



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

COOPERACIÓN OFICIAL
DESCENTRALIZADA LOCAL:

Una aproximación a las experiencias
y situación actual de los municipios
de México.

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A:
CORAZÓN RAQUEL LOZANO GONZÁLEZ

DIRECTOR DE LA TESIS:
MTRO. HUMBERTO POLO MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA 2008.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

Prólogo	I
----------------------	---

CAPÍTULO I

DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL “TRADICIONAL” A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES	1
--	---

I. 1 Estado-nación, globalización y gobiernos locales.	2
---	---

El Estado nación frente a la globalización.....	2
La trascendencia del gobiernos locales en el entorno mundial.....	4
Glocalización: una expresión de la convergencia entre lo global y lo local.....	6

I. 2 Antecedentes.....	10
------------------------	----

Ayuda Oficial al Desarrollo	10
Cooperación Internacional “tradicional”.....	15
Modalidades de Cooperación Internacional “tradicional”.....	17
Origen de la Cooperación Internacional de los Gobiernos Locales.....	19
Hermanamientos de Ciudades.....	22
Cooperación Descentralizada.....	25

CAPÍTULO II

COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA LOCAL	36
--	----

II.1 Revisión de las diferentes denominaciones de las relaciones con el exterior de los gobiernos subnacionales y locales.....	36
--	----

Paradiplomacia	38
Diplomacia “nacional” y Diplomacia federativa	45
Acción Exterior de Gobiernos No Centrales.....	48
Actividad Internacional de Gobiernos Locales.....	50

II. 2 Cooperación Oficial Descentralizada Local.....	51
--	----

Cooperación Descentralizada: su problemática de definición.....	53
¿Qué es la Cooperación Oficial Descentralizada Local?	57
Cooperación Oficial Descentralizada Local: entre el asistencialismo y el paternariado.....	61

Modalidades de la Cooperación Descentralizada	64
a) Cooperación Descentralizada “tradicional”	68
▪ Hermanamientos de ciudades tradicionales.....	68
▪ Hermanamientos-cooperación asistenciales y unidireccionales.....	68
▪ Hermanamientos-cooperación-triángulares asistenciales y unidireccionales (norte-norte-sur y norte-sur-sur).....	69
b) Cooperación Oficial Descentralizada Local y horizontal	70
▪ Hermanamientos-cooperación horizontales y recíprocos.....	70
▪ Acuerdos y convenios de Cooperación Descentralizada.....	71
▪ Multi-Cooperación Descentralizada.....	72
c) Cooperación Descentralizada Bilateral.....	72
▪ Programas y proyectos financiados por las agencias de cooperación internacional de los países.....	72
d) Cooperación Descentralizada Multilateral y vertical.....	74
▪ Programas y proyectos de cooperación diseñados y/o financiados por Organismos Multilaterales	74
e) Cooperación Oficial Descentralizada derivada de relaciones bilaterales entre Estados.....	76
▪ Programas y proyectos de Cooperación Descentralizada.....	76
f) Cooperación Oficial Descentralizada organizada en redes horizontales de gobiernos locales.....	77
▪ Programas de Cooperación Descentralizada en red cofinanciados por los países y por entidades supranacionales: URB-AL.....	78
▪ Cooperación Descentralizada Supralocal.....	81

CAPÍTULO III

LA SITUACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO FRENTE A LA COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA.....83

III.1 El municipio mexicano de cara a la cooperación Oficial Descentralizada...85

La Reforma Municipal en el marco de la Reforma del Estado Mexicano.....	85
Descentralización política, administrativa y financiera del Estado mexicano y Cooperación Descentralizada.....	88

III.2 Marco Jurídico de la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos.....92

a) Situación jurídica actual del municipio mexicano con base en el artículo 115 Constitucional.....	93
b) Ley sobre la Celebración de Tratados	95
c) Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales.....	99
d) Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	101
e) Reglamentos de acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento de ciudades.....	106

III.3 Hermanamientos de ciudades: ¿Una expresión de las relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada en México?108

Antecedentes de los hermanamientos mexicanos.....	108
Esquema de trabajo del gobierno federal mexicano para la acción exterior de los gobiernos locales.....	112
a) Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH).....	117
▪ Etapas del Programa Nacional de Ciudades Hermanas.....	120
▪ Análisis del PNCH.....	121
▪ Hermanamientos de ciudades y fortalecimiento institucional.....	127
b) Esquema de vinculación con gobiernos locales propuesto por la Dirección de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).....	133
INAFED y SRE ¿Una agenda de trabajo compartida?	137

CAPÍTULO IV

EXPERIENCIAS DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO EN MATERIA DE COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA139

IV.1 La experiencia de municipios mexicanos en proyectos de Cooperación Oficial Descentralizada directa.....	142
<i>La experiencia del municipio de Puebla en Cooperación Oficial Descentralizada directa.....</i>	147
a) <i>Puebla-Barcelona: “Programa Integral de Prevención y Atención a mujeres que sufren violencia de género”.....</i>	148
b) <i>Reflexión sobre los resultados del programa.....</i>	150
IV.2 La experiencia de municipios mexicanos en relaciones de Cooperación Descentralizada en red.....	151
a) <i>El enfoque de Cooperación Descentralizada del Municipio de Querétaro.....</i>	159
b) <i>Proyecto: “Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional, como herramientas de combate contra la pobreza, en sus proyectos locales”.....</i>	161
c) <i>Análisis del proyecto del municipio de Querétaro.....</i>	164
IV. 3 Asociación temática de municipios para proyectos de desarrollo local.....	165
a) <i>Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG).....</i>	165
b) <i>Reflexión sobre el proyecto</i>	167
IV.4 Programas y proyectos locales con fines de internacionalización de la ciudad: el caso del municipio de Aguascalientes.....	168
a) <i>Aguascalientes y el proyecto de aprovechamiento del biogás....</i>	168
b) <i>Reflexión sobre los resultados del proyecto.....</i>	170
IV. 5 Sistematización de las experiencias de cooperación descentralizada y memoria institucional.....	172

CAPÍTULO V

HACIA UNA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA PARA MUNICIPIOS Y CIUDADES MEXICANOS.....175

Dificultades que enfrentan los gobiernos locales mexicanos al momento de establecer relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada177

V.1 Estrategia de acción exterior de Cooperación Oficial Descentralizada para un gobierno local urbano.....181

V.1.1 Etapas de la estrategia de acción exterior que favorece la cooperación oficial descentralizada.....183

1) *Diagnóstico*

2) *Motivaciones*

3) *Áreas de interés*

4) *Análisis FODA*

5) *Estrategia de acción internacional*

6) *Diseño de proyectos de Cooperación Descentralizada*

7) *Búsqueda de socios internacionales*

8) *Búsqueda de fuentes de financiamiento nacionales y internacionales*

V.2 Creación de una oficina de asuntos internacionales como una estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada en un municipio urbano186

V. 3 Hacia una estrategia de acción exterior para municipios rurales que no están en posibilidad de crear una oficina de asuntos internacionales.....193

V.4 La asociación intermunicipal como una estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada de los gobiernos locales mexicanos.....195

V. 5 El asociacionismo temático como una estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada Local197

Pasos para crear una Coordinación Intermunicipal de Asuntos Internacionales.....198

CONCLUSIONES.....201

FUENTES.....212

ANEXO I Modelo de Acuerdo de Hermanamiento.....	234
ANEXO II Lista Oficial de Acuerdos de Hermanamiento mexicanos	242
ANEXO III. Respuesta a solicitud de información sobre el PNCH.....	257
ANEXO IV. Solicitud de Subvención para Proyectos URB-AL 2008.....	259

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.....	18
Cuadro 2.....	41
Cuadro 3.....	42
Cuadro 4.....	66
Cuadro 5.....	67
Cuadro 6.....	114
Cuadro 7.....	130
Cuadro 8.....	131
Cuadro 9.....	132
Cuadro 10.....	144
Cuadro 11.....	145
Cuadro 12.....	154
Cuadro 13.....	182
Cuadro 14.....	188
Cuadro 15.....	189
Cuadro 16.....	190
Cuadro 17.....	192
Cuadro 18.....	200

Prólogo

I

El siglo XX presenta momentos de profundas transformaciones políticas y sociales. Con referencia a ello, la conformación del Sistema Internacional después de la Segunda Guerra Mundial, representó un momento crucial en el desarrollo de un nuevo orden mundial, que permitió a los gobiernos subnacionales y locales comenzar un proceso hacia la búsqueda de representación en el extranjero como unidades individuales, esto primeramente, como una cuestión protocolaria con fines de intercambio cultural y posteriormente, con la intención de ver representados sus intereses económicos, políticos y sociales en el exterior.

La irrupción de los gobiernos locales en el entorno mundial ha sido un fenómeno que ha tenido que vencer el paradigma de considerar a los Estados-nacionales como los únicos protagonistas de las relaciones internacionales y ejes rectores de la política exterior. Hoy en día, a pesar de que los gobiernos subnacionales y locales *de jure* no son sujetos de derecho internacional público, *de facto* establecen vínculos con homólogos de otros países y con otras entidades del extranjero, a pesar de que las legislaciones nacionales no reconocen explícitamente esta situación como una nueva competencia de estos gobiernos.

Entre los primeros esfuerzos por validar las relaciones entre gobiernos locales encontramos a principios del siglo XX a la Asociación *International Union Local Authorities (IULA)* creada en 1913. Posteriormente, a mediados de ese siglo se crearon otras asociaciones internacionales de gobiernos locales que buscaron favorecer la participación de las autoridades locales en la construcción de relaciones transoberanía. Asimismo, entre las instituciones internacionales representantes de los intereses locales encontramos: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) creada en 1957; la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI); la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades locales ante Naciones Unidas (CAMCAL) que a partir del año 2000 es conocida como el Comité Consultivo de Autoridades locales (*United Nations Advisory Committee on Local*

Authorities o UNALA) y que al igual que Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o *Cities & Local Governments Units* (que es resultado de la fusión las asociaciones de municipios IULA, FMCU, Organización de Ciudades Unidas (UTO) y Metropolis) y funge como representante de los intereses de los gobiernos locales ante Naciones Unidas desde 2004.

En sus inicios, las relaciones directas entre gobiernos locales fueron posibles a través del mecanismo de hermanamiento de ciudades. Posteriormente, en 1989, la Unión Europea dio a conocer como parte de su política comunitaria de cooperación con gobiernos locales del extranjero el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada. Aunque se tiene el antecedente de que en 1983 se celebró la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación para el desarrollo y en 1985 la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo en Colonia, Alemania. En estos eventos se manifestó la necesidad de implementar relaciones de cooperación descentralizada con ciudades y gobiernos locales de países de menor desarrollo.

A pesar de que, en la práctica la acción exterior de los gobiernos locales y, en específico las relaciones de cooperación descentralizada van por delante de las legislaciones nacionales, los gobiernos locales del mundo buscan cada vez con más frecuencia, acceder a espacios internacionales de encuentro, lobby y discusión sobre sus intereses y principales preocupaciones. Para ello, organizan conferencias, seminarios y eventos donde son protagonistas en las mesas de discusión y, buscan establecer acuerdos sobre los asuntos de sus agendas de prioridades locales, concertándolas con las de sus homólogos, esto con la intención de generar vínculos de cooperación descentralizada.

Frente a ello, los Estados-nacionales adoptaron una postura más flexible y tolerante sobre la participación de sus unidades subnacionales y locales en acciones extra-fronteras como gobiernos con representación política y administrativa en el exterior, esto a pesar de los vacíos jurídicos existentes a nivel internacional, nacional y local.

La práctica de relaciones de cooperación descentralizada ha pasado por un proceso de evolución y constante cambio; hoy en día son reconocidos como mecanismos de cooperación descentralizada: a) los hermanamientos; b) los proyectos de cooperación descentralizada y; c) las redes de ciudades, entre otras prácticas. Y es acerca de éstos sobre los que profundizaremos en esta investigación.

II

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones de cooperación entre gobiernos locales desde sus antecedentes hasta sus prácticas más actuales, viendo en la cooperación descentralizada un novedoso mecanismo complementario a las políticas públicas, programas y proyectos gubernamentales enfocados al desarrollo local, ello con especial énfasis en el caso mexicano.

A pesar de que, en la práctica las relaciones de cooperación descentralizada de los gobiernos municipales mexicanos no han alcanzado un desarrollo pleno o al menos similar en relación con otros municipios en América Latina de países como Argentina, Brasil, Uruguay o Chile y, menos aún, en relación con el enfoque europeo sobre el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada basados en los principios de reciprocidad, beneficio mutuo, paternariado (*partenariat o partnership*) y cofinanciamiento de las acciones.

En el caso de los municipios de México prevalece un esquema de relaciones unidireccionales donante-receptor, donde los gobiernos municipales no son capaces de establecer relaciones recíprocas y de mutuo beneficio, es decir, establecer relaciones como socios y no como receptores de la cooperación económica (o transferencias financieras).

No obstante, existen casos de entidades federativas, municipios y ciudades mexicanas como Guadalajara, Monterrey, Querétaro, Tijuana, Naucalpan, Ecáttepec y Metepec. Asimismo, entidades federativas como Estado de México, Jalisco y Chiapas, que están aprovechando los procesos de integración regional y local como resultado de los procesos de globalización que les permiten posicionarse a nivel internacional.

Cabe mencionar, que esta investigación ha tenido limitantes importantes, debido a la ausencia de información sistematizada acerca de las experiencias que han tenido algunos gobiernos subnacionales y locales mexicanos con entidades del extranjero y, que no han sido debidamente documentadas; por lo que, al realizar la investigación de campo y recurrir a los responsables de las áreas de asuntos internacionales de las entidades federativas y de los municipios, fue un hecho que éstos no contaban con un banco de información, lo cual hace hasta el momento casi imposible llevar a

III

cabo un análisis de los resultados e impacto de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales mexicanos.

Como resultado de esta investigación queda demostrado que el acceso a relaciones de cooperación descentralizada resulta ser una ventaja comparativa para algunos gobiernos locales que cuentan con las capacidades y recursos (humanos, financieros y materiales) mínimos para representar sus intereses en el exterior. Lo anterior, deja en desventaja a otros gobiernos locales con bajos niveles de desarrollo humano y económico, que por la falta de profesionalización de sus cuadros administrativos difícilmente podrán establecer vínculos con entidades del extranjero.

Cabe mencionar, que existen casos en los cuales los gobiernos locales no consideran necesario suscribir acuerdos o diseñar proyectos y programas de cooperación descentralizada, debido a que no alcanzan a vislumbrar efectos positivos en éstos ni una aplicabilidad considerablemente beneficiosa para sus comunidades (analizando el costo-beneficio de las acciones).

Por lo anterior, se debe tener presente que la cooperación descentralizada no necesariamente constituye una práctica que deba llevarse a cabo por todos los gobiernos subnacionales y locales del mundo, sino por aquéllos que encuentren en ésta un mecanismo útil y complementario a sus políticas programas y proyectos locales. Es decir, por los gobiernos locales que toman en consideración los procesos de integración regional y local (producto del proceso de la globalización) y deciden participar en estos esquemas de vinculación, tomando en consideración los impactos en su administración pública y, con el previo diseño de una estrategia de acción internacional con objetivos bien definidos y perspectiva hacia la continuidad de las acciones, ya que, en caso contrario, la actividad internacional del gobierno local tiene una alta probabilidad de fracaso.

A su vez, en lo que respecta a las relaciones de cooperación descentralizada que los gobiernos locales llevan a cabo con sus homólogos del extranjero, con agencias de cooperación bilateral y organismos multilaterales financieros y de desarrollo; en muchas ocasiones prevalece el enfoque unidireccional de transferencias financieras y donaciones, es decir, las necesidades locales se adaptan a las convocatorias de los donantes, sin embargo, se esta desarrollando una tendencia al menos de parte de organismos multilaterales (como el Banco Interamericano de Desarrollo) a otorgar préstamos internacionales para cofinanciar proyectos diseñados por los

gobiernos locales, es decir, hacer “trajes a la medida” de las necesidades locales.

Esto lo menciono debido a que existen casos de gobiernos locales con altos niveles desarrollo humano y económico, que no cuentan con una visión integral de la cooperación oficial descentralizada ni de sus principios rectores (reciprocidad, beneficio mutuo, paternariado, cofinanciación) lo cual los conduce en retroceso hacia los inicios de las relaciones de cooperación unidireccionales donante-receptor, de la segunda mitad del siglo XX, que ya no resulta un esquema viable de cooperación entre gobiernos locales, ni de estos con organismos internacionales, agencias bilaterales y asociaciones mundiales de gobiernos locales.

Entre los impedimentos encontrados para establecer relaciones de cooperación oficial descentralizada están: la ausencia de una oficina o unidad especializada en asuntos internacionales, falta de personal capacitado (técnicos y expertos), recursos financieros insuficientes para comprometer recursos y cofinanciar programas y proyectos de cooperación, indiferencia o desinterés para establecer relaciones de este tipo por considerar que no contribuyen al desarrollo local.

En este sentido, mi tesis es que la cooperación oficial descentralizada puede convertirse en una ventaja comparativa menos excluyente, en la medida en que los gobiernos locales mexicanos vean en ésta, una posibilidad de construir relaciones estratégicas con entidades extranjeras basadas en la reciprocidad, el beneficio mutuo y la cofinanciación de los programas y proyectos. Un mecanismo efectivo para favorecer relaciones de este tipo es la construcción de relaciones estratégicas a partir de la asociación intermunicipal (primero a nivel interno para después dar lugar a la búsqueda de alianzas estratégicas en el exterior). A su vez, la cooperación descentralizada supralocal que no ha sido explorada en sus posibilidades para el caso mexicano, en donde las asociaciones temáticas de gobiernos subnacionales y locales, pueden convertirse en un mecanismo útil para desarrollar vínculos estratégicos con entidades del extranjero.

En el caso mexicano la cooperación descentralizada en red y la supralocal (basada en el asociacionismo temático) no han sido consideradas en todo su potencial, a pesar de que se trata de mecanismos que superan las expectativas y alcance de los acuerdos de hermanamiento que promueve el gobierno federal.

Con el propósito de tratar el objeto de estudio de esta investigación, se estructuró este trabajo en cinco capítulos. El desarrollo de cada uno, permitirá entender la totalidad de la temática que rodea las relaciones de cooperación oficial descentralizada de los gobiernos locales de México en el entorno global.

El primer capítulo está orientado a exponer de manera breve los antecedentes internacionales de las relaciones de cooperación de los gobiernos subnacionales y locales. Para tal efecto, se hace mención de las influencias internas y externas que han hecho posible la irrupción de éstos en el contexto internacional. Asimismo se hará una diferenciación entre Ayuda Oficial al Desarrollo y Cooperación Internacional de los gobiernos locales. Esto con la intención de dejar claro que las relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada Local no derivan o son accesorias de la ayuda internacional, sino que, se trata de una nueva forma de cooperar, que en sus inicios se caracterizó por ser de tipo asistencial, pero que ahora, implica más que la sola acción de llevar a cabo transferencias financieras. A partir de un breve recuento histórico se podrá situar su práctica más reciente, novedosa y en evolución, es decir, la cooperación oficial descentralizada local.

En el segundo capítulo nos adentramos en el análisis de los conceptos que en nuestro país han sido utilizados para referirse a las relaciones externas de los gobiernos locales; ello permitirá contextualizar conceptualmente a la cooperación descentralizada y definirla con mayor precisión como: Cooperación Oficial Descentralizada Local. A su vez, se hará una revisión de las modalidades, los mecanismos y, se mencionarán los instrumentos de esta acción cooperativa, conocidos y aplicados hasta nuestros días.

De tal forma, la intención central será establecer una definición de lo que en esta investigación se entenderá por Cooperación Descentralizada y por Cooperación Oficial Descentralizada Local señalando sus características distintivas. Así como también, se presentará una clasificación propia de Cooperación Descentralizada, en donde señalaré sus modalidades e instrumentos que sirvan como referente al analizar las prácticas de Cooperación Oficial Descentralizada que llevan a cabo los gobiernos locales mexicanos.

A continuación, en el tercer capítulo abordaré la situación actual del municipio mexicano frente a la Cooperación Oficial Descentralizada Local. En este apartado se presenta un contexto general en el que se mencionan los

factores internos que han influido en el desarrollo de este tema tales como: la reforma municipal y el proceso de descentralización vivido en nuestro país.

Se analizará también el marco jurídico de la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos, en donde se hará una revisión de la normatividad existente en materia de relaciones internacionales de los gobiernos locales, tales como: la Ley sobre la Celebración de Tratados, la Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales, el artículo 115 de la Constitución General, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y los reglamentos de acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento, esto con la finalidad de dejar claro que se necesita reformar y adicionar el marco jurídico existente a fin de dar un sustento adecuado a la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos.

Después de ello se exponen los antecedentes de los vínculos internacionales establecidos por los gobiernos locales mexicanos para posteriormente enfocarnos al análisis del esquema de cooperación internacional municipal propuesto desde el gobierno federal a través de dos dependencias: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Secretaría de Gobernación (SEGOB) con referencia al primero se analizará el Programa Nacional de Ciudades Hermanas y el esquema de trabajo de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED.

Posteriormente en el capítulo cuarto se describirán y analizarán cuatro experiencias de acción cooperativa internacional de municipios y ciudades mexicanas a través de las siguientes modalidades:

- 1) Cooperación Oficial Descentralizada Local y directa;
- 2) Cooperación Oficial Descentralizada en red;
- 3) Asociacionismo intermunicipal para proyectos de desarrollo local con asesoría técnica internacional
- 4) Proyectos locales con fines de internacionalización de la ciudad

Este tipo de prácticas por el hecho de no involucrar la firma de un acuerdo de hermanamiento, no son muchas veces apoyadas por el gobierno federal y éste muestra un gran desconocimiento de las acciones y el tipo de compromisos que involucran, con respecto a ello, en esta investigación se mencionan 65 relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada Local directa (es decir de gobierno local a gobierno local) con socios europeos y 22 relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada en red derivadas de la

participación de municipios y ciudades mexicanas dentro del Programa Políticas Urbanas Unión Europea-América Latina (URB-AL), es decir, existen 87 relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada sobre las cuales el gobierno federal mexicano tiene completo desconocimiento, lo que es un indicativo de su falta de interés en la promoción de los mecanismos e instrumentos de Cooperación Oficial Descentralizada que están cobrando gran auge en el resto del mundo. Por lo que, al limitar las posibilidades de vinculación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios mexicanos a la suscripción de acuerdos de hermanamiento, estamos quedando rezagados de los procesos de integración regional y mundial que llevan consigo la práctica de relaciones de cooperación descentralizada.

Finalmente en el capítulo quinto se hace una reflexión general sobre la situación y perspectivas de las relaciones de cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales mexicanos, con la intención de proponer alternativas a las prácticas actuales que éstos llevan a cabo y, hacer notar que la Cooperación Oficial Descentralizada es un efectivo mecanismo de vinculación internacional para los gobiernos locales mexicanos y, que para su mejor desarrollo debe superar las limitantes actuales del esquema de trabajo propuesto por el gobierno federal.

III

Antes de concluir aprovecho la oportunidad para agradecer a quienes colaboraron para que fuera posible la elaboración de esta tesis. En primer lugar agradezco a mi madre Magdalena González Áviles, a mis hermanas Angeles, Alejandra y Adriana Salazar González y a Dios, que sin duda alguna representan el motor principal sin el cual no hubiera podido llegar a este momento de mi vida profesional.

Al Lic. Iván Lazcano Gutiérrez por demostrarme durante el tiempo que llevo la realización de esta investigación, su apoyo, comprensión incondicional y compromiso con el cumplimiento de esta meta profesional, que hoy es una satisfacción y motivo de orgullo para los dos. Agradezco también por el apoyo académico dado, en lectura de este documento en su versión previa y final, así como también por las recomendaciones bibliográficas y metodológicas hechas; y, por alentarme a seguir adelante en los momentos más difíciles de mi vida profesional y personal.

Agradezco muy especialmente a mi Director de tesis Mtro. Humberto Polo Martínez por su paciencia compromiso y entrega en el desarrollo de esta investigación, así como también por su amistad incondicional y sincera.

De igual manera agradezco al Dr. Leonardo Díaz Abraham de la Universidad Autónoma de Campeche por el apoyo, interés y compromiso brindado para el desarrollo de esta investigación.

Agradezco al Mtro. Cuauhtémoc Paz Cuevas, Secretario Ejecutivo del IGLOM, por sus acertadas observaciones en relación con el enfoque y desarrollo del tema.

Asimismo, hago extensivo este agradecimiento a la Mtra. Dalia Moreno López, Directora de Descentralización de INAFED quien a partir de su vasta experiencia en el tema de cooperación descentralizada representó un apoyo importante en la orientación de esta investigación.

De igual manera agradezco a la Lic. Ofelia Saavedra Archundia, Encargada de Despacho de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED por haber compartido su experiencia en el tema y por todo el apoyo e interés que tuvo en el desarrollo de esta investigación, como una contribución importante a mi formación profesional.

Quiero agradecer también al Lic. Ángel Erick Santiago, Director de Proyectos de AMMAC, sin duda alguna las entrevistas que sostuvimos me permitieron enriquecer el panorama de oportunidades de representación en el exterior de los gobiernos locales a través de las Asociaciones de Municipios y, de igual manera, agradezco la amistad sincera que me ha brindado.

Hago extensivo este agradecimiento al Lic. Juan Carlos Luna (Ex Director General Adjunto de Coordinación Política de la S.R.E) Director de Relaciones Internacionales del PAN, su visión e interés acerca de la proyección internacional de los gobiernos locales me permitieron enriquecer esta investigación.

Finalmente, agradezco a la Lic. Kerstin von Bremen de la Fundación Konrad Adenauer; al Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Coordinador de Asuntos Internacionales del Estado de México; al Lic. Fernando Sosa Betancourt, Director de Tratados de la SRE; a la Lic. Daniela Calderón y a Lic. Sabrina Vargas de la Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro y al Dr. Carlos Miranda del Banco Interamericano de Desarrollo, las entrevistas que sostuve con ellos enriquecieron esta investigación y permitieron llevarla a buen término.

C.R.L.G.

*Ciudad de México.
Febrero de 2008.*

CAPÍTULO I

De la Cooperación Internacional “tradicional” a la Cooperación Internacional de los Gobiernos Locales.

A partir de la segunda mitad del siglo XX por los efectos de la globalización, aconteció una transformación en el ámbito de las relaciones internacionales que impactó en el papel protagónico del Estado-nación permitiendo la irrupción de nuevos actores internacionales, tales como organismos internacionales financieros y de desarrollo humano, organizaciones no gubernamentales internacionales y gobiernos subnacionales y locales.

La irrupción de dichos actores permitió el desenvolvimiento de nuevas relaciones y formas de cooperación, ya no solamente limitadas a los actores Estatales, sino que, comenzaron a diseñarse modalidades innovadoras de relaciones entre gobiernos subnacionales y locales.¹ Al respecto, el fenómeno de la globalización (principalmente en su dimensión informático-tecnológica) ha favorecido la interacción de gobiernos subnacionales y locales de cualquier parte del mundo a través de la eliminación de fronteras espaciales y temporales, dando lugar a la participación propositiva de estos actores en el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de cooperación internacional con motivaciones de muy diversa índole (sociales, económicas, ambientales, culturales, entre otras).

¹ En esta investigación se hará una diferenciación entre gobiernos subnacionales y locales, por los primeros se entenderá a las unidades de gobierno de niveles intermedios como las entidades federativas, comunidades autónomas, prefecturas, intendencias, departamentos, provincias, distritos, *länders*, municipalidades provinciales (Perú), diputaciones, departamentos y, por gobiernos locales a las unidades de base como con los municipios, municipalidades, ayuntamientos, alcaldías, *städte* (Alemania) comunas, ciudades, condados, *towns-ville*, municipalidades distritales (Perú), mancomunidades de municipios, entre otros. Cabe mencionar que con esta diferenciación no se pretende señalar que exista una subordinación de los gobiernos intermedios y locales respecto del gobierno nacional. Sino que, la intención es dejar claro que cuando hablemos de gobiernos locales sólo los referiremos las unidades de base y no a las intermedias.

Los gobiernos locales buscan presencia en el exterior no siempre con intenciones cooperativas, por lo que su inserción en el entorno mundial representa una amplia gama de posibilidades, dentro de las cuales, la cooperación internacional de los gobiernos locales para el desarrollo es tan sólo una de ellas.

En este apartado me ocupare de revisar los motivos que dieron origen a la Cooperación Internacional tradicional, es decir, la que se lleva a cabo entre Estados-nación. Asimismo, abordare los efectos que la globalización ha tenido en el ámbito de las relaciones de cooperación entre Estados y a partir de ello, poder entender el proceso de inserción que las unidades de gobierno subnacionales y locales llevan a cabo a través de relaciones de cooperación internacional, sin intervención del gobierno nacional; la importancia que este tipo de relaciones ha adquirido, radica en que se trata de una forma de cooperación más efectiva a comienzos del siglo XXI.

I.1 Estado-nación, globalización y gobiernos locales.

El Estado nación frente a la globalización

En el contexto de la globalización, 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 internacional y nacional.”²

El sistema internacional conformado después de la segunda guerra mundial continuó privilegiando al Estado-nación como el único actor internacional (teoría realista o estatocéntrica). Sin embargo, en las décadas de los ochenta y noventa comenzaron a generarse debates sobre la ascendencia de nuevos actores políticos internacionales y que a partir de ello se generaban interacciones distintas a las interestatales (teoría de la interdependencia compleja)³ dicho de otra forma, se reconoce que el Estado no actúa como un

² Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona. Paidós, p. 118.

³ Al respecto consultar: Borja Tamayo, Arturo (Comp.), *Interdependencia, Cooperación y Globalismo*, Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Colección de Estudios

ente unitario sino que sus unidades de gobierno subnacionales y locales también buscan generar vínculos en el extranjero a fin de representar los intereses de sus comunidades. Asimismo, el reconocimiento de nuevos actores políticos internacionales (gobiernos subnacionales y locales) es también una situación vinculada con los procesos de descentralización y democratización al interior de los Estados.

En la actualidad, como señala Nelly Arenas, resulta imposible para los gobiernos nacionales, subnacionales y locales permanecer ajenos a “las transformaciones que experimenta la sociedad mundial, y sustraerse a los influjos de una dinámica económica, social, política y cultural cada vez más entrelazada.”⁴ Es decir, la globalización nos dirige hacia un proceso de integración regional que transforma la forma de ver la política nacional e internacional, por lo que hoy día, el “Estado-nación es considerado pequeño para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema y, a la vez es demasiado grande para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad.”⁵

La globalización representa el principio transformador en la segunda mitad del siglo XX, se trata de un proceso integrador que al mismo tiempo busca enfatizar las diferencias locales entre territorios, regiones y naciones.

Con este proceso se ha permitido “una intensificación de las relaciones sociales en escala mundial haciendo posible integrar localidades distantes, a manera de que, los acontecimientos desarrollados en cada lugar se ven influenciados por eventos que ocurren en otras localidades a muchas millas de distancia”⁶ Lo anterior es posible gracias a los avances en tecnologías de la información, que representan el medio idóneo para desarrollar efectivos canales de comunicación en tiempo real entre personas y gobiernos de cualquier parte del mundo.

Internacionales. CIDE. 2005, también Duchacek, Ivo D., “Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations.” en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations*, Oxford University Press, 1990.

⁴ Arenas, Nelly, “Globalización, integración e identidad: América Latina en las nuevas perspectivas”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 1999, Vol. V, No. 1, enero-junio, p.97.

⁵ Borja, Jordi y Manuel Castells; *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 2ª ed., 1998.p. 18.

⁶ Ianni Octavio. *Teorías de la globalización*. México, Siglo XXI, 2002. p.163.

La globalización tiene un impacto en la vida política y económica de los Estados, permite crear cadenas de decisiones entre gobiernos no centrales y grupos de ciudadanos que cuestionan el papel del Estado como un sistema de poder representativo y responsable.⁷

El Estado enfrenta desafíos importantes por los efectos de la globalización en la vida local, ya que, muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal se están trasladando a unidades políticas más pequeñas (gobiernos subnacionales y locales) las cuales pueden responder de manera más efectiva a los problemas y necesidades de los ciudadanos;⁸ con ello “lo que está ocurriendo es una redistribución del poder del Estado”⁹ que permite una participación activa de otros actores gubernamentales y no gubernamentales y de organismos internacionales que inciden en la atención y solución a problemas locales diversos.

Vivimos en un contexto en el que los gobiernos locales están ejerciendo una importante presión para ser reconocidos a nivel mundial, como unidades políticas con capacidad de gestión, capaces de destacar en el ámbito internacional como actores de cambio. Sin embargo, esto, aún representa un desafío importante para los gobiernos locales del mundo.

La trascendencia de los gobiernos locales en el entorno mundial

Los retos que la globalización plantea a los gobiernos locales, ahora más que nunca, involucran a la sociedad mundial. El potencial del gobierno municipal debe ser reconocido y, con ello, dejar de considerársele como el ente menos capacitado para hacer frente a los problemas y necesidades de la comunidad. A su vez, la intervención del gobierno nacional debe disminuir permitiendo que los gobiernos locales adopten esquemas adecuados para el mejor desarrollo de sus funciones en materia de cooperación internacional municipal.

La cooperación internacional municipal debe ser tomada en cuenta como parte del nuevo esquema de gestión municipal, que favorece la

⁷ Held, *op. cit.*, p.170.

⁸ *Ibidem*, p. 119.

⁹ Arenas. *op. cit.*, p.94.

potencialización de las capacidades del gobierno local en favor del desarrollo local.

Los gobiernos locales del mundo no pueden ignorar las posibilidades, oportunidades y ventajas que representa la inserción en este nuevo proceso de integración de local-global. Las relaciones de cooperación internacional municipal de los gobiernos locales versan sobre distintas temáticas, tales como: pobreza, drogadicción, salud, medio ambiente, biodiversidad, así como deficiencias técnicas y administrativas, que resultan más viables de resolver desde los ámbitos locales.

Las relaciones de cooperación internacional municipal rompen el paradigma de considerar al gobierno local incapaz de hacerse responsable de sus problemas; la gama de posibilidades va desde acudir a la asesoría directa entre gobiernos locales de cualquier parte del mundo, hasta el diseño de proyectos de cooperación al desarrollo local con beneficios recíprocos.

Las capacidades del gobierno local se amplían a través de esta veta y, no es posible ignorar la cooperación internacional municipal como un mecanismo de apoyo a la gestión pública local, que no debe ser visto como un fin en si mismo, sino como el medio para aprovechar experiencias y capacidades internacionales con adaptación y aplicación a situaciones locales específicas, ampliando el panorama de solución a los problemas locales desde perspectivas mundiales.

Existe un panorama amplio de posibilidades de cooperación a disposición de los gobiernos locales, sin embargo, la organización de la cooperación internacional municipal involucra en un primer momento la importante decisión de elegir un asociado, siendo para ello necesario considerar “criterios prácticos, humanitarios, de relación con la comunidad local, políticos, de visitas de trabajo para el diseño, aprobación, ejecución y evaluación de un programa o proyecto conjunto, de disponibilidad de una partida presupuestal en cada ayuntamiento para la cooperación internacional, de integración de los diferentes actores de la cooperación.”¹⁰ Estos criterios pueden o no cumplirse puntualmente por los gobiernos locales del mundo, sin que ello resulte en un impedimento para el establecimiento de diversas relaciones de cooperación.

¹⁰ “Hacia un nuevo milenio: Un marco de acción para la cooperación internacional municipal.” Revista Banobras. Federalismo y Desarrollo. 1995. p. 56.

Cuando nos referimos a relaciones de cooperación internacional municipal debemos tener claro que se trata de vínculos que involucran mucho más que a la sola acción de transferir recursos financieros a otro territorio; sino que se trata de una colaboración conjunta donde hay un compromiso y una responsabilidad bipartita¹¹ que rompe por completo con la concepción tradicional de la cooperación internacional y que da lugar a una nueva forma de cooperar.

La cooperación, sea cual sea su ámbito de acción, se le ha considerado como “un espacio privilegiado para coordinar políticas y aunar esfuerzos colectivos en el plano internacional, donde cada participante puede satisfacer objetivos que se ha propuesto previamente.”¹² La cooperación internacional representa para los gobiernos locales un mecanismo idóneo para atender los problemas de la comunidad. Sin embargo, el aprovechamiento de estas relaciones depende de la gestión del presidente municipal, al cual le corresponde concertar y desarrollar una negociación efectiva con sus homólogos locales de otras partes del mundo. La razón por la cual una cooperación de este tipo resulta exitosa estriba en que atiende problemas específicos y las soluciones parecen “trajes hechos a la medida” de las necesidades locales.

Glocalización: una expresión de la convergencia entre lo global y lo local

En la década de los setenta “la globalización quebró el principio político-administrativo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse al territorio de su jurisdicción.”¹³ En la actualidad, el proceso de inserción de lo local en lo global está creando un espacio común o *glocal* donde convergen por una parte, aspectos básicos de la vida local entre ellos: las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de distintas comunidades de cualquier parte del mundo, y por otra, se busca enfatizar las

¹¹ Moreno, Dalia, “La Cooperación Descentralizada, un término a integrar en el Fortalecimiento Municipal”, *Revista Alcaldes Mexicanos*, Año 3, No. 16, agosto de 2003.

¹² Moraga, Maria Eugenia (Jefa del Departamento de Coordinación de AGCI), “La Cooperación Internacional su evolución y proyecciones”, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, documento de trabajo, (en línea) <http://www.agci.cl/>. Consultado el 11 de diciembre de 2006. p.1.

¹³ Borja y Castells, *op. cit.*, p. 327.

diferencias y a la vez encontrar puntos de acuerdo que permitan desarrollar vínculos entre ciudades y territorios.

Como señalan Manuel Castells y J. Borja, glocalización es el “neologismo utilizado para explicar la articulación entre lo global y lo local, supone enfatizar el ámbito urbano y el papel de los gobiernos locales como gestores-coordinadores-promotores de la implementación de políticas que tienen en cuenta los referentes globales y se posicionan respecto a ellos.”¹⁴

Para estos autores lo local y lo global no se contraponen sino que construyen relaciones complementarias que son factibles en la medida en que “los procesos de informacionalización intervienen como fuerzas que modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta.”¹⁵ Donde lo global no excluye a lo local, sino que “lo global llega a ser una composición de escenarios locales.”¹⁶

Ralf Dahrendorf, explica que la *glocalización* se trata por una parte, de la emigración de la decisión política desde los Estados-nación hacia el exterior, y por otra, de una fragmentación de la decisión política hacia el interior [de los Estados] con dirección a otras unidades políticas¹⁷ [se refiere a gobiernos subnacionales y locales].

Esta convergencia de lo global y lo local da como resultado el fenómeno de la *glocalización*, que es en donde tienen lugar las relaciones de cooperación internacional de los gobiernos locales, donde éstos son autoridades competentes ya no sólo en su ámbito territorial, sino también en el exterior. Dicho de otra forma, se les puede considerar instancias con capacidad de decidir sobre la pertinencia de recurrir o no a la experiencia de entidades homólogas del extranjero, en apoyo a la gestión de los asuntos públicos.

