoria. Otra de las Universidades es la privada ESIC⁷⁶.

4.2.5 Composición del Pleno

⁷⁶ Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón:
<http://www.pozuelodealarcon.es/index.asp?MP=21&MS=0&MN=1> consultado el 02/02/09.

El Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, integrado por el alcalde y los concejales, es el supremo órgano de representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal. Es presidido por el alcalde o concejal en quien delegue.

La composición actual del Pleno del Ayuntamiento es la siguiente:

Grupo Municipal Popular	
Nombre	Puesto(s) que desempeña al interior del municipio
Gonzalo Aguado Aguirre	Alcalde
Mariano Pérez Hickman Silván	Primer Teniente de Alcalde. Titular del área de gobierno y gestión de urbanismo, vivienda, obras, servicios, medio ambiente, movilidad y transportes. Consejal de urbanismo.
Félix Alba Núñez	Segundo Teniente de Alcalde. Titular del área de gobierno y gestión de sanidad, consumo y deportes. Consejal de sanidad, consumo y del distrito.
José María Mayo Villalobos	Tercer Teniente de Alcalde. Titular del área de gobierno y gestión de economía, hacienda, contratación, patrimonio, recursos humanos y régimen interior, y promoción económica. Concejal de hacienda.
Beatriz Pérez Abraham	Cuarto Teniente de Alcalde. Titular del área de gobierno y gestión de familia, asuntos sociales, educación y seguridad.

	Concejal de familia y asuntos sociales.
Yolanda Estrada Madrid	Quinto Teniente de Alcalde. Concejal de presidencia y Concejal secretario de la junta de gobierno local.
Pablo Rivas Suárez	Sexto Teniente de Alcalde Titular del área de gobierno y gestión de tecnologías para la información y comunicación con el ciudadano, juventud, mujer y participación. Concejal de tecnologías para la información y comunicación con el ciudadano y mujer. Portavoz del grupo municipal del Partido Popular.
María Jesús Castillo Castillo	Concejal de educación.
Pilar Garrido Sánchez	Concejal de contratación y patrimonio.
Gerardo Sanpedro Cortijo	Concejal de seguridad.
África Sánchez Marín	Concejal de cultura, relaciones institucionales y protocolo.
Pablo Gil Alonso	Concejal de movilidad, transportes y servicios municipales.
Mónica García Molina	Concejal de medio ambiente y obras.
Ignacio de Costa González	Concejal de deportes. Portavoz adjunto del grupo municipal de Partido Popular.
José Antonio Sáenz Jiménez	Concejal de recursos humanos y régimen interior.
Almudena Ruíz Escudero	Concejal de promoción económica.
Carlos Ulecia Rodríguez	Concejal de juventud, participación y

	del distrito.
Andrés Calvo-Sotelo Ibáñez Martín	Concejal.
Grupo Municipal Socialista	
Nombre	Puesto(s) que desempeña al interior del municipio
Eva Izquierdo Álvarez	Concejala. Portavoz del grupo municipal Socialista.
Julio Rodríguez de Cara	Concejal. Portavoz adjunto del grupo municipal Socialista.
Marta Calvo Villar	Concejala.
Carlos Pérez Gastelu	Concejal.
Lorena López Martín	Concejala.
Ángeles García Vara	Concejala.

4.2.6 Hermanamientos de Pozuelo.

En cuanto a sus acuerdos internacionales, Pozuelo de Alarcón está hermanado, además de Naucalpan, con:

- Issy-les-Moulineaux (Francia) desde 1990;
- Poznań (Polonia) desde 1992;
- Recanati (Italia) desde 2003;
- Xicheng (China) desde 2006;
- Bir Lehlu (Sahara) desde 2008.

4.3 Acuerdo de Hermanamiento entre el municipio de Pozuelo de Naucalpan de Juárez, México y Pozuelo de Alarcón, España.

El primero de diciembre de 2008 se hizo oficial el hermanamiento entre la ciudad de Pozuelo de Alarcón, España y Naucalpan de Juárez, México realizado

tras diversos acercamientos entre ambas ciudades que comparten muchas similitudes. A este hermanamiento se suman los ya realizados por Naucalpan con las ciudades de Des Moines, Iowa, Estados Unidos; Calgary, Alberta en Canadá; y Anyang, Corea⁷⁷. Sin embargo, ante el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (actualizado al 29 de enero de 2009) solamente aparece el acuerdo de hermanamiento entre Naucalpan y Anyang.

De cualquier manera, este convenio existe, habiendo sido firmado por el alcalde de Pozuelo, Jesús Sepúlveda y el presidente municipal de Naucalpan, José Luis Durán Reveles, en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Pozuelo. Durante la firma del convenio, y más aún, en el proceso previo al mismo estuvieron involucrados tanto la Corporación Municipal de Pozuelo (lo que para efectos de esta investigación sería el equivalente al Comité de Hermanamientos propuesto para este fin en el Capítulo III) como el embajador de México en España, Jorge Zermeno Infante y representantes de algunas de las otras ciudades hermanadas con Pozuelo, constituyendo así –por parte de Pozuelo- una red de ciudades similares, lo que denota el manejo institucionalizado y sistematizado de las relaciones internacionales de dicho municipio español.

4.3.1 Motivaciones del Acuerdo.

Como se ha mencionado, para realizar correctamente un AHAA las partes identificadas deben suponer una o varias motivaciones relevantes para llevarlo a cabo. De esta manera se siguen criterios definidos sobre los cuales dos ciudades deciden colaborar, para el caso del hermanamiento Pozuelo-Naucalpan "estos criterios han estado basados en una afinidad casi total puesto que ambos municipios comparten un mismo acervo cultural, el mismo entronque histórico, una lengua común, una idéntica situación geográfica respecto a las respectivas capitales de Estado, una economía desahogada y básicamente de carácter terciario, si bien Naucalpan disfruta de un próspero sector industrial y

⁷⁷ Naucalpan página web oficial: <http://www.naucalpan.org/?p=85> consultado el 02/02/09.

manufacturero que Pozuelo ha ido perdiendo progresivamente. Destacable es también la preocupación, en ambas ciudades, por los temas medioambientales y por la calidad de vida y seguridad de sus respectivas ciudadanías"⁷⁸.

Siendo así, el acuerdo tuvo lugar en medio de una convergencia de situaciones comunes que Naucalpan vislumbró y a través de la embajada de México en España, desde el año 2004, se habían entablado reuniones para cotejar la posibilidad de un hermanamiento hispano-mexicano, situación que para España resulta de vital importancia para el funcionamiento de su red de gobiernos locales, la Federación Española de Municipios y Provincias⁷⁹. De esta organización hablaremos más adelante, estableciendo un comparativo entre la acción exterior naucalpense con la de Pozuelo, España.

Las motivaciones que en este caso pronuncia Jesús Sepúlveda atienden a similitudes sustanciales entre una y otra ciudad, ambas tienen rasgos culturales provenientes de la misma raíz histórica y cultural como es el caso de la devoción por la patrona de la ciudad de Naucalpan (la Virgen de los Remedios), que se remonta a la época de la conquista cuando, según la creencia popular, Hernán Cortés huyendo en retirada por el Cerro de Naucalpan, decidió dejar la imagen de la Virgen de los Remedios que había llevado desde España, oculta al pie de un maguey. En este lugar fue encontrada por los indígenas quienes erigieron allí mismo un santuario, actualmente convertido en Basílica. Lo anterior aparentemente puede resultar de menor importancia, sin embargo hay que recordar que ambas ciudades se encuentran inmersas en un contexto de altas creencias religiosas y las fiestas patronales de Naucalpan (Virgen de los

⁷⁸ Jesús Sepúlveda, alcalde de Pozuelo. Ceremonia de firma del acuerdo de hermanamiento. <http://www.pozuelodealarcon.es/> consultado el 07/01/09.