Asimismo, el término “glocalización puede hacer referencia a la toma de conciencia de las entidades locales sobre la necesidad de adaptar su actuación a las exigencias de la globalización y, en consecuencia, del

¹⁴ *Ibidem*, p. 328.

¹⁵ *Ibidem*, p. 55.

¹⁶ Ash Amin and Nigel Thrift. *Globalization Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, 1994, p. 8.

¹⁷ Hipólito Antonio. *Diálogo con Ralf Dahrendorf*, Fondo de Cultura Económica, 2003, p.33

incremento de su actividad internacional.”¹⁸ Por lo que, la búsqueda de reconocimiento del gobierno local como actor internacional, dará lugar a una democratización del espacio internacional en favor de lo local, y a partir de ello, acceder a espacios alternativos de solución a los problemas mundiales que se agudizan en los espacios locales.

Sin embargo, la inserción de lo local en lo global ha resultado impedida, por lo que J. Borja y M. Castells identifican como paradojas que dificultan la glocalización, entre las cuales destacan:

- a) Las Conferencias de Naciones Unidas, donde los gobiernos locales no han tenido una destacable presencia como gestores de toma de decisiones que atañen a la esfera global y que están trascendiendo esta dimensión local.
- b) La concertación entre organismos internacionales-nacionales y locales para la elaboración y/o ejecución de programas es muy escasa.
- c) El reconocimiento de la dimensión local de las problemáticas económicas, sociales, demográficas, culturales y ambientales entra en contradicción tanto con la inercia administrativa de las administraciones nacionales que actúan según la lógica sectorial- vectorial, como con la fragmentación de los poderes locales.
- d) Los gobiernos locales adolecen muchas veces de debilidad política, lo cual no facilita ni la construcción de un liderazgo promotor en la ciudad ni las relaciones de cooperación con la sociedad civil. La autonomía local europea es una excepción.¹⁹

En relación con el primer punto, si bien es correcto lo que mencionan Castells y Borja, la situación ha cambiado un poco a partir del año 2000, por ejemplo, dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se constituyó el Comité Consultivo de Autoridades locales o *United Nations Advisory Committee on Local Authorities* (UNACLA). Y actualmente, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) o *Cities and United Local Governments* es considerada una asociación internacional de gobiernos locales interlocutora formal ante la ONU.

¹⁸ Aitor Alonso. “Entre lo global y lo local. Dinámicas controvertidas en una sociedad globalizada”, *Revista electrónica de ciencias sociales Politika*, diciembre 2005, p.43.

¹⁹ Borja y Castells, *op.cit.*, p. 327-330.

Por otra parte, en el segundo punto que se refiere a la dificultad de concretar proyectos entre un gobierno local con entidades del extranjero, debido a que en muchos casos estos gobiernos no cuentan con una visión estratégica acerca de los proyectos de cooperación internacional, es decir, ver en ellos un mecanismo de apoyo al desarrollo local.

En relación con el siguiente punto, resulta paradójico que la glocalización permita, por una parte, la fusión de las preocupaciones locales con las globales y, por otra, que prevalezcan deficientes canales de comunicación y cooperación entre el gobierno nacional con sus unidades políticas subnacionales y locales, lo cual resulta un incentivo para estos últimos de buscar representar sus intereses en el exterior, es decir, posicionarse a nivel internacional.

En el último punto se habla de la incapacidad de gobernar por parte de los representantes locales en el mundo, ya sea por falta de liderazgo político o bien por enfrentarse a problemas que sobrepasan sus capacidades, lo cual los vuelve incapaces de concertar sus acciones con la sociedad civil y poder insertarse en el contexto internacional.

Pese a estas dificultades, hoy en día, los gobiernos locales de cualquier parte del mundo no pueden limitar el territorio de referencia de sus políticas y estrategias a los límites de su circunscripción territorial, sino que contrariamente su capacidad más preciada es ahora la de establecer acuerdos con otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten en cada caso relevantes.²⁰

En relación con lo anterior, las relaciones de Cooperación Internacional Municipal, son desarrolladas como una forma de expresión del fenómeno de la glocalización y son posibles entre otras razones, debido a que los gobiernos locales tienen el gran potencial de ser “formas ágiles de gestión de lo global”²¹

²⁰ Prats, Joan. “La globalización transforma las ciudades, las regiones y su gobernación.” (en línea) <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14325&art=14344>

²¹ Borja y Castells, *op. cit.*, p.20.

I.2 Antecedentes

Ayuda Oficial al Desarrollo

La cooperación internacional como tendencia predominante de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, encuentra su antecedente en la Ayuda Internacional (humanitaria, de emergencia, alimentaria) que los Estados comenzaron a brindarse, buscando atender situaciones de necesidad inmediatas de las naciones. Este tipo de ayuda caracterizada por no contener objetivos de desarrollo nacional, regional o local, y acerca de la cual hoy día las organizaciones no gubernamentales (ONG's) son las más activas, mientras que, por otra parte, los Estados-nación han creado su esquema de cooperación internacional a través de lo que conocemos como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una acción basada en las transferencias financieras a países subdesarrollados y coordinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

La palabra “ayudar” en su acepción más simple y genérica se concibe como un acto unilateral y de buena fe que un sujeto, instancia u organización (pública o privada) brinda a quien necesita esta asistencia. Por otra parte, cuando me refiero a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hablo de las relaciones interestatales de carácter unilateral, en las cuales la asistencia se brinda en términos financieros, materiales o humanos de Estado-nación a Estado-nación. La AOD es el mecanismo que les permite apoyarse y opera tanto a solicitud del receptor o beneficiario como a iniciativa propia del donante que pretende solidarizarse para atender una situación de adversidad que puede ser o no permanente.

La ayuda que se ha brindando entre países en sus diferentes modalidades: humanitaria, de emergencia, alimentaria y al desarrollo, ha obedecido más a una cuestión de solidaridad internacional que de *desarrollo*²²

²² El *desarrollo* surge como un enfoque de los años cincuenta, cuando la Organización de Naciones Unidas promovió la idea de “desarrollo mundial” a partir de las teorías desarrollistas, las cuales consideran el subdesarrollo de las naciones como un proceso previo al desarrollo y a partir del cual se da una mejoría gradual de las condiciones económicas de los Estados. Los años sesenta y setenta, fueron considerados a la luz de este enfoque, como los decenios de Naciones Unidas para el Desarrollo. Mientras que la siguiente década, las recurrentes crisis económicas en países subdesarrollados latinoamericanos y la situación de pobreza extrema en África, terminaron por derrumbar

de una nación, es decir, la AOD obedece a una lógica unidireccional y asistencialista bajo el esquema tradicional de “donante-receptor”. Por ello, es importante diferenciar la AOD de la cooperación internacional, ya que muchas veces equívocamente se les ha considerado como sinónimos. La diferencia más significativa que se encuentra es que cooperación internacional implica hacer referencia a una actividad más allá del unilateralismo que caracteriza a la AOD, buscando establecer una relación bidireccional, recíproca, concertada y benéfica para las partes que voluntariamente consienten en cooperar.

Cuando me refiero a una relación de cooperación se trata de la adopción de una nueva postura por parte de los Estados-nación con respecto de las relaciones asistenciales que comenzaron a desarrollar en la segunda mitad del siglo XX.

No es posible señalar con precisión el momento en que la ayuda oficial al desarrollo y la cooperación internacionales comenzaron a gestarse, sin embargo, es innegable que sus motivaciones, objetivos y resultados son distintos, por lo que no debe usarse indistintamente ayuda y cooperación.

Actualmente ambas prácticas se han extendido hacia las regiones y municipalidades del mundo, con características distintivas además de las denominaciones que se han ocupado para designar a las relaciones de los gobiernos subnacionales y locales, más allá de los límites territoriales nacionales, tema en el que profundizaremos más adelante.

Tratando de ubicar los orígenes de la ayuda y cooperación internacionales, después de la segunda guerra mundial emergieron grandes potencias mundiales: Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, la URSS y Japón. En un mundo dividido entre capitalistas y comunistas, la ayuda tuvo sus inicios en el mundo capitalista con el Plan Marshall, a través de la cual se realizaron importantes transferencias financieras a Europa Occidental provenientes de los Estados Unidos. Para coordinar dichas acciones se crea en 1947 la OCDE y con ella el Comité de Ayuda al Desarrollo. Para algunos estas acciones constituyen el inicio de las relaciones

las teorías desarrollistas. en: Yubero, Santiago y Aurelio Lascorz, *Ayuda Humanitaria y cooperación al desarrollo*, Colección Humanidades, No. 39, 1999, pp. 37-39.

A partir de los años 90, el desarrollo ha sido entendido como un enfoque integral que atiende no sólo a la mejora de las condiciones económicas sino también las sociales, políticas, culturales y ambientales, a través del diseño y ejecución de políticas públicas en los distintos ámbitos de gobierno.

de cooperación internacional entre países, mientras que para otros, el Plan Marshall y la creación de la OCDE son considerados antecedentes de la ayuda oficial al desarrollo en su vertiente económica.

A su vez, en el continente americano, Estados Unidos implementó el programa de asistencia económica y social denominado “Alianza para el Progreso” dirigido a los países de América Latina a propuesta del Presidente John F. Kennedy, durante un discurso pronunciado el 13 de marzo de 1961, en una recepción en la Casa Blanca para los embajadores latinoamericanos. El programa estuvo a cargo del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, dependiente del Comité Ejecutivo del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, situar los orígenes de la cooperación en la transferencia de capitales a países desarrollados devastados por las guerras mundiales para reactivar su economía, así como en las transferencias financieras a los países de América Latina resulta una acción “cooperativa” cuestionable, sobre todo a la luz de un enfoque estricto de cooperación, que no nos indica una actividad cooperativa, sino la acción unilateral de AOD.

Por otra parte, desde el punto de vista contrario a aquel que ubica los inicios de la cooperación internacional en el Plan Marshall y en el Programa Alianza para el Progreso, se sitúan los orígenes de la cooperación internacional en “el contexto de aparición de nuevos Estados procedentes del proceso de descolonización africano, los cuales sostienen lazos históricos con los países industrializados europeos y al interactuar en el sistema internacional su problemática singular alteró el orden preestablecido”²³ completando la escena internacional y propiciando el inicio de verdaderas relaciones de cooperación interestatal.

Asimismo, con la emergencia de organismos internacionales financieros y de desarrollo como la ONU, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) se alertó sobre los problemas del subdesarrollo y las asimetrías entre niveles de desarrollo de los países, en este sentido “la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y el *Economic and Social Council of United Nations* (ECOSOC) se convirtieron en foros de presión para los países

²² López Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la solidaridad internacional*, Universidad de Valladolid, 2000, p. 17. Desde el punto de vista de estos autores, la cooperación internacional tiene como origen implicaciones más profundas que la simple transferencia de capitales de una nación a otra, como es el caso del Plan Marshall.

desarrollados, con la intención de orientar formas de ayuda al desarrollo hacia las naciones pobres.”²⁴

Desde la ONU se “formularon varias propuestas como la de una Administración Económica de Naciones Unidas para el Desarrollo (1949), una Autoridad Internacional para el Desarrollo (1951) y un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1953).”²⁵ Con estas propuestas, se planteaba la necesidad de consolidar una AOD de tipo economicista propia de los años 50 y 60.

Respecto a los inconvenientes que la AOD ha llevado consigo desde sus inicios, es el claro interés político y económico de los países donantes, lo que la ha llevado a convertirse en el estandarte de las potencias capitalistas para condicionar la ayuda a los países pobres y lograr consolidar su posición en el sistema internacional (haciendo pasar la ayuda por cooperación).

Con el derrumbe del bloque comunista la AOD se extendió a todo el orbe caracterizada por la condicionalidad política practicada por sus donantes, orientando los flujos de ayuda hacia los países alineados en su órbita política y, por otra parte, la condicionalidad económica que obligaba a los países receptores a adquirir equipamientos, materiales o productos del país donante²⁶ para la consecución de proyectos financiados en los países receptores.

Poco a poco la Ayuda Internacional se ha distanciado de la ayuda humanitaria, de emergencia y alimentaria, de la que ahora cada vez se ocupan más las ONG`s sin pretensiones de condicionalidad de la ayuda. Mientras que la AOD, en su carácter economicista no ha logrado apoyar en la superación del subdesarrollo, ni ha logrado ser un mecanismo efectivo en la consolidación de estructuras administrativas, económicas, políticas y sociales de las naciones pobres como un apoyo en la superación de sus rezagos. En lo que respecta a los gobierno subnacionales y locales comienzan a establecer lazos que poco a poco pasarán del protocolo a compromisos de cooperación descentralizada.

²⁴ *Ibidem*, p. 17-18.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

Por otra parte, en la década de los setenta, las aportaciones de AOD hacia los países pobres de América Latina y África se realizaron a través de donaciones, préstamos y asistencia técnica, trazando los inicios de las relaciones de cooperación caracterizadas por su enfoque asistencial.

Los inicios de la cooperación interestatal de tipo asistencial basados en el enfoque desarrollista de los años 70, parten del reconocimiento de condiciones de desarrollo desigual entre países y buscan insertar a los países industrializados en esquemas de cooperación que beneficien a los países pobres. Sin embargo, para las naciones desarrolladas ha resultado lo mismo hablar de ayuda que de cooperación y han manejado como su única estrategia de cooperación al desarrollo las transferencias financieras en donaciones y préstamos.

Aparte de lo que hemos visto sobre AOD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha definido oficialmente como AOD a “los flujos financieros que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales.

La AOD debe cumplir ciertos requisitos para ser considerada como tal, entre ellos: su principal objetivo debe ser la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países pobres, ser de carácter de concesional o subvencionado al menos en un 25% y el país receptor de la ayuda debe estar inscrito en las listas de países destinatarios de la AOD.”²⁷

Este concepto de AOD desarrollado a mitad de la década de los noventa, incluye como parte de las experiencias en materia de AOD y de cooperación en sentido genérico, a las aportaciones financieras de los gobiernos subnacionales y locales considerándolos como donantes y receptores de lo que se ha llamado “ayuda extendida.”²⁸ Asimismo, la AOD como acción internacional debe caracterizarse por: a) ser otorgada por los gobiernos nacionales, organismos internacionales multilaterales financieros o de desarrollo, b) su objeto primordial debe ser el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, sin excluir los objetivos secundarios de

²⁷ Huerto Romero María del, *La Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Colección Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. 2006, pp. 48-50.

²⁸ Al respecto se puede consultar: “Aid Extended by Local and State Governments”, Preprint of the DAC Journal 2005, Volume 6, No.4. OECD.

promoción comercial; y c) las condiciones financieras deben establecerse acorde con su carácter concesional, preferentemente con tasas de interés máximas de 5% con un plazo de amortización hasta por 10 años.²⁹

A partir de lo anteriormente expuesto queda claro que ayudar no es sinónimo de cooperar, ya que una acción de cooperación involucra niveles de compromiso, motivaciones, objetivos y resultados por demás diferentes a los establecidos en acciones unilaterales de AOD.

Cooperación Internacional “tradicional”

En este apartado hablaré de la cooperación internacional “tradicional” también denominada bilateral, la cual es entendida como la relación establecida entre un país donante y un país receptor, se trata de acciones planeadas unilateralmente por el país donante e implementado en el país receptor a través de programas y proyectos. Cabe mencionar que los primeros esfuerzos de cooperación entre países se caracterizaron por ser de tipo asistencialista.

Posteriormente, la cooperación internacional fue moldeando su concepción tradicional-asistencial por uno más flexible, en la que no necesariamente los países desarrollados eran considerados los donantes por excelencia de la cooperación internacional, sino que entre países subdesarrollados podían establecerse relaciones de cooperación a través de relaciones Sur-Sur.³⁰

Hasta ese momento, los actores de la cooperación internacional “tradicional” habían sido los Estados-nacionales. Sin embargo, con la creación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, ONU y ONG’s internacionales, el ámbito de cooperación se amplió hasta permitir la posterior incursión de otros actores, tal es el caso de los gobiernos subnacionales y locales.

²⁹ López Gonzalo y Molina de la Torre, *op. cit.*, pp. 53-54.

³⁰ Por relaciones de cooperación Sur-Sur se entiende a los vínculos establecidos entre dos países subdesarrollados que mantienen niveles similares de desarrollo económico y social o uno de ellos es de menor desarrollo, los cuales deciden establecer un convenio o acuerdo formal con la finalidad de gestionar proyectos y programas en beneficio de una o ambas comunidades.

El establecimiento de relaciones de cooperación internacional debe partir del reconocimiento de condiciones de desigualdad y voluntad para disminuir las asimetrías existentes. Al respecto, la cooperación internacional “tradicional” limitada a las transferencias financieras hacia los países pobres, de poco han servido en la superación de los rezagos sociales y económicos. Ha sido difícil ver en la cooperación internacional tradicional, un instrumento eficaz para el desarrollo de países, sus regiones y municipalidades, debido, entre otras razones, a que el gobierno nacional difícilmente puede cubrir todas las expectativas que se generan desde el interior (en los niveles de gobierno intermedios y locales) lo cual lleva consigo la necesidad, desde otros ámbitos de gobierno, de exponer sus capacidades y recursos más allá de sus límites territoriales en atención a situaciones de orden político, administrativo, social, económico y ambiental, reconocidas como problemas comunes a nivel mundial.

Desde el punto de vista de autores como Gonzalo Andrés López e Ignacio Molina, la cooperación internacional tradicional obedece a dos tendencias, la inicial de tipo asistencial limitada a la transferencia de recursos a título de donaciones y préstamos, que sostiene que el fortalecimiento económico lleva a las naciones pobres a un desarrollo social. Mostrando en la práctica lo contrario: un endeudamiento excesivo de los receptores de la cooperación y un escaso desarrollo social. La segunda tendencia se refiere a la cooperación *para* el desarrollo como “toda actividad llevada a cabo por los agentes de cooperación (gubernamentales o no) con el fin último de proceder a la eliminación de la pobreza y la reducción de las desigualdades norte-sur, como elementos estructurales del subdesarrollo. Dichas actividades conllevan de forma inherente un componente de concesionalidad, pudiéndose efectuar bajo cualquiera de las formas de cooperación y donde deben tenerse siempre en cuenta los intereses del país receptor y las dimensiones del desarrollo humano y sostenible.”³¹

Pese a los ambiciosos objetivos de la cooperación internacional tradicional, en la praxis se ha logrado poco en términos de superación del subdesarrollo de las naciones. Ya que si bien la cooperación es necesaria en tanto permite equilibrar las condiciones de desigualdad social y económica existentes al menos en 2/3 partes de la población mundial, no es posible ver en ésta la solución a la pobreza y la marginación mundial, ya que de ser así,

³¹ López Gonzalo y Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 38.

hoy en día, a más de cincuenta años de su origen, tendríamos un mundo más equilibrado en términos sociales y económicos.

Modalidades de Cooperación Internacional “tradicional”

Con respecto a las formas de cooperación internacional tradicional, la clasificación más usual que se puede encontrar es la siguiente: a) bilateral y b) multilateral. La primera, se lleva a cabo “de gobierno nacional a gobierno nacional o bien hacia beneficiarios institucionales privados de los países como Organizaciones no Gubernamentales. Sin embargo, la cooperación procede de fuentes gubernamentales, se hace efectiva con donaciones y créditos oficiales”³² En este caso, se considera un tipo de cooperación donde el donante generalmente condiciona la cooperación. Por ejemplo, si es económica, en los términos de asignación, uso y destino de los recursos. La segunda, se denomina multilateral ya que “se canaliza a través de instituciones públicas internacionales.

Entre las instituciones públicas internacionales encontramos tres tipos:

- 1.- Organismos financieros multilaterales: FMI, BM, BID;
- 2.- Organismos internacionales con orientación técnico-funcional: el Sistema de Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y los organismos del Sistema de Naciones Unidas de salud, educación y ambiente). El Sistema Interamericano que comprende la Organización de Estados Americanos (OEA), sus organismos especializados; y
- 3.- Los Fondos Multilaterales: que financian directa o indirectamente los proyectos de desarrollo como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP); la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).³³

Este tipo de cooperación ha sido vista con mayores ventajas que la cooperación bilateral, debido a que se considera más “independiente” de las presiones políticas, comerciales, estratégicas de los donantes, y los receptores forman parte del proceso de toma de decisiones sobre la ayuda (el destino de recursos y en qué proyectos). No obstante, la situación de los organismos multilaterales de dependencia financiera de los países donantes, puede dar

³² *Ibidem*, pp.57-58

³³ *Ibidem*, p.59.

lugar en muchos casos a la condicionalidad de los recursos para programas y proyectos.

Existen varias formas de clasificar la cooperación internacional “tradicional”, la propuesta retomada en la presente investigación es la de Gonzalo Andrés López e Ignacio Molina de la Torre,³⁴ la clasificación está desarrollada en un sentido genérico y da una pauta para pensar en otras modalidades de cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales. Esta clasificación abarca desde las acciones de tipo asistencial hasta formas más complejas enfocadas a la ejecución de programas y proyectos con resultados concretos de impacto cualitativo y cuantitativo.

Cuadro 1

Clasificación de las formas de cooperación internacional	
1.-Según su grado de concesionalidad	-Gratuita o no reembolsable a través de donaciones -Donaciones a título de cooperación técnica con carácter de reembolsables. -Aportaciones asimilables a las donaciones reembolsables: a) Préstamos aprobados por los poderes públicos del país donante en su moneda, con carácter de reembolsables en la moneda del beneficiario.
2.- Cooperación Bilateral y Multilateral	- Por los agentes que la prestan - Por el carácter financiero o no financiero
3.- Según el carácter de los recursos	- Financiera: préstamos o donaciones - Técnica: provisión de expertos y asesores con fines de adiestramiento profesional y suministro de equipo y tecnología.

³⁴ La clasificación por estar pensada en un sentido genérico, incluye modalidades de ayuda que estrictamente no son consideradas acciones de cooperación, pero sí constituyen un primer acercamiento al mundo de la cooperación que nos será útil tener en consideración para análisis posteriores. Asimismo, se trata de formas de cooperación que no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden combinar entre si. Por ejemplo: una acción de cooperación internacional bilateral a título de donación financiera no reembolsable y desligada, para concretar un programa “x” de desarrollo social en las regiones “y”, con la intención de impactar positivamente a “z” beneficiarios. En este ejemplo, se incluyen varias de las formas de clasificación que los autores mencionan para una misma acción, sin embargo; es necesario diferenciarlas, a manera de tener claras las diferentes modalidades y condiciones que pueden presentarse cuando se habla de cooperación internacional.

4.- Cooperación según la metodología empleada	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación por programas - Cooperación por proyectos -De carácter humanitario (dirigida de manera directa a las necesidades económicas y productivas de la población)
5.- Ayuda al desarrollo	-En relación con su intencionalidad: alimentaria y de emergencia.
6.- Cooperación según la libertad de disposición de recursos para el receptor	<ul style="list-style-type: none"> -Cooperación ligada: se condiciona la compra de bienes o servicios del donante para la ejecución del proyecto. -Cooperación desligada: no se obliga al receptor a comprar bienes o servicios de donante. -Cooperación parcialmente ligada

*Elaborado con base en Gonzalo Andrés López e Ignacio Molina de la Torre. Introducción a la solidaridad internacional. Universidad de Valladolid. 2000.

Origen de la Cooperación Internacional de los Gobiernos Locales

Debido a que el mundo de la cooperación es amplio, pues comprende desde las relaciones entre estados-nacionales, hasta las establecidas por los gobiernos subnacionales y locales que buscan oportunidades de solución a los problemas locales-globales a partir de diferentes perspectivas. En la presente investigación sostengo que cooperar en sentido estricto no es sinónimo de ayudar; mas en un sentido genérico, la ayuda es considerada una cooperación de tipo asistencial. Por ello, al introducirnos en el tema de la cooperación internacional municipal o de los gobiernos locales no dejaremos de considerar ciertas modalidades asistencialistas dentro del ámbito cooperativo.

Sin embargo, la intención de señalar esta diferencia estriba en que la cooperación internacional de los gobiernos locales si bien puede ser estudiada a partir de cualquiera de estos enfoques y que éstos han contribuido al diseño de relaciones de cooperación tanto asistenciales como recíprocas, es en las segundas que el protagonismo local es más evidente.

Si bien la cooperación internacional en sus inicios consistió en una acción reservada a los Estados-nacionales, la actividad internacional de los gobiernos locales comenzó a gestarse desde principios del siglo XX, de manera poco perceptible y hasta cierto punto anticipada a las relaciones de cooperación internacional tradicional que se originaron en la postguerra y posteriormente de manera paralela a ésta.

A su vez, las relaciones de cooperación entre entidades locales cobraron fuerza en el último cuarto del siglo XX en modalidades, enfoques y finalidades diversas, con el antecedente de las relaciones asistenciales de principios de siglo.

La cooperación internacional de los gobiernos locales desde un enfoque estricto o no asistencial se explica como una relación directa y novedosa en la que estos gobiernos son considerados los actores protagónicos y se vinculan para fines de desarrollo local con sus homólogos de cualquier parte del mundo; mientras que en el enfoque genérico, se incluye la participación de organismos financieros, de desarrollo y ONG's internacionales en las relaciones de cooperación y ayuda. Dichas relaciones pueden estar enmarcadas en la Constitución General del Estado o bien en las leyes y reglamentos del país, en las cuales se señale el ámbito de acción de los gobiernos locales en materia de cooperación de los gobiernos locales, a la cual también se le ha llamado cooperación descentralizada.

La irrupción de los gobiernos subnacionales y locales en la esfera internacional, comenzó a gestarse como una acción paralela al establecimiento de los mecanismos de AOD y Cooperación Internacional tradicional. En el siglo XX, se presentaron varios momentos en la política internacional, que incrementaron y posibilitaron la visibilidad del papel de los gobiernos locales en los ámbitos nacional e internacional.

La participación de las municipalidades europeas en el entorno internacional data de 1913, cuando se generó una importante presencia internacional local con la "*Internacional Union of Local Authorities (IULA)*" como la primera organización de poderes locales que logró que en un foro internacional (Congreso de Amsterdam, reconocido por la Asamblea de la

Sociedad de las Naciones en 1924) se validarán las relaciones directas entre municipalidades de diversos países como una nueva forma de cooperación.”³⁵

La visibilidad de las municipalidades europeas a inicios del siglo XX, revela que éstas buscaban posicionarse internacionalmente en términos políticos y económicos con miras a diseñar sus propias estrategias de desarrollo local a través de la cooperación internacional.

Asimismo, en los años de la segunda posguerra mundial durante los trabajos de reconstrucción física y económica de los países desarrollados, las ciudades y municipalidades europeas encontraron el momento oportuno de vincularse con sus homólogas y lograr estrechar lazos de amistad, mutuo conocimiento e integración de Estados no aliados durante las guerras mundiales, recurriendo a la creación de una figura que comprendiera estas vinculaciones, es decir, los Hermanamientos de Ciudades.

A partir de este momento, se dio lugar a la creación de otras asociaciones y organizaciones regionales e internacionales de gobiernos locales, tales como “la Unión Internacional de Alcaldes en 1948, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 1951, la Federación Mundial de Ciudades Unidas en 1957, y la Conferencia Permanente de Poderes Locales en 1961,”³⁶ entre otras.

En América Latina acontecieron una serie de eventos internacionales que dieron cuenta de la importancia de reconocer a las entidades locales no sólo como administraciones locales sino también como gobiernos locales que deben gozar de autonomía política y autosuficiencia económica. Entre esos acontecimientos podemos encontrar: el Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Panamá en 1956, el Congreso Interamericano de Río de Janeiro en 1958, y en concordancia con esos temas en Europa se celebró el Congreso de Bruselas de 1963³⁷

³⁵ El dato fue tomado de Ponce Adame Adelaida Esther. *La participación de los municipios mexicanos en la cooperación internacional de cara al tercer milenio*. Tesis para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México D.F. 2003. p.99.

³⁶ *Ibidem*, p.101.

³⁷ Gámiz Parral Máximo. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 366.

En los años setenta destaca la presencia de los gobiernos locales en las relaciones de cooperación internacional, a lo cual se suma la participación de los organismos internacionales financieros, de desarrollo humano y capacitación técnica en el diseño de proyectos regionales y locales. Con la organización de foros y congresos internacionales se develó la figura de los gobiernos locales a nivel mundial, a través de modalidades distintas de contacto internacional, entre ellas la cooperación municipal internacional.

La aparición de los gobiernos municipales en la esfera internacional dio lugar a relaciones con fines cooperativos de gran auge desde los años ochenta hasta nuestros días. Siendo destacable la participación de los gobiernos locales en una nueva modalidad de cooperación: la Cooperación Municipal Internacional de la cual se reconoce como el mecanismo más antiguo, a los Hermanamientos de Ciudades.

Hermanamientos de Ciudades

Los Hermanamientos de Ciudades han sido considerados el mecanismo tradicional de las relaciones de cooperación municipal internacional. Si bien, desde 1913 ya se hablaba de relaciones directas entre municipalidades, el término Hermanamiento de Ciudades comenzó a usarse después de la Segunda Guerra Mundial. Respecto a ello, se tiene como dato de la primera relación directa entre dos ciudades a Orleáns que se hermanó con Dundee en Gran Bretaña en 1946, tratándose de una relación de amistad entre ciudades del mismo país. Poco tiempo después, en 1950 Montbéliard y Ludwisbourg sellaron el primer hermanamiento franco-alemán.³⁸

Podría decirse que la palabra hermanamiento comenzó a usarse sin haberla definido previamente (misma situación que ocurre con el fenómeno de la cooperación municipal internacional que también se ha llamado cooperación descentralizada) un ejemplo de las primeras acciones que buscaban hermanar a ciudades del mundo a través de relaciones culturales lo constituye “la Asociación del Mundo Bilingüe, fundada por Jean-Marie Bressand en 1951, que propone la educación bilingüe como un elemento de

³⁸ “Dès 1946 de premières relations de ville à ville s'établissent: Orléans se jumelle avec Dundee, en Grande-Bretagne. En 1950, Montbéliard et Ludwisbourg scellent le premier jumelage franco-allemand” Cités Unies France. “Du jumelage à la coopération décentralisée.” en línea <http://www.cites-unies-france.org>. Consultado el 20 de diciembre de 2006.

comprensión entre los pueblos y vector de países.”³⁹De esta forma, los hermanamientos culturales encuentran su primer antecedente.

En los años sesenta, en el continente americano, el gobierno de Estados Unidos desarrolló una estrategia de vinculación cultural y alineación política de ciudades del mundo con ciudades estadounidenses, a través de la iniciativa *people-to-people* del Presidente estadounidense Dwight Eisenhower⁴⁰ y la creación de la figura de *sister cities*, destaca el caso de las entidades federativas y ciudades mexicanas que comenzaron a hermanarse con ciudades estadounidenses. Con respecto a ello, la primera reunión mundial del programa *people-to-people* se realizó en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco del 28 al 31 de octubre de 1964. Asimismo el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México se conformó el 22 de septiembre de 1961.⁴¹

Por otra parte, el reconocimiento de la capacidad local para incursionar internacionalmente se manifestó a través de diversas declaraciones, entre ellas: la Carta Europea de Libertades Municipales firmada en Versalles en 1953 impulsada por Naciones Unidas; la Carta Europea de Autonomía Local de 1985; la Carta Urbana Europea aprobada por el Consejo de Europa en 1993; el proyecto de Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo en 1998 que toma como su antecedente la Carta de 1953, y finalmente, la Carta Europea de salvaguarda de los Derechos en la Ciudad firmada por más de 200 ciudades europeas en Saint Denis, Francia, el año 2000.⁴² La intención de estas declaraciones ha sido enfatizar en la necesidad de gobiernos descentralizados y autónomos capaces de asumir competencias de intercambio y cooperación a nivel mundial.

A finales de los setenta, los hermanamientos tomaron una orientación distinta a la que se manejó en los años de la posguerra (integración cultural y paz mundial) hacia acciones tendientes a mejorar las condiciones de las ciudades (no sólo europeas, ni exclusivas de países desarrollados) en

³⁹ *Ibidem.* p.2

⁴⁰ History of Sister Cities International. <http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/history>

⁴¹ Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) del estado del Colima. Marzo, 2007, p.2

⁴² Pisarello Gerardo y Sebastián Tedeschi. “Transformar la ciudad en un mundo global” Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Agosto, 2005.

diferentes temáticas, tales como: problemas de tipo administrativo, sociales y económicos sujetándose al ámbito de sus competencias.

Las ciudades francesas son consideradas pioneras en el establecimiento de los “hermanamientos-cooperación”. Con el apoyo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y el Comité Nacional de Hermanamiento Francés, comenzaron a formalizarse relaciones de cooperación como una expresión de solidaridad Norte-Norte y más tarde Norte-Sur⁴³ ante la emergencia de los países subdesarrollados en la escena internacional. Los hermanamientos representaron una forma de unir a las administraciones locales de países industrializados con las de los países en vías de desarrollo.⁴⁴

Por su parte, la ONU ha apoyado en la participación de las instancias locales en el entorno mundial, a través de las resoluciones que desde 1964 ha venido emitiendo y otorgando el reconocimiento mundial a la figura de hermanamientos de ciudades. Al respecto, la resolución 1028 de la ONU de ese mismo año, reconoció al hermanamiento como un instrumento de entendimiento entre los pueblos. A su vez, en su resolución 2058 se involucró a la UNESCO en el fomento de los hermanamientos de ciudades, y finalmente, en la resolución 2861 de 1971, se les consideró relaciones complementarias a la cooperación interestatal.⁴⁵

Finalmente, destaca la participación local en congresos y foros internacionales organizados por autoridades regionales, locales y Estados-nación. Lo que ha dado lugar a la creación de modalidades distintas de

⁴³ Con ello lo que se quiere hacer notar es que en sus inicios la cooperación internacional se gestó como una acción Norte-Norte es decir entre países, regiones y ciudades que por las condiciones de la Segunda Guerra Mundial habían quedado devastados y que lo único que necesitaban era ser receptores de transferencias financieras para reactivar su economía y recuperar sus niveles de bienestar social, a esta acción se le ha denominado cooperación Norte-Norte, mientras que la cooperación Norte-Sur inicio décadas después y utilizó la misma lógica de trasferencias financieras sólo que en este caso los países pobres no pudieron aprovecharlo de la mejor manera debido, entre otras razones, a las asimetrías de desarrollo económico y social existentes en relación con los países donantes, así como por sus condiciones de falta de infraestructura económica, inestabilidad política y altos niveles de corrupción y finalmente porque se trataba de una ayuda condicionada o ligada a las “recomendaciones” del donante.

⁴⁴ Cités Unies France, “Du jumelage à la coopération décentralisée”, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁵ Zapata Garesché, Eugene D., *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Diputación de Barcelona. Observatorio de Cooperación Descentralizada, Vol. I, 2007, pp.42-43.

cooperación diferentes a los hermanamientos de Ciudades que han dejado de ser la única forma de cooperación internacional municipal existente, en el siglo XXI.

Cooperación Descentralizada

En la década de los ochenta, la presencia internacional de los gobiernos locales destacó por la organización de dos conferencias trascendentales, precedentes de una nueva modalidad de cooperación internacional: la cooperación descentralizada, estas fueron “la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación para el desarrollo de 1983 y la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo en Colonia, Alemania en 1985.”⁴⁶

En 1984, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa hace un llamado a las administraciones locales y regionales europeas a contribuir a la ayuda al desarrollo⁴⁷

Por otra parte, la Conferencia en Alemania, denominada “Llamamiento de Colonia” resulta un documento de vital importancia para la cooperación municipal internacional, ya que a partir de ese momento, se incorporaron como agentes de cooperación tanto a los gobiernos locales como a las ONG’s y cualquier otra forma de organización de la sociedad que buscará apoyar en el mejoramiento de las condiciones de pobreza y desigualdad de los municipios, provincias, comunidades y regiones del mundo, para tal efecto, se crea la Red europea de Ciudades y Desarrollo, con la cual se pretende difundir una conciencia global sobre las realidades y problemas locales, buscando generar relaciones norte-sur más justas.⁴⁸

Asimismo, en dicho documento se hace alusión a los hermanamientos de ciudades como una forma de cooperación descentralizada propia de los años noventa, sin ser la única.

⁴⁶ Guía sobre Cooperación Descentralizada. Confederación de Fondos y Solidaridad, Madrid, p.28. en línea: <http://www.confederacionfondos.org/> Consultado el 3 de abril de 2007.

⁴⁷ *Manual de Corporaciones locales y Cooperación al Desarrollo*. Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo. (FELCODE). Comunidad Autónoma de Extremadura, España, 2005, p. 10.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 11.

El uso del término cooperación descentralizada es una aportación europea al mundo de la cooperación internacional al desarrollo de los años ochenta, se trata de una nueva forma de cooperar que privilegia el protagonismo de los gobiernos subnacionales y locales en el ámbito internacional como nuevos actores que *de facto* pueden representar sus intereses en el exterior y buscar acceder a fuentes de financiamiento internacionales.

La trascendencia del movimiento municipalista en el mundo ha sido posible por la labor de las distintas organizaciones y asociaciones internacionales de gobiernos locales tales como: la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y la Red Latinoamericana de Asociaciones Nacionales de Municipalidades, entre otras.

En 1994, el movimiento del 0.7%⁴⁹ llevado a cabo por administraciones locales y regiones de España, reclamaba a los países desarrollados que cumplieran con este porcentaje de su producto interno bruto (PIB) para acciones y programas de ayuda al desarrollo; esto representa también un antecedente de las relaciones de cooperación actuales y la exigencia de los ciudadanos organizados hacia sus gobiernos para incorporarse a una política de cooperación al desarrollo con homólogos de cualquier parte del mundo, buscando reducir las asimetrías de desarrollo existentes.

Asimismo, la presencia internacional de los gobiernos locales también ha sido posible gracias a los espacios de interlocución que Naciones Unidas propició en la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, en ésta se hizo explícita la

⁴⁹ Con la incorporación de España y Portugal a los países de la Unión Europea en 1986, gobiernos subnacionales y locales españoles comenzaron a desarrollar iniciativas de solidaridad con gobiernos regionales y locales del Sur. Al inicio de esa década un grupo de entidades coordinadas por Justicia y Paz impulsaron una campaña ciudadana en la que se busco recoger firmas para pedir que el Estado español cumpliera con la recomendación de la Organización de Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su Producto Interior Bruto a la cooperación al desarrollo. Y a pesar de que el objetivo no se consiguió, la movilización ciudadana realizada permitió una sensibilización sobre las asimetrías de desarrollo existentes entre países, regiones y municipios. Actualmente algunos gobiernos subnacionales y locales de España destinan 0.7% de su producto interno bruto a proyectos de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo. Para mayor referencia sobre la cooperación española al desarrollo se puede consultar: Guía sobre la Cooperación Descentralizada de la Confederación de Fondos del Cooperación y Solidaridad. Barcelona. Julio 2001.

necesaria participación local en la solución a los graves problemas ambientales. Posteriormente en 1996, durante la segunda Cumbre Hábitat se enfatizó en los retos de la urbanización mundial en las ciudades y con ello, la necesidad de reconocer la trascendencia del gobierno local en la solución de los problemas globales.

A partir de esta Cumbre se inician los trabajos del proyecto de Carta Mundial de la Autonomía Local y la Agenda Local 21. De igual manera, es destacable la celebración de la Primera Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (AMCAL) en ese mismo año.