⁷⁹ La Federación Española de Municipios y Provincias desarrolla su actividad internacional en cumplimiento de las obligaciones estatutarias que la definen como asociación vinculada a Europa y al mundo, implementando políticas de apoyo e impulso a los Municipios en su esfuerzo para hacer llegar los intereses y problemáticas del mundo local a los organismos internacionales, trabajando en el desarrollo de planes de reforzamiento en la planificación de medidas de cooperación descentralizada a través de herramientas técnicas y políticas en cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la promoción del fortalecimiento institucional, la gobernabilidad local, la cohesión social, el fomento de la paz y los derechos humanos.

En efecto, según establecen los Estatutos de la Federación, la promoción y favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con los Entes Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente con el municipalismo iberoamericano (percibiendo a Latinoamérica como un lugar de encuentro y de apoyo a la democratización y a la capacidad institucional local).

http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n

Remedios) coinciden con las de Pozuelo, siendo esta Virgen un emblema de cohesión social, primero para los habitantes de cada una de estas ciudades y posteriormente para ambos conjuntos de habitantes unidos, lo que nos hace retomar la premisa que en esta tesis se enfatiza sobre la importancia y el peso que tiene y que se debe de tomar muy en cuenta para la acción exterior, que es el de la sociedad civil.

Ambas ciudades gozan de una próspera economía, en el caso de Naucalpan dicha economía le hace ser considerado uno de los municipios más ricos de su entorno. Entre sus empresas más florecientes destacan las Pymes de inyección de plásticos, productos alimenticios, químicos, farmacéuticos, textiles y papel. La economía de Pozuelo es también de carácter mayormente secundario y terciario, dejando de lado la actividad primaria. Son economías relevantes a nivel regional y fácilmente explotables a través de proyectos de inversión extranjera y cooperación económica.

Una motivación más (ubicada dentro de los procesos de desarrollo de toda localidad), son las poblaciones universitarias con las que ambas ciudades cuentan y sus respectivos recintos educativos antes mencionados, que hacen que estas ciudades tengan que gestionar actividades en torno a la formación académica de sus pobladores y hacerlo a través de intercambios de experiencias educativas exitosas y promoción y aplicación de diferentes clases de programas (como proyectos de intercambio en el sector educativo, en los que Naucalpan ya cuenta con cierta experiencia) lo volvería una actividad más adecuada al contexto de glocalización en el que una hermandad puede desarrollarse.

Hemos visto que dentro de las áreas de cooperación que contempla el acuerdo se encuentran la social, la cultural y la económica, siendo parte de las motivaciones históricas y económicas. En estos casos la cooperación será enfocada más hacia una complementación en estas áreas, sin embargo, el acuerdo también contempla partes en las que se requerirá más una cooperación de intercambio de experiencias exitosas y de administración y gestión local, pues una motivación más para la firma de este acuerdo es de carácter estratégico.

Por un lado existe la imperante necesidad por parte de Naucalpan de mejorar su infraestructura y actividad deportivas. Pozuelo en este rubro posee un adelanto superior respecto a su ciudad recién hermanada y es en ese sentido que la cooperación servirá al desarrollo de un sector específico.

Pozuelo de Alarcón tiene una población con amplia cultura deportiva y cuenta con tres centros deportivos: Polideportivo Carlos Ruiz, en donde se desarrollan actividades aeróbicas, baloncesto, *fitness*, fútbol y fútbol rápido, gimnasia de mantenimiento, ludo-sport, natación de verano, pádel, *spinning*, tenis, tenis de mesa, tiro con arco y voleibol; Polideportivo El Pradillo, desarrollando baloncesto, fútbol y fútbol rápido, gimnasia artística, gimnasia de mantenimiento, hockey de pasto y voleibol de playa; y Polideportivo El Torreón con baloncesto, esgrima, fútbol rápido, gimnasia de mantenimiento, gimnasia rítmica, judo, natación de invierno, voleibol, waterpolo y pesas. Además de contar con la Ciudad Deportiva Valle de las Cañas, dos pistas deportivas y el edificio Multideporte Valle de las Cañas. Además de contar con esta infraestructura, Pozuelo maneja diversos programas estructurados según los criterios y requerimientos deportivos de la población (tales como categorías, actividades específicas, torneos municipales, concursos, agenda deportiva anual...) que hacen que esto sea una actividad integral con alto impacto en la población.

Por otro lado también se comparte una similitud –que es una de las de mayor peso para la celebración del acuerdo- tan significativa, que está enlazada con su historia y su conformación actual. Esto es, la ubicación que mantienen ambas ciudades con respecto de las ciudades capitales de Estado, Naucalpan en torno al distrito Federal y Pozuelo hacia Madrid.

Esta situación pone a ambas ciudades en una escala de situaciones iguales, tanto por la importancia económica que representan, así como por la posición que comparten como ciudades proveedoras de bienes, servicios y mano de obra hacia la capital con la que colindan. Además de compartir problemáticas comunes, tales como la infraestructura en las vías de comunicación, problemas de transporte, suministro y abasto de servicios públicos y otros derivados de esta ubicación.

4.3.2 Aplicación del PROMECHCID.

Hasta este punto es evidente cómo estas dos ciudades tienen impulsos reales que sirven como argumento válido para llevar a cabo un hermanamiento que beneficie el desarrollo de ambas ciudades; sin embargo es de suma importancia mencionar el hecho de que este acuerdo simplemente no se encuentra publicado de manera oficial por el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI). La licenciada Laura Liliana Wong Alor, quien actualmente desempeña el cargo de jefa de del Departamento de Cooperación Descentralizada de la Dirección General de Coordinación Política, recibe los dictámenes de procedencia necesarios para ejecutar un Acuerdo de Hermanamiento y a su vez los procesa para posteriormente hacer el registro correspondiente; sin embargo, al solicitar la debida documentación sobre el acuerdo de hermandad entre Pozuelo y Naucalpan resaltó a letra que “en nuestros expedientes no contamos con antecedentes sobre el estado de negociación del proyecto de hermandad o sobre la firma del documento; esto nos indica que en su oportuno momento, el proyecto de acuerdo no contó con el dictamen de procedencia de esta dependencia federal, en apego al artículo 7º de la Ley sobre Celebración de Tratados, y por lo tanto, no se encuentra inscrito en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI)”⁸⁰.

Ante la cancillería mexicana y de acuerdo con la Ley de Celebración de Tratados, este acuerdo no se apega de manera estricta al procedimiento legal, sin embargo es real y existe ante las autoridades españolas puesto que en España, y en el resto de la Unión Europea -a diferencia de México-, se habla de manera común de la representación del gobierno local autónomo y democrático ante la comunidad internacional, permitiéndoles estar presentes y tener interlocución en todas las regiones mundiales a través de la Federación Española de Municipios Y

⁸⁰ Wong Alor, Laura Liliana. Jefa del Departamento de Cooperación Descentralizada de la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Información proporcionada directamente al autor el 24/07/09.

Provincias⁸¹. Este es el mismo objetivo que persigue el PROMEHCID, pero no ha alcanzado el punto de cohesión y concentración de gobiernos locales coordinados con una institución superior, como la ha logrado la FEMP para efectos de coordinar la acción exterior de sus municipalidades, enfocándolas hacia objetivos comunes y canalizándolas por caminos igualmente comunes. Esto también puede deberse a la gran variación que hay entre los niveles de acción exterior que manejan cada uno de los municipios mexicanos.

Se ha dicho que un hermanamiento puede celebrarse de manera aislada a la SRE, aunque esto le valga no tener validez ante la dependencia. Lo anterior no quiere decir que los municipios detengan la celebración de sus acuerdos, pero sí denota la falta de asesoría en la materia, dejando en claro que la acción exterior es un concepto en que los gobiernos locales han ido incursionando por sí mismos debido a las diferentes necesidades y ha tenido que ser un proceso “autodidacta” pues la federación aún no logra homologar ni acordar la ejecución de la Diplomacia Federativa.

Como ejemplo de una manera exitosa de llevar a cabo la coordinación de la acción exterior local, en el ámbito regional europeo, la FEMP participa de la actividad del Comité de las Regiones⁸², órgano creado como asamblea representativa que ofrece a los gobiernos locales un espacio común de participación en el marco de la Unión Europea.