De la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, denominada también Cumbre de las Ciudades, celebrada en Estambul en junio de 1996, destaca el reconocimiento de las ciudades como actores políticos internacionales a través de la firma del Memorandum de entendimiento entre Hábitat y la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades locales (CAMCAL) a partir del cual acordaron cooperar en el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local, promoviendo el intercambio de experiencias internacionales entre gobiernos locales.

En 1997 se creó la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades locales (CAMCAL) ante la ONU, la cual buscó pertenecer al Consejo ONU-Hábitat, sin embargo, esta petición les fue negada. Posteriormente en el año 2000, se constituyó el Comité Consultivo de Autoridades locales o *United Nations Advisory Committee on Local Authorities* (UNACLA) fungiendo como el interlocutor formal de los gobiernos locales del mundo ante la ONU.⁵⁰ La presidencia de CAMCAL es rotatoria a las asociaciones internacionales de gobiernos locales, en los noventa la IULA fue quien la presidió; mientras que, a partir del año 2000 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (conformada de la fusión entre IULA y FLACMA) es quien se encuentra al frente de la Coordinación.

En síntesis, la preocupación constante en los acontecimientos ya mencionados es la necesidad del reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales, con lo cual se abrirían cauces hacia la posibilidad llevar a cabo relaciones de cooperación descentralizada.

⁵⁰ Zapata Garesché, *op. cit.*, p.43.

La cooperación descentralizada comenzó a ser una preocupación internacional en los años noventa. En los países europeos se organizaron foros de los que derivaron declaratorias y convenios de diversa índole, por ejemplo la Conferencia sobre Independencia y Solidaridad celebrada en Madrid en 1988⁵¹ la cual recomendaba impulsar la cooperación descentralizada. Asimismo, la Unión Europea destaca por impulsar como parte de su política de cooperación al desarrollo y del principio de “equidad compensadora”⁵² (entre países desarrollados y subdesarrollados) a la cooperación descentralizada para el desarrollo, haciendo señalamientos expresos en la IV Convención de Lomé de 1989.⁵³ En ese mismo año la Comisión de las Comunidades Europeas abrió la línea presupuestaria específica B7-6430⁵⁴ dedicada al financiamiento de proyectos de cooperación descentralizada.

Lo destacable del Convenio derivado de Lomé IV, es que, además de los aspectos de cooperación comercial, incorporó los principios de “a) igualdad jurídica de los socios para determinar el desarrollo de sus economías y sus sociedades, b) añadiendo a otros actores de la cooperación además de los gobiernos nacionales: a las autoridades públicas locales, el sector privado y la sociedad civil; y c) favoreció el diálogo y cumplimiento de los compromisos adquiridos.”⁵⁵

Es decir, la Unión Europea puntualiza con estos principios su política de cooperación al desarrollo con los países de África-Caribe y Pacífico, no sólo en aspectos de orden comercial, sino también político y social, e incluye como actores de la cooperación internacional a los gobiernos locales y la sociedad civil, con lo cual se reconoce como un nuevo mecanismo de cooperación municipal internacional distinto a los hermanamientos de ciudades.

⁵¹ Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op. cit.*, p.28

⁵² Mariño Menéndez Fernando y Carlos Fernández Liesa. “El Desarrollo y la Cooperación Internacional”, Instituto de Estudios Internacionales Europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III de Madrid, 1997, pp. 41-43.

⁵³ Lomé IV entró en vigor el 1 de marzo de 1990, con una vigencia de 10 años y una revisión a los cinco años de su inicio, del protocolo financiero que lo acompañaba. Su fundamento jurídico se encuentra en el Artículo 310 (238) del Tratado CE. A esta Convención anteceden otras tres: Lomé I, 1975-1979, Lomé II, 1979-1985 y Lomé III, 1985-1990. A partir del año 2000, Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonou, que conserva los principios de la Convención que le precedió.

⁵⁴ Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op. cit.*, p.28.

⁵⁵ Observatori de Política Exterior Europea. Working Paper n. 3 Octubre. 2001. en línea: http://selene.uab.es/cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp032001.html consultado el 15 de abril de 2007.

Con respecto a las primeras relaciones de cooperación descentralizada de la Unión Europea con los países de África Caribe y Pacífico, destaca la tendencia asistencial o de cooperación internacional en sentido genérico, es decir, relaciones de cooperación caracterizadas por su unilateralidad respecto al diseño y financiamiento de los proyectos que pese a incorporar a los diversos actores locales además de los poderes públicos, no abandona su carácter asistencialista. El modelo de cooperación descentralizada que más tarde plantea la UE tiene la virtud de colocar a los agentes locales como los responsables directos de proyectos y programas de impacto local que son financiados y cofinanciados por ella.

El reconocimiento jurídico de la cooperación descentralizada se encuentra contenido en el Reglamento 1659/98 del Consejo de las Comunidades Europeas, en el que se menciona:

La cooperación descentralizada constituye una nueva aportación al desarrollo que coloca a los actores [locales] en el centro de la práctica y persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables⁵⁶

En 1992, la cooperación descentralizada impulsada por la Unión Europea se extiende hacia América Latina y Asia (ALA)⁵⁷ quedando asentado en el Reglamento (CEE) no 443/92 del Consejo, del 25 de febrero de 1992.

La cooperación descentralizada se ha concretado a través de programas auspiciados por la Unión Europea que han buscado propiciar sinergias entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, tal es el caso del Programa URB-AL, del cual haremos referencia en otro apartado.

Desde décadas atrás, la Comunidad de Estados Europeos había establecido con América Latina su política de cooperación de tipo asistencialista en los años sesenta y setenta bajo la forma de ayuda

⁵⁶ Règlement (CE) No 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée. « considérant que la coopération décentralisée constitue une nouvelle approche de développement qui place les acteurs au centre de la mise en œuvre et poursuit donc le double objectif d'adapter les opérations aux besoins et de rendre les opérations viables ».

⁵⁷ Sota Ramos Javier. "El enfoque de cooperación descentralizada en la política de desarrollo de la Unión Europea." en *Nuevas perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Universidad del Mar Menor, Los Alcázares (Murcia), 24- 28 de septiembre 2001. Madrid. p.3.

humanitaria. Después, a mediados de los setenta enfocada al intercambio comercial y económico; y finalmente en los años noventa, los acuerdos de cooperación se sustentaron en los principios democráticos, de respeto a los derechos humanos y ampliación de las posibilidades de cooperación al desarrollo.⁵⁸

En la década de los noventa, conferencias, foros y declaraciones incorporaron a los gobiernos locales en un espectro de cooperación, que aportó a las relaciones entre Estados una vinculación más estrecha con otros países a través de la libre expresión de las necesidades de cooperación entre gobiernos no centrales, con la intención de incidir de manera positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos de cualquier parte del mundo.

Entre las actividades de integración y cooperación (en un sentido genérico) de las comunidades, regiones y municipalidades del mundo, destacan “la Conferencia Internacional Sur-Norte, que tuvo lugar en Bulawayo (Zimbabwe) en 1990, con participación de poderes locales y ONG’s de 25 países, en donde se acordó el Llamamiento de Bulawayo, que enfatiza el papel que deben jugar las instituciones locales en las relaciones Sur-Sur y Sur-Norte.”⁵⁹

Son destacables los esfuerzos de integración de las comunidades locales de los años noventa, enfocados a promover el desarrollo local sostenible, es decir, la conjunción de variables sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales como parte de un todo que deben integrarse en el proceso de cooperación municipal internacional.

En este sentido, “la Carta de Berlín de 1992, que derivó de la Conferencia celebrada en dicha ciudad, bajo el título de *Iniciativas locales para un desarrollo sostenible*, con la participación de ONG’s, autoridades locales y movimientos sociales de 53 países, expresa la preocupación de concientización de los gobiernos locales y demás entes locales (ONG’s, sindicatos, universidades, grupos religiosos, etc.) Con respecto al desarrollo local sostenible y los exhorta a mantener la “democracia, la justicia, equidad, tolerancia y acción conjunta”⁶⁰ como parte los esfuerzos cooperativos en el ámbito local.

⁵⁸ Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op.cit.* p. 29.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Ibidem*, p.28.

En ese mismo año, en la Cumbre de Río de Janeiro (1992) se creó la Agenda Local 21, en la que se expresa la preocupación por la (sic) sostenibilidad y el desarrollo como parte de una misma estrategia. Esta Agenda, enfatiza en la necesidad de los gobiernos locales de emprender acciones en beneficio de su comunidad con una clara orientación a la sostenibilidad.

En esa misma década, desde las ciudades se impulsaron políticas públicas bajo un enfoque de desarrollo sostenible. Al respecto, el 24 de mayo de 1994, se llevó a cabo en Dinamarca la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. De ésta resultó la Carta de Aalborg, en la que se expresó el compromiso del gobierno de la ciudad por promover el desarrollo sostenible a través del diseño de políticas locales de tipo social, económico y ambiental. En concordancia con esta declaratoria, se emprendió una Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles con una duración de dos años.

De igual manera, destacan eventos internacionales como el XXXII Congreso Mundial de la IULA de 1995, con el tema: “Un mundo de ayuntamientos: el camino local hacia la innovación en la cooperación internacional municipal.” En éste se hizo mención sobre la situación, tendencias y principales retos de la cooperación internacional de los gobiernos locales.

La organización y participación de los gobiernos locales en foros y congresos internacionales, refleja madurez política y democrática de las instancias locales consolidada a partir del apoyo de los gobiernos nacionales que reconocen no ser las únicas instancias de cooperación.

Al año siguiente se celebró una Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, en Portugal del 6 al 8 de Octubre de 1996. De la que se concluyó la Carta de Lisboa, en la que se mencionó la importancia de hacer cumplir los principios de sostenibilidad de la Agenda Local 21 y de la II Cumbre Hábitat en Estambul, Turquía.

En el año 2000 se llevó a cabo la Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles de la que derivó la Declaración de Hannover, en la que los representantes municipales (de países desarrollados) se comprometieron a trabajar por la satisfacción de las necesidades de sus gobernados y apoyar a las ciudades del Sur en sus problemas locales; y a su vez, exhortar a los gobiernos nacionales a promover la descentralización política, administrativa

y financiera de sus gobiernos locales, a fin de que estos últimos puedan diseñar y aplicar políticas públicas locales con vastas posibilidades de impactar en su localidad y ser replicables en otras ciudades.

En 2004 se realizó la Conferencia de Aalborg+10: “Inspiración para el futuro.” De la cual derivó el documento Aalborg+10, en el que se promovió la democracia participativa, rendición de cuentas, participación ciudadana en las acciones de los gobiernos locales, aplicación de políticas tendientes a la sostenibilidad local y calidad de vida del ciudadano.

De igual manera, son trascendentales las dos conferencias llevadas a cabo por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, en Montevideo en marzo de 2006 y la segunda en Guatemala en mayo de 2007. En la primera conferencia, el tema central fue la situación actual de la cooperación descentralizada pública y sus diferentes modalidades; mientras que, en la segunda, los trabajos se orientaron al análisis de la utilidad, especificidad y valor añadido de la cooperación descentralizada, el papel del gobierno local como promotor de su desarrollo, el diseño de los programas y proyectos de cooperación descentralizada como resultado de la construcción de una estrategia de acción internacional (que integra las diferentes posibilidades de vinculación con el exterior) y que no necesariamente se enfoca a temas de índole cooperativo.

Destaca también el comunicado de Comisión Europea al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones el 25 de enero de 2006, denominado: Programa temático Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo. De este programa un 15 % de los fondos son asignados de manera directa a los gobiernos locales.

Sin duda alguna, la resolución más importante que ha emitido el Parlamento Europeo ha sido la del 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235 INI) conocida también como el “Informe Schapira” en este documento se insta a la Comisión a considerar en futuros textos legislativos a las autoridades locales y asociaciones de gobiernos locales como “socios políticos” de la Unión Europea y dotados de las capacidades para acceder a financiamientos directos de la Comisión.⁶¹ Ello representa avances muy importantes hacia un futuro reconocimiento jurídico internacional de los gobiernos subnacionales y locales como sujetos de

⁶¹ Al respecto consultar: <http://www.pierre-schapira.fr>

derecho internacional público, facultados por ley, para que puedan establecer un diálogo multinivel con gobiernos nacionales, supranacionales, organismos internacionales, asociaciones nacionales e internacionales de gobiernos intermedios, locales y ONG's. Asimismo, garantizar su acceso a cofinanciamientos internacionales para la ejecución de programas y proyectos para el desarrollo local.

Por último, en octubre de 2007, se llevó a cabo en la ciudad de Valparaíso, Chile el II Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales; en éste se hizo mención de la importancia de fortalecer la democracia local, así como la autonomía política y financiera, promover la cohesión social entre poderes públicos locales, sociedad civil y sector privado a fin de vincular acciones de cooperación descentralizada con el diseño y ejecución de políticas públicas locales, crear una agenda local del municipio iberoamericano, construir un sistema de concertación y diálogo de y para los gobiernos locales a través de espacios como el foro, entre otras acciones.

A partir de los argumentos anteriores, es claro que las tendencias actuales de cooperación internacional de los gobiernos locales se están desarrollando a la par del proceso de concientización mundial, respecto de las asimetrías de desarrollo existentes entre los países, sus regiones y municipalidades. Con referencia a ello influyen tanto los procesos al interior de los gobiernos nacionales: descentralización administrativa y reconocimiento de la autonomía política local, como los externos: interdependencia global, que colocan a los actores locales como autoridades competentes en su ámbito territorial y en el exterior como instancias decisoras respecto a la pertinencia de recurrir o no a las experiencias en gestión de los asuntos públicos de los gobiernos locales de cualquier parte del mundo, o bien de la cooperación descentralizada a fin de llevar a cabo iniciativas y proyectos tendientes al desarrollo local.

Después de haber realizado este breve recorrido histórico partiendo de la cooperación internacional “tradicional” hasta la cooperación internacional de los gobiernos locales como su tendencia más reciente, acerca de esta última se han generado expectativas importantes por tratarse de una práctica que desde el espacio local ha logrado trascender a nivel global o mundial.

Se puede decir que, si bien, los hermanamientos han sido considerados el mecanismo tradicional de intercambios entre gobiernos locales del siglo

XX; la globalización condujo a los gobiernos locales hacia la inserción en un nuevo esquema: las relaciones de cooperación descentralizada.

Actualmente, los hermanamientos son considerados uno de los instrumentos de cooperación descentralizada, motivo por el cual han tenido que superar el esquema tradicional de intercambios culturales y protocolarios a relaciones de cooperación basadas en la reciprocidad, el intercambio de experiencias y el beneficio mutuo.

De los vínculos que los gobiernos subnacionales y locales establecen con entidades homólogas de cualquier parte del mundo, o bien con organismos internacionales y, agencias de cooperación de los países, debe derivar siempre algún impacto positivo en las localidades y regiones, el cual debe ser evaluado no sólo a nivel local, sino también como parte de la experiencia internacional.

Es necesario tomar en cuenta que cuando un gobierno local se asume como parte del contexto global, éste debe contar con voluntad política y legitimidad social, debido a que en temas de cooperación internacional municipal no sólo se involucran compromisos morales de parte del gobierno local, sino también recursos públicos en acciones que sobrepasan el espacio territorial local, por lo que estas acciones deben mostrar a la comunidad su valía cualitativa y cuantitativa a través de beneficios tangibles e intangibles.

A su vez, asumir compromisos internacionales como unidad local, implica responsabilidad en el diseño y cumplimiento de una estrategia de relaciones externas y, a partir de ello, reeditar beneficios a su comunidad a partir de las aportaciones que la experiencia internacional les da.

Especialistas en cooperación internacional de gobiernos locales como Eugene D. Zapata Garesché, consideran que la apertura a la participación de los gobiernos locales en el ámbito internacional presenta el reto de construcción de una estrategia de dirección de la acción exterior local, es decir, de la orientación o enfoque que se quiera dar a estas actividades.

En suma, las actividades externas de los gobiernos locales, sobre todo las de tipo cooperativo, deben basarse en la reciprocidad y el intercambio de experiencias para beneficio mutuo, la partes deben convencerse de que pueden aportar algo a la relación cooperativa que establecen y que no siempre debe ser en el mismo sentido, sino a partir de sus condiciones y posibilidades humanas, materiales y financieras.

En lo que respecta a la práctica de relaciones de cooperación descentralizada, ésta ha logrado superar los enfoques tradicionales de cooperación asistencial entre homólogos locales, privilegiando acciones de beneficio mutuo y aportación a la experiencia internacional. En el siguiente apartado profundizaré en el estudio de la cooperación descentralizada, considerada como el mecanismo de acción local más efectivo entre las comunidades locales del siglo XXI.

CAPÍTULO II

Cooperación Oficial Descentralizada Local¹

II.1 Revisión de las diferentes denominaciones de las relaciones con el exterior de los gobiernos subnacionales y locales.

Actualmente, las decisiones de los Estados-nación en política exterior se encuentran cada vez más interconectadas con la vida al interior de cada uno. Es destacable la postura de los gobiernos subnacionales y locales que han pasado de espectadores a actores en el ámbito internacional, buscando proteger sus intereses en relación con las decisiones pactadas entre Estados-nación. La irrupción de estos gobiernos en el ámbito internacional ha sido resultado de causas y motivaciones tanto nacionales como externas originando una interdependencia global, regional y local.

Entre los gobiernos subnacionales y locales se han generado expectativas en la configuración de sus relaciones con homólogos del exterior, sobre todo, en relación con los beneficios que éstas representan para la gestión de los asuntos públicos. La intención de estos gobiernos de mirar hacia el exterior se ha convertido en acciones concretas que han conducido a

¹ Comúnmente suele denominarse a la actividad cooperativa entre gobiernos locales como Cooperación Descentralizada, sin embargo, en esta investigación se pretende denominar a este fenómeno con un término lo suficientemente claro, considerando las recomendaciones de especialistas en el tema como el Dr. Leonardo Díaz Abraham que la ha denominado Cooperación Oficial Descentralizada, y; a la cual para agregarle mayor especificidad la denominaremos Cooperación Oficial Descentralizada “Local” (CODL) haciendo referencia exclusivamente a la actividad cooperativa que realizan los gobiernos locales o municipales. Cabe mencionar que en el desarrollo de los antecedentes de estas actividades, es necesario referirse a ésta como cooperación descentralizada la cual incluye tanto a las actividades de los gobiernos subnacionales como de los locales. La diferenciación que se pretende hacer cuando hablamos de CODL es resultado de una apreciación propia debido a que hasta ahora no se ha desarrollado un concepto exclusivo para referirse a la actividad cooperativa internacional de gobiernos locales o municipales.

los Estados-nacionales hacia la reorganización de su vida interior en lo referente a la distribución de su poder político y de competencias administrativas hacia los gobiernos subnacionales y locales.

Hasta ahora no se ha logrado establecer un término único que comprenda al conjunto de actividades internacionales de los gobiernos locales, ni particularmente, en lo referente a las relaciones de cooperación descentralizada. Contrario a ello, existen diversas denominaciones entre las cuales destacan: paradiplomacia, diplomacia federativa, acción exterior de gobiernos no centrales (AGNC)², actividad internacional de los gobiernos locales y cooperación descentralizada. Si bien no son éstos los únicos términos³ en la presente investigación sólo se considerarán los anteriores debido a que el objeto de estudio es la actividad cooperativa internacional de los gobiernos locales mexicanos; los cuales han ocupado dicha terminología indistintamente (al igual que las entidades federativas). Lo que se busca a partir de la explicación de dichos términos, es proponer uno centrado específicamente en las actividades con fines cooperativos y evitar hacer usos incorrectos o generar ambigüedades.

Dado que la actividad internacional de los gobiernos locales constituye un fenómeno reciente y lo es aún más en lo referente a su enfoque de cooperativo; al finalizar el capítulo se podrán identificar con claridad las diferentes modalidades de cooperación descentralizada que han sido practicadas por las entidades locales del mundo.

Por último es necesario hacer la anotación de que en esta investigación sólo se está estudiando un segmento de las relaciones externas de los gobiernos locales, es decir, la cooperación descentralizada que comprende una de entre las posibilidades de relación directa entre gobiernos locales.

² El uso del término gobiernos no centrales (GNC) que también son llamados gobiernos regionales, corresponde a la terminología usada por Brian Hocking. Se entiende por GNC a los gobiernos de niveles intermedios o gobiernos subnacionales, aunque; en ciertos casos, comprende también a los gobiernos locales. Cabe mencionar que en esta investigación se enfatiza en diferenciar a los gobiernos subnacionales de los locales.

³ Otras denominaciones son: diplomacia multinivel, diplomacia plurinacional, relaciones transfederadas, relaciones extra-fronteras, relaciones trans-soberanía, proyección exterior de los gobiernos locales, presencia internacional de los gobiernos no centrales, relaciones internacionales de los gobiernos locales, política exterior de los gobiernos locales, entre otras.

La revisión de los términos utilizados permitirá dejar claro que algunos de ellos contienen una variedad de actividades y acciones (entre ellas las de tipo cooperativo) y es necesario conocer sus características para evitar atribuirles cualidades que no tienen o hacer uso incorrecto de ellos al identificarlos como sinónimos.

Paradiplomacia

El término paradiplomacia comenzó a usarse a mediados de la década de los ochenta y se define como las actividades de alcance internacional de los gobiernos no centrales⁴ que son motivadas por intereses y fines diversos, pero que, están limitadas al ámbito de las competencias establecidas por las leyes nacionales.

Asimismo, paradiplomacia se refiere a las actividades paralelas a la Diplomacia de los Estados-nacionales, es decir que, de las líneas directrices de la política exterior nacional derivan las acciones de paradiplomacia que se encuentran circunscritas a los ámbitos de competencia de los gobiernos subnacionales y locales, es decir, se enfocan a los asuntos de la baja política (*low politics*) entre los cuales se consideran: economía local, disposición de residuos sólidos, tecnologías limpias, cultura, pobreza urbana, violencia intrafamiliar, promoción del turismo local, salud reproductiva, entre otros asuntos que no llegan al nivel de la alta política (*high politics*). Dicho de otra forma se trata de relaciones inter-subnacionales e inter-municipales que dejan fuera los asuntos de la alta política: seguridad nacional, diplomacia estratégica, paz y guerra.

De acuerdo con los trabajos de Francisco Aldecoa la paradiplomacia hace referencia a “un proceso íntimamente ligado a la transformación del Estado como gestor y actor exclusivo de las relaciones internacionales.”⁵

⁴ Se entiende por gobiernos no centrales (GNC) a las organizaciones territoriales, políticas y administrativas que forman parte de la organización al interior del gobierno del Estado-nacional tanto en niveles intermedios como de base, es decir, los gobiernos subnacionales o entidades federativas, entidades federadas comunidades autónomas, departamentos, provincias, länders y los gobiernos de base, es decir, las municipalidades o gobiernos locales.

⁵ Aldecoa Luzarraga, Francisco, “La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones” en Sergio Rodríguez Gelfenstein. (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Miguel Ángel Porrúa. 2006, p.56.

Dando lugar al desarrollo de relaciones externas de las regiones, entes subnacionales y municipios.

El término paradiplomacia se ha ocupado para designar a las relaciones externas de gobiernos no centrales o regionales. Ivo Duchacek las identifica como relaciones inter-regionales directas e indirectas que pueden variar en cuanto a la forma, intensidad, frecuencia y metas; esto debido a que los intereses y necesidades de los gobiernos a pesar de llegar a ser distintos entre sí, buscan equiparse internacionalmente a través de acciones de paradiplomacia.⁶

Debido a que las relaciones de paradiplomacia comúnmente involucran a las relaciones externas de las regiones, esto nos lleva necesariamente a definir qué se entiende por región. Desde el punto de vista de la planeación del desarrollo regional en nuestro país, por región se entiende a la demarcación territorial que abarca a una o más entidades federativas con ciertas características⁷ mientras que en el caso de los gobiernos municipales se aplica el término micro-regiones, y, éstas corresponden a territorios que comprenden a más de un municipio y se caracterizan por su alto grado de marginación.

Para el mundo europeo, una región puede agrupar a un conjunto de países con elementos comunes, por mencionar algunos ejemplos tenemos: la región latinoamericana, mediterránea y asiática. Mientras que al interior de los países europeos, se puede hablar de regiones haciendo referencia a las demarcaciones territoriales que abarcan a uno o más gobiernos subnacionales o locales. En este trabajo cuando hablemos de región se entenderá como la demarcación territorial que abarca geográficamente a un gobierno subnacional o a varios gobiernos locales, que comparten características (sociales, económicas, culturales o políticas) comunes.

⁶ Para una mejor revisión de ésta y las subsecuentes ideas que se desarrollarán en esta investigación consultar artículo de Ivo D. Duchacek, "Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations*. Oxford University Press. 1990.

⁷ Las características o elementos comunes que podemos encontrar en las regiones pueden ser de tipo económico, político, cultural, ambiental, y de éstas a su vez encontramos motivaciones concretas, tales como: vocación económica, actividades económico-comerciales, niveles de desarrollo humano y económico, tradiciones, folklore, entre otros.

A partir de los trabajos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos considerados pioneros en el desarrollo de literatura especializada sobre paradiplomacia a partir de la experiencia canadiense, consideran que este tipo de actividades se desarrollan de mejor manera en los sistemas de gobierno federales o bien en gobiernos unitarios con unidades subnacionales altamente descentralizadas, que pueden llegar a ser las protagonistas de sus relaciones externas y definir sus prioridades de política externa, las cuales pueden ser concordantes o discordantes con los objetivos, prioridades, políticas y programas de los Estados-nacionales.

En la década de los noventa los estudios sobre paradiplomacia comenzaron a entrelazarse con los temas de soberanía y federalismo.⁸ Al respecto, Duchacek y Soldatos coinciden en que la paradiplomacia se desarrolla de mejor manera en los sistemas federales y tiene un impacto en el ejercicio de la soberanía del gobierno nacional ya que éste deja de ser la única instancia que dirige la política exterior.

Para Ivo Duchacek las acciones externas de los gobiernos subnacionales y locales perforan la soberanía del Estado-nación pues se trata de relaciones trans-soberanía.⁹ Dicho de otra forma, la participación internacional de estos gobiernos afecta la capacidad soberana del Estado de dirigir la política exterior como “una sola voz”, contrario a ello, la paradiplomacia genera “muchas voces” concordantes y discordantes con los objetivos de política exterior nacional.

La autonomía local constituye un ejercicio de poder distinto a la soberanía estatal, se refiere a la capacidad que los gobiernos subnacionales y locales tienen para organizar su gobierno y su administración pública, con el fin de cumplir sus obligaciones de prestación eficiente de servicios públicos en atención a las necesidades de sus electores. Las decisiones que éstos tomen

⁸ Vigevani, Tullo, “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21 No. 62, octubre 2006, pp.131-132.

⁹ La conexión entre los asuntos nacionales e internacionales es resultado de los procesos de interdependencia global, así como de la redistribución del poder político al interior de los Estados lo cual ha propiciado una gran permeabilidad en los Estados-nacionales del siglo XX. Desde el punto de vista de Ivo Duchacek esto representa un factor determinante en la perforación a la soberanía Estatal, tema que puede ser motivo de una reflexión más extensa de lo que en esta investigación se ha hecho mención.

se caracterizan porque no trascienden su ámbito de competencias ni van en contra de la normatividad nacional.

Cuando los gobiernos subnacionales y locales formalizan relaciones de paradiplomacia con homólogos de otros países es deseable que la normatividad nacional y local lo permita; ya que, en caso contrario, sus acciones encuentran sustento en el reconocimiento internacional que organismos internacionales como la ONU ha hecho sobre la práctica de relaciones de cooperación de ciudad a ciudad (*city to city cooperation*) a través de varias resoluciones que ha emitido, así como también, en las declaraciones hechas por gobiernos subnacionales y locales en conferencias internacionales organizadas por ellos.

De acuerdo con Ivo Duchacek, un ámbito de actividad recurrente en paradiplomacia (que no rebasa las competencias del gobierno subnacional y local) es el que permite obtener presencia o proyección internacional con fines económicos, es decir, la paradiplomacia entendida como una ventaja comparativa de orden predominantemente económico. Un ejemplo claro es el caso de los gobiernos locales estadounidenses, que establecen oficinas en otros países buscando atraer el comercio y las inversiones y hacer de sus espacios territoriales centros de inversión e innovación tecnológica.

Según Duchacek existen al menos tres tipos de paradiplomacia:

Cuadro 2.

a) Transregional	Las relaciones o lazos que se forman entre gobiernos subnacionales o locales cuyas jurisdicciones territoriales no son contiguas, pero sus gobiernos nacionales son vecinos.
b) Regional transfronteriza	El canal de comunicación establecido entre gobiernos regionales, sector privado y ciudadanos a través de reglas implícitas y explícitas, que llevan consigo procedimientos formales e informales y permiten una interacción cooperativa a través de las fronteras entre esos

¹⁰ La paradiplomacia regional transfronteriza, tiene como objetivo favorecer la integración regional a través del movimiento trans-soberanía que incluya personas, culturas y productos. Duchacek, *op. cit.*, pp. 18-20.

	gobiernos. ¹⁰
c) Global	Los lazos establecidos entre gobiernos subnacionales y locales con gobiernos nacionales que tienen como propósito influir en asuntos políticos, de inversiones, entre otros. ¹¹
Elaborado con base en Duchacek, Ivo D. "Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations."	

Por otra parte, Panayotis Soldatos, se refiere a la paradiplomacia como las acciones de política exterior de las unidades federadas, dentro de las cuales, identifica dos tipos de paradiplomacia:

Cuadro 3.

1) Paradiplomacia global ¹²	Se enfoca a los asuntos de las unidades territoriales que forman parte del sistema internacional, tales como: la paz, la guerra, la liberalización del comercio, entre otros. Donde los gobiernos regionales y locales buscan tener influencia en la toma de decisiones sobre estos temas.
2) Paradiplomacia regional ¹³	Macro-regional: las relaciones directas entre gobiernos de unidades territoriales no contiguas.
	Micro-regional: las relaciones directas entre territorios geográficamente contiguos o transfronterizos.
Elaborado con base en Soldatos Panayotis. "An Explanatory Framework for the Study of Federal Polities and the Nation-State as Foreign-policy Actors."	

¹¹ En ocasiones excepcionales, la paradiplomacia global ha conducido a acciones de protodiplomacia, que es entendida como las acciones que llevan a cabo los gobiernos regionales y locales con fines separatistas, es decir, que buscan conformar un Estado soberano. *Ibidem*, p.20-21.

¹² Entendiendo por global al espacio geográfico mundial, en este caso no se está haciendo referencia a la globalización y sus dimensiones, sino únicamente al espacio territorial mundial.

¹³ Se refiere a los asuntos que están contenidos en un espacio regional y que por su relevancia para las comunidades toman parte en una actividad subnacional internacional. Soldatos, Panayotis, "An Explanatory Framework for the Study of Federal Polities and the Nation-State as Foreign-policy Actors", en *Federalism and International Relations*, *op.cit.*, p.37.

Soldatos coincide con Duchacek en que la actividad paradiplomática se ha dado tanto por causas internas como externas. En el caso de las primeras encontramos: a) las causas de los gobiernos no centrales, es decir, las asimetrías existentes entre gobiernos no centrales que los llevan a asumir nuevos roles dependiendo de sus condiciones de desarrollo; y b) las de los gobiernos nacionales que no alcanzan a cubrir por completo las expectativas y necesidades locales, lo cual motiva a los gobiernos subnacionales y locales a establecer contactos con el exterior.

En lo que respecta a las causas externas, influyen los procesos de interdependencia global que han favorecido la formalización de relaciones directas con actores de otras partes del mundo, ya sea por cuestiones de proximidad geográfica y demográfica, preocupaciones ambientales, afinidades culturales y proyección económica.¹⁴

Este término ha sido ocupado en la experiencia brasileña, entendido como la oportunidad de incentivar la economía y las inversiones regionales y locales, a través de acciones que son resultado de un diálogo constante entre el Ministerio o Secretaría de Relaciones Exteriores y los gobiernos municipales, que permita un consenso de las directrices de la política exterior nacional con las iniciativas, intereses y prioridades de proyección exterior de los gobiernos municipales.¹⁵

En el caso mexicano, el término paradiplomacia se ha ocupado para definir a las relaciones que los gobiernos de las entidades federativas y municipios llevan a cabo, con fines de internacionalización regional o local, cuestiones humanitarias, solidaridad internacional y de atracción de inversiones. Cabe mencionar que el estado de Chiapas es el único que ha ocupado dicho término con las connotaciones arriba mencionadas, mientras que, en otras entidades federativas se ocupa diplomacia federativa y en otras relaciones internacionales de los gobiernos locales o hermanamientos de ciudades, en este último caso se refieren a uno de los mecanismos de vinculación y no al tipo de relación que se genera.

Cabe mencionar que las entidades federativas y ciudades mexicanas que tienen mayores posibilidades de desarrollar relaciones de paradiplomacia son los gobiernos urbanos y grandes metrópolis, que a pesar de presentar un índice

¹⁴ *Ibidem*, p.48.

¹⁵ Vigevani Tullo, *op. cit.*, p.132.

de marginación social, cuentan con un índice de desarrollo humano medio o alto, así como con los recursos humanos, financieros, técnicos y la infraestructura administrativa que les permite diseñar una estrategia de acción internacional reflejo de sus prioridades, intereses y necesidades de vinculación con el exterior, situación contraria ocurre con los gobiernos de entidades federativas y municipios rurales con altos índices de marginación en los que establecer vínculos con el exterior no representa un tema en su agenda de gobierno.

Una excepción a ello lo constituye el estado de Chiapas que se caracteriza por su bajo índice de desarrollo humano y, a pesar de ello, ha establecido contactos importantes con organismos internacionales y con entidades homólogas. Sin embargo, el enfoque bajo el que desarrollan sus relaciones con estas entidades gubernamentales y no gubernamentales combina la cooperación y la solidaridad internacional dando como resultado lo que en Chiapas se ha denominado paradiplomacia y que no corresponde a lo que Duchacek y Soldatos desarrollaron en sus trabajos.

Por último, cabe hacer la aclaración de que en esta investigación se define como paradiplomacia a aquellas relaciones que los gobiernos de niveles intermedios (subnacionales) y las grandes ciudades mantienen con entidades homólogas de otros países, con fines de posicionamiento internacional, atracción de inversiones y fomento comercial. Estas relaciones coinciden con las líneas directrices de política exterior del Ministerio o Secretaría de Relaciones Internacionales y pueden ser acciones dirigidas o no desde el gobierno nacional.

Esto coincide con la definición plasmada en los trabajos de Duchacek y Soldatos sobre paradiplomacia entendida como las relaciones externas de las regiones o gobiernos intermedios.

Diplomacia “nacional” y diplomacia federativa.

El punto de partida para explicar la diplomacia federativa es diferenciarla de la Diplomacia nacional. La primera se refiere a la práctica de mantener relaciones bilaterales entre Estados-soberanos mediante representantes oficiales, sujetándose a lo establecido en las normas del derecho internacional, la Diplomacia ejecuta los objetivos de política exterior de una nación.¹⁶

Mientras que diplomacia federativa se refiere a las relaciones externas que desarrollan las entidades federadas o gobiernos subnacionales, buscando representar sus intereses en el exterior con la intención de desarrollar una política externa propia, pero no contraria a los objetivos de la política exterior nacional.

Este término ha sido desarrollado en Brasil y retomado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) mexicana como el término oficial (hasta 2006) con el que se designa a las actividades externas de los estados federados, entidades federativas y aplicable también a los gobiernos locales o municipales, en el contexto del nuevo federalismo mexicano.

Brasil, a lo largo de su historia, ha experimentado una notable tradición centralista; su proceso de democratización y descentralización comenzó en 1985 y fue hasta la Constitución de 1988 en la que se reconoció a los estados federados y municipios la facultad de establecer relaciones con sus homólogos de otras partes del mundo; a pesar de que el Estado Brasileño ha mantenido el control de la actividad internacional.¹⁷

Desde el enfoque brasileño, cuando se hace referencia a relaciones de diplomacia federativa, lo que se quiere expresar es una relación coordinada y armoniosa, entre entidades federadas y Estado-nacional; en donde las acciones en política externa subnacional y local se enmarcan dentro de los objetivos de política exterior de la Diplomacia nacional.

Para Tullo Vigevani, la diplomacia federativa es entendida como las relaciones externas de las entidades federadas, que obedecen a razones pragmáticas y estratégicas asociadas más con la promoción económica y el

¹⁶ Plano C. Jack and Roy Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Limusa, 1980, p. 302.

¹⁷ Vigevani Tullo, *op. cit.*, p. 133.

fomento a las inversiones locales que con la ejecución de acciones cooperativas.

La diplomacia federativa y la paradiplomacia encuentran coincidencias; por una parte, se trata de acciones enfocadas a la promoción económica, las inversiones y el comercio, además de que los sistemas federales son considerados su ámbito de aplicación ideal. Asimismo, se considera que las acciones de diplomacia federativa y paradiplomacia se llevan a cabo en concordancia con la política exterior nacional, por lo que el gobierno federal puede coordinar estas acciones y establecer las directrices generales que los gobiernos no centrales deben observar en la consecución de las acciones de este tipo. Sin embargo, la diplomacia federativa cuenta con un espectro de acción más amplio, ya que no se enfoca únicamente a aspectos de promoción de comercio e inversiones, sino que también puede establecer vínculos en temas de pobreza, ambiente, salud, educación, entre otros.

En los años ochenta comenzó el debate teórico sobre la acción externa de entidades subnacionales y locales, así como sobre la interconexión e impacto entre acontecimientos en el plano local, regional y global lo incluyó en el debate el tema del monopolio de la política externa por parte de los Estados-nacionales.¹⁸

Actualmente los gobiernos subnacionales a pesar de no ser sujetos de derecho internacional público, *de facto* participan en la vida internacional y *de jure* los marcos jurídicos de cada Estado se encargan de crear o no las competencias a nivel internacional, sin que ello represente un freno al desarrollo de su acción exterior.

El marco jurídico que da sustento a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales y locales del mundo, depende de las facultades que los gobiernos nacionales les otorguen a través de leyes y reglamentos, pese a ello, prevalecen, en la mayoría de los casos, marcos jurídicos exiguos que no contribuyen a fortalecer estas relaciones reconociéndolas como una nueva competencia de estos gobiernos.

En lo tocante a la situación mexicana, la expresión diplomacia federativa comenzó a ser ocupada por las entidades federativas y el gobierno federal durante la administración 2000-2006 para referirse a la participación

¹⁸ *Ibidem*, p.128.

de dichas entidades en actividades varias: culturales, cooperativas, de intercambio o asistencia técnica que trascienden el espacio territorial nacional bajo la figura de acuerdos interinstitucionales.¹⁹ Sin embargo, para la actual Administración 2006-2012 en la SRE el concepto ha dejado de cobrar fuerza e incluso se está adoptando más el uso de actividad internacional de los gobiernos locales.²⁰

Cabe mencionar que a la fecha, en el país no se ha trabajado en la construcción de una definición propia de diplomacia federativa sino que, contrario a ello, se ha propiciado un uso arbitrario de otros términos contribuyendo así a un mayor desconocimiento de los alcances y límites de estas relaciones. Además, al no estar conscientes de que la formalización de relaciones con entidades del extranjero, requiere el diseño previo de una estrategia de acción internacional que sea el reflejo de las necesidades y prioridades de vinculación externa del gobierno local; y, a partir de ello generar prácticas concretas: hermanamientos, acuerdos de colaboración, cooperación descentralizada, asistencia técnica, entre otras más.