Al tener una institución bien constituida y que regule las actividades de sus localidades con respecto a sus regiones y al ámbito internacional, es posible que logren una agenda de trabajo sectorial que les resulte en la obtención de objetivos claros –tal y como lo persigue el PROMEHCID con los proyectos de intercambio,

⁸¹ La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación de entidades locales que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares: en total 7,286 entidades. Esta federación fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

La FEMP es la Sección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

http://www.femp.es/index.php/femp/qu_es_la_femp

⁸² Creado en 1994 en virtud del Tratado de la Unión Europea, el Comité de las Regiones es un organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa. El Comité debe ser consultado antes de que se tomen decisiones de la UE sobre asuntos que conciernen al gobierno local y regional, tales como la política regional, el medio ambiente, la educación y el transporte.

sin embargo este programa aún encuentra dificultades y obstáculos- como el trabajo que tiene España con el resto de Iberoamérica, donde sus objetivos buscan, por una parte, intensificar las relaciones con las asociaciones municipalistas de dicha zona en aras de un desarrollo y un reforzamiento institucional de los gobiernos locales en esa parte del mundo favorecido por los estrechos lazos culturales que los unen; y por otra, crear e impulsar, de manera gradual políticas en el campo de la formación y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

En este sentido, la FEMP despliega una importante tarea en el campo local con los hermanamientos. En efecto, el apoyo e impulso inicial a los municipios, en los hermanamientos y su consolidación posterior especialmente a través del trabajo en red, han caracterizado a la FEMP como organización especializada en esta actividad internacional, realizada en acompañamiento al incremento del protagonismo de las relaciones entre ciudades, a su actitud de apertura al exterior, de búsqueda de innovación, aprendizaje y colaboración con el entorno.

Por el contrario, en México con el PROMEHCID aún no existe una coordinación que impulse de manera equitativa el desarrollo internacional de los municipios. Esto se debe a que las organizaciones de municipios existentes en México obedecen intereses partidarios, por lo que se vuelve a la problemática antes detallada sobre la falta de continuidad en los proyectos por los cambios administrativos y peor aún, por la falta de una concentración de municipios incluyente, en la que se trabaje sobre una agenda común de cara al exterior.

Conclusiones.

Es evidente que el proceso de globalización –el cual involucra cada uno de los aspectos de la vida y desarrollo de un Estado-nación- cada vez es más acentuado. Estos cambios y generación de nuevas necesidades llegan a todos los niveles de gobierno dentro de un país federal como México, en el que las entidades federativas y en el caso de esta investigación, los municipios, que paulatinamente irán incrementando su acción exterior o diplomacia federativa. Sin contar que por otro lado, muchos gobiernos locales no se encuentran nada cercanos a salir al exterior, siendo esta situación una “laguna” para el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada.

Lo anterior es debido a la disparidad entre municipios, pero también atiende a la mencionada inconsistencia por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada, el cual dispone una inclusión y promoción de distintos mecanismos, entre ellos los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance, para acceder a la cooperación descentralizada y a los proyectos de intercambio que generen desarrollo dentro de las localidades, pues es ahí en donde se pueden atender las demandas de la población de manera más detallada y localizada; es decir, puntualizar la baja política al gobierno más próximo a la gente, pero glocalizando a nivel poblacional problemáticas comunes. En teoría funciona, pero qué hay de aquellos mecanismos de cooperación descentralizada oficiales (como el AHAA) que literalmente se quedan cortos ante los municipios que conocen el proceso de manera práctica y más aún, lo ejecutan obteniendo resultados reales y fabricando relaciones internacionales reales, a través de la figura de hermandad de ciudades, sin ser ante la cancillería mexicana un acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance.

Es innegable la creciente y dispareja actividad de estados y municipios mexicanos hacia el exterior. El cuadro presentado en el Capítulo II manifiesta la dicha realidad, sin embargo es incipiente aún el esfuerzo en torno a que los municipios aprovechen la plataforma que les otorga la nueva realidad de cooperación internacional.

En este contexto, aunque la participación de la Cancillería aún presenta ciertas “lagunas” en torno a la institucionalización de los mecanismos de cooperación descentralizada, es también oportuna, en el sentido de que el fenómeno requiere directrices que normen y que, a su vez, estimulen el actuar de las municipalidades hacia el extranjero. El PROMEHCID está estructurado de manera funcional y práctica, pero servirá más a aquellos municipios que no han incurrida en la búsqueda de recursos en el exterior, que a aquellos que ya lo hacen y difícilmente harán su institucionalización ante la Dirección General de coordinación Política de la SRE.

La participación de esta secretaría es medular para orientar la acción exterior hacia objetivos congruentes con la Política Exterior (recordando que solamente el gobierno central puede emitirla) y esta sea reforzada por los gobiernos locales a través de relaciones internacionales de cooperación en los sentidos mencionados a lo largo de la investigación. Pero estas fuentes de recursos externas solamente pueden ser institucionalizadas –más aún en el caso del hermanamiento- si el trabajo del programa se encaminada en dos campos de acción para que en verdad el PROMEHCID tenga el efecto para el que fue diseñado. Por un lado se requiere que el gobierno federal delegue a través de la SRE (para poder contar con el control necesario para la adecuación de la paradiplomacia a una federación), a los gobiernos locales, organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y más aún, a las asociaciones civiles participativas en esta actividad como los comités de hermanamiento, la ejecución de relaciones exteriores, siempre bajo mecanismos de control y regulación –como el PROMEHCID para el caso de los AHAA- porque es hacia estas pequeñas células que las nuevas demandas se orientan, puesto que luego de un proceso de *glocalización*, las nuevas variables que intervienen en

el actuar hacia el exterior producidas por la nueva coyuntura, dejan de lado a los gobiernos centrales (ocupados en organizar el interior en los asuntos de la alta política y homologar su postura hacia el exterior) dando lugar a la satisfacción de necesidades específicas que una política a nivel macro puede soslayar fácilmente. Así podemos comprender que la paradiplomacia mexicana (o diplomacia federativa en México) necesita ampliar y fortalecer sus estrategias para apoyar y sustentar las actividades de promoción de los actores locales, como es el hermanamiento, que como hemos visto es una herramienta de cooperación internacional pero no ha dejado de ser por excelencia el medio de promoción de la localidad y de afianzamiento de relaciones de “amistad” entre pueblos que detonan con el debido enfoque y seguimiento en proyectos de desarrollo tangibles.

Como un resultado de esta investigación observamos que para poder realizar esto, la Secretaría de Relaciones Exteriores busca convertirse en un instrumento que actúe como plataforma para dirigir las intenciones y proyectos hacia fuera de ciudades y regiones mexicanas, sin embargo el estudio deja entrever que los esfuerzos aún no son suficientes, porque si bien se ha podido capacitar a algunas autoridades locales en torno a esto y se ha buscado una concentración de los mismos AHAA no se ha podido dejar de lado la visión sectorial sobre la diplomacia federativa, con lo que se lograría una diplomacia federativa que tome en cuenta todos los elementos de los que depende un proyecto de intercambio a nivel internacional para aterrizarlos al nivel municipal.

El caso de Pozuelo de Alarcón y Naucalpan de Juárez, que es un acuerdo de ciudades hermanas como figura internacional de acercamiento y promoción, más que un acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, evidencia la dificultad de replantear lo que hasta ahora se venía haciendo en torno a la política exterior, sin embargo, hay que recordar que este tipo de acuerdos pueden y deben ser encaminados hacia el cumplimiento de los objetivos que esta política plantee aunque lleguen a ser figuras fuera del marco legal interno.

Siendo así, en esta investigación se ampliaron los conceptos de como globalización, cooperación internacional e intercambio de experiencias para poder

construir una plataforma teórica para maximizar la explotación de la coyuntura, que como se ha dicho, marca una fuerte tendencia hacia la glocalización.