Los temas que se han considerado acciones de diplomacia federativa se han agrupado en torno a varios sectores: educación, salud, ambiente, planificación urbana, etc. A partir de ello, se ha generado un uso arbitrario de términos y se mencionan varios tipos de diplomacia (además de la diplomacia federativa) tal es el caso del estado de Jalisco que a través del Programa de Escuelas Hermanas (PEH)²¹ a cargo de la Secretaria de Educación del estado de Jalisco menciona que lleva a cabo una diplomacia educativa.

El escenario que comenzamos a vislumbrar respecto de la participación a nivel internacional de las entidades federativas y municipios mexicanos, muestra una incipiente vinculación en términos de relaciones de cooperación internacional, lo que a su vez exige mayor dinamismo por ser considerada una

¹⁹ Un acuerdo interinstitucional es la figura jurídica reconocida en la Ley sobre la Celebración de Tratados de México para referirse a las relaciones directas que establecen las entidades de la administración pública federal, estatal y municipal con sus homologas del extranjero. En este caso se hace uso de este término enfatizando en los acuerdos interinstitucionales de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

²⁰ La Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales entiende por gobiernos locales tanto al gobierno de las entidades federativas como al de los municipios.

²¹ La internacionalización de la Secretaria de Educación de Jalisco. Dirección de Asuntos Internacionales. Reporte diciembre 2004.

nueva competencia que los gobiernos locales no pueden eludir, ya que enriquece la forma de gestión de los asuntos públicos.

En el caso mexicano, si en verdad se quieren generar relaciones de vinculación de parte de los gobiernos subnacionales y locales con entidades del extranjero, se debe, en primer lugar establecer un término claro y acorde con la realidad nacional, que sea reflejo de una correcta coordinación intergubernamental que permita definir las prioridades de cooperación a nivel subnacional y local. Asimismo se deben crear las bases jurídicas que den sustento a las relaciones internacionales de estos gobiernos.

Acción Exterior de Gobiernos No Centrales (GNC)

Al hacer referencia a la Acción Exterior de GNC se abarca una cantidad de posibilidades que varían también en cuanto al nivel de compromiso que se establece. Una acción exterior puede incluir relaciones de paradiplomacia, de ayuda humanitaria, de intercambios culturales, deportivos y académicos, hermanamientos y proyectos de cooperación descentralizada, entre otros.

La denominación de gobiernos no centrales es resultado de la investigación “*Nonstate Actor Project*” que Richard Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert dieron a conocer en 1976, en la cual establecieron seis diferentes categorías de actores internacionales así como su grado de participación en la esfera de las relaciones internacionales.²² En esta categoría se incluye a los gobiernos no centrales como actores internacionales.

Mansbach y Ferguson identifican a los siguientes actores internacionales:

- Estados-nación
- Actores gubernamentales interestatales u organizaciones internacionales
- Los actores gubernamentales no centrales (gobiernos regionales y locales)
- Los actores no gubernamentales interestatales o fuerzas transnacionales como las organizaciones no gubernamentales internacionales y empresas multinacionales o transnacionales.

²² Ugalde Zuribi Alexander, “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, *Politika, Revista de Ciencias Sociales*, no. 2, diciembre 2006, pp. 117-118.

- Los actores intraestatales no gubernamentales, entidades privadas del ámbito estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones).
- Los individuos y personalidades prestigiosas que pueden actuar autónomamente e influir en el espacio internacional.²³

La acción exterior de los gobiernos no centrales se enfoca a los asuntos de la baja política (*low politics*) y engloba una diversidad de prácticas tanto de proyección exterior de su territorio como de aprovechamiento de sus ventajas comparativas, de aportaciones de la experiencia internacional, alternativas de solución a los problemas locales a través de relaciones cooperativas.

Sin embargo, el reconocimiento de 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.²⁴

El uso de este término no está aún muy difundido en el país, sin embargo, en el estado de Jalisco se ha adoptado este término para referirse a la actividad exterior de los actores subnacionales y locales. Un ejemplo de ello, lo constituye, el Primer Foro de Asuntos internacionales de los gobiernos locales, donde se realizó una presentación de parte del estado de Jalisco a cargo de la Dra. Raquel Moreno Pérez de la Universidad de Guadalajara, que propone el uso del término de Acción Exterior de Gobiernos No Centrales, aunque reconoce que existen varios términos que hacen referencia a estas acciones y que muchos se ocupan como sinónimos sin que necesariamente lo sean.

²³ Citado en *Ibidem*.

²⁴ Lecours André. “When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism”, Paper prepared for the conference “Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives.” May 3-4, Queen’s University, 2002, p.3.

Actividad Internacional de los Gobiernos Locales

La actividad internacional de los gobiernos locales, comprende un cúmulo de posibilidades de vínculos con el exterior que depende de sus motivaciones, intereses y expectativas locales en el entorno globalizado.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) mexicana, a partir de la presente administración, dejó de usarse el término diplomacia federativa, optando por denominarla actividad internacional de los gobiernos locales, para referirse a las acciones que las entidades federativas y municipios llevan a cabo más allá de su espacio territorial y de las fronteras nacionales por diferentes motivaciones.

Estas actividades han sido agrupadas por la Dirección General del Coordinación Política (DGCP) y la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales (SVGL) de la SRE, como los rubros de interés para entidades federativas y municipios, entre los cuales perfilan:²⁵

- Cooperación internacional y desarrollo local
- Viajes y visitas
- Promoción económica internacional
- Presencia Internacional

En relación con estos rubros, la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de la SRE orienta y promueve la suscripción de acuerdos interinstitucionales preferentemente de acuerdos de hermanamiento considerados un instrumento de cooperación descentralizada.

Cabe mencionar que las actividades internacionales de los gobiernos locales no necesariamente pueden ser de tipo cooperativo, sino también orientadas a la internacionalización de la ciudad, la atracción de inversiones, la promoción turística y el intercambio cultural; además de que la idea de una actividad internacional, por parte de estos gobiernos, hace referencia tanto a acciones puntuales como a relaciones más estructuradas y duraderas.

²⁵ Entrevista con el Lic. Juan Carlos Luna. Director General Adjunto de Coordinación Política de la SRE. 12 de marzo de 2007.

II. 2 Cooperación Oficial Descentralizada Local

La proyección internacional de los gobiernos locales resulta una práctica cada vez más frecuente, a través de la cual se busca homologar condiciones locales, reconociendo elementos comunes y generando alternativas a los problemas que se presentan en la gestión de los asuntos públicos.

En el capítulo anterior se hizo referencia, a manera de introducción, sobre la nueva dinámica de relaciones internacionales de los gobiernos locales y se habló de los antecedentes de la Cooperación Descentralizada. En este capítulo profundizaré con el estudio sobre cooperación descentralizada y trabajaré en un proceso de construcción de una definición precisa de las relaciones externas de los gobiernos locales y se elaborará una propuesta de clasificación de la cooperación descentralizada considerando a los actores, objetivos y fines de esta cooperación así como también, las implicaciones y complicaciones que se presentan para llevar a cabo estas relaciones.

La cooperación descentralizada ha resultado un tema de creciente interés para las administraciones públicas locales de finales del s. XX e inicios del siglo XXI como una aportación novedosa a las formas ya conocidas de gestión de los asuntos públicos. Una nueva modalidad de relación directa entre gobiernos locales con fines cooperativos donde éstos cumplen el papel de actores internacionales *de facto* más no *de jure*, e implementan programas y proyectos bajo esa orientación. Los gobiernos locales han recurrido a la cooperación descentralizada con el fin de eficientar la prestación de servicios públicos, obtener cofinanciamientos para la ejecución de proyectos, el intercambio de experiencias, la implementación de esquemas de profesionalización de los servidores públicos locales, entre otras acciones, en un marco de transparencia para con la sociedad que es su beneficiaria directa.

La propuesta del uso del término Cooperación Oficial Descentralizada Local que se pretende explicar en el desarrollo de esta investigación, es resultado de una apreciación personal, considero que es necesario hacer notar que la acción exterior de los gobiernos subnacionales (en el caso mexicano de las entidades federativas) y locales (municipales) debe estudiarse de manera separada, puesto que se trata de ordenes de gobierno distintos (que no están jerárquicamente subordinados al gobierno nacional) que ejercen su capacidad de autogobierno, tienen personalidad jurídica propia, poseen recursos financieros propios y atienden las necesidades y demandas de sus gobernados,

lo que hace que estén en posibilidad de dirigir sus esfuerzos hacia la construcción de relaciones en el exterior con sus homólogos de otros países en muchos casos, buscando posicionarse como *ciudades globales*²⁶ aprovechando las ventajas comparativas estáticas y dinámicas²⁷ de su territorio, con el interés de posicionarse internacionalmente como centros de desarrollo social y urbano²⁸ y al mismo tiempo ser considerados lugares habitables, competitivos, financiados, bien administrados y gobernados.²⁹

Además de que, al denominarla Oficial me refiero a una actividad que exclusivamente es realizada por entes gubernamentales y que al agregarle el adjetivo de Local, se delimita a los gobiernos municipales o de base.

Por lo que es necesario hacer notar que, la Cooperación Descentralizada se refiere a la actividad exterior que llevan a cabo tanto los gobiernos subnacionales como locales, las ONG's y demás actores sociales, sin intervención alguna del gobierno nacional, mientras que la Cooperación Oficial Descentralizada limita esta actividad exterior de los actores gubernamentales no centrales (o subnacionales y locales) y, finalmente, la Cooperación Oficial Descentralizada Local es aún más específica y comprende la acción exterior de los gobiernos locales o municipales, sin intervención de los gobiernos nacional y subnacional.

²⁶ Al respecto, consultar Saskia Sassen; *The global city. New York, London, Tokyo.* 1999, Princeton University. Y también *Global cities and diasporic networks: Microsites in global civil society* de la misma autora.

²⁷ Enrique Cabrero hace referencia a ventajas comparativas de las ciudades y las agrupa en estáticas y dinámicas. Las primeras pueden ser la localización y concentración geográfica, disponibilidad de infraestructuras (suelo, sistemas de comunicación y transporte) y estándares ambientales aceptables; mientras que las segundas son ventajas creadas y que permiten ofertar el entorno, tales como, recursos humanos calificados, capacidad de innovación tecnológica y empresarial, entorno institucional propicio, entre otras. No profundizaremos respecto a las ventajas comparativas para los gobiernos locales, sin embargo, la proyección exterior puede convertirse en una de ellas. Al respecto consultar: Enrique Cabrero Mendoza, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi; *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, México, CIDE, 2003.

²⁸ Coen, Michael, "El impacto de la economía global sobre las ciudades", en Mila Freire y Richard Stren, *Los retos del gobierno urbano*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Banco Mundial, Alfaomega, 2001, pp. 5-6.

²⁹ Griffin, Angela, "La promoción de ciudades sustentables", en *Ibidem*, p. 61.

Cooperación Descentralizada: su problemática de definición.

Antes de abordar el problema que implica definir la cooperación descentralizada es importante mencionar que propongo utilizar es Cooperación Oficial Descentralizada Local (CODL) debido a que el término de uso común de cooperación descentralizada resulta impreciso y no se refiere específicamente a la actividad cooperativa de los gobiernos locales.

La cooperación descentralizada implica, en primer lugar, una actividad que se desarrolla a partir de la idea de beneficio mutuo, es decir que, no es unidireccional, en segundo lugar, los límites territoriales de los Estados-nacionales se ven rebasados cuando se formalizan estas relaciones a pesar de que las entidades subnacionales y locales no sean sujetos de derecho internacional público, sino que por el hecho de constituir la base de la división político-administrativa y jurídica del territorio nacional, están en posibilidad de establecer contactos internacionales con sus homólogos del extranjero; en tercer lugar, se caracteriza por ser una expresión de la capacidad decisoria del gobierno local como entidad autónoma y descentralizada; y, en último lugar se trata de actividades ejecutadas por los poderes públicos locales por lo que deben estudiarse por separado de las que realizan las entidades subnacionales.

Cabe mencionar que en el desarrollo de este capítulo, en ocasiones, me referiré a cooperación descentralizada y en otras a CODL, considerando que la primera es ocupada en un sentido genérico y que da lugar a la segunda que se refiere sólo a la actividad cooperativa de los gobiernos locales o municipales.

El problema de definición de la cooperación descentralizada inicia a partir del uso y sentido que se le comenzó a dar. El término es considerado una aportación europea, acerca de la cual se hizo referencia por primera vez en la Conferencia de Florencia de 1983 y en la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo (Colonia, Alemania en 1985).³⁰ Posteriormente, el término fue retomado de manera más formal en la IV Convención de Lomé de 1989, que reconoce a la cooperación descentralizada como parte de la política de cooperación económica de la Unión Europea con los países de África Caribe y Pacífico (ACP) esta iniciativa buscó promover las relaciones de cooperación descentralizada, incorporando a los actores locales gubernamentales y no gubernamentales con el claro objetivo de asistencia al

³⁰ Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op. cit.*, p.28.

desarrollo local, para tal efecto, la Comunidad Europea (CE) abrió la línea presupuestaria B7-6430.

Los inicios de las relaciones de cooperación descentralizada, fueron enmarcados en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea con ciudades de países africanos. Posteriormente, en 1992, esta política de cooperación se hizo extensiva hacia ciudades de países en América Latina, a través del Reglamento (CEE) n. 443/92 del Consejo de la Comunidad Europea el 25 febrero de ese año; dicho “documento regulaba la mayor parte de los flujos financieros destinados a la cooperación en los países de Asia y América Latina e identificaba como prioridad fundamental: la promoción de los derechos del hombre, el apoyo a los procesos de democratización, gestión pública eficiente, cuidado del ambiente, reforzamiento de la dimensión cultural a través de un diálogo intenso sobre cuestiones políticas, económicas y sociales en la perspectiva del interés recíproco”³¹

Antes de los años ochenta no se tenía una idea precisa acerca de cómo denominar a las relaciones directas entre municipalidades o gobiernos locales y menos aún las establecidas con agencias de cooperación y organismos multilaterales. A partir de esa década, en Europa se define como cooperación descentralizada a la capacidad de los actores locales de acceder a financiamientos para la ejecución de proyectos de desarrollo local, identificando como actores de la cooperación descentralizada: a los poderes públicos locales, las organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos³², iglesias, ONG's, grupos de jóvenes, entre otros.

El reglamento de la Comisión Europea sobre cooperación descentralizada identifica a los actores, la naturaleza de la cooperación, los enfoques y fines en un sentido genérico. Al respecto, la Unión Europea considera una gama de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que

³¹ Stocchiero Andrea y Marco Zupi, *Manuale di formazione: Le nuove opportunità della cooperazione decentrata*, Centro Studi di Politica Internazionale, Ed. Città di castello: OICS, 2005. p.120.

³² Por sindicatos se entiende a una forma de asociación de municipios, esto con especial referencia al caso francés. En este país se considera que existen seis tipos de organización intermunicipal: los sindicatos de municipios de vocación única, los de vocación múltiple, los sindicatos mixtos, las comunidades urbanas, sindicato de comunidades nuevas y sindicato de nuevas aglomeraciones; además de las comunidades de municipios y las de ciudades. Al respecto, consultar: Paz Cuevas Cuauhtémoc. *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. Red IGLOM, México, 2005.

gestionan la cooperación descentralizada de manera directa e indirecta, bajo un enfoque asistencial o cooperativo, ya sea tendiente a una mejora inmediata mas no permanente de las condiciones de la ciudadanía de los gobiernos locales o enfocada al desarrollo local (en pocos casos).

La justificación a la gama de actores que involucra la cooperación descentralizada se encuentra en la visión que la Unión Europea tenía de las emergentes naciones independientes africanas, a las cuales consideraba incapaces de gestionar sus asuntos, por lo que propuso el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada bajo la forma de asistencia financiera, buscando llegar directamente a los beneficiarios locales a través del financiamiento a proyectos organizados y ejecutados desde la sociedad civil organizada en ONG's. El objeto de este enfoque consistió en evitar intermediarios gubernamentales a fin de combatir los altos índices de corrupción detectados en los países africanos.

Dicho de otra forma, la cooperación descentralizada en sus inicios fue considerada una actividad que privilegiaría la acción pública no gubernamental, bajo un enfoque asistencial limitado a las transferencias financieras. En este sentido, las ONG's fueron las instancias privilegiadas en cuanto a la obtención de montos financieros para la ejecución de sus proyectos.

A mediados de la década de los noventa, entre los gobiernos locales europeos, comenzó a difundirse la importancia de generar acciones de cooperación descentralizada en favor de las comunidades locales bajo el principio de reciprocidad, el principal interés fue estrechar lazos con gobiernos subnacionales y locales de países en América Latina.

A su vez el protagonismo de las ONG's en actividades de cooperación descentralizada financiadas por organismos internacionales, agencias de cooperación de los países y por la Unión Europea se convirtió en una práctica común para los gobiernos municipales de España, mientras que existen otros casos en los cuales los gobiernos locales europeos buscaron formalizar lazos con entidades locales de otros países prevaleciendo la gestión directa de las acciones, tal es el caso de gobiernos locales y municipios de Italia, Francia, Alemania, entre otros.

Con el fin de poder construir una definición de cooperación descentralizada debemos considerar algunos documentos de referencia entre los cuales encontramos: *“Decentralized Cooperation. Objectives and Methods”*

dado a conocer en 1992 por la Comisión Europea y en el que se propone la siguiente definición de cooperación descentralizada:

Un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo.³³

Esta definición expresa tres componentes de la cooperación descentralizada: 1) relaciones directas de los gobiernos locales como las instancias protagonistas; 2) la participación de la sociedad civil organizada y, c) la orientación hacia el desarrollo local. Los elementos anteriores permiten delinear un primer acercamiento con la propuesta más específica de la actividad internacional cooperativa local, a la que propongo denominar Cooperación Oficial Descentralizada Local.

Cabe mencionar que el enfoque de cooperación descentralizada de los gobiernos de países europeos, se distingue de la actividad de cooperación descentralizada propuesta por la Unión Europea. En el caso de los primeros se privilegian las relaciones de cooperación descentralizada directa se formalizan entre gobiernos locales de cualquier parte del mundo por motivaciones distintas. Mientras que el enfoque de cooperación descentralizada de la Unión Europea reconoce una gama de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Es un hecho que existen dificultades al momento de intentar dar una definición de cooperación descentralizada; sin embargo, sí es posible identificar elementos comunes que permiten integrar las características esenciales de la CODL.

De la ejecución de un proyecto de cooperación descentralizada se creó en 2005, el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, el cual se ha enfocado a recabar información referente a la cooperación descentralizada pública directa, que es entendida como:

“La relación directa entre gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos

³³ Citado por Huerto Romero Maria del, “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada”, Documento del Observatorio de Cooperación Descentralizada, p.40.

agentes. Se trata de una forma de cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender de los Estados centrales o de organismos multilaterales”³⁴

En lo que respecta a esta investigación, se estudiarán las relaciones de cooperación oficial descentralizada local haciendo especial énfasis en el caso mexicano y algunas de las experiencias que se han llevado a cabo, con el fin de saber qué tipo de cooperación están llevando a cabo.

*¿Qué es la Cooperación Oficial Descentralizada Local?*³⁵

Los gobiernos locales del mundo han desarrollado relaciones con homólogos del exterior a partir de enfoques adaptados a la situación de sus gobiernos y administraciones públicas. En este apartado, me ocuparé de definir a esta actividad y sus principales características.

A partir de este momento utilizaré el término de Cooperación Oficial Descentralizada Local (CODL) propuesto en esta investigación para referirme a la actividad directa en el exterior, entre gobiernos locales de cualquier parte del mundo con fines cooperativos.

Esto debido a que el término Cooperación Descentralizada es demasiado amplio y agrupa tanto las actividades cooperativas y como las de tipo asistencial, y considera como actores de la cooperación a los gobiernos subnacionales, locales y a los actores locales no gubernamentales internacionales. Partiendo de la consideración de que la actividad exterior de los diferentes agentes requiere un estudio por separado debido a la importancia que cada cual merece.

³⁴ Observatorio de Cooperación Descentralizada. Consultado el 20 enero de 2007.

³⁵ Una aclaración que es necesario hacer es que a la ayuda internacional se le ha considerado una acción de tipo asistencial, entendiéndola como la acción unidireccional de un país, estado o región donante hacia un receptor, es decir, básicamente se trata de transferencias financieras. Pero ello no tiene que ver con el Estado asistencial propuesto por el enfoque Keynesiano. Sino que, cuando decimos que la ayuda o cooperación internacional es asistencial, nos referimos a que no se trata de una relación recíproca o de beneficio mutuo, sino de un donante hacia un receptor.

Cooperación Oficial Descentralizada Local (CODL) es un término creado en esta investigación que abarca solamente las acciones exteriores de los gobiernos locales o municipales, con éste se busca separar estas actividades de las que llevan a cabo los gobiernos subnacionales o de niveles intermedios. Además de que por ser “Oficial” hace referencia únicamente a las intervenciones directas de los poderes públicos locales como los protagonistas de estas relaciones (dejando fuera a las ONG’s) con lo que se reafirma la importancia del tema como una competencia del gobierno y la administración pública local.

Por otra parte, se seguirá ocupando el término Cooperación Descentralizada, para hacer referencia a la actividad que desde el enfoque de la Unión Europea agrupa a los diferentes actores subnacionales y locales ya sean gubernamentales o no gubernamentales.

Sin embargo, antes de dar una definición más concreta de Cooperación Oficial Descentralizada Local, se mencionan las características que integran esta relación:³⁶

- Oficial o Gubernamental: protagonizada por los poderes públicos locales;
- Directa: las relaciones se establecen sin intermediarios;
- Formal o institucionaliza: existe un documento firmado por los socios;
- Recíproca: es decir las acciones se basan en la idea de beneficio mutuo;
- Orientada por el principio de subsidiariedad: los problemas son atendidos por el nivel de gobierno al que le corresponden, es decir, se respeta el ámbito de competencias de cada gobierno;
- Puede ser producto del trabajo en red: las redes de gobiernos locales son una modalidad reciente de atención a los problemas locales a partir de la generación de proyectos comunes;
- Basada en el enfoque de cooperación horizontal o de paternariado (*partnership*) es decir, mantener una visión de socios en igualdad de condiciones y colaborar para obtener beneficios mutuos;

³⁶ Cabe mencionar que para que un fenómeno sea identificado como cooperación descentralizada, no necesariamente deberá contar con todas las características enunciadas, pero si al menos con más de dos de ellas, que reflejen la esencia del mismo.

- Enfocada al desarrollo local: atiende los asuntos que están contemplados en la agenda del gobierno local: ambiente, ordenamiento urbano, pobreza, servicios públicos, calidad en la gestión pública, profesionalización de servidores públicos, entre otros;
- Acciones concertadas con la sociedad que es su beneficiaria directa: lo cual le imprime legitimidad a toda práctica de cooperación descentralizada;
- Evaluada ex-ante, durante y ex-post: lo cual permite una mayor transparencia en su diseño y ejecución;
- Basada en el diálogo y la negociación político-estratégica;
- Capaz de fortalecer la integración regional;
- Encuentra sustentado en el marco jurídico nacional que fija sus competencias interiores y exteriores;
- Puede ser promovida por el Estado-nación, pero su ejecución corresponde a los poderes públicos locales;
- Sus instrumentos no son asistenciales: no se limita al ámbito económico a través de subvenciones o transferencias de recursos financieros y;
- Una ventaja comparativa pero al mismo tiempo debe buscar ser una posibilidad más incluyente en para los gobiernos locales del mundo.

De las características anteriores, debemos distinguir las esenciales de las contingentes, es decir, las que reflejan la esencia de la actividad de cooperación descentralizada, de las que resultan ser sus características accesorias.

Entre las características esenciales que identificamos se encuentran: gubernamental u oficial, directa, formal o institucionalizada, sustentada en un marco jurídico que fije sus competencias interiores exteriores, de beneficio mutuo y enfocado al desarrollo local.

Mientras que entre las características accesorias encontramos: subsidiariedad, trabajo en red, enfoque de paternariado, complementaria a la gestión local, concertada con la sociedad, evaluada, basada en el diálogo y la negociación político estratégica, capaz de fortalecer la integración regional, promovida desde el espacio del estado-nación pero ejecutada por los poderes públicos locales, instrumentos no asistencialistas, sin estar limitada al ámbito

económico (subvenciones o transferencias de recursos) y una ventaja comparativa no excluyente para los gobiernos locales del mundo.

En el marco de los elementos ya mencionados, definiremos por Cooperación Oficial Descentralizada Local:

La relación formal³⁷ y directa que se establece entre dos o más gobiernos locales de cualquier parte del mundo, basados en el principio de reciprocidad, beneficio mutuo y co-financiamiento de las acciones convenidas, ejecutadas y evaluadas de manera conjunta. Las acciones estarán enfocadas a aspectos y problemáticas de la administración pública local enmarcadas en el ámbito de sus competencias.

A su vez, la cooperación oficial descentralizada puede encontrar apoyo en la implementación, financiamiento y evaluación en las entidades nacionales, supralocales y supranacionales.

De acuerdo con esta definición las relaciones de CODL no deben enmarcarse en un enfoque asistencial, sino representar compromisos directos (financieros, materiales, técnicos y humanos) entre gobiernos locales enfocados a acciones concretas, a partir de los cuales se busqué mejorar las condiciones de vida de la comunidad local.

Asimismo, se privilegian las relaciones entre poderes públicos locales debido a que la CODL constituye una nueva competencia del gobierno local que no puede rehusar y, a partir de la cual, se pueden complementar (financiera, humana y técnicamente) los programas y proyectos de gestión local.

No obstante, no se descartan la facilidades que entidades supralocales, nacionales y supranacionales pueden aportar en la formalización de relaciones de CODL; esto debido a que las capacidades administrativas, financieras y humanas en el caso de los gobiernos locales llegan a ser limitadas, por lo que en ocasiones es necesario que las entidades ya

³⁷ La formalidad de las relaciones de cooperación descentralizada se refiere a concretar dicha relación por escrito, es decir, a través de un (os) documento (s) en que se hacen expresas las intenciones, acciones, motivaciones, compromisos financieros, temporalidad de las acciones, responsables de la ejecución y evaluación de las acciones consensuadas entre las partes involucradas.

mencionadas brinden apoyo a los entes locales en muy diversas formas, sin dejar de privilegiar la gestión local directa.

Cooperación Oficial Descentralizada Local: entre el asistencialismo y el paternariado.

En sus inicios, las relaciones de cooperación descentralizada de los gobiernos locales se caracterizaron por ser de tipo asistencialistas. Posteriormente este esquema se modificó en la segunda mitad de la década de los noventa, cuando se integra a la definición y enfoque de la cooperación descentralizada el concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas al Desarrollo (PNUD)³⁸.

Con éste se incorporan como principios ejes de la cooperación descentralizada: las políticas sociales (no asistenciales o paternalistas) que apoyen en la superación de la pobreza, los rezagos sociales y eleven la calidad de vida, la concertación de acciones con la sociedad que promuevan la participación ciudadana y el desarrollo del potencial humano y económico local. Es así que la Cooperación Oficial Descentralizada Local llega a ser considerada un instrumento de desarrollo humano que integra además de las variables económicas, el elemento de desarrollo social.

Con respecto a ello, en esa misma década se buscó apartar a la cooperación descentralizada de la orientación asistencialista y trabajar bajo un enfoque de paternariado; es decir, de “relaciones simétricas y recíprocas sobre una idea de interés mutuo.”³⁹ En este sentido, las relaciones que la Unión

³⁸ “El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. En México, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) retoma este concepto definiendo al desarrollo humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida”, López-Calva, Luis F. y Roberto Vélez Grajales, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México”, Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México no. 2003-1. PNUD. Octubre, 2003. en Informe Sobre Desarrollo Humano, México 2002. p.8.

³⁹ Malé Jean-Pierre, “Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos.” Observatorio de Cooperación Descentralizada, Montevideo, marzo de 2006, p.4.

Europea propone bajo el enfoque de paternariado, implican promover la participación de los agentes locales gubernamentales en el diseño de estrategias y proyectos cooperativos, concertados con la sociedad civil.

Cuando se dice que la CODL debe basarse en el paternariado y no en el asistencialismo, a lo que se hace referencia es al enfoque en que debe basarse la cooperación descentralizada. Paternariado viene del vocablo francés “*partenariat*” y del inglés “*partnership*” y se refiere a un enfoque de la cooperación descentralizada en donde existe una relación equitativa entre socios locales que comparten responsabilidades y beneficios en donde no prevalece la visión de donante-receptor de cooperación sino la idea de reciprocidad y beneficio mutuo. La traducción de *partnership* por paternariado la han ocupado y difundido los gobiernos subnacionales y locales de España para referirse a las relaciones directas que establecen con sus homólogos locales de países en desarrollo.

La Unión Europea considera importante difundir el enfoque de paternariado entre autoridades locales europeas y latinoamericanas, así como promover la cohesión social. Al respecto, en 2004 se llevó a cabo la “Conferencia sobre paternariado Unión Europea-América Latina. Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas”. Evento que fue resultado del proyecto que lleva el mismo nombre y que estuvo a cargo del consorcio constituido por la municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona. La conferencia se enfocó a discutir la situación actual de la cooperación descentralizada entre gobiernos subnacionales y locales de la Unión Europea y de América Latina, sus mecanismos, enfoque y fines, los cuales son resultado del acuerdo de asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina pactada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1999.

La cooperación descentralizada de la Unión Europea hacia los países de América Latina se estableció a partir de cinco “programas horizontales de cooperación económica dirigidos a actores específicos, destacando ALFA y ALBAN, en el terreno educativo; AL-INVEST, en el ámbito de la cooperación empresarial y tecnológica; ALURE, en el ámbito de la energía; y URB-AL en el terreno de la cooperación entre colectividades locales.”⁴⁰

⁴⁰ Huerto Romero, *op. cit.*, p.49.

Al respecto, es importante aclarar que en esta investigación no se desarrollan a profundidad cada uno de los programas arriba mencionados, con excepción del Programa URB-AL, que será tratado de manera general en este capítulo y en el siguiente se mencionará acerca de la participación de los municipios mexicanos en proyectos comunes de las redes del programa.

La política de cooperación al desarrollo que la Unión Europea ha promovido en el marco de estos programas, ha consistido en promover desde el ámbito supranacional un espacio propicio para las actividades externas de los gobiernos subnacionales y locales, lo cual permitirá concretar proyectos de impacto social diseñados por ellos y para beneficio de sus comunidades. El esquema de cooperación descentralizada que la Unión Europea propone a través de estos programas se caracteriza por ser incluyente y participativo ya que involucra a los diferentes actores locales gubernamentales (de manera preferente) y no gubernamentales en el diseño de políticas públicas locales resultado del vínculo cooperativo internacional establecido entre las partes involucradas.

En el caso de la cooperación descentralizada indirecta o no gubernamental, ésta puede operar con fondos públicos y, aunque se delegue la responsabilidad del diseño, implementación y resultados de los proyectos locales a una ONG', el gobierno local debe cuidar no convertirse en una ventana de recursos financieros y por ser financiador de las acciones no debe dejar de fungir como observador y, en caso de ser necesario, puede intervenir en la orientación de las acciones de cooperación descentralizada que lleven a cabo las instancias ejecutoras del proyecto.

La Cooperación Oficial Descentralizada Local pretende reivindicar al gobierno local como el principal actor que procura que estas acciones se den en el marco de relaciones directas de gobierno local a gobierno local, dependiendo de la temática del proyecto será canalizado a la instancia de la administración local que corresponda.

Actualmente, las relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada Local, desde el enfoque de los países europeos y de la Unión Europea se proponen bajo el enfoque de paternariado y preferentemente como acciones de cooperación directa, donde los promotores, ejecutores y evaluadores de estas acciones son los gobiernos locales. Aunque también se ha dado el caso en que los gobiernos locales encargan a una ONG la gestión directa del proyecto que es financiado por entidades gubernamentales, un ejemplo de

cooperación descentralizada indirecta son los proyectos y programas financiados por los fondos de cooperación y solidaridad españoles.⁴¹

Modalidades de la Cooperación Descentralizada

En este apartado se propone una clasificación, en la que se consideran las modalidades de cooperación asistenciales y no asistenciales, que los gobiernos subnacionales y locales han adoptado para desarrollar prácticas cooperativas, a través de las cuales buscan posicionamiento internacional, participar en programas y proyectos de cooperación con sus homólogos de otras ciudades del mundo, o bien promueven sus valores, cultura y tradiciones con fines de atracción turística, inversiones, entre otros.

Las motivaciones que estos gobiernos tienen para reconocer la necesidad de una proyección internacional, obedecen tanto a las condiciones internas (locales y nacionales) como a las del contexto internacional, es decir, la postura de los Estados-nación respecto de la participación local que rebasa su espacio territorial y se incorpora a un esquema novedoso de participación local en un entorno global.

De acuerdo con lo mencionado sobre los orígenes de los hermanamientos de ciudades y de la cooperación descentralizada, ambos términos se gestaron en contextos internacionales distintos. Sin embargo, en la década de los noventa, los hermanamientos de ciudades comenzaron a alinearse en torno a los principios del esquema propuesto por la práctica de relaciones de cooperación descentralizada (beneficio mutuo y trabajo conjunto en el diseño e implementación de programas y proyectos locales) es por ello que, hoy en día, se considera a los hermanamientos como un mecanismo de cooperación descentralizada pese a las diferencias que existen entre los enfoques.

⁴¹ En España existen 9 Fondos de Cooperación y solidaridad, los cuales se definen como organismos sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con ciertos objetivos, entre ellos: contribuir al desarrollo de los países en desarrollo mediante la integración de un fondo económico que posibilite la cooperación descentralizada e incida en el desarrollo económico y social.

Las modalidades de cooperación descentralizada se mencionan a continuación, cabe mencionar, que esta clasificación considera las diferentes prácticas que los gobiernos locales del mundo han ocupado para vincularse.

a) En primer lugar como formas de cooperación descentralizada “tradicional” o asistencial, podemos identificar las siguientes:

- Hermanamientos de Ciudades culturales y amistosos,
- Hermanamientos-cooperación asistenciales y unidireccionales,
- Hermanamientos-cooperación-trianguulares asistenciales y unidireccionales (norte-norte-sur y norte-sur-sur)

b) Por otra parte, las formas de cooperación oficial descentralizada local y horizontal que identificamos son:

- Hermanamientos-cooperación horizontales y recíprocos,
- Acuerdos y convenios de cooperación descentralizada,
- Multi-cooperación descentralizada.

c) Encontramos también cooperación descentralizada bilateral y vertical:

- Programas y proyectos financiados por las agencias de cooperación internacional de los países, dirigidos a los gobiernos locales.

d) A su vez, también encontramos formas de cooperación descentralizada multilateral y vertical, entre las que se incluye:

- Programas y proyectos de cooperación diseñados y financiados por organismos internacionales multilaterales financieros y de desarrollo.

e) Por otra parte, la cooperación descentralizada derivada de relaciones bilaterales entre Estados:

- Programas y proyectos de cooperación descentralizada

f) Finalmente, la cooperación oficial descentralizada en redes horizontales:

- Programas de cooperación descentralizada financiados por los países y por entidades supranacionales, tales como URB-AL, ALFA, ALBAN, AL- INVEST y ALURE y
- Cooperación descentralizada supralocal

MODALIDADES DE COOPERACION DESCENTRALIZADA

Cuadro 4

Cooperación descentralizada “tradicional” o Asistencial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hermanamientos de ciudades culturales y amistosos, ▪ Hermanamientos-cooperación asistenciales y unidireccionales, ▪ Hermanamientos-cooperación-trianguulares asistenciales y unidireccionales (norte-norte-sur y norte-sur-sur)
Cooperación oficial descentralizada local y horizontal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hermanamientos-cooperación horizontales y recíprocos, ▪ Acuerdos y convenios de cooperación descentralizada, ▪ Multi-cooperación descentralizada.
Cooperación descentralizada bilateral y vertical	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas y proyectos de cooperación financiados por las agencias de cooperación internacional de los países.
Cooperación descentralizada multilateral y vertical	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas y proyectos de cooperación descentralizada diseñados y financiados por organismos multilaterales
Cooperación descentralizada derivada de relaciones bilaterales entre Estados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas y proyectos de cooperación descentralizada
Cooperación oficial descentralizada en redes horizontales:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas de cooperación birregional ▪ Proyectos de cooperación descentralizada supralocal.
<p>Elaboración propia con base en los trabajos de Eugene Zapata, Jean-Pierre Malé, María del Huerto Romero, Leonardo Díaz Abraham, Marie Virapatirin, Víctor M. Godínez, Klaus Bodemer, Alberto Enríquez y Manuel Ortega, entre otros.</p>	

El cuadro que a continuación presento permitirá dejar claro que existen modalidades o formas de cooperación: asistencial, descentralizada, que son llevados a cabo a través de diferentes mecanismos de vinculación

Cuadro 5. Modalidades, mecanismos e instrumentos de la Cooperación Descentralizada

Modalidades	Mecanismos	Instrumentos
Cooperación Descentralizada “asistencial”	-Hermanamientos	-Intercambios culturales -Donaciones
Cooperación oficial descentralizada local	-Hermanamientos-cooperación Acuerdos y convenios	-Cofinanciamientos -Subvenciones -Intercambio de experiencias y expertos -Asistencia técnica
Cooperación descentralizada bilateral y vertical	-Programas y proyectos	-Donaciones -Préstamos -Contratos de subvención -Asistencia técnica no reembolsable, y -Fondos fiduciarios.
Cooperación descentralizada multilateral y vertical	-Programas y proyectos	-Donaciones y contribuciones -Préstamos condicionados y no condicionados
Cooperación descentralizada derivada de relaciones bilaterales entre Estados	-Programas y proyectos	-Donaciones -Cofinanciamientos -Asistencia técnica
Cooperación oficial descentralizada en redes horizontales	-Programas de cooperación birregional -Proyectos derivados de redes de gobiernos locales -Proyectos de cooperación supralocal	-Contratos de subvenciones -Préstamos -Cofinanciamientos -Intercambio de experiencias -Envío de expertos
Elaboración propia.		

A continuación se explicará brevemente cada una de las modalidades de cooperación descentralizada expuestas en el cuadro 5.

a) Cooperación Descentralizada “tradicional”

- Hermanamiento de Ciudades “tradicionales”

Corresponde al esquema tradicional de relaciones entre municipalidades europeas con fines de amistad e intercambio cultural durante la primera mitad del siglo XX en Europa; responden a la motivación de mutuo conocimiento para mantener la paz en la posguerra, así como la búsqueda de integración regional y local europea, iniciada con los primeros hermanamientos franco-alemanes entre localidades fronterizas. Esta actividad se restringió a las municipalidades europeas hasta 1960, tiempo después comenzó a extenderse hacia los países del “tercer mundo”. En esa misma década Estados Unidos, implementó la iniciativa denominada *sister cities* en América Latina y los hermanamientos se extendieron a todo el orbe.

Actualmente, los hermanamientos de carácter cultural siguen siendo considerados mecanismos vigentes de relación entre gobiernos subnacionales y locales, sin embargo, sus motivaciones y alcances en ciertos casos han trascendido la idea de simples intercambios culturales.

- Hermanamientos-cooperación asistenciales y unidireccionales

En las décadas de los setenta y ochenta, las regiones y municipalidades europeas comenzaron a integrar el elemento cooperativo a sus relaciones de hermanamiento, con la intención de encaminar sus acciones al desarrollo regional y local. Las ciudades europeas dirigieron su atención hacia las regiones y municipios africanos, con una tendencia asistencialista o de ayuda al desarrollo bajo el esquema regiones y gobiernos locales donantes del Norte hacia receptores subnacionales y locales del Sur; es decir, una acción unidireccional que no daba la oportunidad de que los receptores pudieran ser al mismo tiempo donantes de cooperación, a fin de generar beneficios recíprocos.

- Hermanamientos de cooperación triangulares, asistenciales y unidireccionales (norte-norte-sur y norte-sur-sur)

El origen de los hermanamientos triangulares se remonta al Coloquio de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (Federación Mundial de Ciudades Unidas) celebrado en Colonia, Alemania en 1985. Ahí se reunieron ciudades alemanas y francesas hermanadas, alentándolas a suscripción de acuerdos de hermanamiento triangulares con ciudades del sur y al mismo tiempo reforzar las relaciones de amistad entre las ciudades europeas (previamente hermanadas). La idea inicial era que del hermanamiento de ciudades europeas se abriera la oportunidad al establecimiento de un paternariado en el sur (superando las vinculaciones asistencialistas) buscando enriquecer los intercambios de ciudades y aportando ayuda al desarrollo a municipios de países en desarrollo.⁴²

El dato que se tiene del primer hermanamiento triangular fue el celebrado entre la ciudad de Vence en Francia y la ciudad de Lahnstein en Alemania, que decidieron emprender una acción en común con Ouahigouya en Burkina Faso, África.⁴³

Los hermanamientos triangulares en sus inicios fueron considerados mecanismos de reforzamiento de la amistad entre ciudades europeas. Su origen se remonta a los acuerdos de hermanamiento tradicionales que representan su punto de partida. El procedimiento consiste en que a partir de un hermanamiento establecido entre dos municipalidades europeas se debe buscar una contraparte en un país de menor desarrollo y apoyar a este último (económicamente) en la realización de proyectos para beneficio de su comunidad.

La definición actual que se tiene del hermanamiento triangular se refiere a la relación bajo la forma de acuerdo de paternariado entre tres gobiernos locales que trabajan de manera conjunta en la mejora de las condiciones socio-económicas de sus respectivas comunidades.⁴⁴

⁴² Cités Unies France, Les jumelages triangulaires, septembre, 2000.
en línea : www.cites-unies-france.org

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

La definición anterior expresa la oportuna experiencia que de la cooperación triangular se puede obtener con respecto al intercambio de experiencias y beneficio mutuo de los programas y proyectos.

En razón de que los primeros hermanamientos triangulares se desarrollaron con la intención de reforzar los lazos entre municipalidades de países desarrollados a través de apoyo a un tercero en común, su esquema norte-norte-sur destacaba por su asistencialismo. Sin embargo, tiempo después se ha impulsó el esquema de relaciones de cooperación bajo el enfoque de paternariado, es decir, de beneficio mutuo y reciprocidad, con lo que se plantearon otras posibilidades de asociación, tales como dos ciudades del sur con una del norte, buscando trabajar en beneficio común. Finalmente, los hermanamientos triangulares han sido considerados el antecedente de la cooperación internacional descentralizada en red.

b) Cooperación Oficial Descentralizada Local y horizontal

- Hermanamientos-cooperación horizontales y recíprocos

Los acuerdos de hermanamiento de este tipo se caracterizan por estar fundamentados en la igualdad de condiciones entre las partes involucradas (los cuales suelen llamarse socios) y buscan diseñar e implementar programas o proyectos de manera conjunta, favorecer un intercambio recíproco que rompe con el esquema tradicional de donante-receptor y promueve el beneficio mutuo de ideas, conocimientos, recursos (humanos, financieros y técnicos).

En los inicios del siglo XXI la figura de hermanamientos de ciudades se ha visto desprestigiada debido a su predominante carácter cultural y protocolario, por lo que se les ha visto como vínculos que excepcionalmente son cooperativos. Aunque para otros han resultado un instrumento flexible de vinculación entre gobiernos locales, que permite acceder a la vida internacional, en este caso se les ha llegado a considerar una modalidad de cooperación descentralizada que lleva a cabo acciones puntuales y formales bilaterales, es decir, de gobierno local a gobierno local.

- Acuerdos y convenios de Cooperación Descentralizada

A partir de la década de los noventa, la modalidad de cooperación descentralizada de hermanamientos de ciudades, dejó de ser considerada la única forma de hacer cooperación entre gobiernos locales y se reconoció que no era condición indispensable la firma de un acuerdo de hermanamiento para emprender acciones de cooperación local.

Los acuerdos y convenios de cooperación descentralizada, implican la existencia de dos partes que a la vez son donantes y receptores de cooperación. Por ende el establecimiento de una relación legalmente establecida, debe ser respaldado por un documento formal, en el que se señalen los compromisos de cada una de las partes. La firma de un acuerdo o convenio de cooperación descentralizada implica la elaboración de un proyecto de trabajo en el que se detalle con claridad el objeto de acuerdo, las acciones por realizar, las metas previstas, los responsables, el grado de involucramiento de la ciudadanía, los compromisos financieros, la temporalidad del acuerdo y asegurar por los mecanismos pertinentes la transparencia de la gestión de los recursos.

Como se puede observar, se hace uso de otro mecanismo de cooperación descentralizada en el que no es necesario haber establecido previamente un acuerdo de hermanamiento, sino que, se trata de proyectos con actividades puntuales encaminadas a objetivos específicos. Por lo mismo, un inconveniente que presentan está en que el vínculo puede agotarse cuando se concretan las acciones convenidas entre las partes o socios; motivo por el cual se ha llegado a considerar que no se está haciendo una aportación significativa al establecimiento de relaciones duraderas con fines cooperativos entre gobiernos locales (esta postura considera que es mejor seguir formalizando acuerdos de hermanamiento).

Las modalidades de cooperación descentralizada directa, horizontal, institucionalizada y recíproca representan para los gobiernos locales retos importantes. Por una parte, la comprensión de la problemática local insertada en el contexto *glocal*,⁴⁵ con lo cual se amplían las posibilidades de creación de

⁴⁵ Respecto al uso de este término, Ralf Dahrendorf menciona que se trata, por una parte de la emigración de la decisión política desde los Estados-nación hacia el exterior; y por otra parte la fragmentación de la decisión política hacia el interior [de los Estados] con dirección a otras unidades políticas [gobiernos locales]. Mientras que otros autores como Manuel Castells y J. Borja en su libro *Global y Local* explican que lo *glocal* se refiere a “la

estructuras administrativas (oficinas o direcciones de asuntos internacionales) que permitan posicionar internacionalmente al gobierno local previendo todas las implicaciones (presupuestales, políticas, administrativas y sociales) que esto conlleva; asimismo, el reforzamiento de su capacidad de gestión autónoma y descentralizada, la cual puede verse reflejada en la formulación de su agenda de prioridades y problemas locales, al igual que en su capacidad de precisar en qué temas se acudirá a la experiencia en cooperación descentralizada.

- Multi-Cooperación Descentralizada

Este término fue ocupado, por primera vez, para denominar a la cooperación tripartita entre la Región de países de la Loire en Francia y sus socios en Níger y Guinea.⁴⁶

Las relaciones de multi-cooperación descentralizada se fundamentan en el establecimiento previo de vínculos entre una pareja de municipios o localidades de un mismo país o región, los cuales a partir de intereses comunes deciden buscar proyección exterior, a través del establecimiento de relaciones formales con una contraparte internacional que preferentemente se busca sea otra pareja de municipios.

c) Cooperación Descentralizada Bilateral

- Programas y proyectos de cooperación financiados por las agencias de cooperación internacional de los países.

La cooperación para el desarrollo que las agencias de los países ofrecen a las regiones y localidades de cualquier parte de mundo obedecen a las prioridades que éstos países oferentes de cooperación, consideran como los temas urgentes de atender a nivel internacional.

Los apoyos que brindan pueden ser desde asesorías y apoyo en el diseño de proyectos de cooperación, capacitación de recursos humanos, y

articulación entre lo global y lo local donde la *glocalización* supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor- de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta los referentes globales y se posicionan respecto a ellos.”

⁴⁶ Zapata Garesché, *op. cit.*, p. 106.

sostenibilidad ambiental, hasta el financiamiento de acciones concretas en beneficio regional o local; aunque también en otros casos, las agencias ya cuentan con líneas presupuestarias concretas y programas de subvenciones, a partir de los cuales lanzan convocatorias internacionales para los gobiernos subnacionales y locales interesados. En dichas convocatorias se definen los temas y prioridades financiables y el procedimiento para solicitar la subvención. Al respecto, la Agencia Española de Cooperación Internacional lanza convocatorias anuales y permanentes que apoyan proyectos de cooperación descentralizada que sean principalmente gestionados por ONG's.

Asimismo, es importante señalar que los apoyos financieros y técnicos no son otorgados de manera exclusiva por las agencias de cooperación de los países desarrollados, sino que también como parte de lo que a nivel país se ha denominado Cooperación Técnica Internacional entre países en Desarrollo (CTPD) en este caso, las agencias de los países se convierten en oferentes de cooperación descentralizada para regiones y municipios de otros países de menor o igual nivel de desarrollo (cooperación sur-sur).

Lo anterior, con la intención de buscar construir lazos de integración social y económica no sólo a nivel país, sino también en sus regiones y municipalidades, un ejemplo de ello es la Agencia de Cooperación Internacional de Chile que ha buscado fortalecer vínculos con regiones y municipios de otros países de América Latina.

Las agencias de cooperación de los países pueden canalizar sus apoyos financieros a través de organismos multilaterales como Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo o a través de las relaciones bilaterales de país a país, tal es el caso de la Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA).

En suma, la cooperación que brindan las agencias puede tender a la especialización en una o varias temáticas, dirigirse a los países más pobres o canalizar sus apoyos a través de otros organismos o instancias gubernamentales o no gubernamentales que le apoyen en la mejor consecución de sus fines.

d) Cooperación Descentralizada Multilateral y vertical:

- Proyectos de Cooperación Descentralizada diseñados y/o financiados por Organismos Multilaterales.

Los organismos internacionales financieros y de desarrollo, han diseñado programas enfocados a apoyar a los gobiernos locales a través de transferencias financieras. El inconveniente que presenta este tipo de prácticas es que los programas son diseñados por los oferentes de cooperación (organismos multilaterales) de acuerdo con las temáticas, intereses y prioridades que consideran relevantes en el plano local para las regiones y municipios de los países en desarrollo, por lo que, el acceso a este tipo de programas es resultado de la adaptación del receptor de la oferta de programas de cooperación multilateral, lo cual en muchos casos no corresponde a la estrategia de acción internacional del gobierno local o no coincide con las prioridades locales.

Un ejemplo de este tipo de acciones lo constituye la firma de un programa de cooperación descentralizada impulsado en 2003, por el Organismo de Naciones Unidas FAO y las entidades locales italianas con el fin de impulsar relaciones triangulares con entidades locales de países en desarrollo para promover y garantizar la seguridad alimentaria y desarrollo rural local.⁴⁷ El problema con este programa fue que los gobiernos locales que acceden al programa obedecen a contextos de pobreza alimentaria muy distintos entre si y, el diseño del programa no corresponde a las prioridades locales de cada beneficiario del mismo sino que esta elaborado a criterio del donante, por lo que, en estos casos las actividades y acciones del programa corren el riesgo de no aplicarse con éxito en todas las regiones y localidades receptoras.

Otro ejemplo de ello lo constituye la ayuda extendida (*aid extended*) que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE brinda a los gobiernos subnacionales y locales a través de transferencias financieras.

La ayuda extendida para gobiernos locales ha consistido en serie de actividades que van desde pequeños proyectos pensados en cooperación cultural e intercambio de estudiantes hasta las actividades resultado de una

⁴⁷ Nuevas fórmulas para ayudar a los países en desarrollo. La FAO e Italia firman un programa de cooperación descentralizada. 7 de enero de 2003, Roma.
<http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/12740-es.html>

planeación estratégica de la ciudad o gobierno local. Recientemente algunos miembros han elaborado políticas tendientes a una mejor integración de los gobiernos locales con sus programas de ayuda. En 2002 el monto registrado fue de 800 millones de dólares y en 2003 de 1.2 billones de dólares; estas aportaciones son parte del programa de ayuda extendida de tres miembros de la OCDE: Bélgica, Alemania y España.⁴⁸

Por otra parte, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo canalizan apoyos financieros para gobiernos subnacionales y locales a través de préstamos, en un periodo de pago de 25 años con 4 años de gracia y tasas de interés muy bajas. Sin embargo, solicitar un préstamo a alguna de estas instituciones para la realización de un proyecto local no resulta una opción muy viable; ya que, principalmente los préstamos que otorgan se destinan a inversión productiva como construcción y mejoramiento de infraestructura urbana (carreteras, caminos, puentes), otra veces en capacitación de servidores públicos y en proyectos de impacto socio-económico.

A su vez, la facilidad crediticia que otorga la banca de desarrollo internacional (como es el caso de BID) depende de varias cuestiones, todas ellas relacionadas con la calificación crediticia que Standard & Poor's⁴⁹ otorga a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales.

Un ejemplo de programas del BID en beneficio de los gobiernos locales, lo constituye el Programa de Fortalecimiento a estados y municipios FORTEM que en su fase I apoyo el proceso de descentralización en México y que actualmente se encuentra en su fase II de ejecución. Cabe mencionar que la canalización de recursos financieros hacia los gobiernos subnacionales y locales se hace en moneda local, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). Como es bien sabido, los gobiernos subnacionales y

⁴⁸ Al respecto consultar: Aid extended by local and State Governments. Pre-print of the Journal 2005, volume 6, no. 4. OECD. 2005. p. 9.

⁴⁹ Para los organismos multilaterales como el BID es muy importante contar con bases cualitativas y cuantitativas sobre los beneficiarios de los préstamos y donaciones que otorgan, y este tipo de análisis (calificaciones de Gobiernos Locales y Regionales o GLR) los lleva a cabo Standard & Poor's, considerando cuestiones de economía, sistema institucional, capacidad de administración y legitimidad institucional, flexibilidad financiera, desempeño presupuestario, liquidez y manejo de la deuda, deuda y pasivos contingentes. Al respecto consultar: Standard & Poor's Calificaciones de Gobiernos Locales y Regionales. 7 marzo de 2007.

locales no pueden recibir un préstamo directo de parte de un organismo financiero o de desarrollo internacional, debido a las prohibiciones para la contratación de empréstitos establecidas en el artículo 117 constitucional, por lo que, el endeudamiento sólo es posible cuando se destina a inversión productiva, además de que, los techos financieros de endeudamiento son fijados por las legislaturas de los estados.

Un avance importante que han tenido organismos multilaterales financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el enfoque de los programas dirigidos a las entidades federativas y municipios, con ello me refiero a que, los recursos financieros y técnicos de banco se dirigen a los proyectos que el propio gobierno local diseña, es decir, se hacen “trajes a la medida” de las necesidades locales y se financian proyectos para todo tipo de municipios, ciudades o entidades federativas (sean rurales, urbanos o metropolitanos) en función de su calificación crediticia.

Por último, el programa FORTEM del BID, deposita en el gobierno subnacional o local, la responsabilidad del diseño e implementación del proyecto, por lo que el BID funge como cofinanciador de las acciones y asesor técnico⁵⁰ para los estudios de factibilidad del proyecto, ventaja comparativa que estos gobiernos no pueden encontrar en la banca comercial.

e) Cooperación Oficial Descentralizada derivada de relaciones bilaterales entre Estados:

- Programas y proyectos de Cooperación Descentralizada

De las relaciones entre Estados-nación y de éstas con organismos internacionales pueden derivar acuerdos globales o programas bilaterales que llegan a adquirir el carácter de tratados internacionales. Y en el marco de estas acciones pueden derivarse relaciones de cooperación descentralizada como una expresión de la autonomía y descentralización de los gobiernos subnacionales y locales, en donde los poderes públicos locales pueden

⁵⁰Sobre la asesoría técnica (para la realización de estudios de factibilidad de los proyectos) es importante mencionar que se trata de un valor agregado de los préstamos que otorga el BID, ya que ésta no tiene costo alguno para el municipio, es decir, la asistencia técnica resulta en una ventaja competitiva con respecto a los préstamos que otorga la banca comercial.

aprovechar el clima de negociación favorable y buscar establecer vínculos con entidades homólogas en relación con el tema pactado en el tratado internacional, acuerdo global o programa de cooperación bilateral.

Un ejemplo de una situación favorable para estas relaciones es el Programa Frontera XXI implementado desde 2004 y, es resultado de las relaciones de cooperación bilateral México-Estados Unidos. En éste, el papel de los gobiernos locales fronterizos se limitó a su participación a manera de propuesta sobre los temas del programa y a la ejecución de los objetivos del programa a través de diversas acciones.

A pesar de que por sus características no puede considerarse que de éste hayan derivado relaciones de cooperación descentralizada, si se trata de un ejemplo donde en el marco de un programa de cooperación bilateral sería posible formalizar proyectos de cooperación descentralizada en asuntos ambientales fronterizos.

f) Cooperación Oficial Descentralizada organizada en redes horizontales de gobiernos locales

La cooperación descentralizada en redes horizontales de gobiernos locales se desarrolló a mitad de la década de los noventa. Este tipo de relaciones se caracterizan por ser gubernamentales y horizontales, construidas a partir de intereses comunes y problemas específicos.

Entre las virtudes de la cooperación descentralizada en red, Eugene Zapata identifica las siguientes:

“a) Permiten a las ciudades con recursos modestos tener relaciones internacionales, b) favorecen la posibilidad de establecer diversos contactos, c) representan el espacio fructífero para intercambiar experiencias en temas diversos, d) contribuyen a los procesos de integración supranacional, regional y global, e) permiten una mayor capacidad de negociación de los recursos de cooperación, y f) fortalecen al gobierno local en cuestiones relativas a su propio desarrollo.”⁵¹

⁵¹ Zapata Garesché, *op. cit.*, p.109.

Sin embargo, la complejidad del trabajo en red es revelada por los altos costos de reunir a los miembros de una red internacional, así como también al momento de consensuar las prioridades u objetivos de los miembros.

De igual manera, el financiamiento de las acciones en red puede ser insuficiente por parte de los miembros y en ciertos casos se opta por obtener financiamiento de actores ajenos a la red, tales como estados-nacionales y organismos internacionales lo que puede representar una limitante a la capacidad de los miembros de la red para actuar conforme a sus prioridades.

Finalmente, las acciones en red también pueden limitarse por los periodos de gobierno no coincidentes y con ello afectar la continuidad de las acciones.⁵²

- Programas de cooperación descentralizada en red cofinanciados por los países y por entidades supranacionales: URB-AL.

Con respecto a URB-AL, se trata de un programa horizontal de cooperación descentralizada que la Comisión Europea ha destinado a las ciudades y regiones europeas y latinoamericanas. Creado a iniciativa de la Comisión Europea en 1995, se le designó un presupuesto de 14 millones de euros para cofinanciar hasta en un 70% las acciones de ocho redes temáticas, en las cuales, las ciudades participantes se agruparon y desarrollaron diversas actividades. La cooperación descentralizada en red se basa en el intercambio recíproco de experiencias para un beneficio mutuo.

La Unión Europea como entidad cofinanciadora de las acciones de cooperación descentralizada, encarga a la Comisión Europea la revisión y aprobación de las propuestas que son elaboradas por los gobiernos locales miembros de las redes temáticas del programa. Esta cofinanciación ha buscado dar cumplimiento al compromiso de las prioridades definidas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe reunidos en Río de Janeiro en 1999, tales como: lucha contra la pobreza y los desequilibrios sociales; la promoción y la protección de los derechos del hombre y la promoción de la sociedad de la información.⁵³

⁵² *Ibidem*, p.109.

⁵³ Comisión Europea. Guía del Programa URB-AL. *op. cit.*, p. 3.

A continuación se hará una breve descripción del funcionamiento del programa URB-AL:

Desde que su idea fue concebida por la Unión Europea, el programa abrió convocatoria a través del Diario Oficial de las Comunidades Europeas para conformar ocho redes temáticas representativas de los problemas de la ciudad. Las redes trabajarían en diversos proyectos en un periodo de cuatro años, el coordinador de la red firmaría un contrato de subvención con la Comisión Europea y, de igual manera los coordinadores de cada proyecto aprobado por la Comisión.⁵⁴

A su vez, de las redes temáticas derivaron subredes temáticas⁵⁵ que elaborarán proyectos a fin de ser presentados para su aprobación financiera en términos de cofinanciamiento ante la Comisión Europea, que es quien evalúa las propuestas y decide otorgar subvenciones para los proyectos de cooperación descentralizada hasta en un 70%. Los miembros de las redes deben reunirse periódicamente con la intención de intercambiar experiencias y generar nuevos proyectos.

El programa URB-AL se dividió en dos fases, la primera inició en 1996, con una duración de cuatro años, consistió en crear el espacio propicio para la interacción e intercambio de experiencias entre los gobiernos locales de la UE y AL. Se buscó mejorar la gestión pública a través del trabajo conjunto en proyectos derivados de las subredes, los cuales pueden obtener un cofinanciados de hasta en un 50% por parte de la Comisión Europea.

En lo que corresponde a su segunda fase de 2001 a 2006 con un presupuesto de 50 millones de euros para seis nuevas redes temáticas para proyectos comunes cofinanciados hasta en un 70%. El objetivo de esta segunda fase ha sido el dar cumplimiento a la primera fase, a través de proyectos comunes concretos de mayor alcance que los primeros.⁵⁶

Lo destacable del Programa URB-AL es que ha resultado una aportación de un ente supranacional (Unión Europea) a la promoción de las acciones de cooperación descentralizada de los gobiernos locales, entre

⁵⁴ *Ibidem*, p.10.

⁵⁵ Subredes: grupos de trabajo que se forman al interior de cada red temática del programa URB-AL.

⁵⁶ Para una mayor información sobre el Programa URB-AL consultar las Guías de Programa Fase I y II. en línea: www.urb-al.com

municipalidades de Europa y América Latina; y, que atendiendo a la complejidad de financiar estas acciones propone un esquema de trabajo en red cofinanciado por los gobiernos locales miembros de la red y por la Comisión Europea.

Asimismo, este programa se ha caracterizado por la libertad que tienen los socios participantes en cuanto a definir sus prioridades locales y agruparse en torno a las redes temáticas propuestas, ellos trabajan de manera conjunta en el diseño de proyectos que son analizados por la Comisión Europea, con base en un análisis de factibilidad y viabilidad financiera. En este caso, el candado que establece la Unión Europea es que ésta se coloca como la instancia decisora final respecto a la aprobación o no de un proyecto presentado por una subred que desee ser cofinanciada. Lo anterior analizado a la luz de un enfoque estricto de cooperación descentralizada, no es otra cosa que una forma de intervención de una instancia supranacional en la actividad de cooperación descentralizada de los gobiernos locales debido a que la mayor parte del financiamiento lo otorga la Comisión Europea.

Aún con sus asegunes, la cooperación descentralizada promovida desde la Unión Europea ha creado el espacio internacional propicio a la participación, discusión, diseño y ejecución de proyectos en atención a los problemas de las grandes y medianas ciudades, instándolas a trabajar en redes y subredes como un esquema novedoso de cooperación descentralizada, más incluyente que la cooperación descentralizada horizontal y recíproca.

Finalmente, la cooperación descentralizada organizada en redes requiere de un mayor grado de coordinación y compromiso de los participantes miembros y no miembros,⁵⁷ siendo fundamental que cada socio tenga algo que aportar para la mejor consecución de los proyectos de desarrollo local.

⁵⁷ Los participantes no miembros pueden ser las asociaciones, fundaciones, universidades, centros culturales y científicos, empresas y ONG, los cuales puedan aportar elementos que hagan falta a los miembros de la red o subred para el mejor cumplimiento del proyecto de cooperación descentralizada.

- Cooperación Descentralizada Supralocal

Las relaciones de cooperación internacional descentralizada pueden ser lideradas por organizaciones supralocales, es decir, por instancias que agrupen a los gobiernos locales de un Estado-nacional y que los representen frente a otras organizaciones de cualquier parte del mundo, como ejemplo de ello, en el caso mexicano encontramos a la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).

Asimismo, asociaciones de municipios pueden ser también internacionales y agrupar a gobiernos locales y asociaciones de municipios de distintos países, tal es el caso de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que es resultado de la fusión de las dos grandes asociaciones internacionales de municipios la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación latinoamericana de ciudades, municipios y asociaciones (FLACMA), asimismo, la Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados (ICMA), la Federación de Municipalidades Canadienses (FMC) entre otras.

A su vez, las asociaciones nacionales e internacionales de municipios o supralocales están teniendo una influencia importante en el establecimiento de vínculos de cooperación oficial descentralizada, tal es el caso del importante trabajo que lleva a cabo la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, cuyo trabajo consiste en poner a disposición de los gobiernos municipales las diferentes ofertas de cooperación descentralizada a través del Sistema de Información de la Oferta de Cooperación-SIOC, se trata de una base de datos a la cual pueden tener acceso no solamente los municipios ecuatorianos, sino también otras organizaciones públicas, privadas y cooperantes de otras partes del mundo.

Cabe mencionar que no se debe confundir a las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de gobiernos locales con la figura de asociacionismo intermunicipal (previsto en el artículo 115 constitucional) la cual puede constituir una plataforma de lanzamiento de los gobiernos locales a la vida internacional preferentemente a través de vínculos formales (convenios, acuerdos de cooperación) con los que se busca enriquecer las experiencias en gestión local y el intercambio recíproco.

En el caso mexicano, un ejemplo reciente de un proyecto de cooperación descentralizada supralocal liderado por una asociación de municipios partidista y que esta generando expectativas importantes en el impulso a la vinculación directa entre gobiernos locales lo constituye el acuerdo de colaboración firmado el 1 de febrero de 2008 entre la Asociación de Municipios de México y la Asociación de Municipios Holandeses, producto de las negociaciones entre los presidentes de las asociaciones se acordó una inversión conjunta de 60,000 euros para la creación de un instituto de capacitación para servidores públicos municipales que será filial a AMMAC y que estará en funciones en agosto del presente año.

Finalmente, es importante mencionar que el asociacionismo temático en nuestro país constituye una vertiente poco explorada y sobre la cual se pueden generar iniciativas importantes de cooperación descentralizada supralocal.

CAPÍTULO III

La situación del municipio mexicano frente a la Cooperación Oficial Descentralizada.

Los vínculos de los gobiernos locales mexicanos en materia de cooperación oficial descentralizada, constituyen una veta poco explorada en torno a la cual comienzan a delinearse las primeras experiencias con fines cooperativos, a través de distintos esquemas de trabajo producto de las necesidades de vinculación internacional de los municipios mexicanos.

Los gobiernos locales mexicanos, se están incorporando a esta dinámica principalmente, a través de la suscripción de acuerdos interinstitucionales que privilegian la figura del hermanamiento de ciudades, es decir, la relación formal establecida por voluntad de pares de gobiernos locales sobre diferentes temáticas.

Sin embargo, la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos¹ en su vertiente cooperativa ha logrado trascender poco con respecto al dinamismo que presentan otros municipios de Latinoamérica y del mundo, tales como: la ciudad del Rosario, Argentina; la ciudad de Porto Alegre y de Curitiba en Brasil²; el municipio de Valparaíso en Chile; el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, la ciudad de la Habana, Cuba; Montevideo, Uruguay; y, volviendo la mirada hacia Europa encontramos municipios, mancomunidades, comunidades autónomas y provincias españolas como la ciudad de Barcelona,³ la Diputación de Barcelona (que

¹ Esta ha sido la denominación común ocupada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en México, para designar a los diferentes vínculos que se generan por parte de nuestros municipios con otros del mundo.

² La ciudad de Porto Alegre ha destacado por su experiencia en las redes temáticas de URB-AL, con su experiencia en materia de presupuestos participativos; mientras que la ciudad de Curitiba se ha enfocado a la gestión de políticas urbanas de calidad, con lo cual ha obtenido financiación, inversiones y cooperación internacional para varios proyectos.

³ En la ciudad de Barcelona se encuentra la sede de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) asociación internacional de gobiernos locales y representante de éstos ante la ONU.

agrupa a 311 municipios) la ciudad capital de Madrid (que crea la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas), la Región de Cataluña, la Región de Málaga; y las administraciones regionales y locales francesas como la Región Ile-de-France, la Comunidad de Toulon, la Provence Mediterranee (que agrupa a 11 municipios franceses); la comunidad de municipios de Marne y Chantereine; la ciudad de Loures que pertenece al Distrito de Lisboa en Portugal, entre otras.

Las actividades de los gobiernos locales llevadas al ámbito de las relaciones entre Estados-nación, representan un campo de conocimiento multidisciplinario en donde convergen varias disciplinas, entre ellas: Ciencia Política, Relaciones internacionales, Derecho y Administración Pública, que desde sus respectivos enfoques, han enriquecido, a lo largo de los últimos tres lustros una actividad que aún no ha logrado mostrarse a plenitud, debido entre otras razones, a las disparidades en cuanto a enfoques y prácticas que llevan a cabo los gobiernos locales, la heterogénea realidad municipal mundial y el control o intervención de parte de los Ministerios o Secretarías de asuntos exteriores en el desarrollo de estas relaciones.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una aproximación a la situación actual de las entidades locales mexicanas, en materia del establecimiento de relaciones de cooperación oficial descentralizada. Ello con la intención de destacar que se trata de una nueva competencia del gobierno local que impacta en su estructura administrativa y le exige capacidad para asumirse como ente capaz de insertarse en el ámbito global y establecer relaciones de cooperación que impacten en la ciudadanía como su beneficiaria directa.

En relación con la formalización de relaciones de cooperación oficial descentralizada, es necesario hacer mención de algunos acontecimientos que han influido en el desarrollo de dichas relaciones, entre ellos: la reforma municipal y los procesos de descentralización. Asimismo, se hará una revisión del marco jurídico de la acción exterior de los gobiernos locales para finalizar el capítulo con la presentación de los esquemas de trabajo del gobierno federal, a través de los cuales promueven el contacto directo entre municipios mexicanos con otros del mundo suscribiendo acuerdos de hermanamiento y, en muy pocos casos, mediante acuerdos de colaboración y proyectos de cooperación descentralizada.

Asimismo, de acuerdo con la clasificación hecha en el capítulo II, los hermanamientos de ciudades son mecanismos de cooperación, sin embargo, para ser considerados relaciones de cooperación descentralizada deben estar basados en los principios de reciprocidad y beneficio mutuo, por lo que, en el caso de los hermanamientos suscritos por gobiernos locales mexicanos en muy pocos casos, estas condiciones se cumplen y, en cambio prevalecen los hermanamientos de carácter protocolario que se limitan a intercambios culturales y deportivos, los cuales no pueden ser considerados relaciones estratégicas de cooperación descentralizada con objetivos de desarrollo local. Este capítulo analiza el enfoque del hermanamiento de ciudades que prevalece en nuestro país, para mostrar que dentro de la clasificación dada en el capítulo anterior los acuerdos de hermanamiento de los municipios mexicanos son mecanismos de asistencia y no de cooperación

III.1 El municipio mexicano de cara a la Cooperación Oficial Descentralizada

La Reforma Municipal en el marco de la Reforma del Estado Mexicano

La reforma municipal es parte de los temas estructurales en la agenda de la reforma del Estado, por ésta se entiende al “proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen al Estado en una sociedad determinada.”⁴ Esto como resultado de los cambios que van presentando las sociedades en aspectos culturales, políticos, económicos y, también por las influencias externas: globalización, organismos internacionales financieros y de desarrollo, liberalización de la economía, tecnologías de la información, etcétera. Los cuales inducen reformas, adiciones y cambios en las legislaciones de los países, en relación con temas que desatan polémicas o bien, otros que por las relaciones internas y externas no sólo a nivel país sino también por los gobiernos subnacionales y locales.

El desarrollo de los vínculos y relaciones de cooperación descentralizada, es posible en la medida en que se han presentado avances en el proceso de reforma municipal que comprende varias dimensiones: política,

⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa*, Colegio Mexiquense-UNAM, 2004, p. 58.

jurídica, administrativa y fiscal, de no ser así, difícilmente estos gobiernos podrían desarrollar relaciones cooperativas con sus homólogos en otros países.

Del proceso de reforma municipal, en su dimensión política y jurídica, encontramos el reconocimiento como orden de gobierno representativo, electo y popular, el cual fue posible con la reforma al artículo 115 en 1999. El texto vigente de este artículo señala al Municipio Libre como la división territorial, organización política y administrativa de los estados de la federación y menciona sus competencias y obligaciones como orden de gobierno. La situación de constante reforma de este artículo desde 1928 hasta 2001 ha ido delineando el papel de los municipios con respecto al de los gobiernos de los estados y la federación.

En relación con el proceso de reforma municipal en su vertiente fiscal, destacan las modificaciones y adiciones al artículo 115, que llevan al gobierno local a convertirse en gestor de su desarrollo económico. En 1983, el artículo 115 es reformado en lo referente a las fuentes de ingresos municipales propios y derivados del sistema nacional de coordinación fiscal, su responsabilidad en la función y prestación de servicios públicos municipales, la facultad de establecer convenios y acuerdos de coordinación fiscal con la federación y de colaboración administrativa con el gobierno del estado y asociarse con otros gobiernos municipales (a nivel nacional) para la mejor prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad.

A pesar de que las reformas al artículo 115 de 1983 hacen posible la descentralización de competencias y recursos financieros de la federación hacia los gobiernos municipales y convierten a éstos en actores responsables en materia financiera, política, administrativa y social; las disparidades existentes entre gobiernos municipales mexicanos colocan en desventaja a unos con respecto a otros, debido a que muchos de ellos no cuentan con la infraestructura administrativa, ni con la formación de sus cuadros para asumir las nuevas competencias, que habían estado (por décadas) concentradas en el gobierno nacional.

La reforma de 1987 concentró los asuntos del municipio en el artículo 115 y trasladó los de las entidades federativas al artículo 116. En ese año el municipio era considerado un ente administrativo dotado de ciertas capacidades financieras pero aún subordinado a las decisiones del gobierno estatal (a las entidades federativas).

De entre las reformas que destacan del artículo 115 se encuentran: el establecimiento del principio de no reelección inmediata, el derecho de la mujer al sufragio (primero en el ámbito municipal y después en el nacional), el principio de representación proporcional en todos los municipios. A su vez, ubicando al municipio antes de 1983, destaca la inexistencia de competencias en materia fiscal por considerársele una entidad administrativa ejecutora de las políticas nacionales a pesar de ser una autoridad electa democráticamente. En 1983, se le otorgaron facultades en materia recaudatoria, de expedición de sus leyes y reglamentación municipal, así como también la función y prestación de servicios públicos básicos, la facultad de asociación intermunicipal y en 1999 es reconocido como orden de gobierno.

En lo que respecta a la reforma municipal en su dimensión administrativa, la inercia de parte del gobierno local como un receptor de políticas, programas y proyectos de la federación hacia las entidades federativas y de ahí al municipio, ha dejado en el atraso y la obsolescencia gubernamental a la gran mayoría de los aparatos administrativos municipales, siendo ello un impedimento importante en lo referente al diseño de una estrategia municipal de acción internacional, de la cual puedan derivar políticas de cooperación oficial descentralizada.

Los aparatos administrativos municipales actuales reflejan las carencias del gobierno local mexicano: la falta de profesionalización de los servidores públicos resulta en un impedimento clave para el desarrollo de las relaciones de cooperación descentralizada. Sin duda alguna, la falta de visión internacionalista del servidor público encargado de las acciones exteriores del municipio tendrá una influencia determinante en el desarrollo del tema, como parte de los mecanismos de apoyo para la atención de los asuntos prioritarios de la agenda del gobierno local.

Las relaciones de cooperación descentralizada que formalizan los gobiernos municipales requiere de éstos disponibilidad de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos suficientes, para el diseño de una estrategia de acción internacional que defina las líneas temáticas, sobre las cuales versa la política externa de la entidad local, para lo cual resulta fundamental la definición de un área administrativa responsable dentro del municipio, situación que pone en jaque las capacidades presupuestales locales sobre todo de los municipios con características rurales que con gran dificultad pueden implementar actividades de cooperación descentralizada por si mismos.

En nuestro país, la reforma municipal ha abierto el camino hacia el reconocimiento de la competencia de los gobiernos locales de establecer relaciones de diversos tipos con sus homólogos del extranjero, al respecto quedan aún muchas inconsistencias por legislar, sin descartar por ello, el reconocimiento que en la Ley sobre la Celebración de Tratados se da a las acciones internacionales de los municipios. Al tiempo que condiciones como el reconocer la capacidad del municipio de ser un órgano de representación política, un ente administrativo descentralizado, autónomo y dotado de facultades tributarias, han sido posibles sólo en la medida en que se realizaron las reformas al artículo 115.

Descentralización política, administrativa y financiera del Estado mexicano y Cooperación Descentralizada

Siendo tema de esta investigación la cooperación descentralizada tanto en su definición como en sus modalidades, es necesario hacer la distinción correspondiente de lo que en administración pública se entiende por descentralización del Estado.

Por descentralización del Estado se concibe como el proceso de transferencia de facultades políticas, administrativas y financieras que se da desde el gobierno nacional hacia las entidades federativas y municipios.

La descentralización, puede entenderse como un proceso que comprende varias dimensiones: política, administrativa y financiera. En lo político impide la concentración de poder en el gobierno federal o nacional y los entes subnacionales y locales adquieren la responsabilidad con la sociedad como gobierno, es decir, lleva consigo la fundamental tarea de considerar la voz de los diferentes actores políticos locales gubernamentales y de la sociedad civil, estableciendo consensos y promoviendo el trabajo conjunto, donde el ejecutivo municipal es el sujeto tomador de decisiones.

En el caso mexicano, la descentralización de la vida política, administrativa y financiera se ha dado a partir de las exigencias de la periferia con respecto al centro; iniciando este proceso con la alternancia política vivida en los gobiernos de las entidades federativas y municipios de nuestro país (iniciando en Baja California) dando lugar a una redistribución del poder político concentrado en el gobierno nacional por décadas.

La descentralización de recursos financieros se refiere a la disponibilidad de recursos para la ejecución de programas y proyectos derivados del diseño de políticas públicas con impactos sociales bien definidos. En relación con ello, en 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la Ley de Coordinación Fiscal que no han tenido un impacto positivo en relación con la autonomía financiera del municipio ni han logrado distribuir ni efficientar de mejor manera los recursos financieros recaudados.