El segundo campo de acción es meramente administrativo; encaminado a problemas de gestión, de insuficiencia hacia el interior para dar una sola cara hacia el exterior. La promoción del AHAA como instrumento de cooperación internacional y más aún, descentralizada (estrategia federalista) es imposible sin las bases o infraestructura en cada municipio. Lo vimos con los comités ciudadanos y los comités de hermanamiento en cada localidad, hasta ahora son pocos los casos de municipios con un nivel de acción exterior de Relaciones Internacionales, sin embargo la misma interdependencia entre regiones cada vez más ubicadas hará que este medio (el AHAA como instrumento de acción exterior y cooperación descentralizada) sea cada vez más “requerido” para la SRE.

De esta forma, a pesar de existir el PROMEHCID –que ha demostrado hasta ahora no contar con la capacidad requerida para institucionalizar toda la diplomacia federativa del país- el elemento administrativo entrará en “crisis” en la medida que las distintas entidades y municipios vayan ingresando a la dinámica internacional, pudiendo ser resuelta si la Cancillería, a través de su Dirección General de Coordinación Política delimita sus funciones de apoyo en relación con su capacidad y se marca un nuevo parámetro, con más atribuciones, alcances y competencias para los municipios dentro de la dinámica internacional que desempeñen.

Sin embargo, no todo apunta en sentido negativo, pues la diplomacia federativa que trata de regular la SRE se enfoca en proyectos de intercambio, a fin de convertir los acuerdos de hermanamiento en instrumentos que vayan más allá de las expresiones formales de amistad y buenas intenciones (sin menospreciar este primer encuentro entre ciudades, pues de ahí es de donde deriva la experiencia internacional de cada municipio), se transformen en verdaderas herramientas para avanzar en el intercambio y la cooperación, en áreas tan variadas, como la cultura, la ciencia, la tecnología, la economía, el comercio y la educación.

Tal vez de manera embrionaria aún se ha ido notando que la actuación internacional activa de los gobiernos es el instrumento más adecuado para asegurar el acercamiento, el mutuo conocimiento y la cooperación entre entidades que comparten legados culturales o históricos, y que tienen intereses convergentes, buscando objetivos similares, en el contexto local, regional y global.

Es importante destacar que durante el proceso de esta investigación, se evidenció una clara diferencia conceptual entre Diplomacia Federativa y Acción Exterior, puesto que no son netamente sinónimos sino que la primera se refiere a la actuación de los gobiernos municipales (y también estatales; es decir gobiernos no centrales) regida o acoplada en su totalidad a los parámetros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (nivel federal); y la acción exterior puede ser entendida como el ejercicio de interactuar con homólogos extranjeros, organismos y demás actores internacionales, sin necesitar o simplemente pasar por encima del área de gobiernos locales de la Cancillería debido a la experiencia previa de cada municipalidad en torno a sus relaciones internacionales en un nivel más avanzado, como es el caso de Naucalpan; municipio con alto grado de desarrollo –y con grandes espacios en diferentes rubros, los cuales puede cubrir a través de la obtención de sus propios medios a través de su acción exterior-, que en la mayor parte de sus casos de hermanamiento el registro para el RAI se hace meramente como trámite institucional. Aquí podemos ver la diferencia entre diplomacia federativa y acción exterior.

En cuanto al objetivo de la investigación, el Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance como tal, por lo menos en el caso de Naucalpan y Pozuelo, no ha sido exactamente la herramienta de acceso al ámbito internacional, pero si lo es el hermanamiento como figura. Esto es, que de manera oficial Naucalpan no registró su acuerdo de hermanamiento con Pozuelo de Alarcón ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin embargo ejerció acción exterior aunque no con datos documentados (o por lo menos no publicados), por lo que no es posible ponderar la eficacia de los acuerdos celebrados por el municipio.

El acuerdo que celebraron estos dos municipios no forma parte del registro oficial como AHAA. Naucalpan por su parte es de los municipios con mayor actividad internacional registrada (tabla 3.4.1); podemos establecer la ineficacia operativa del PROMECHCID ante un fenómeno que parte gobiernos no centrales, emanando dicho programa del mismo gobierno central.