A su vez, los mecanismos de distribución de los recursos desde la federación hacia las entidades federativas y de éstas a los municipios, en lo que corresponde a participaciones y aportaciones federales no han sido suficientes, a pesar de que toman en consideración los criterios de distribución compensatorios y resarcitorios para quienes tienen bajas tasas de recaudación. Hasta la fecha la disponibilidad de recursos presupuestales de la mayoría de las entidades federativas y municipios de nuestro país, depende más de los recursos asignados de la Recaudación Federal Participable (RFP) que de sus ingresos propios por lo que la disponibilidad de recursos financieros propios es limitada y en muchos casos impide a los gobiernos locales el diseño e implementación de estrategias de acción internacional y de relaciones de cooperación descentralizada.

Por otra parte, el proceso de reforma administrativa data de 1833, sin embargo, hasta 1976 en nuestro país inicia el diseño de las bases orgánicas de la Administración Pública Federal. En ese año, durante la administración de José López Portillo se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como un primer y trascendental intento de “alcanzar la congruencia y unidad entre todas las dependencias y entidades paraestatales que la configuran. Esta Ley tiene como antecedente la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.”⁵ Asimismo, la intención era regular el funcionamiento y operación del aparato gubernamental central y posteriormente el de las entidades federativas y municipios. A estas acciones seguirían los programas de modernización y simplificación en la administración pública de 1980 al año 2000, en los cuales se aborda la necesidad de descentralizar y desconcentrar las funciones administrativas y de

⁵ Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.264.

control presupuestal del gobierno central hacia los gobiernos de las entidades federativas y, a su vez de éstas hacia las administraciones municipales.⁶

En relación con la descentralización administrativa municipal, encontramos el Programa Nacional para el Fortalecimiento Municipal, como resultado de una consulta hecha con los gobiernos de los estados y las reuniones de Tesoreros.⁷ El objetivo principal del programa fue contribuir al mejoramiento de la organización económica y administrativa municipal para satisfacer la demanda de servicios públicos. Como parte de este Programa se crearon los canales para desconcentrar el gasto a través del Convenio Único de Coordinación, mediante el cual se canalizaron a los municipios recursos federales convenidos con los gobiernos de los estados.

Cabe mencionar que en ese tiempo, como parte de la reforma administrativa, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) dependencia encargada de ejercer el control de la planeación del desarrollo de las entidades federativas y sus municipios. Entre las acciones de la SPP que buscaron involucrar a los municipios en la planeación regional se encuentra el Programa para el desarrollo de la Programación-Presupuestación-Microrregional.⁸

Este tipo de programas permitieron la descentralización y fortalecimiento de las entidades federativas y municipios, lo cual continúa siendo una preocupación hasta nuestros días. En relación con ello, en 2004 se realizó la Primera Convención Nacional Hacendaría e iniciaron las discusiones en torno al fortalecimiento del federalismo fiscal. Cabe mencionar que dicha propuesta no se incluye la participación de los municipios prevaleciendo un sistema federal dual que no reconoce la importancia de dotar a los gobiernos municipales en su calidad de entidades políticas, de las capacidades financieras suficientes que les permitan una mejor implementación de sus programas, proyectos y políticas públicas.

Asimismo, la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos, en gran parte se ha visto impedida debido a que en el proceso de distribución de los recursos (participaciones y aportaciones federales) conforme a lo

⁶ *Ibidem*, pp.341- 344.

⁷ Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP, Monterrey, Nuevo León, 26 y 27 de febrero de 1981, p.47.

⁸ *Ibidem*, pp. 47-48.

establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, esta viciado por situaciones como las diferencias ideológicas de los partidos (entidad federativa-municipio, federación- entidad federativa y federación-municipio) pueden motivar el apoyo o bloqueo a las iniciativas de acción exterior de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, siendo más vulnerable éste último ámbito de gobierno, debido entre otras razones a su dependencia presupuestal con respecto al gobierno nacional.

Por último, para no perder de vista el contraste entre descentralización y cooperación descentralizada, con esta última me refiero a una práctica que se esta volviendo cada vez más común entre gobiernos subnacionales y locales de estados federales y unitarios (altamente descentralizados) que llevan a cabo acciones de cooperación e intercambio con sus pares de cualquier parte del mundo, a veces de manera independiente a las restricciones que los marcos normativos del Estado al que pertenecen les establecen o bien basadas en las declaratorias y resoluciones internacionales hechas por la Organización de Naciones Unidas, las asociaciones internacionales de gobiernos locales y por gobiernos supranacionales como la Unión Europea.

Asimismo, las relaciones de cooperación descentralizada sólo son posibles en la medida en que los gobiernos locales están dotados de capacidades institucionales y organizacionales mínimas a partir de las cuales puedan desarrollar una actividad internacional de orden cooperativo.

A su vez, la cooperación descentralizada se desarrolla de mejor manera cuando los gobiernos nacionales, sean federales o unitarios, han depositado en los gobiernos subnacionales y locales competencias financieras, administrativas y políticas, como herramientas básicas para ser reconocidos en el exterior por sus homólogos, por organismos u organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales con los cuales pueden mantener interacciones y crear lazos de apoyo, intercambio y cooperación sobre varias temáticas.

III.2 Marco Jurídico de la Acción Exterior de los Gobiernos Locales Mexicanos

Partiendo de un contexto general, las relaciones externas de los gobiernos locales no siempre encuentran sustento jurídico en la Constitución General, ya que si bien, en ésta se señalan las competencias de cada ámbito o nivel de gobierno, a nivel mundial la heterogeneidad existente en cuanto a la organización del poder político de los Estados y, a su vez de las condiciones de sus unidades subnacionales y locales hacen que el fenómeno de las relaciones externas locales se desarrollen en las regiones y localidades con características distintivas en donde se conjugan factores como la vocación económica, los intereses políticos, situación socio-económica de sus habitantes, estrategias de desarrollo local, ventajas comparativas y competitivas de la región o ciudad, planes y programas de desarrollo local, disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros, entre otras cuestiones.

Si bien las competencias asignadas a las municipalidades en el mundo encuentran temas comunes de trabajo, entre ellos: planeación urbana, hacienda local, servicios públicos básicos, policía local, construcción de infraestructura social, entre otros. Las relaciones de cooperación descentralizada que los gobiernos locales desarrollan de manera directa, deben basarse en el diseño previo de una estrategia de acción internacional en las que los beneficios para el municipio o región sean mayores que los costos de establecer y mantener estas relaciones, sólo de ésta manera se justificará ante el ciudadano la inserción del gobierno local en programas y proyectos de cooperación descentralizada.

En el caso mexicano, el tipo de relaciones directas que desarrollan las entidades federativas y municipios con sus homólogos en el extranjero, se basan en el mecanismo del acuerdo de hermanamiento, jurídicamente reconocido en la Ley sobre la Celebración de Tratados como Acuerdo Interinstitucional.

En este apartado, se analizará el limitado marco jurídico que se tiene para normar esta actividad y sus posibilidades de implementación, partiendo de la Constitución General (que explícitamente no menciona nada al respecto) en la cual se asientan las bases del municipio mexicano como la entidad capaz

de innovar en sus formas de gestión interna y a través de contactos en el exterior. Posteriormente, haremos referencia a la Ley federal que otorga al municipio una facultad que no se encuentra reconocida expresamente en la Constitución General, así como también de los otros ordenamientos jurídicos que nos arrojarán luz sobre la situación jurídica actual del fenómeno.

a) Situación jurídica actual del municipio mexicano con base en el artículo 115 Constitucional.

En este apartado haré mención de algunos extractos del artículo 115 en su texto vigente que dotan al municipio de capacidades administrativas, financieras y políticas, las cuales constituyen el fundamento para suscribir acuerdos interinstitucionales (de hermanamiento y de cooperación descentralizada).

Con respecto a ello, la fracción I menciona:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa...

El municipio como orden de gobierno, está en la posibilidad de utilizar esa representación política en el exterior, sin olvidar legitimar sus acciones a través de la ciudadanía como la beneficiaria directa. Sin embargo, cuando hacemos una revisión de las constituciones de las entidades federativas (o estados) nos damos cuenta de que esa capacidad de representación política puede verse limitada, ya que en este ordenamiento jurídico se hace mención acerca de que el municipio carece de representación política y administrativa fuera de sus límites territoriales y que es el gobierno del estado quien tiene esta facultad de representación.⁹

La fracción II del artículo 115 menciona acerca de la capacidad de representación política del municipio en su territorio y fuera de éste, señala que el municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual “en teoría” impide que se encuentre subordinado a las decisiones del gobierno del estado o del gobierno federal.

⁹ La Constitución del estado de Morelos en su Art.114 se hace mención acerca de ello, al igual que lo señalan otras constituciones estatales.

La fracción III párrafo I hace un señalamiento que es clave para abrir la posibilidad a los gobiernos locales de celebrar acuerdos interinstitucionales, al mencionar lo siguiente:

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De acuerdo con lo anterior, para la suscripción de acuerdos interinstitucionales, los gobiernos municipales deben observar lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados que los faculta en la materia; mientras que lo establecido en la fracción II del artículo 115 complementa esta disposición al señalar que los municipios pueden expedir la reglamentación correspondiente, que en este caso sería, en materia de acuerdos interinstitucionales.

Por otra parte, en la fracción III párrafo II, se menciona acerca de la asociación intermunicipal lo siguiente:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

En esta fracción se establece la facultad del gobierno municipal de asociarse con sus homólogos nacionales ya sea que éstos pertenezcan a la misma entidad federativa o no, sin embargo, tratándose de municipios de diferentes entidades pone el candado de aprobación de las legislaturas estatales a manera de tener control desde el gobierno del estado respecto de las acciones de asociación intermunicipal, sin mencionar nada con respecto sobre su competencia de establecer relaciones con homólogos del extranjero.

En relación con ello, una alternativa sería adicionar esta fracción haciendo mención de la facultad de asociación intermunicipal a nivel mundial, con lo cual se abriría la posibilidad de establecer relaciones de cooperación oficial descentralizada. De igual manera, es necesario hacer mención acerca de la observancia de la Ley sobre la Celebración de Tratados, ya que con ello, esta Ley encontraría un fundamento constitucional (relacionado con el municipio) que arrojara mayor claridad con respecto al marco jurídico tan limitado con el que contamos en la materia.

A su vez, incluir la asociación intermunicipal mundial dentro de las facultades del municipio, se abriría el debate en torno a si es necesaria la aprobación de las legislaturas de los estados, la cual se lleva a cabo actualmente cuando se trata de asociaciones de municipios de diferentes entidades federativas (dentro del país) y que en el caso de las relaciones internacionales de los municipios formalizadas a través de los mecanismos de vinculación: acuerdos, convenios, proyectos y redes, no ha sido hasta ahora necesaria la aprobación de las legislaturas estatales, situación que debe repensarse para darle una salida institucional.

Finalmente, la fracción V del art. 115 menciona las facultades de los municipios en términos de las leyes federales y estatales entre las cuales no se contempla la facultad establecida en el artículo 1º de la Ley sobre la Celebración de Tratados: “celebrar acuerdos interinstitucionales”.

b) Ley sobre la Celebración de Tratados¹⁰
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1992)

Hasta antes de 1992, en nuestro país no existía el fundamento legal para las relaciones de cooperación entre gobiernos locales, pese a ello las entidades federativas y algunos municipios llegaban a establecer relaciones externas, sin embargo, la tendencia a establecer vínculos cooperativos bajo el principio de reciprocidad es propia de la década de los 90, cuando en Europa para denominar a esta práctica comenzó a utilizarse el termino: cooperación descentralizada, que se ha extendido a todo el mundo.

En 1992, con la entrada en vigor de la Ley sobre la Celebración de Tratados, la abrogación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1998 y las modificaciones hechas en 2001, se establecen las

¹⁰ En relación con esta Ley en 2004 se expidió la Ley sobre la aprobación de Tratados Internacionales en materia económica. *(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004)* En la cual se hace mención en el Capítulo IV artículo 12 sobre la participación de las entidades federativas en temas de política exterior nacional, haciendo sus propuestas ante el Senado de la República, pero no reconoce que puedan intervenir de manera directa en la suscripción de acuerdos internacionales (que no tengan el carácter de tratados) como se menciona en la Ley sobre la Celebración de Tratados.

facultades de la nueva Dirección General de Coordinación Política antes denominada Dirección de Enlace Estatal.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 76 fracción I, artículo 89 fracción X y del artículo 133 de la Constitución General. Sin embargo, de estos tres artículos ninguno da sustento a la vida municipal, a pesar de que en la Ley de Tratados le otorga a la administración municipal (y no al gobierno municipal) la competencia de suscribir acuerdos interinstitucionales con sus homólogos en el extranjero.

A continuación extraeremos los artículos que dan fundamento a la suscripción de acuerdos interinstitucionales de las entidades federativas y municipios, con el fin de exponer el marco jurídico de las acciones externas y analizar sus aciertos, desatinos y limitantes.

El artículo 1 menciona como objeto de la ley:

- Regular la celebración de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional.

En ese mismo artículo se identifican como sujetos de la Ley:

- Las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal.

La ley define en el artículo 2 al acuerdo interinstitucional como:

- 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 deriven o no de un tratado previamente aprobado.

De acuerdo a lo anterior, podemos considerar acuerdos interinstitucionales a:

- 1) Los hermanamientos de ciudades;
- 2) Las relaciones de cooperación intermunicipal mundial;
- 3) Las relaciones de cooperación descentralizada (en redes, acuerdos, proyectos, contratos de subvención con gobiernos supranacionales, cooperación transfronteriza, entre otros).

- 4) Los acuerdos y proyectos derivados de las relaciones entre un gobierno local con agencias de cooperación internacional o con organismos internacionales;

Asimismo, la definición dada en la Ley sobre la Celebración de Tratados no considera como acuerdos interinstitucionales:

- Los acuerdos y proyectos derivados de la relación entre un gobierno local y una ONG internacional;
- Los acuerdos o proyectos derivados de la relación entre un gobierno local y una empresa transnacional;
- Las proyectos de cooperación descentralizada derivados de las relaciones entre entidades supralocales como las asociaciones de municipios mexicanas (AMMAC, AALMAC y FENAM)¹¹ que se vinculan directamente con las asociaciones de municipios de otros países;
- Las relaciones de cooperación gestionadas por ONG's, pero financiadas por gobiernos locales; y,
- Los proyectos de cooperación descentralizada derivados de la relación entre una asociación intermunicipal¹² de gobiernos locales mexicanos con un gobierno local, con una pareja de municipios de otro país.

A su vez, se dejan fuera otro tipo de prácticas de cooperación descentralizada no oficial que se llevan a cabo por parte de ONG's internacionales, en estados de la República como Chiapas y Oaxaca, los cuales también han ocupado la asociación intermunicipal para llevar adelante programas y proyectos de cooperación.

Esto quiere decir que, de las prácticas que pueden ser consideradas acuerdos interinstitucionales en nuestro país, solamente se formalizan acuerdos de hermanamiento y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales (SVGL) que

¹¹ Las tres asociaciones de municipios Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) y la Federación Nacional de Municipios (FENAMM) a partir del 16 de diciembre de 2007 están en proceso de conformación de una asociación nacional denominada: Conferencia Nacional de Municipios (CONAM) el proceso concluyó en enero de 2008.

¹² En este punto hago referencia a la asociación intermunicipal reconocida en el artículo 115 Constitucional, este mecanismo no ha sido explorado en el caso mexicano para proyectar a los gobiernos municipales en el exterior y favorecer la realización de proyectos de cooperación oficial descentralizada.

es la instancia federal encargada de la promoción y asesoría en materia de firma de hermanamientos, sin contemplar otras posibilidades (como las arriba mencionadas) que la Ley sobre la celebración de Tratados no prohíbe.

En el artículo 2 de la misma Ley, se menciona como el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales:

- Aquél circunscrito exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Con respecto a la suscripción de un acuerdo interinstitucional, ésta debe sujetarse a lo establecido en el artículo 7:

- Mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.
- Solicitar a la SRE el dictamen acerca de la procedencia de suscribir dicho acuerdo.

En relación con el contenido en esta Ley, y en lo que respecta a las relaciones externas de los gobiernos locales mexicanos, destaca por una parte, el reconocimiento jurídico de éstas a través de la figura de acuerdo interinstitucional. Mientras que por otra parte, en la práctica cotidiana existe la limitante del solicitar el dictamen de aprobación de la SRE para la suscripción de tales acuerdos además de presentarse una tercera situación: la SRE sólo reconoce (y esto de acuerdo con su Reglamento Interior) como acuerdos interinstitucionales a los hermanamientos de ciudades (que no son los únicos instrumentos de cooperación).

Esta Ley maneja la suscripción de acuerdos interinstitucionales de los gobiernos de las entidades federativas y municipios como un asunto en el que el gobierno federal funge como el intermediario que planea, dirige, controla y aprueba la suscripción de los mismos y que los ha reducido a hermanamientos de ciudades; omitiendo así la participación de otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, minimizando la capacidad del gobierno subnacional y local de dirigir sus acciones externas. De igual manera, poca ha sido la inclusión de la participación ciudadana en la ejecución y diseño de propuestas de proyectos de trabajo derivados de la firma de acuerdos interinstitucionales.

A su vez, se menciona que Consultoría Jurídica de SRE es la encargada de llevar el registro de los acuerdos interinstitucionales suscritos por las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal; el registro actual contiene los hermanamientos suscritos por entidades federativas y municipios, a pesar de que dicha figura no tiene reconocimiento jurídico en la Ley sobre la Celebración de Tratados.

La explicación a por qué en nuestro país se ha considerado al hermanamiento de ciudades como el mecanismo predilecto de cooperación entre municipalidades, está basada en el reconocimiento que desde Naciones Unidas a través de la resolución 2861 de 1971, hizo sobre éste al considerarlo el complemento de la cooperación interestatal. Actualmente, las necesidades de vinculación de los gobiernos locales con entidades del extranjero exigen el uso de otros mecanismos distintos al hermanamiento y otros instrumentos además de las donaciones y la asistencia técnica.

Incluso la Ley sobre Celebración de Tratados mexicana no establece de manera explícita y suficientemente clara la competencia de los gobiernos de las entidades federativas y municipios de establecer relaciones externas y en ningún momento menciona como uno de sus mecanismos e instrumentos de vinculación con sus homólogos en el extranjero al hermanamiento de ciudades, además de que esta competencia subnacional y local no encuentra sustento constitucional.

c) Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales. (Según la Ley sobre la Celebración de Tratados)

Este documento fue elaborado por la Consultoría Jurídica de la SER, con la finalidad de hacer ciertas aclaraciones acerca de lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados, a fin de diferenciar el ámbito de acción de los tratados y de los acuerdos interinstitucionales, estableciendo expresamente el papel de la Secretaría como aquella que emite el dictamen de aprobación en la suscripción de los acuerdos interinstitucionales.

En esta guía se menciona que dichos acuerdos pueden tomar otros nombres, tales como: acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos de colaboración, convenios, memorandum y entendimientos; incluso los tratados suelen denominarse acuerdos aunque se trata de ámbitos de

acción distintos.¹³ A su vez, la guía menciona que la diferencia entre acuerdos interinstitucionales y tratados está en el procedimiento que se sigue y las instancias que intervienen para su aprobación.

Cuando se trata de un acuerdo interinstitucional, basta con que sea firmado por las partes interesadas para ser considerada su entrada en vigor. A pesar de ello, la firma de un acuerdo interinstitucional lleva consigo un protocolo que va desde el envío de la carta intención a la potencial contraparte, los contactos entre los representantes locales vía telefónica y personalmente, la selección de los puntos de trabajo y temas comunes sobre los cuales se desarrollará el vínculo, la firma del acuerdo y la visita oficial, entre otros asuntos.

La guía respeta la definición de la Ley sobre la Celebración de Tratados sobre acuerdos interinstitucionales y menciona como el ámbito material de estos acuerdos, a aquél que se circunscribe a las competencias de la administración pública estatal o municipal y que sólo afecta la conducta de la dependencia que lo celebra, cuyas obligaciones financieras son cubiertas con su presupuesto y que no modifican la legislación nacional existente.¹⁴

En lo que respecta a la justificación de la intervención e intermediación de la SRE en el proceso de suscripción de los acuerdos interinstitucionales de parte de las entidades federativas y municipios, la guía señala que el artículo 28, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le da a la SRE la facultad de:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

La fracción I del art. 28 de dicha Ley *-según esta guía-* es la que justifica la intervención de la SRE, en la suscripción de acuerdos interinstitucionales y que le permite emitir las recomendaciones sobre las acciones exteriores de los gobiernos locales mexicanos.

¹³ Guía para la conclusión de tratados y acuerdos. Según la Ley sobre la Celebración de Tratados. Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultoría Jurídica. 1999. p. 9.

¹⁴ *Idem*, p. 9.

La interpretación que hace la Consultoría Jurídica de la SRE es que los gobiernos de las entidades federativas y municipios son considerados parte integrante de la federación, entonces la SRE puede intervenir en los acuerdos que éstos suscriben, sin embargo, ello no se encuentra explícitamente en la Ley Orgánica. En otras palabras, las atribuciones de la SRE se circunscriben a los acuerdos y tratados en los que el país (como Estado) sea parte, más no en los que una de las unidades subnacionales o locales que conforman la federación lleven a cabo, su intervención en la actividad internacional de éstas no encuentra una justificación señalada de manera explícita en esta Ley.

d) Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

*(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998
última reforma publicada el 26 de agosto de 2004)*

El Reglamento Interior de la SRE menciona entre las facultades de la Dirección General de Coordinación Política, la asesoría y promoción para la suscripción de acuerdos de hermanamiento, cuando lo correcto sería hacer mención de éstos dentro de los mecanismos empleados para establecer acuerdos interinstitucionales.

A su vez, en el Reglamento se menciona que el área de Consultoría Jurídica será la encargada de revisar que los acuerdos interinstitucionales suscritos por la federación, las entidades federativas y los municipios no sobrepasen las competencias de estos órdenes de gobierno, así como también llevar el registro oficial y emitir los dictámenes de aprobación de dichos acuerdos.¹⁵

El dictamen de procedencia al que se hace mención consiste en la revisión del documento que formalizará el acuerdo interinstitucional, ello con la intención de que se cumpla lo establecido en la Ley sobre la celebración de tratados, es decir, que esté dentro de las competencias de la dependencia que lo suscribe y que la SRE este informada de la intención de suscribir el acuerdo.

¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Art. 11 fracciones VI, IX y X.

Sin embargo, en la práctica las competencias de Consultoría Jurídica obedecen a un espectro aún más reducido, básicamente enfocadas a la revisión de los acuerdos previos a su formalización que llegan al área por conducto de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales que es quién directamente tiene contacto con el gobierno local y lo asesora en aspectos técnicos y jurídicos, sin involucrar, en la mayoría de los casos, en esta labor a la oficina de Consultoría Jurídica.

Un caso muy claro de ello es el Programa Nacional de Ciudades Hermanas, a través del cual la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales funge como la instancia que dirige las acciones exteriores de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, incentivando la suscripción de acuerdos de hermanamiento.¹⁶

En relación con las competencias de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) y que se detallan en el artículo 16 del Reglamento Interior de la SRE; la fracción VI establece:

- Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en otras áreas de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipales, así como de las organizaciones políticas y sociales

Básicamente esta competencia se ha centrado en la promoción del Programa Nacional de Ciudades Hermanas con acciones tales como la designación por parte de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales del personal de enlace con el programa de ciudades hermanas, a los cuales se les ha denominado coordinadores estatales y municipales.

A su vez, en la fracción VII, se menciona:

- Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes para establecer contactos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

¹⁶ Cabe mencionar que la incorporación al programa se hace de manera voluntaria y se asume el compromiso de hacer cumplir las reglas de operación del programa, las cuales al igual que el programa no son un documento de acceso público, sino que son distribuidas por la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales exclusivamente a los gobiernos de las entidades federativas y municipios que se adhieren al programa.

Sobre este punto el ejemplo base sigue siendo el Programa de Ciudades Hermanas, cuya coordinación ha llegado a convertirse en una situación de intervención directa, por parte de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales, en aspectos tales como: la selección de contrapartes internacionales para la suscripción de acuerdos interinstitucionales. Esto se refleja sobre todo en las cartas intención que municipios y gobiernos locales de otros países hacen llegar a través de las embajadas y consulados mexicanos en el extranjero a la SRE y de ahí a la potencial contraparte de nuestro país, lo que le permite a la Secretaría un manejo privilegiado de la información antes de trasladarse al destinatario de origen.

Asimismo, y a pesar de los inconvenientes que presenta, cabe hacer la aclaración de que en muchos casos el apoyo de la SRE a los municipios que no tienen disponibilidad presupuestal representa una necesidad ya que de otra forma difícilmente sería posible la vinculación en el exterior, a pesar de que las relaciones que estos municipios establecen bajo la figura de hermanamientos de ciudades en raras ocasiones devienen en relaciones cooperativas productivas debido a los escasos recursos e infraestructura de la que disponen.

En contraste con la situación de dificultad arriba mencionada, los municipios urbanos y entidades federativas que cuentan con más recursos pueden ser apoyados también en acciones diplomáticas a través de la Dirección General de Coordinación Política en el área e viajes y visitas, así como también la Dirección General de Protocolo, tal como lo establece la fracción VIII del citado reglamento.

Por otra parte, la fracción IX señala una cuestión que debería revisarse cuidadosamente y hacer las modificaciones correspondientes:

- Propiciar la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con sus homólogos en el exterior, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación de conformidad con las disposiciones aplicables;

Respecto a ello, habría que aclarar que de acuerdo a la Ley sobre la Celebración de Tratados y a la Guía para conclusión de acuerdos y tratados internacionales, lo correcto sería mencionar explícitamente: *Propiciar la suscripción de Acuerdos Interinstitucionales* y no solamente de hermanamiento, ya que con ello sólo se están reduciendo las posibilidades de vinculación con el exterior a través de otros mecanismos.

Por otra parte, en la fracción IX se menciona:

- Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, la participación de las entidades federativas y municipios en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional.

Si bien, en esta fracción se reconoce la cooperación como una modalidad de participación de los gobiernos locales en la vida internacional, habría que ser un poco más claros y homologar lo contenido en el párrafo anterior de la misma fracción y hacer mención de las distintas modalidades de acción internacional; y, no solamente a las relaciones de cooperación haciendo a su vez referencia a los distintos instrumentos de vinculación a disposición de las ciudades.

En relación con la labor de asesoría de la Dirección General de Coordinación Política hacia los gobiernos locales, se menciona en la fracción XII, lo siguiente:

- Apoyar y orientar a los gobiernos de entidades federativas y municipios en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero, en coordinación con las autoridades competentes.

En esta fracción se hace referencia a la modalidad tradicional de cooperación donde existe un donante y un receptor, es decir, a las relaciones donde no existe reciprocidad ni beneficio mutuo, por lo que, la acción exterior de las autoridades locales en materia cooperativa debería considerar otras modalidades e instrumentos de la cooperación internacional de los gobiernos locales.

A su vez, en la fracción XIII se menciona:

- Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

Entre esas atribuciones es cuestionable la de su actual desempeño como la mediadora de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales y locales mexicanos con sus homólogos del extranjero.

Por último, la fracción XIV menciona:

- Atender las solicitudes de información que sobre política exterior formulen los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como difundir su contenido a éstos.

Lo establecido en esta fracción reafirma el papel de la SRE como la instancia que conduce las relaciones externas de los gobiernos locales por ser la dependencia que cuenta con los contactos en otros países y con representaciones en el exterior (embajadas y consulados) a través de las cuales puede canalizar los contactos con el exterior a las entidades federativas y municipios, a partir de un ejercicio discrecional basado en apreciaciones subjetivas de los encargados de la oficina de vinculación con gobiernos locales, lo cual tiene el inconveniente de que las relaciones de estos gobiernos se encontrarán sujetas a la aprobación de la Secretaría desde antes que se lleve a cabo el primero contacto directo entre autoridades locales.

A la Dirección General de Coordinación Política, conforme a las facultades que en el Reglamento y otras leyes le confieren, es considerada la instancia coordinadora de las relaciones externas de las entidades federativas, puesto que interviene en todas las etapas desde los contactos iniciales para la selección de la contraparte hasta la suscripción y operatividad de un acuerdo interinstitucional.

Sin embargo, su injerencia se reduce por los lineamientos que ella misma ha establecido, ya que los únicos acuerdos interinstitucionales que reconoce son los acuerdos de hermanamiento con otras ciudades y municipalidades del mundo, pero no considera a otros organismos internacionales gubernamentales que también interactúan con las entidades federativas y municipios y hacen cooperación descentralizada.

Al mismo tiempo, la ventaja que representa el trabajar como estrategia de coordinación de estas relaciones a los acuerdos de hermanamiento se basa en la consideración de que se trata del mecanismo tradicional más conocido en el país y en el mundo, a pesar de que desde la década de los 90, en Europa emergió el fenómeno de la cooperación descentralizada como un nuevo mecanismo de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales y locales, que se ha extendido como una práctica cada vez más común en todo el orbe.

Finalmente, en este reglamento encontramos que en el artículo 31 BIS se hace mención de las facultades de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica entre las cuales destaca:

- Fracción XXI. Fortalecer esquemas de cooperación internacional que promuevan la complementariedad institucional a nivel federal, estatal y municipal que favorezcan (...) la descentralización de la cooperación internacional para el desarrollo.

La labor de esta dirección es muy poco conocida en relación a su potencial para favorecer las relaciones de cooperación descentralizada de los municipios de nuestro país; por su contacto con organismos internacionales bilaterales y multilaterales puede fungir como la dependencia canalizadora de propuestas, convocatorias y posibilidades de cofinanciamiento de las acciones de cooperación de los gobiernos municipales de nuestro país.

A su vez, por el hecho de considerar entre sus facultades la promoción de la cooperación para el desarrollo incluyendo las acciones a nivel municipal significa que forma parte de las instancias del gobierno federal que pueden facilitar las acciones de cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales y locales. Actualmente su papel en este tipo de acciones es muy limitado, debido al gran desconocimiento que se tiene de parte de los gobiernos de las entidades federativas y municipios del país, sobre la cantidad de posibilidades que pueden encontrar a través de esta Dirección.

e) Reglamentos de acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento de ciudades.

Como parte de la normatividad existente en materia de relaciones externas de los gobiernos locales, éstos han aprobado Reglamentos de hermanamiento o de acuerdos interinstitucionales, tal es el caso del municipio de Tonalá, Jalisco; la Ciudad de Guadalajara; el municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco; el municipio de Zapopan, Jalisco; el municipio de San Miguel Allende, Guanajuato; la Ciudad de Aguascalientes y el municipio de Querétaro.

Estos municipios y ciudades son los únicos del país que cuentan con reglamentos de este tipo, además de que la expedición de esta normatividad en la mayoría de los casos, está vinculada con la participación de éstos en el esquema de trabajo que promueve el gobierno federal a través del Programa

Nacional de Ciudades Hermanas, el cual no considera otros mecanismos de vinculación con el exterior como redes, acuerdos de colaboración, proyectos de cooperación descentralizada y cooperación supralocal.

La principal motivación que han encontrado los municipios mexicanos para crear reglamentos de este tipo ha sido su participación en el PNCH que promueve la SRE, básicamente esta normatividad se enfoca al procedimiento para la suscripción de acuerdos de hermanamiento y la organización del Comité de ciudades hermanas. Sin embargo, el enfoque que tienen los municipios que trabajan bajo el esquema de SRE es incompleto ya que las relaciones externas de los gobiernos locales y especialmente las que tienen fines cooperativos se pueden llevar a cabo por otros mecanismos como redes, acuerdos y convenios de colaboración y no sólo a través del hermanamiento de ciudades.

La estructura y contenido de los reglamentos de ciudades hermanas que han creado estos municipios no es muy distinto entre sí, en algunos reglamentos se menciona que su objeto es regular la celebración de acuerdos interinstitucionales del municipio con entidades homólogas del extranjero y con organizaciones internacionales, bajo la figura del acuerdo de hermanamiento. Mientras que en otros reglamentos el objeto es normar exclusivamente las relaciones de hermandad entre ciudades, con lo cual la limitante es aún más tajante en relación con los mecanismos de vinculación con entidades del extranjero.

Cabe mencionar que el municipio de Querétaro es el único que cuenta con un Reglamento para la Celebración de Acuerdos Interinstitucionales expedido en 2004. Además de que su oficina de asuntos internacionales atiende por separado los hermanamientos de ciudades de los proyectos de cooperación descentralizada y su relación con organismos financieros y de desarrollo.

Por otra parte, las motivaciones de los gobiernos municipales son en ciertos casos señaladas en los reglamentos, entre las cuales se abordan los temas de: desarrollo económico, educación, salud, turismo, inversiones y cultura.

El hecho de que los municipios y ciudades mexicanos estén creando reglamentos para normar sus relaciones con entidades extranjeras basados exclusivamente en el mecanismo de hermanamiento de ciudades, limita sus

competencias para establecer otro tipo de relaciones con organismos internacionales financieros, de desarrollo y con gobiernos supranacionales que no consideran necesaria la formalización de un acuerdo de hermanamiento para establecer relaciones de cooperación. Al respecto en el caso mexicano carecemos de un marco legislativo en el que se reconozca la competencia de los gobiernos de las entidades federativas y municipios de vincularse con entidades del extranjero a través de diferentes mecanismos como redes, convenios de colaboración, acuerdos de cooperación, proyectos de cooperación descentralizada, intercambios de experiencias, entre otros.

III.3 Hermanamientos de ciudades: ¿Una expresión de las relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada en México?

Antecedentes de los hermanamientos mexicanos.

Los hermanamientos de ciudades han sido considerados la forma tradicional de vinculación de entidades federativas y municipios mexicanos con sus homólogos en el extranjero las primeras relaciones, de este tipo, se llevaron a cabo con gobiernos de ciudades y condados estadounidenses bajo la iniciativa *people to people* del presidente de los Estados Unidos Dwight D. Eisenhower con la que se buscaba hermanar a ciudades estadounidenses (a través de *sister cities*) con otras del mundo.

Se tiene la referencia de que “el 22 de septiembre de 1961, se integró el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México. Y la primera reunión mundial del programa Pueblo a Pueblo se llevó a cabo en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, los días 28, 30 y 31 de octubre de 1964.”¹⁷

Los contactos entre gobiernos subnacionales y locales mexicanos con gobiernos europeos, resultan de hace poco menos de dos décadas, principalmente con la adición de España y Portugal a los países de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) situación que representó la oportunidad ideal para los países de América Latina de acceder a

¹⁷ CEDEMUN del estado del Colima. Marzo, 2007. p. 2.

financiamientos internacionales, obtener asistencia técnica o subvenciones para proyectos locales, principalmente, debido a los lazos históricos entre México y España.

Los hermanamientos de ciudades han sido una figura con reconocimiento internacional, utilizada en Europa desde principios del siglo XX, que cobró mayor auge en la segunda posguerra. Inicialmente las ciudades se hermanaban con intenciones de crear y reforzar lazos de amistad, tratando de aminorar la tensión política internacional existente.

Sin embargo, gradualmente este tipo de vínculos han tenido que redefinir sus motivaciones, debido a que los gobiernos subnacionales y locales buscan acceder al espacio reservado a las relaciones entre Estados-nación, a través de otros mecanismos distintos al hermanamiento, tal es el caso de las relaciones de cooperación descentralizada que se presentan como un novedoso tipo de relaciones estratégicas cooperativas y de integración regional entre gobiernos de cualquier parte del mundo. Los hermanamientos de ciudades han quedado rebasados frente a los nuevos mecanismos de vinculación: cooperación descentralizada y redes de ciudades.

En el caso mexicano, las relaciones de nuestros gobiernos municipales con sus homólogos del extranjero, se han difundido a través del mecanismo de hermanamiento de ciudades, que con el tiempo ha tratado de abandonar su carácter protocolario sin lograrlo aún del todo, muestra de ello es que de los acuerdos de hermanamiento suscritos a la fecha, la mayoría no se encuentran en operatividad o bien los que permanecen vigentes se limitan a intercambios culturales y deportivos, pero no llevan a cabo proyectos sobre los principales problemas de las ciudades.

La SRE a través de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales desde 2005 trabaja bajo el esquema de ver en el hermanamiento de ciudades al “instrumento de cooperación a nivel descentralizado que busca fortalecer los procesos de desarrollo local.”

Es importante hacer notar que la definición dada por la Subdirección no hace referencia de manera exclusiva a los actores públicos locales como aquellas instancias que suscriben acuerdos de hermanamiento sino que también por lo genérica que es la definición, se incluye a una multitud de actores (sector académico, social y privado).

Cabe hacer la aclaración de que, la Ley sobre la Celebración de Tratados únicamente sólo considera acuerdos interinstitucionales aquéllos suscritos por las entidades gubernamentales federales, estatales y municipales y, la Subdirección sólo atiende iniciativas de los gobiernos y no de asociaciones civiles ni organizaciones no gubernamentales; a pesar de que por el concepto que manejan de acuerdos de hermanamiento se podrían incluir las iniciativas de otros actores sociales que no reconoce la Ley.

Con referencia a ello, se debe hacer una reconsideración sobre la participación de los actores no gubernamentales y privados en los acuerdos y proyectos de cooperación descentralizada, esto debido a que en algunas entidades federativas (Chiapas y Oaxaca) se han desarrollado relaciones de cooperación descentralizada no oficial o no gubernamental que en muchos casos se enfoca más relación donante-receptor que ha la reciprocidad de las acciones y el beneficio mutuo.

En lo referente a hermanamientos de ciudades, destacan por sus diferentes motivaciones los firmados con ciudades y condados de Estados Unidos enfocados a problemas de migración, seguridad policial en la frontera, fortalecimiento de la democracia local y ambiente.

En los casos de ciudades y municipios que no son fronterizos pero se encuentran en el norte del país, como es la situación del estado de Nuevo León y la Ciudad de Monterrey, el estado de Jalisco y su capital Guadalajara, sus motivaciones e interés de vinculación con entidades extranjeras están enfocadas a la promoción de la internacionalización de la entidad federativa o del municipio con fines de promoción del comercio, las inversiones, el turismo y los intercambios culturales. Cabe mencionar que en el caso de Jalisco, los hermanamientos de ciudades son el principal mecanismo de vinculación con provincias, condados y ciudades de Estados Unidos y Canadá en temas de intercambio cultural, inversiones y género. Pero también mantiene una relación importante con Europa ya que cuenta con el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea (CIDUE)¹⁸

Por otra parte, las entidades federativas y municipios del país con altos índices de marginación muestran una marcada tendencia a establecer vínculos con entidades homólogas bajo modalidades de cooperación asistencial y buscan recibir donaciones tanto de organismos gubernamentales como no

¹⁸ La información sobre este Centro se puede consultar en el sitio web: <http://cidue.jalisco.gob.mx/index.html>

gubernamentales internacionales, de gobiernos nacionales y supranacionales desarrollando una forma de diplomacia multinivel, tal es el caso del gobierno del estado de Chiapas con la ejecución del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona PRODESIS, el cual fue ejecutado en el marco del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México.¹⁹

Este proyecto tuvo una duración de tres años, de 2004 a 2007, las acciones fueron cofinanciadas a través de una donación a título de préstamo por 15 millones de euros (considerados deuda externa para la entidad federativa) más 16 millones de euros que aportó el gobierno chiapaneco.

Los recursos se administraron a través de un fideicomiso en el que BBVB-BANCOMER fungió como la fiduciaria en representación de la Comisión Europea, el gobierno del estado a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas como el fideicomitente y también un fideicomisario o representante de los beneficiarios finales. La ejecución del proyecto estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chiapas.

Casos como el del estado de Chiapas, son muestra de que se pueden aprovechar las relaciones bilaterales entre países y los acuerdos globales, para detonar proyectos de desarrollo local en los que se incluyan aportaciones financieras de gobiernos subnacionales, locales o supranacionales, las cuales pueden ser donaciones a fondo perdido, préstamos, subvenciones, asistencia técnica, intercambio de expertos, entre otras posibilidades.

La razón por la cual se ha hecho mención de los datos citados, se debe a que los reglamentos de ciudades hermanas y la figura de acuerdos interinstitucionales no satisfacen, en muchos casos, las necesidades de vinculación con el exterior ya que limitan el uso de otros mecanismos e instrumentos de cooperación descentralizada.

Por lo anterior, si bien es necesario normar la facultad de los gobiernos locales de suscribir acuerdos interinstitucionales, establecida en la Ley sobre la Celebración de Tratados, también es conveniente que los reglamentos que expidan los gobiernos de las entidades federativas y municipios, no limiten sus relaciones externas a la suscripción de acuerdos de hermanamiento por lo que

¹⁹Acuerdo de Asociación Económica, Concertación política y Cooperación firmado por la Unión Europea y México en 1997 y entrando en vigor en el año 2000.

el nombre y estructura de muchos reglamentos ya existentes debe considerar otros mecanismos e instrumentos, tal es el caso de las redes de gobiernos locales y los proyectos de cooperación descentralizada que no tienen de por medio la firma de acuerdos de hermanamiento.

Esquema de trabajo del gobierno federal mexicano para la acción exterior de los gobiernos locales.

Aunque formalmente no se ha dado a conocer un modelo de cooperación de las entidades federativas y municipios con sus homólogos en el exterior, el gobierno federal ha buscado no perder el control sobre las acciones externas de los estados y municipios a través de acciones tales como el Programa Nacional de Ciudades Hermanas y los talleres sobre cooperación internacional municipal que imparte la Dirección de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

A continuación haremos una descripción y análisis de los dos esquemas de trabajo implementados a través de la SVGL y el INAFED con la finalidad de esclarecer la participación que tiene el gobierno federal en la definición de las prioridades locales y de la política de cooperación oficial descentralizada llevada a la práctica hasta la fecha.

En relación con lo anterior, la SRE mantiene un registro de acuerdos interinstitucionales en la oficina de Consultoría Jurídica, en la cual hasta marzo de 2007 se tenía el dato de un registro oficial de 153 Acuerdos de Hermanamiento²⁰ suscritos por las entidades federativas y municipios mexicanos con entidades homólogas del extranjero.

Las entidades federativas y municipios mexicanos han suscrito acuerdos de hermanamiento desde finales de los 90, a la fecha, bajo la intervención del gobierno federal. En 1998, la Dirección General de Delegaciones Diplomáticas de la SRE, las Direcciones Regionales y estatales, así como de los Consulados y Embajadas eran consideradas el enlace con gobiernos subnacionales y locales de otras partes del mundo.

²⁰ Acuerdos de los cuales la oficina de Consultoría Jurídica tiene una copia.

Antes de las reformas al Reglamento Interior de la SRE de 2002, el Reglamento de 1998 consideraba a la Dirección General de Delegaciones de la SRE como la instancia encargada de apoyar en la suscripción de acuerdos de hermanamiento. Con respecto a ello las etapas que la SRE consideraba para la suscripción de acuerdos de hermanamiento eran:

Etapa 1.

- La ciudad, municipio o entidad federativa mexicana manifiesta su intención ante la Dirección General de Delegaciones o en las Direcciones Regionales de la SRE de contactar a una entidad homóloga en el exterior.
- Una ciudad, municipio, condado, provincia, intendencia, prefectura u otra entidad del extranjero manifiesta su interés de contactar a una contraparte mexicana ante las embajadas, consulados o ante la Dirección General de Delegaciones de la SRE, y ésta se lo hará saber a la entidad federativa o municipio mexicano.
- La Dirección General de Delegaciones de la SRE hará llegar a la contraparte subnacional o local una monografía de la ciudad o municipio mexicano, sobre la cual manifieste su interés y de igual manera solicitará información semejante de la contraparte para hacerla llegar al municipio o entidad federativa mexicana.

Etapa 2

1. Encontrar puntos de acuerdo, en México: a través de una Comisión Local de hermanamiento, la cual analizará la viabilidad de los posibles puntos de acuerdo, fungiendo como intermediaría la Dirección General de Delegaciones de la SRE.
 2. Una vez acordados los temas del acuerdo de hermanamiento, se hacen los preparativos para que una de las Comisiones locales visite a la otra para formalizar el acuerdo.
- Antes de firmar el acuerdo de hermanamiento (esto en el caso mexicano) se solicita el dictamen de aprobación al área de Consultoría Jurídica de la SRE

Etapa 3

- Formalización del acuerdo de hermanamiento entre los representantes de las partes interesadas.

Etapa 4

- Realizar las actividades convenidas en el acuerdo, para ello la Dirección General de Delegaciones de la SRE se compromete a apoyar a los municipios mexicanos para las actividades que realizarán.

A continuación se muestra un listado de los acuerdos de hermanamiento que fueron trabajados bajo el esquema ya descrito:

Cuadro 6

PAIS	HERMANAMIENTO	ESTATUS
ALEMANIA	1. Cd. México – Berlín	Acuerdo Fase 2
	2. Nuevo León - Edo. de Baden Württemberg	En proyecto
	3. Mazatlán, Sinaloa – Hamm	En proyecto
	4. Jalisco – Baviera	En proyecto
	5. Puebla, Puebla – Wolfsburg	En proyecto
	6. Guadalajara, Jalisco – Alguna ciudad alemana	En proyecto
	7. Zacatecas, Zacatecas. – Berlín o Bonn	En proyecto
ARGENTINA	8. Edo. de México - Buenos Aires	Acuerdo Fase 2
	9. Saltillo, Coahuila – Córdoba	Acuerdo Fase 2
	10. Morelia, Michoacán. – Rosario	En proyecto
	11. Cancún, Q.R. – Mar del Plata	En proyecto
	12. Cancún, Q.R. – Río de la Plata	En proyecto
	13. Toluca – Santa Fé	En proyecto
AUSTRALIA	14. Monterrey, N.L. – Canberra	Acuerdo Fase 1
	15. Villahermosa, Tab. – Cooktown, Queensland	En proyecto
	16. Mazatlán, Sin. – Cooktown, Queensland	En proyecto

	17. Santa Ana Chiautempan, Tlax. – Cooktown, Queensland	En proyecto
AUSTRIA	18. Monterrey, N.L. – Linz	Acuerdo Fase 1
BELARUS	19. Mérida, Yucatán – Minks	En proyecto
BÉLGICA	20. Jalisco – Región de Flandes	En proyecto
	21. Veracruz, Veracruz - Puerto de Gante	En proyecto
	22. Monterrey, N.L. – Seraign	Acuerdo Fase 1
	23. Edo. de México – Alguna ciudad de Bélgica	En proyecto
BELICE	24. Chetumal, Q. Roo – Belice	Acuerdo Fase 2
BOLIVIA	25. México, D.F. - La Paz	En proyecto
	26. Puebla, Pue. – Cochabamba	En proyecto
	27. Guadalajara, Jal. – La Paz	En proyecto
	28. Monterrey, N.L. – Santa Cruz de la Sierra	En proyecto
	29. Guanajuato, Gto. – Sucre	En proyecto
BRASIL	30. Cuautitlán Izcalli – Campinas	En proyecto
	31. Saltillo, Coah. - San Andrés	En proyecto
	32. Puerto Vallarta, Jal. - Sao Paulo	En proyecto
BULGARIA	33. Morelia, Mich. – Plovdiv	En proyecto
CANADÁ	34. Campeche, Camp. – Halifax	Acuerdo Fase 1
	35. Edo. de Jalisco - Provincia de Manitota	Acuerdo Fase 2
	36. Naucalpan, Edo. de Méx.-Calgary	Acuerdo Fase 1
	37. Aguascalientes, Ags. – Vernon	En proyecto
	38. Saltillo, Coah. - Alma, Québec	Acuerdo Fase 2
	39. Saltillo, Coah. - Windsor, Ontario	Acuerdo Fase 2
	40. Saltillo, Coah. - Fredericton, New Brunswick	Acuerdo Fase 2
	41. Nuevo León – Provincia de Manitota	En proyecto
	42. Jalisco – Alberta	Acuerdo Fase 2
	43. Estado de San Luis Potosí – Québec	En proyecto
	44. Morelia, Mich. – Québec	En proyecto

	45. Villahermosa, Tab. – Montreal	En proyecto
	46. Acapulco, Gro. – Québec	Acuerdo Fase 1
	47. Monterrey, N.L. – Montreal, Québec	Acuerdo Fase 1
	48. Monterrey, N.L. – Hamilton, Notario	Acuerdo Fase 1
	49. San Nicolás de los Garza, N.L. – Winnipeg	Acuerdo Fase 1
	50. Zacatecas, Zac. – Edmonton, Alberta	Acuerdo Fase 2
Lic. Juan Carlos Anaya. Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección Regional del Noreste. Monterrey, Nuevo León, México. http://www.geocities.com/sremty/Hermanamientos.html		

El esquema de trabajo arriba descrito no es tan distinto a lo que hoy en día se conoce como Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH) a diferencia de que actualmente se cuenta con formatos modelo de Carta Intención, modelo de acuerdo de hermanamiento, guía para elaborar una monografía y guía para prorrogar acuerdos de hermanamiento; documentos que fueron elaborados en 2001 y, a los que antes se podía acceder a través de la página web de la SRE, pero que ya no se encuentran disponibles por ese medio. Ahora sólo se puede tener acceso a éstos a través de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales, por manifestación explícita de la entidad o municipio de ocupar los formatos modelo para formalizar un acuerdo de hermanamiento con una entidad del extranjero, a través de su integración al PNCH así como la solicitud de los formatos arriba mencionados; de igual manera es importante mencionar que este Programa no es un documento oficial de acceso público, sino de acceso restringido para las autoridades locales mexicanas participantes, lo cual ha dificultado su análisis en la presente investigación; además de que a dos años de su operatividad, no se tiene cuenta aún con un informe o análisis sobre los avances, que ha representado para los gobiernos locales la posibilidad de realizar acuerdos de cooperación con autoridades homólogas del extranjero.²¹

²¹ La solicitud del Programa Nacional de Ciudades Hermanas fue hecha a través del sistema del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sin embargo, no se pudo obtener el programa debido a que la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales no ha elaborado ningún documento, ni informe de resultados a pesar de que ya se tienen más de dos años implementándolo. Al respecto consultar en los anexos la respuesta de solicitud de información.

A continuación haremos una breve descripción del programa y su funcionamiento con la intención de contrastar el procedimiento antes seguido con el que se propone para la regulación de las actividades internacionales de los gobiernos de las entidades federativas y municipios a través del PNCH.

a) Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH)

El PNCH fue creado en 2005, sin embargo, hasta ahora no existe un documento informativo del mismo o un manual de operación, el Programa se encuentra a cargo de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales (SVGL) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y tiene como finalidad construir un mejor esquema de coordinación de las relaciones externas entre federación, entidades federativas y municipios mexicanos.²²

Pese a que el gobierno federal mexicano no ha dejado de reconocer que las entidades federativas y municipios están en posibilidad de establecer vínculos en el extranjero, la limitante que se presenta se encuentra en el grado de intervención y control que SRE mantiene sobre la acción exterior de los gobiernos locales (básicamente sobre los hermanamientos) lo cual es incongruente con la autonomía y descentralización de los gobiernos locales.

Hasta la fecha, la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de la SRE ha diseñado e implementado el Programa Nacional de Ciudades Hermanas y a partir de 2007 lo ha denominado Programa Nacional de Estados y Ciudades Hermanas (PNEyCH) a través éste se ha buscado promover

²² Cabe mencionar que hasta la fecha (octubre de 2007) el PNCH ha sido difundido entre las autoridades de las entidades federativas y municipios, a pesar de no estar reconocido como un documento oficial de acceso público, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (al respecto consultar **Anexo III** de respuesta de solicitud de información). Los datos aquí presentados corresponden a la información obtenida del Sexto Informe de Labores de SRE 2006, al Primer Informe de Labores de SRE 2007, a las exposiciones hechas en el Primer Foro sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales 2006, al taller impartido en Toluca en 2007 por INAFED, y al que realizó el Municipio de Querétaro en donde se presentó el esquema de trabajo del PNCH y en la entrevista sostenida con el Lic. Juan Carlos Luna Director General Adjunto de Coordinación Política de la SRE y con el Lic. Andrés Barba, Subdirector de Vinculación con Gobiernos Locales de la SRE en 2007. Por lo que, en la presente investigación, a partir de la información a la que se ha tenido acceso, se harán observaciones respecto del alcance del programa.

relaciones externas formales de las entidades federativas y municipios exclusivamente por medio de acuerdos de hermanamiento.

En relación con el mecanismo de hermanamiento de ciudades, el Primer Informe de Labores de la SRE (2007) menciona un total de 208 iniciativas de acuerdos interinstitucionales de las cuales 137 corresponden a hermanamientos y 71 a acuerdos de colaboración sobre temas específicos.²³

En dicho documento se hace énfasis en que los municipios prefieren suscribir hermanamientos por encima de los acuerdos de colaboración; lo cual si bien en apariencia puede parecer una apreciación acertada, la realidad es que ello sucede porque entre los municipios y entidades federativas no se han difundido otros mecanismos de vinculación con el exterior (redes y proyectos de cooperación descentralizada) por lo que es evidente que ante el desconocimiento de ello las preferencias se inclinan hacia los hermanamientos. Además es importante mencionar que en el informe no se desglosa el listado de los acuerdos ni el estatus de los mismos conforme al cumplimiento de las cuatro etapas del Programa como sucedió con el Sexto Informe de Labores de la SRE en 2006.

Atendiendo a la normatividad que regula las relaciones de estos gobiernos con el exterior, encontramos la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, en la que se instituye la figura jurídica de Acuerdos Interinstitucionales y que representa para las entidades federativas y municipios una salida institucional y formal a sus relaciones externas.

El tipo de acuerdos interinstitucionales que los gobiernos de las entidades federativas y municipios llevan a cabo se ha limitado a la suscripción de acuerdos de hermanamientos promovidos a través del PNCH. La Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales define al acuerdo de hermanamiento como un instrumento de cooperación a nivel descentralizado y una herramienta para fortalecer los procesos de desarrollo local.

El Programa²⁴ tiene como sus objetivos:

²³ 1er Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2007.

²⁴ Andrés Barba. Subdirector de Vinculación con Gobiernos Locales. "Programa Nacional de Ciudades Hermanas." Ponencia presentada en el I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. 9 de junio de 2006.

- Promover esquemas de cooperación internacional a nivel descentralizado entre estados y ciudades mexicanas y extranjeras, que permitan el impulso de proyectos de desarrollo local.
- Apoyar a los gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En relación con el desarrollo del Programa, el Sexto Informe de Labores de la SRE de 2006 menciona que hasta ese año sólo dos entidades federativas (Jalisco y Michoacán) habían aceptado llevar a cabo una coordinación interinstitucional con la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales para implementar el programa; mientras que en 2007 según datos del Primer Informe de labores (2007) son ya 13 entidades federativas las que han aceptado trabajar de manera coordinada con la Subdirección, entre ellas: 1) Estado de México, 2) Chiapas, 3) Querétaro, 4) Aguascalientes, 5) Guanajuato, 6) Tlaxcala, 7) Veracruz, 8) Quintana Roo, 8) Durango, 10) Michoacán y 11) Baja California Sur.

En relación con el vínculo que la Subdirección mantiene con los gobiernos locales, podemos destacar que por tratarse de una coordinación interinstitucional se propone que los gobernadores designen a un coordinador del Programa en la entidad federativa y éste, a su vez, organice a los gobiernos municipales instándoles a designar a una persona que sea el enlace directo con el coordinador estatal.

Cabe mencionar que los gobiernos del estado de Jalisco, Chiapas y el Estado de México cuentan con una Oficina de Asuntos Internacionales y han designado a un Coordinador estatal del Programa, al cual le corresponde la labor de invitar a los gobiernos municipales del estado a participar en el programa y designar una persona de enlace encargada de los asuntos internacionales del municipio.

De las relaciones de cooperación que formalizan los gobiernos de las entidades federativas y municipios a través de hermanamientos en el caso de Jalisco y del estado de México en su mayoría se vinculan con Ciudades y Condados de los Estados Unidos; mientras que el estado de Chiapas mantiene estrechas relaciones con países de Centroamérica y recientemente con regiones, municipios de la Unión Europea a través de otros mecanismos distintos al hermanamiento de ciudades.

*Etapas del Programa Nacional de Ciudades Hermanas*²⁵

De acuerdo con el Sexto Informe de Labores de la SRE, el programa se divide en cuatro etapas: iniciación, formalización, operatividad y fortalecimiento institucional, cada una se aplica cuando se presentan circunstancias de inactividad y en su caso de desconocimiento de los alcances y límites de un acuerdo de hermanamiento.

A continuación brevemente se explicará cada etapa:

1) Iniciación: Se brinda 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 del extranjero y desea iniciar una relación suscribiendo un acuerdo de hermanamiento.

2) Formalización: Consiste en la labor de revisión de los acuerdos de hermanamiento a fin de que no sobrepasen el ámbito de competencias del gobierno subnacional y local, esta etapa se divide a su vez en dos sub-etapas:

- a. **Formalización Concluida:** cuando el acuerdo de hermanamiento ha cumplido con lo establecido en la Ley sobre celebración de tratados y es firmado por las ciudades.
- b. **Formalización en trámite:** Cuando el acuerdo todavía no ha sido firmado por las ciudades, debido a que se está realizando la revisión normativa por parte de la Subdirección y de Consultoría Jurídica.

3) Operatividad: Se enfoca a las asesorías que la Subdirección brinda a los gobiernos locales con la intención de hacer funcional el acuerdo de hermanamiento al definir los temas del acuerdo y apoyarlos a diseñar su programa de actividades o Programa Operativo Anual (POA).

4) Fortalecimiento Institucional: Se enfoca al desarrollo de mecanismos que institucionalizan la vinculación internacional del municipio a través de la

²⁵ Las etapas de este Programa fueron consultadas del Sexto Informe de Labores de la SRE. 1 de septiembre de 2006.

creación de la reglamentación correspondiente y del fortalecimiento de la estructura administrativa municipal con la creación de oficinas de asuntos internacionales.

Como parte de la suscripción de un acuerdo de hermanamiento se sugiere crear reglamentos de ciudades hermanas y comités de ciudades hermanas para incluir la participación ciudadana en las relaciones de cooperación de las ciudades hermanadas.

Análisis del PNCH

Una vez expuesto en qué consiste el Programa, encontramos limitantes importantes; primeramente se trata de un esquema de trabajo que restringe los contactos de los municipios mexicanos a la suscripción de acuerdos de hermanamiento, esto, a pesar de que a partir de 2005 la SVGL de la SRE ha tratado de hacer una diferenciación entre los acuerdos protocolarios de los operativos, que ha denominado como Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA). Sin embargo, en los informes de labores de SRE no se refleja esta distinción.

En segundo lugar, el esquema de vinculación de la Subdirección de la SRE con los gobiernos de las entidades federativas y municipios es muy limitado, ya que no se contemplan los mecanismos de cooperación descentralizada: proyectos y redes.

En tercer lugar, el esquema de trabajo de la Subdirección ha sido retomado del trabajo de la extinta Dirección General de Delegaciones, que en 1998 manejaba un esquema de vinculación muy similar a lo que conocemos hoy como Programa Nacional de Ciudades Hermanas.

Una de las influencias que seguramente encontró la Subdirección para comenzar a trabajar con los gobiernos locales a través del hermanamiento de ciudades, ha sido la participación de los municipios mexicanos en las Convenciones de Ciudades Hermanas México-Estados Unidos, celebradas anualmente desde 1990 y de las cuales a la fecha se han celebrado 18, la última de ellas en la ciudad de Tijuana en abril de 2007.

A su vez, el esquema de trabajo de ciudades hermanas, que propone SRE, no es tan novedoso como parece, ya que desde 1998 la Dirección

General del Delegaciones de la SRE se hacía cargo de asesoría para la suscripción de acuerdos de hermanamiento; además de que, los gobiernos locales mexicanos cuentan ya con una basta experiencia en la suscripción de acuerdos de este tipo desde 1990, con su participación en las Convenciones de Ciudades Hermanas México-Estados Unidos que se llevan a cabo anualmente, además de que esta tradición tiene su antecedente en la iniciativa *Sister Cities* de los años setenta.

A la fecha la mayoría de los acuerdos de hermanamiento suscritos por las entidades federativas y municipios mexicanos no son operativos y las relaciones que han construido no están orientadas por los principios de reciprocidad y beneficio mutuo sino que prevalecen las relaciones protocolarias que no contribuyen al desarrollo local.

Asimismo, destaca la nula participación en materia de asesoría jurídica de parte de la oficina de Consultoría Jurídica y apoyo en la implementación del programa, ya que, en los talleres de acuerdos de hermanamiento que imparte la Subdirección de Vinculación con gobiernos locales, no se incluye la participación de ningún experto de Consultoría que asesore a los gobiernos locales en la suscripción de acuerdos interinstitucionales y no sólo de lo referente a acuerdos de hermanamiento.

Con respecto a ello, la Subdirección lleva a cabo actividades que no están contempladas en el Reglamento Interior de SRE y, esto no sólo en lo que respecta a asesoría jurídica, sino también, en lo referente al manejo de información discrecional y centralizada de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de SRE sobre la actividad internacional de los gobiernos locales, con ello me refiero a que, a través del programa la Subdirección maneja información de primera mano sobre las necesidades y prioridades de cooperación descentralizada de los gobiernos locales, y lo que hace con esta valiosa fuente de información es canalizarla hacia la suscripción de acuerdos de hermanamiento, y no se consideran otros mecanismos reduciendo las posibilidades de una inserción estratégica de los gobiernos locales en el entorno internacional.

En relación con la sistematización de la información y la documentación de las experiencias de acción exterior de los gobiernos locales, encontramos que hasta antes de la implementación del PNCH en 2005, la SRE

tenía conocimiento de un aproximado de 878 proyectos por suscribir y acuerdos ya suscritos de 120 ciudades mexicanas en 72 países del mundo.²⁶

Actualmente, la oficina de Consultoría Jurídica tiene conocimiento de un total de 153 acuerdos de hermanamiento suscritos desde octubre de 1979 hasta marzo de 2007 y la lista continua en proceso a actualización y homologación entre los datos de la SRE con los de los gobiernos de los estados y municipios del país. (Ver cuadro 7)

Aunque no se sabe con certeza cuántos de los 878 acuerdos de hermanamiento estaban suscritos hasta antes de la implementación del PNCH, los 153 del registro oficial sólo representan un 18% del total de iniciativas y acuerdos suscritos mencionados de los que se tenía conocimiento a inicios de 2005.

Cabe mencionar que la información de los acuerdos de hermanamiento suscritos y registrados en Consultoría Jurídica, están sesgados, ya que no se sabe qué tipo de acciones involucraron y sobre qué temas, lo cual hace necesario recurrir directamente a las autoridades locales involucradas y al hacerlo nos enfrentamos a una situación similar ya que éstas difícilmente proporcionan información detallada sobre las acciones derivadas de la suscripción de acuerdos de hermanamiento, situación que puede deberse a la falta de documentación de las experiencias y a la ausencia de un área, oficina, o unidad encargada de la acción exterior del gobierno local que no este sujeta a los cambios de gobierno y que tenga una estrategia de acción internacional definida a largo plazo.

Los informes de labores de la SRE, permiten hacer una aproximación (aunque sea de manera superficial) a la situación actual de los municipios mexicanos en términos de su acción exterior, y muestran una marcada preferencia por hermanarse con gobiernos subnacionales y locales estadounidenses, mientras que el vínculo con Europa y Asia es aún muy endeble (con sus excepciones en algunos municipios y entidades federativas de nuestro país). Al respecto, la SVGL menciona en el Sexto Informe de Labores el registro de un total de 216 iniciativas de acuerdos interinstitucionales (hermanamientos) de entidades federativas y municipios mexicanos, de las cuales 34 han sido formalizadas y de éstas 20 corresponden

²⁶ Luna Juan Carlos y Humberto Ballesteros. “Actualidad de los hermanamientos mexicanos.” *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 74, junio 2005. p. 6.

a gobiernos locales y 14 a gobiernos de las entidades federativas. (Ver cuadros 8 y 9)

A su vez, cotejando los datos de la lista oficial de Consultoría Jurídica con el Sexto Informe de Labores de SRE en lo que corresponde a la labor de la Subdirección, se contemplan 34 acuerdos de hermanamientos formalizados y, seis acuerdos que en el Informe de labores se contemplan como en proceso de formalización en la lista oficial de Consultoría Jurídica ya se encuentran con el estatus de acuerdos formalizados, es decir que, la oficina de Consultoría Jurídica tiene una copia de éstos por lo que ya deberían haber sido incluidos en el registro oficial.

Como ésta, existen otras inconsistencias entre el registro que lleva la oficina de Consultoría Jurídica y la Subdirección, por ejemplo, en el Sexto Informe de Labores se incluyen entre los 216 acuerdos a 34 acuerdos suscritos entre entidades federativas con Instituciones Educativas, pero en el registro oficial de Consultoría Jurídica no se encuentran contemplados ya que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley sobre la Celebración de Tratados para ser considerados Acuerdos Interinstitucionales, la incongruencia están en que a pesar de no corresponder al ámbito de competencias de la SRE se incluyen dentro de las actividades que realizó la Subdirección. (Ver cuadro 9)

Los avances a nivel país en materia de cooperación descentralizada son poco significativos y difícilmente pueden ser sujetos de un análisis cuantitativo y cualitativo debido a que los gobiernos subnacionales y locales se encuentran en un proceso de construcción de relaciones más eficientes a partir de mecanismos distintos al hermanamiento y que por lo tanto difícilmente contarán con el apoyo de la SRE.

En 2007, la SRE estimó que eran ya 13 estados integrados al esquema de trabajo de ciudades hermanas y también varios municipios están adoptando el esquema de trabajo propuesto por SRE, sin embargo, los avances son aun poco significativos y difícilmente evaluables en términos de resultados concretos.

El esquema que ha implementado la SRE se inclina hacia la construcción de una paradiplomacia, es decir, concretar los objetivos y prioridades de la política exterior nacional, a través de la diplomacia tradicional pero también dirigiendo las acciones externas de los gobiernos subnacionales y locales permitiendo que tengan representación política en el

exterior *de facto*, pero por ningún motivo que sus intereses se contrapongan a la política externa del gobierno nacional, sino que busquen complementarlos.

A pesar de que ello no es visto como una situación necesariamente negativa, es evidente que el esquema de trabajo de la SRE no opera a partir de una estrategia de acción internacional que privilegie la coordinación interinstitucional (federación, estados, municipios) que tanto se pregona, además de que dicha estrategia tendría que considerar las prioridades, motivaciones y áreas de interés de los gobiernos de las entidades federativas y municipios en el exterior.

Por otra parte, la SRE ha ocupado el término de Diplomacia Federativa, sin previamente haberlo definido, para referirse a toda acción exterior de los gobiernos subnacionales y locales mexicanos, sin embargo, como ya se ha hecho mención en el capítulo II, ésta se refiere a una relación congruente entre la política exterior subnacional y local con la nacional en el contexto de un sistema de gobierno federal, además de que no toda acción exterior puede ser considerada diplomacia federativa.

En suma, lo que SRE a hecho a través del PNCH ha sido continuar implementando el esquema de trabajo de administraciones anteriores con la intención sólo que ahora con una mayor apertura y promoción de sus actividades y con la intención de no perder el control sobre las actividades en el exterior de entidades federativas y municipios mexicanos, situación que es contraria a los principios de descentralización y autonomía local que constituyen la base para el desarrollo de relaciones de cooperación oficial descentralizada en cualquier gobierno local del mundo.

Finalmente, vale la pena hacer mención de los espacios de reflexión y discusión, en torno al desarrollo de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales y locales, en junio de 2006 se llevo a cabo el Primer Foro Nacional sobre asuntos internacionales de los gobiernos locales en la Ciudad de México; en éste se presentaron diversas ponencias sobre cooperación internacional y en donde se enfatizó en el reconocimiento de cuatro entidades federativas con un importante desarrollo de su política externa: Baja California, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, siendo destacable la reciente creación de la Coordinación de Asuntos Internacionales del estado de México en ese año.

En 2007 se llevó a cabo en la ciudad de León, Guanajuato; el Segundo Foro Nacional sobre asuntos internacionales de los gobiernos locales. En este evento participó también en su organización el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y Francia como país invitado a través de la embajada de este país en México.

En este foro fue más notable el desarrollo que están teniendo varios gobiernos de entidades federativas y municipios mexicanos con entidades del extranjero. Entre los asistentes y participantes nacionales se encontraban los gobiernos de las entidades federativas de Jalisco, Estado de México, Michoacán, Chiapas, Baja California Sur, municipios como Guadalajara, el Grullo, Tijuana y Querétaro; mientras que entre los asistentes y participantes internacionales encontramos a representantes de Ciudades Unidas Francia; de la Zona Metropolitana de Lile Métropole y de Burdeos en Francia; de la Región Ile-de-France; de la Región de Auvergne y de la embajada francesa en México.

La Dirección General de Coordinación Política de la SRE no perdió la oportunidad de hacer nuevamente una breve presentación del esquema de trabajo que promueve a través del Programa Nacional de Ciudades y Estados Hermanos, enfatizando en que de la suscripción de un acuerdo de hermanamiento es posible derivar proyectos de cooperación descentralizada.

Cabe mencionar que el gobierno del municipio de Querétaro presentó una ponencia en la que criticó severamente la postura de la SRE en torno al desarrollo de la acción exterior de los gobiernos locales y enfatizó en el control que la dependencia federal mantiene, haciendo especial énfasis en la necesidad de recurrir a nuevos mecanismos de vinculación con el exterior, tales como las relaciones de cooperación descentralizada.

Hermanamientos de ciudades y fortalecimiento institucional

La Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de SRE considera que la suscripción de acuerdos de hermanamiento encuentra su mayor logro en el fortalecimiento institucional, este es entendido como la apertura de oficinas de asuntos internacionales y la expedición de reglamentos de ciudades hermanas.

Con respecto a ello, destacan entidades federativas como Jalisco, Estado de México y Chiapas, sin embargo, la apertura de estas oficinas no estuvo ligada a la adhesión al programa de ciudades hermanas sino que dichas entidades federativas de manera voluntaria decidieron participar en él.

En el caso de municipios que tienen oficinas de asuntos internacionales, encontramos: la Ciudad de Querétaro, Ciudad de Guadalajara, Uruapan, Ciudad de Puebla, Ecatepec, Ciudad. Victoria, Ciudad Valles, Tepatitlan de Morelos, Tonalá, Zapopan y el Grullo en Jalisco. Cabe mencionar que la principal motivación de estos no ha sido siempre ser el enlace con la SVGL de SRE, sino que se han presentado otras más relacionadas con los problemas de migrantes, con la cooperación descentralizada, la internacionalización de la ciudad y gestión de proyectos internacionales.

Tanto las oficinas de asuntos internacionales de las entidades federativas como las municipales han llegado a incluir en su organigrama a un enlace con el programa de ciudades hermanas, sin embargo, los avances no son destacables.

En relación con la expedición de reglamentos de acuerdos de hermanamiento, por definición resulta incorrecto nombrarlos de esa forma, lo adecuado sería elaborar reglamentos de acuerdos interinstitucionales que amplíen el espectro de las relaciones externas de los gobiernos locales. Al respecto, sólo en el caso del municipio de Querétaro se ha expedido un Reglamento de Acuerdos Interinstitucionales.

Otros ejemplos representativos de ciudades y municipios que se han dado a la tarea de elaborar sus reglamentos destacan:

→ Municipio de Tonalá, Jalisco: “Reglamento Municipal del Comité de Ciudades Hermanas”

- Guadalajara: “Reglamento de las Relaciones entre la Ciudad de Guadalajara y Otras Ciudades del Mundo Bajo el Régimen de Ciudades Hermanas”
- Municipio de San Miguel de Allende: “Reglamento para el establecimiento de las Relaciones de Hermandad entre el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y Otras Ciudades del Mundo”
- Ciudad de Aguascalientes: “Reglamento de las relaciones entre la Ciudad de Aguascalientes con otras del mundo, bajo el régimen de ciudades hermanas” aprobado en 2006
- Municipio de Querétaro es el único del país que cuenta con un “Reglamento de Acuerdos Interinstitucionales” en lugar de uno de hermanamientos, al respecto cabe mencionar que antes de 2002 se contaba con un Reglamento de Coordinación de Ciudades Hermanas y Protocolo del Municipio de Querétaro, que fue abrogado en ese año, dando lugar al actual.

Asimismo, como parte del fortalecimiento institucional de estas relaciones, la expedición de los reglamentos debería apearse a lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados, además de considerar que la figura de hermanamiento de ciudades no tiene reconocimiento jurídico en nuestra legislación nacional por lo que sería necesario hacer las adecuaciones correspondientes.

De igual manera destacan municipios y ciudades en los que no se cuenta con esta normatividad a pesar de que tienen una actividad importante en el exterior, tal es el caso de Uruapan, Michoacán, que cuenta con una Dirección de Relaciones Internacionales y con un Comité de Ciudades Hermanas, sin embargo, no existe un reglamento de acuerdos interinstitucionales que amplíe las posibilidades de los gobiernos locales de vincularse al exterior a través de diferentes mecanismos y no solamente del hermanamiento de ciudades; en situación similar encontramos a Ciudad Valles en San Luis Potosí.

Por otra parte, hay ciudades y municipios que no cuentan con una Oficina de Asuntos Internacionales, pero que tienen actividades con el exterior entre ellas Toluca a través de la Coordinación General de Desarrollo Económico y el municipio de Tijuana en la Jefatura de Protocolo de la Dirección de Relaciones Públicas.

Finalmente dos entidades federativas que han destacado en materia de avances en su legislación son el estado de Morelos, que en su Ley Orgánica Municipal en la cual menciona en el Artículo 38 fracción XLVI, la facultad de los ayuntamientos de suscribir acuerdos interinstitucionales, pero la limitante se encuentra establecida en la Constitución del Estado de Morelos que en el Art. 114 prohíbe la representación política y administrativa del municipio fuera de sus límites territoriales.

Por otro lado; el estado de Nuevo León, que además de contar con una unidad de asuntos internacionales denominada Oficina Ejecutiva de la Gubernatura, los avances son notables en la Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León en el Art. 20 donde se menciona a la oficina de la gubernatura como la encargada de los asuntos internacionales del gobierno del estado y en el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva de la gubernatura publicado en el Periódico Oficial el 10 de agosto de 2007, que en sus artículos 18 y 19 describe la misión y atribuciones del coordinador de la unidad de asuntos internacionales.

Cuadro 7. RELACIÓN DE ACUERDOS DE HERMANAMIENTO CONSULTORÍA JURÍDICA.

	Entidades Federativas	No. de Acuerdos por entidad federativa	No. de Acuerdos por municipios	Total de acuerdos
1	AGUASCALIENTES	0	3	3
2	BAJA CALIFORNIA	0	4	4
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0
4	CAMPECHE	0	3	3
5	COLIMA	1	0	1
6	CHIAPAS	0	0	0
7	COAHUILA	1	5	6
8	CHIHUAHUA	0	3	3
9	DF	3	0	3
10	DURANGO	0	1	1
11	ESTADO DE MEXICO	2	15	17
12	GUANAJUATO	0	11	11
13	GUERRERO	0	1	1
14	JALISCO	12	17	29
15	HIDALGO	1	4	5
16	MORELOS	0	3	3
17	MICHOACAN	0	9	9
18	NUEVO LEON	1	10	11
19	NAYARIT	0	1	1
20	QUERETARO	1	6	7
21	QUINTANA ROO	2	4	6
22	SONORA	0	0	0
23	OAXACA	0	0	0
24	SINALOA	0	0	0
25	SAN LUIS POTOSI	0	4	4
26	VERACRUZ	0	9	9
27	TAMAULIPAS	0	4	4
28	PUEBLA	0	8	8
29	TABASCO	0	0	0
30	YUCATAN	0	0	0
31	ZACATECAS	0	3	3
32	TLAXCALA	1	0	1
		25	128	153

Elaboración propia con base en la lista oficial de Consultoría Jurídica de SRE. Observaciones: a) En el cuadro se observan 7 entidades federativas que aparecen sombreadas las cuales no tienen ningún acuerdo de hermanamiento suscrito a la fecha: Baja California Sur, Chiapas, Sonora, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco y Yucatán; b) 84% (128) de los acuerdos han sido suscritos por gobiernos municipales; c) 16% (25) de los acuerdos de hermanamiento han sido suscritos por gobiernos de las entidades federativas.

Cuadro 8. PNCH. ETAPA DE FORMALIZACION CONCLUIDA

	ENTIDADES FEDERATIVAS	No. de Acuerdos por entidad federativa	No. de Acuerdos por municipios	TOTAL
1	AGUASCALIENTES	0	1	1
2	BAJA CALIFORNIA	0	1	1
3	BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0
4	CAMPECHE	0	0	0
5	COLIMA	0	0	0
6	CHIAPAS	0	0	0
7	COAHUILA	0	1	1
8	CHIHUAHUA	0	0	0
9	DF	0	0	0
10	DURANGO	0	0	0
11	ESTADO DE MEXICO	0	0	0
12	GUANAJUATO	0	0	0
13	GUERRERO	0	0	0
14	JALISCO	12	4	16
15	HIDALGO	0	0	0
16	MORELOS	0	0	0
17	MICHOACAN	0	3	3
18	NUEVO LEON	0	1	1
19	NAYARIT	0	0	0
20	QUERETARO	1	0	1
21	QUINTANA ROO	0	2	2
22	SONORA	0	0	0
23	OAXACA	0	0	0
24	SINALOA	0	0	0
25	SAN LUIS POTOSI	0	3	3
26	VERACRUZ	0	1	1
27	TAMAULIPAS	0	0	0
28	PUEBLA	1	3	4
29	TABASCO	0	0	0
30	YUCATAN	0	0	0
31	ZACATECAS	0	0	0
32	TLAXCALA	0	0	0
		14	20	34

Elaboración propia con base en el Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1 de septiembre de 2006.