Fuentes.

Bibliográficas:

Aldecoa Luzarraga, Francisco. La Paradiplomacia en la Unión Europea: las Relaciones Exteriores de las Regiones. En “La Paradiplomacia: las Relaciones Exteriores de los Gobiernos Locales”. Ed. Porrúa, México, 2006.

Barba Vargas, Andrés. Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para Internacionalizar un Gobierno Local Mexicano. 1ª edición. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2009.

Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Siglo XXI editores, 13ª edición. México, 2002.

Borja, Jordi; Castells, Manuel. Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Ed. Taurus, 2da. Edición. Madrid, 1998.

Camilleri, Joseph A. y Jim Falk. The end of sovereignty?. The politics of a shrinking and fragmentating world. Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1992.

González-Bueno, Lourdes Sartorius. Rodríguez Prieto, Sergio. El Programa de Hermanamientos. La Asistencia Técnica Española en Materia de Reforma Institucional: una Experiencia Europea. Ed. CYAN, Madrid 2007.

Held, David. La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita. Ed. Paidós, Barcelona, 2001.

Keohane, Robert O. Nye, Joseph S. Power & Interdependence. World Politics in Transition. Little, Brown and Company Inc. 1a. Edición, Boston, 1989.

Mittelman, James H. El síndrome de la Globalización, Ed. Siglo XXI, España 1996.

Nye, Joseph. Robert Keohane. Transnational Relations and World Politics. 1971.

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. La Paradiplomacia: las Relaciones Exteriores de los Gobiernos Locales. Ed. Porrúa, México, 2006.

Rosenau, James N. Turbulence in world politics. Brighton, Estados Unidos 1990.

Schiavon, Jorge A. La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo. 1ª edición. Instituto Matías Romero, SRE. México, 2006.

Soldatos, Panayotis. Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units. Claredon Press. Oxford, 1990.

Hemerográficas:

“Hermanamiento entre ciudades, un concepto sencillo pero eficaz” en El Magazine (Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea), núm. 20, 2003.

Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea América Latina. Manual Práctico para internacionalizar la Ciudad. Observatorio. Uruguay 2007.

Luna, Juan Carlos. Ballesteros, Humberto. Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos. Revista Mexicana de Política Exterior. N. 35, 2006.

Pérez Ramírez, B. y Carrillo Benito, E. "Desarrollo local: Manual de uso". ESIC y FAMP. Madrid, 2000.

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Gaceta Municipal, Año 1 número 5. 31 de enero de 2007.

Ugalde, Alexander. La Acción Exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un Fenómeno Creciente y de alcance Mundial. Revista de Ciencias Sociales, no, 2, 2006.

Electrónicas¹:

Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón:

<http://www.pozuelodealarcon.es/index.asp?MP=21&MS=0&MN=1>

Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx/>

Federación Española de Municipios y Provincias:

http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/hermanamientos

Fondo Monetario Internacional:

<http://www.imf.org/EXTERNAL/SPANISH/INDEX.HTM>

INEGI: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=125&e=15>

Naucalpan página web oficial: <http://www.naucalpan.org/?p=85>

ONU: <http://www.un.org/es/>

Secretaría de Relaciones Exteriores:

http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html

Sister Cities: <http://www.sister-cities.org/index.cfm>

Otras:

Barba Vargas, Andrés. Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada. Presentación SRE-INAFED, 2008.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): "Shaping the 21st Century: The contribution of Development Co-operation". OCDE. Paris, 1996.

Lecours, André. When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. Conferencia "Globalización, órdenes de gobierno y democracia: comparativa y prospectiva global". Universidad Queen, 2002.

Petrantonio, Marcela. "Innovando en gestión local: la importancia de definir una política exterior local". Ponencia presentada en Quinto Seminario Nacional de Red Municipal: La reforma pendiente, perspectivas y prospectivas.

El Municipio en México. SEGOB, 1996. (Documento oficial).

ⁱ La fecha de consulta de cada una de las páginas electrónicas se especifica dentro del cuerpo del documento, en las notas que refieren las mismas.