Cuadro 9. INFORME DE DCGP DE SRE 1 SEPTIEMBRE 2006

TODAS LAS ETAPAS DEL PNCH informe DGCP JUNIO 2005 A JULIO 2006			
ENTIDADES FEDERATIVAS	No. DE ACUERDOS POR ENTIDAD FEDERATIVA	No. DE ACUERDOS POR MUNICIPIOS	TOTAL
AGUASCALIENTES	0	2	2
BAJA CALIFORNIA	0	2	2
BAJA CALIFORNIA SUR	0	2	2
CAMPECHE	0	0	0
COLIMA	0	0	0
CHIAPAS	0	1	1
COAHUILA	0	2	2
CHIHUAHUA	2	3	5
DF	4	1	5
DURANGO	0	0	0
ESTADO DE MEXICO	1	1	2
GUANAJUATO	0	5	5
GUERRERO	1	1	2
JALISCO	46	48	94
HIDALGO	2	4	6
MORELOS	0	1	1
MICHOACAN	2	13	15
NUEVO LEON	3	5	8
NAYARIT	0	0	0
QUERETARO	1	8	9
QUINTANA ROO	0	5	5
SONORA	0	1	1
OAXACA	2	3	5
SINALOA	0	1	1
SAN LUIS POTOSI	0	3	3
VERACRUZ	2	9	11
TAMAULIPAS	0	2	2
PUEBLA	2	21	23
TABASCO	0	1	1
YUCATAN	0	0	0
ZACATECAS	1	1	2
TLAXCALA	0	1	1
	69	147	216

Elaboración propia con base en el Sexto Informe de Labores de la SRE. 1 septiembre 2006.
 Observaciones: a) Las 5 entidades federativas que aparecen sombreadas no han presentado durante ese periodo iniciativas de acuerdos: Campeche, Colima, Durango, Nayarit y Yucatán.
 b) 68% de los acuerdos de hermanamiento han sido suscritos y por suscribirse corresponden a los gobiernos municipales. c) 32% de los acuerdos de hermanamiento han sido suscritos o están por suscribirse por las entidades federativas. d) 30% (64) de los 216 acuerdos corresponden a acuerdos de colaboración y no de hermanamiento de parte de las entidades federativas, entre ellos podemos considerar los 34 acuerdos con institutos e instituciones educativas.

b) Esquema de vinculación con gobiernos locales propuesto por la Dirección de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que dentro de su estructura orgánica se encuentra la Dirección General Adjunta de Apoyo al Desarrollo de los Gobiernos Locales, que cuenta con una Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) creada en 2004, la cual tiene como objetivo:

Facilitar la vinculación entre los gobiernos locales mexicanos y el ámbito internacional, sirviendo como enlace entre instancias de cooperación, organismos multilaterales y otros gobiernos, así como mantener una participación activa en las iniciativas internacionales en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales.²⁷

La Dirección atiende directamente las consultas sobre temas de vinculación internacional de los gobiernos locales, se enfoca al asesoramiento sobre la “oferta y demanda” de cooperación internacional de los diferentes organismos internacionales, las agencias de cooperación de los países y los organismos no gubernamentales. Así como también da seguimiento al proceso de cooperación de entidades locales mexicanas entidades del extranjero sólo que en el caso de las iniciativas de hermanamientos de ciudades éstas son canalizadas a la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de la SRE.

En relación con el sustento jurídico de las acciones de esta Dirección en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se mencionan las atribuciones del INAFED, sin embargo, de entre las que señala el artículo 44, en ningún momento, señala las acciones de la Dirección de Asuntos Internacionales en materia de apoyo a los gobiernos locales en temas de cooperación internacional.

²⁷ Información proporcionada por la Lic. Ofelia Saavedra. Encargada de Despacho de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED y en la página web: <http://www.inafed.gob.mx>

La Dirección implementa desde 2005 el Programa piloto de Cooperación Internacional para el Desarrollo Local,²⁸ a través del cual se busca “promover la modernización y desarrollo de los municipios, facilitándoles información sobre ofertas y demandas de intercambio con otras ciudades y regiones del mundo, ya sea a través de la colaboración con la SRE o bien de las relaciones establecidas con el Gobierno de Canadá y el *Forum of Federations*.”²⁹

Dicho programa está enfocado a proporcionar los servicios de asesorías a través de talleres de cooperación internacional en los cuales se orienta a los gobiernos locales con respecto a las oportunidades que tienen de vinculación con el exterior.

Los vínculos que la Dirección ha desarrollado con el *Forum of Federations*, que es una ONG internacional que trabaja en temas de descentralización, gobernanza, democracia, seguridad pública y política fiscal, como resultado de esta relación se han hecho algunas publicaciones, referentes a estos temas y, se han organizado algunos eventos o talleres promoviendo el debate con los actores locales.

El esquema de trabajo de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED está centrado en dar a conocer a estos gobiernos sobre las oportunidades que les ofrece el entorno exterior en relación con sus prioridades y necesidades. Cabe mencionar, que la Dirección no promueve abiertamente los hermanamientos de ciudades sino los acuerdos de colaboración y las relaciones de cooperación entre municipios.

De igual manera, la Dirección mantiene relaciones con la Organización de Estados Americanos (OEA) en específico con la oficina de promoción de la democracia, en las que se han trabajado temas de gobernanza, gobernabilidad democrática.

La Dirección que nos ocupa, ha realizado varias publicaciones, entre las cuales encontramos el Banco de Información Internacional sobre Federalismo, Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales (BII) que resulta un documento de consulta sobre los organismos gubernamentales y no

²⁸ Con respecto a este programa, cabe mencionar que se trato de una propuesta piloto a partir de la cual se buscó generar un acercamiento con los gobiernos locales mexicanos para favorecer el federalismo, la descentralización y sus relaciones internacionales.

²⁹ INAFED <http://www.inafed.gob.mx>

gubernamentales, así como sobre organismos internacionales a los cuales se puede contactar y encontrar, en ellos, oportunidades y ofertas de cooperación internacional. Asimismo, publica un boletín mensual de noticias internacionales de los gobiernos locales de México y del mundo.

Por otra parte, también se han llevado a cabo talleres de cooperación Internacional para el combate a la corrupción, de relaciones intergubernamentales, de federalismo, en materia indígena, entre otros.

Los talleres de cooperación internacional municipal son de carácter gratuito y se imparten a solicitud de los gobiernos interesados. Un ejemplo de ello, es el Taller de Cooperación Internacional para el fortalecimiento de los gobiernos locales, llevado a cabo el 27 de junio de 2007 en la ciudad de Toluca, el cual fue convocado por la Comisión de Legislación y Administración Municipal de la LVI Legislatura, estado de México.

Este taller³⁰ se dirigió a servidores públicos municipales, miembros de la sociedad civil y académicos interesados en el tema.

El objetivo general del taller fue:

Poner a disposición de los gobiernos locales del Estado de México los elementos necesarios para construir una estrategia de cooperación internacional local y poner en contacto a funcionarios locales con agencias internacionales establecidas en México.

Mientras que entre sus objetivos específicos encontramos:

- Que los participantes conozcan las herramientas para construir una estrategia de cooperación descentralizada.
- Que los participantes conozcan los diferentes organismos internacionales que ofrecen actividades para la cooperación descentralizada
- Promover el intercambio de experiencias con especialistas, consultores, servidores públicos locales.
- Establecer compromisos para fortalecer capacidades locales en materia de cooperación internacional.

³⁰ La información sobre el taller fue proporcionada por la Lic. Ofelia Saavedra. Encargada de Despacho de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED.

La dinámica del taller consistió en exponer ante los asistentes una serie de ponencias en las cuales se abordaron: los antecedentes de la cooperación internacional, la necesidad de diseñar una estrategia de cooperación internacional descentralizada, se expuso la experiencia del municipio de Querétaro con su participación dentro de la Red 10 de URB-AL y también se presentó un esquema general del funcionamiento del Programa Nacional de Ciudades Hermanas; a su vez, se dieron algunos espacios para resolver dudas de los participantes, sin embargo, las respuestas fueron en ocasiones muy tajantes, ya que no se contaba con el tiempo para abrir un debate entre los ponentes y asistentes.

De entre los objetivos propuestos, se puede decir que no todos se cumplieron, en primer lugar porque se trató de un taller de medio día, lo cual acortó los tiempos para desarrollar de mejor manera los temas y en segundo lugar, no hubo tiempo suficiente para permitir el debate y la aclaración de dudas lo cual pudo haber sido muy provechoso para los asistentes.

Es importante hacer notar que la experiencia que se expuso en este taller, no se trató de un acuerdo de hermanamiento sino de un proyecto de cooperación descentralizada, a pesar de que se presentó el esquema general de trabajo del Programa Nacional de Ciudades Hermanas, no se contó con la exposición de un caso exitoso de hermanamiento de entre los 153 acuerdos que hasta marzo de 2007, la oficina de Consultoría, tenía conocimiento y que la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales, desde 2005 ha venido atendiendo, reformulando y apoyando para convertirlos en Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance. En cambio se presenta en los talleres de INAFED un caso exitoso de cooperación descentralizada derivada del trabajo en red, lo que es una muestra evidente de que, los acuerdos de hermanamientos suscritos por entidades federativas y municipios mexicanos no han alcanzado a ser operativos o no han derivado de éstos acciones concretas.

INAFED y SRE ¿Una agenda de trabajo compartida?

La Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED al igual que la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de SRE llevan a cabo actividades de asesoría en materia de suscripción de acuerdos interinstitucionales de los gobiernos locales mexicanos, sin embargo, la forma de abordar este tema es distinta, por una parte la Subdirección de SRE promueve la vinculación internacional a través del mecanismo de hermanamiento de ciudades, mientras que por la otra la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED promueve la cooperación internacional municipal por los mecanismos que resulten eficientes para los gobiernos locales, es decir, no se considera que un acuerdo de hermanamiento sea la única posibilidad de desarrollar lazos con entidades del extranjero.

Lo anterior da cuenta de dos visiones distintas al interior del gobierno federal acerca de la orientación que debe tener la acción exterior de las entidades federativas y municipios mexicanos.

A su vez, es evidente que el gobierno federal no tiene una agenda de trabajo compartida que sea reflejo de las acciones que llevan a cabo hasta el momento, contrario a ello, lo que se observa es una descoordinación en el gobierno federal, que da lugar a esfuerzos dispersos que no pueden tener un impacto considerable a favor del diseño de estrategias de acción exterior.

De hecho, ni siquiera SRE o INAFED han creado su agenda de trabajo con los gobiernos subnacionales y locales, lo cual da lugar a acciones improvisadas y sesgadas, ya que, el programa de ciudades hermanas de SRE no cubre las expectativas, necesidades y prioridades de vinculación de estos gobiernos; INAFED por su parte cuenta con un programa de cooperación internacional para el desarrollo local, sin embargo, en ninguno de los casos se ha generado un documento informativo sobre los resultados de estos programas.

Asimismo, hay dos puntos que no quedan claros ¿Qué tipo de actividad internacional impulsa el gobierno federal para los gobiernos locales? y si ¿Están duplicando funciones SRE e INAFED?

Con respecto al primer punto SRE impulsa las actividades internacionales de los gobiernos locales que pueden ser o no cooperativas pero siempre a través de la formalización de acuerdos de hermanamiento.

Los talleres de hermanamiento que imparte la Subdirección de Vinculación con gobiernos locales no consideran la participación de la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED, caso contrario a lo que ocurre cuando esta Dirección es la organizadora de un taller de cooperación internacional municipal, en el que se hace una presentación del contexto mundial de la actividad cooperativa de los gobiernos locales, presentaciones de las funciones de la Dirección, así como del programa de ciudades hermanas, se habla también de los organismos internacionales y las agencias que pueden apoyar en el desarrollo de iniciativas proyectos de cooperación.

En relación con la pregunta de duplicidad de funciones, es evidente que INAFED y SRE trabajan a partir de dos visiones distintas de la acción exterior de los gobiernos locales, la primera considera que es importante impulsar la cooperación internacional, mientras que SRE pretende orientar los intereses de los gobiernos de entidades federativas y municipios hacia la suscripción de acuerdos de hermanamiento y, a partir de estos generar acciones concretas definidas de manera posterior a la firma del acuerdo de hermanamiento.

Finalmente, si bien es cierto que INAFED esta haciendo esfuerzos importantes para mostrar a los municipios que existen alternativas de vinculación internacional adicionales a los tradicionales hermanamientos de ciudades. Sin embargo, es evidente, que todavía desde el gobierno federal no se ha diseñado una estrategia nacional de acción exterior para los gobiernos locales.

Por su parte, la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de SRE sólo imparte en sus talleres la metodología para suscribir acuerdos de hermanamiento y omite la promoción de otros mecanismos de acción exterior como las redes de ciudades. INAFED por su parte, imparte talleres de cooperación internacional municipal, es decir, se enfoca a la vertiente cooperativa de entre las distintas posibilidades que tienen los gobiernos locales de vincularse en el exterior, en estos eventos no se capacita al municipio para suscribir acuerdos de hermanamiento, sino que, se expone el contexto internacional en el que se inserta la acción exterior de los gobiernos locales, lo cual es una muestra evidente de la diferencia de enfoques y visiones al interior del gobierno federal que representan obstáculos para que los gobiernos de las entidades federativas y municipios desarrollen relaciones eficientes de cooperación descentralizada y, en general de los diferentes tipos de acción exterior posibles.

CAPÍTULO IV

Experiencias de los municipios de México en materia de Cooperación Oficial Descentralizada

La experiencia mexicana en materia de cooperación oficial descentralizada comienza a trazar su trayectoria a través de acciones internacionales de los municipios que en función de sus condiciones y necesidades en la materia diseñan su estrategia de acción internacional buscando posicionamiento, inversiones, turismo, cofinanciamientos, intercambios culturales, solidaridad internacional, entre otros.

México forma parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) situación que lo coloca como donante y receptor de cooperación internacional; y, en sus relaciones con la Unión Europea no es considerado una región prioritaria de ayuda y cooperación internacional de América Latina. Esta situación no sólo es aplicable a nivel de país sino también a las entidades federativas y municipios, por lo que las iniciativas de vinculación internacional de estos gobiernos deben fundamentarse en una estrategia de acción internacional que sea reflejo de las expectativas, necesidades y aportaciones que los estados y municipios tienen y lo que esperan obtener de sus relaciones externas.

Con respecto a los gobiernos municipales mexicanos éstos presentan disparidades en términos de desarrollo humano y económico, por una parte existen comunidades altamente marginadas y de escasa capacidad presupuestal para satisfacer la demanda de servicios públicos y la implementación de políticas sociales; mientras que por la otra encontramos grandes urbes, zonas metropolitanas y municipios conurbados que presentan problemas de provisión de servicios públicos pero que cuentan con el personal y los recursos financieros (que aunque son escasos) les permiten diseñar proyectos y programas en atención a sus problemas locales y establecer vínculos con gobiernos locales de otras partes del mundo.

A su vez, la integración regional y local como efecto de la globalización, ha acercado a las entidades subnacionales y locales permitiendo una comunicación fluida y en tiempo real a pesar de las distancias territoriales

y temporales siendo así que, la vinculación entre éstos ha encontrado un lugar dentro su agenda de gobierno. Las motivaciones que encuentran para establecer lazos cooperativos son diversas, por una parte, hay gobiernos locales que se concentran en aspectos de promoción del comercio e inversiones en su territorio, otras veces se busca una proyección exterior con fines de internacionalizar la ciudad, municipio o región; asimismo en otras ocasiones se busca el intercambio de experiencias, las relaciones de cooperación técnica para mejorar aspectos relacionados con su administración pública; a veces se trata de intercambios culturales y, en pocos casos, estas relaciones se basan en la reciprocidad y el mutuo beneficio.

En este apartado se hará referencia a las relaciones de cooperación oficial descentralizada que los municipios mexicanos mantienen con entidades del extranjero particularmente con la Unión Europea y sus gobiernos subnacionales y locales. Ello con la intención de mostrar que nuestros municipios y entidades federativas tienen conocimiento de la existencia de los mecanismos de vinculación directa con sus homólogos del exterior y establecen relaciones de cooperación descentralizada sobre problemas concretos, con objetivos y resultados bien definidos sin necesidad de suscribir un acuerdo de hermanamiento.

La acción exterior de los gobiernos subnacionales y locales mexicanos con homólogos de países de la Unión Europea es una práctica reciente de no más de 15 años que está basada en relaciones cooperación oficial descentralizada directa (de gobierno local a gobierno local); en la cooperación oficial descentralizada en redes de ciudades; y en menor medida en los hermanamientos de ciudades que en Europea se mantienen como vínculos tradicionales que constituyen el inicio de la reconciliación entre Francia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial.

En este capítulo se pretende aproximarnos a la situación actual de los municipios y ciudades mexicanos en materia de formalización de relaciones de cooperación oficial descentralizada.

Para ejemplificar mejor el desarrollo estas actividades internacionales abordaremos casos de municipios mexicanos en los cuales se hace uso de mecanismos de acción internacional diferentes a los hermanamientos de ciudades; y acerca de las cuales el gobierno federal no lleva a cabo una labor de promoción ni asesoría:

- Cooperación oficial descentralizada local y horizontal: el caso de Puebla y Barcelona;
- Cooperación oficial descentralizada en redes horizontales de gobiernos locales: el caso del municipio de Querétaro;
- Asociacionismo intermunicipal para proyectos de desarrollo local con asesoría técnica internacional: el caso de la AMZNEG
- Proyectos locales con fines de internacionalización de la ciudad: el caso del municipio de Aguascalientes.

Cabe mencionar que si bien en esta investigación no se ha mencionado sobre el papel de las ONG's en la implementación de acciones de cooperación descentralizada no oficial (debido a que no son objeto de esta investigación) es destacable su papel en apoyo a la gestión de programas y proyectos de cooperación liderados por los gobiernos subnacionales y locales; así como también, en materia de concientización de la sociedad civil y en las acciones de cooperación descentralizada no oficial que llevan a cabo con organizaciones y gobiernos de otras partes del mundo.

IV.1 La experiencia de municipios mexicanos en proyectos de Cooperación Oficial Descentralizada directa¹

De manera reciente, los municipios mexicanos han comenzado a estrechar vínculos con homólogos del continente europeo y con ello se han abierto a otras posibilidades de cooperación, a través de mecanismos distintos al hermanamiento de ciudades.

En nuestro país las relaciones de cooperación descentralizada, que no tienen de por medio un acuerdo de hermanamiento y se enfocan al diseño de proyectos y programas para la consecución de objetivos concretos, no están consideradas en el modelo de vinculación internacional de la Subdirección de Vinculación con gobiernos locales de la SRE; y, en el INAFED la promoción a los asuntos internacionales de los gobiernos locales está aún en proceso de consolidación, a pesar de que a diferencia de la Subdirección de SRE, mantienen una relación más fluida con organismos internacionales y se muestran más receptivos en relación con la vinculación de los gobiernos locales mexicanos con sus homólogos de otros países, sin necesidad de suscribir acuerdos de hermanamiento.

Los datos que a continuación presentaré se refieren a las experiencias de municipios y ciudades mexicanos con sus similares en países de la Unión Europea, en algunos casos se hará una breve ficha técnica de algunos de los proyectos debido a que la información disponible es muy limitada y no está sistematizada. Una fuente primaria de información fue el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina² que constituye el primer esfuerzo de documentación de las experiencias en materia de

¹ Por Cooperación oficial descentralizada directa se entiende a las relaciones entre homólogos locales de distintos países.

² Debido a que la sistematización de la información de las experiencias de cooperación descentralizada es una dificultad en proceso de superación, los esfuerzos más destacables a nivel mundial se han dado desde el Observatorio de Cooperación Descentralizada, creado en 2004 por el consorcio formado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia Municipal de Montevideo, que han sido apoyados por la Fundación CIDOB (Centro de Información y Documentación Internacionales de Barcelona), la Universidad de la República Oriental del Uruguay y FUNPADEM (Fundación para la Paz y la Democracia de Costa Rica). El proyecto recibió apoyo financiero de la Comisión Europea para sus primeros tres años de vida.

relaciones de cooperación descentralizada entre gobiernos subnacionales y locales de Europa y América Latina.

El Observatorio ha tratado de documentar las prácticas de cooperación descentralizada llevadas a cabo a través de proyectos y del trabajo en red con fines de intercambio técnico, de experiencias y el cofinanciamiento de las acciones sin dejar de reconocer las relaciones de hermanamiento por la tradición histórica que tienen en la Europa de la Segunda Guerra Mundial.

Como parte de los esfuerzos de documentación para el análisis cuantitativo de las relaciones de cooperación descentralizada y, en un primer acercamiento con las experiencias de gobiernos subnacionales y locales mexicanos, el Observatorio arroja el dato 65 participaciones de gobiernos locales de nuestro país en proyectos de cooperación descentralizada directa, de un total de 1137 relaciones de cooperación descentralizada directa entre socios locales de la Unión Europea y América Latina.

De las 65 relaciones bilaterales 37 son con España, 14 con Francia, 5 con Alemania, 3 con Italia, 2 con Grecia y 2 con Polonia, 1 con Austria y 1 con Suecia de 1137 relaciones bilaterales entre gobiernos de la Unión Europea y de América Latina³ A su vez a esta lista se adicionan 22 relaciones que corresponden a proyectos realizados dentro de las redes temáticas del Programa URB-AL.

En la tabla 5 se muestra un listado de los gobiernos municipales y ciudades mexicanas con sus socios de la Unión Europea; lamentablemente son muy pocos los casos en los que se tienen datos completos de los proyectos y también con respecto al tema en el que colaboraron, el objetivo general, las principales acciones y el costo financiero. Sin embargo, este listado constituye un esfuerzo inicial muy importante para comenzar una sistematización y documentación de las experiencias de cooperación descentralizada de los gobiernos locales mexicanos con sus homólogos europeos. A pesar de lo hecho faltaría hacer el esfuerzo de sistematización de las experiencias de cooperación descentralizada entre gobiernos locales mexicanos y sus homólogos en países de Latinoamérica, ya que de este tipo de experiencias no se tiene un acervo de información.

³ Observatorio de Cooperación Descentralizada. www.observ-ocd.org

Cuadro 10.

59 RELACIONES DIRECTAS ENTRE GOBIERNOS LOCALES DE MÉXICO CON SUS HOMÓLOGOS EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA	
MUNICIPIOS MEXICANOS	GOBIERNOS LOCALES DE PAÍSES DE LA UE
1. Tijuana, Baja California	Ayuntamiento de Zaragoza, España
2. Durango, Durango	Ayuntamiento de Durango, España
3. Teotihuacan, estado de México	Municipality of Delfí, Grecia
4. Tlanepantla de Baz, estado de México	Ayuntamiento Ourense, España
5. Toluca, estado de México	Ayuntamiento de Caparrosa, España
6. Valle de Bravo, estado de México	Municipalité de Barcelonnette, Francia
7. Guanajuato, Guanajuato	Ayuntamiento de Santa Fe, España
8. Guanajuato, Guanajuato	Ayuntamiento de Toledo, España
9. Salamanca, Guanajuato	Ayuntamiento de Salamanca, España
10. Guanajuato, Guanajuato	Municipalité de Avignon, Francia
11. Acapulco de Juárez, Guerrero	Municipalité de Cannes, Francia
12. Dolores, Hidalgo	Ayuntamiento de Móstoles, España
13. Guadalajara, Jalisco	Ayuntamiento de Oñati, España
14. Guadalajara, Jalisco	Ayuntamiento de Sevilla, España
15. Guadalajara, Jalisco	Ayuntamiento de Guadalajara, España
16. Guadalajara, Jalisco	Ayuntamiento de Cigales, España
17. Guadalajara, Jalisco	Comune di Milano, Italia
18. Guadalajara, Jalisco	Municipality of M. Wrocaw, Polonia
19. San Juan de los Lagos, Jalisco	Ayuntamiento de Burgos, España
20. Tequila, Jalisco	Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, España
21. Puerto Vallarta,	Ayuntamiento de Gijón, España
22. Monterrey, Nuevo León.	Rathaus von Linz, Austria
23. Monterrey, Nuevo León.	Ayuntamiento de Barcelona, España
24. Monterrey, Nuevo León.	Ayuntamiento de Montereí, España
25. Monterrey, Nuevo León.	Communauté Urbaine de Bordeaux, Francia
26. Morelia, Michoacán	Ayuntamiento de Valladolid, España
27. Querétaro, Querétaro	Ayuntamiento Santiago de Compostela, España
28. Querétaro, Querétaro	Municipality of Göteborg; Suecia
29. San Luis Potosí, San Luis Potosí	Ayuntamiento de Santander, España
30. Alvarado,	Ayuntamiento Tapia de Casariego, España
31. Mazatlán, Sinaloa	Rathaus von Hamm, Stadt. Alemania
32. Córdoba, Veracruz	Ayuntamiento de Córdoba, España.
33. Mérida, Yucatán	Ayuntamiento de Mérida, España
34. León, Guanajuato	Ayuntamiento de Leon, España

35. León, Guanajuato	Ayuntamiento de Cangas de Onís, España
36. Linares, Nuevo León	Ayuntamiento de Linares, España
37. Tlaxcala, Tlaxcala	Ayuntamiento de Munébrega, España
38. Tlaxcala, Tlaxcala	Ayuntamiento de Medellín, España
39. Veracruz, Veracruz	Ayuntamiento de Oviedo, España
40. Veracruz, Veracruz	Ayuntamiento de Valencia, España
41. Jalapa, Veracruz	Municipalité de Berthenay, Francia
42. Jalapa, Veracruz	Municipalité de Ballan-Miré, Francia
43. Jalapa, Veracruz	Municipalité de Druye, Francia
44. Jalapa, Veracruz	Municipalité de Savonnières, Francia
45. Martínez de la Torre, Veracruz	Conseil Général de Haute-Saône; Francia
46. San Rafael Jicaltepec, Veracruz	Municipalité de Champlitte, Francia
47. Huatusco, Veracruz	Comune di Belluno, Italia
48. San Gregorio Atzompa, Puebla	Comune di Segusino, Italia
49. Oaxaca de Juárez, Oaxaca	Municipalité de Rueil-Malmaison, Francia
50. Oaxaca de Juárez, Oaxaca	Ayuntamiento de Antequera, España
51. Puebla, Puebla	Municipality of Rodos, Grecia
52. Puebla, Puebla	Municipality of M. Lodz, Polonia
53. Puebla, Puebla	Ayuntamiento de Benavente, España
54. Puebla, Puebla	Ayuntamiento de Barcelona, España
55. Ciudad de México	Ayuntamiento de Madrid, España
56. Ciudad de México	Rathaus von Berlín, Stadt. Alemania
57. Ciudad de México	Rathaus von Hude (Oldenburg), Alemania
58. Ciudad de México	Municipalité de Paris
59. Ciudad de México	Ayuntamiento de Barcelona, España
Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Cooperación Descentralizada. Nota: a) La Ciudad de México o Distrito Federal es considerada por la Unión Europea como un gobierno local, por lo que, cuando establece relaciones de cooperación con otros gobiernos del mundo sus socios resultan ser municipios o ayuntamientos. b) La relación entre el municipio de Puebla y el Ayuntamiento de Barcelona es sobre el único caso del que hasta ahora se tienen datos.	

De igual manera, en la tabla 6 se muestra un listado de las relaciones entre entidades federativas mexicanas y gobiernos subnacionales de la Unión Europea. Por desgracia no se cuenta aún con la información sistematizada sobre los datos de los proyectos.

Cuadro 11.

6 RELACIONES DIRECTAS ENTRE GOBIERNOS SUBNACIONALES DE MÉXICO Y DE LA UNIÓN EUROPEA	
ENTIDAD FEDERATIVA MEXICANA	GOBIERNO SUBNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA
• Estado de México	Land von Bayern, Alemania
• Nuevo León, Monterrey	Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d Azur, Francia
• Estado de Jalisco	Land von Bayern, Alemania
• Veracruz de Ignacio de la Llave	Conseil Régional d' Aquitaine, Francia
• Veracruz de Ignacio de la Llave	Gobierno de la Rioja, España
• Estado de Querétaro de Arteaga	Gobierno Vasco, España
Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Cooperación Descentralizada.	

El programa que a continuación se describe está contemplado en el listado de la Tabla 5 y es un ejemplo de las relaciones de cooperación oficial descentralizada local, que se refieren a la experiencia de ciudades y municipios mexicanos con socios europeos, este constituye uno entre las 65 relaciones de cooperación descentralizada, sobre las cuales ni en la SRE ni en el INAFED están haciendo esfuerzos por dar a conocer experiencias distintas a los hermanamientos de ciudades que pueden ser más efectivas para gestionar los asuntos públicos que son competencia del gobierno local.

La experiencia del municipio de Puebla en Cooperación Oficial Descentralizada directa

El Municipio de Puebla y el Ayuntamiento de Barcelona signaron un Acuerdo de colaboración y asistencia técnica, a partir del cual se generó un programa que pretendía corregir situaciones de violencia en contra de las mujeres, denominado “Programa Integral de Prevención y Atención a las mujeres que sufren Violencia de género”. A continuación se presentan algunos datos representativos de cada socio.

Puebla

El municipio de Puebla cuenta con una superficie de 524.31km² con una población de 1, 346,916 millones de habitantes de los cuales un 3% es indígena; del total de la población 702,436 son mujeres que se concentran en el grupo de edad de 15 a 64 años; 57% de la población femenina se dedica a las labores del hogar; y, un 60% de este grupo de población puede acceder a un nivel de escolaridad medio superior. El índice de marginación es muy bajo de -1.804 con respecto a la media nacional de 2.394.

El sistema DIF municipal de la ciudad de Puebla ha puesto especial atención en los problemas de violencia intrafamiliar y ha encontrado que 21.5% de las mujeres en esta ciudad sufren este problema, es decir, más de 150,000 mujeres.

Esta situación ha motivado al municipio para recurrir a la colaboración directa con una contraparte local de otro país solicitándole un acercamiento, con fines de intercambio de experiencias en temas de violencia de género del cual derivó un programa de atención y prevención aplicable en el municipio de Puebla y cofinanciado por ambas ciudades.

Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona cuenta con una población de 1.6 millones de habitantes de los cuales 1 millón son personas entre 14 y 64 años, su población puede acceder a estudios universitarios en cualquiera de las 8 universidades que alberga, se trata de una ciudad que privilegia el uso de las nuevas tecnologías de la información y que cuenta con la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos a sus ciudadanos, esta ciudad se caracteriza por su constante actividad con el exterior con propósitos de internacionalización; Barcelona es la sede central desde 2004 de Ciudades y

Gobiernos Locales Unidos (CGLU) la más grande asociación de poderes locales del mundo e interlocutora de estos gobiernos ante la Organización de Naciones Unidas, además de ello, esta ciudad en 2004, fue sede del Segundo Foro Urbano Mundial y del Foro de Autoridades Locales por la inclusión social en ese mismo año.

Su Programa de actuación municipal trienal 2008-2011 contempla nuevamente como uno de sus objetivos en el área de bienestar y cohesión social: intensificar un plan operativo contra la violencia hacia las mujeres con el fin de construir un cambio de valores y una ciudad libre de violencia. Lo anterior refleja la experiencia de esta ciudad en el diseño de programas estratégicos en atención a las mujeres (consideradas un sector vulnerable, junto con los niños y adultos mayores).

a) Puebla-Barcelona: “Programa Integral de Prevención y Atención a las mujeres que sufren Violencia de género”⁴

Este programa fue resultado de la firma de un acuerdo de colaboración y asistencia técnica entre Puebla y Barcelona, a iniciativa del primero comenzaron las relaciones en 2005 con fines de intercambio de experiencias, mientras que en 2006 se puso en marcha el programa estimando un periodo de duración de dos años.

Los principales objetivos de este programa han sido en una etapa inicial el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona en acciones de sensibilización, a través de grupos de expertos en el tema de violencia de género dirigidas a la población de Puebla.

El programa prevé el diseño de un centro de atención en Puebla para personas que sufren violencia de género, que será atendido por profesionales.

Este programa incluye políticas de prevención, detección oportuna, asesoría legal, ayuda psicológica, médica y de capacitación laboral con base en la experiencia de Barcelona sobre este problema.

⁴ Algunos datos acerca de este proyecto pueden consultarse en el siguiente link:
<http://www.bcn.es>

Los responsables del diseño y ejecución del programa fueron el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Ayuntamiento de Puebla Zaragoza, que se encargó de elaborar el proyecto con base en la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona en temas de violencia de género.

Asimismo, intervino la Dirección de Cooperación Internacional y Solidaridad de Barcelona y otras áreas municipales como la Regiduría de la Mujer y de los derechos civiles y la Dirección de la Mujer y derechos civiles del sector de Servicios Personales de Barcelona.

La aportación de Barcelona al proyecto consistió en 68.000€ además de una subvención de 20.000€ para acciones de sensibilización de la población en el municipio de Puebla.

El universo de población que se verá beneficiado con estas acciones será pequeño de apenas 420 mujeres poblanas.

En junio de 2006 tres técnicos del Sistema DIF municipal de Puebla viajaron a Barcelona con la intención de conocer las acciones que implementa esta ciudad en atención a la violencia de género.

En septiembre de 2006, el Ayuntamiento de Barcelona otorgó una subvención por 20,000€ para acciones de sensibilización de los habitantes de Puebla.

En enero de 2007 iniciaron las acciones de asistencia técnica de Barcelona a Puebla, técnicos de Barcelona revisaron el programa del sistema DIF contra la violencia de género y los apoyaron en las correcciones al esquema de trabajo actual a fin de generar un programa integral de atención a este problema.

En este periodo el ayuntamiento de Barcelona otorgó una aportación de 68,000€ para implementar las siguientes acciones:

- Módulos de atención en el sistema DIF municipal de Puebla
- Albergue temporal
- Formación de técnicos

De la implementación de este programa se logró una eficiente difusión de información preventiva sobre violencia de género, la cual fue posible a través de módulos de atención que dependen del sistema DIF municipal; a su

vez, se llevó a cabo una campaña de sensibilización que buscó generar una cultura de respeto entre hombres y mujeres; la creación de un albergue temporal para las mujeres víctimas de violencia en el que se les brindó ayuda psicológica, médica y legal. Asimismo, el Ayuntamiento de Barcelona mostró interés en establecer contacto con dos universidades de Puebla, a fin de complementar la cooperación en materia de formación de profesionales en temas de género.

b) Reflexión sobre los resultados del programa

Este programa constituye una muestra de que las relaciones de cooperación oficial descentralizada, se enfocan responder a problemas concretos de la sociedad local; en este caso la ciudad de Puebla reconoce la importancia del intercambio de experiencias internacional en atención a los problemas de violencia de género en su comunidad.

La selección de una contraparte idónea se vio facilitada por las tecnologías de la información (ya que el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con una página web muy completa y actualizada). Asimismo, el acercamiento informal (a través de llamadas telefónicas y correo electrónico) permitió la formalización de un acuerdo de colaboración y asistencia técnica.

Con respecto al tipo de intercambio que se dio entre los socios, destacan dos etapas, la primera enfocada al intercambio de experiencias, mientras que en la segunda se logró la firma del acuerdo para implementar acciones concretas, involucrar recursos humanos y financieros para atender el problema en el municipio de Puebla.

Un inconveniente que presentan las relaciones de cooperación oficial descentralizada directa es que una vez que se ejecutan los programas o proyectos que dieron lugar a los acuerdos y se cumplen los objetivos previstos; en muchos casos las relaciones pueden extinguirse, mientras que lo ideal sería mantener el contacto con el socio y buscar generar nuevos proyectos y programas de cooperación descentralizada.

Finalmente, el municipio de Puebla es un ejemplo de las alternativas que pueden encontrar los gobiernos locales que no cuentan con una oficina de asuntos internacionales. En este caso, Puebla ha encargado la ejecución del acuerdo de colaboración y asistencia técnica al sistema DIF municipal debido

a que el problema está vinculado con las funciones de éste. En estos casos el Presidente municipal debe liderar las acciones y canalizarlas a la dirección, oficina o área que corresponda. Sin embargo, las limitantes que este esquema de trabajo presenta están en que la ausencia de un área especializada con personal profesionalizado hace que los proyectos y programas de cooperación se vean limitados por los cambios de gobierno y por el desconocimiento de los servidores públicos en lo referente a las modalidades, mecanismos e instrumentos de acción exterior y de cooperación oficial descentralizada.

IV.2 La experiencia de municipios mexicanos en relaciones de cooperación descentralizada en red

Actualmente las relaciones de intercambio y cooperación entre ciudades se multiplican y se crean redes, asociaciones regionales y locales de gobiernos subnacionales y locales, tanto de poderes locales como de instituciones de la sociedad civil. Progresivamente se acepta la legitimidad, la conveniencia y el derecho de estos gobiernos para gozar de representación política en el exterior. El reconocimiento de este derecho es hoy un factor de democratización de las relaciones internacionales y es indispensable para dar eficiencia a los acuerdos, programas y conferencias en el tema.⁵

Las relaciones de CODL implementadas a través del mecanismo de redes de gobiernos locales, han resultado una experiencia beneficiosa en el proceso de integración de las regiones y municipios de América Latina y la Unión Europea; sin embargo, la posibilidad de tener acceso a recursos del exterior para proyectos de impacto social, en temas como: pobreza urbana, género, salud, seguridad ciudadana, ambiente, etcétera, es aún de acceso limitado y los municipios y ciudades que pueden comprometer recursos financieros, humanos y técnico en el mediano plazo son los que pueden obtener, con mayor facilidad la aprobación de una subvención para un proyecto de cooperación descentralizada.

Los únicos proyectos de cooperación descentralizada en red, en los que municipios mexicanos han participado como socios son los del Programa Políticas Urbanas Unión Europea-América Latina URB-AL; la información

⁵ Borja y Castells, *op. cit.*, p.374.

sobre dichos proyectos puede ser consultada en la plataforma virtual del Centro de Documentación del Programa URB-AL⁶

La plataforma virtual del Centro URB-AL hace pública la información sobre los proyectos de las 13 redes temáticas del programa y con ello las experiencias no se pierden sino que la información puede ser ocupada para tratar de darle solución a situaciones similares en otras ciudades y con ello darle replicabilidad. Dicho de otra forma este tipo de proyectos constituyen una aportación a la experiencia internacional en materia de cooperación oficial descentralizada.

A partir de la información obtenida en la plataforma virtual de este Centro, se ha elaborado la tabla 7 en la que se hace mención de las experiencias de gobiernos subnacionales y locales mexicanos dentro de las redes temáticas de URB-AL.

De acuerdo con los datos del Centro de Documentación del Programa URB-AL, fueron 22 proyectos del total de las 13 redes temáticas en los que participaron ciudades y municipios mexicanos y, de éstos, cuatro proyectos tuvieron como coordinador a un gobierno local y un proyecto coordinado por el Distrito Federal (en total 5 proyectos de 22).

En dichos proyectos participaron un total de siete gobiernos municipales o locales: Querétaro; Tapachula; Durango; Guanajuato; León; Novolato; Zaragoza; Veracruz y las Margaritas; además de tres entidades federativas Jalisco e Hidalgo y el Distrito Federal; dos asociaciones de municipios: 1) Asociación de Municipios de México AC; y, 2) Federación Nacional de

⁶ El Centro fue creado en 2005 por el consorcio* formado por la formado por la provincia de Málaga, España y la Intendencia municipal de Valparaíso, Chile; que cuentan con el apoyo de la Universidad de Málaga, la Corporación Justicia y Democracia en Chile y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Se trata de un proyecto de cooperación descentralizada cofinanciado por la Comisión Europea. El Centro URB-AL tiene además de sus dos sedes físicas, una plataforma virtual en la cual se puede acceder a la información sobre las experiencias de las 13 redes temáticas y los proyectos cofinanciados por la Comisión Europea.

*Consortio: figura jurídica de derecho privado que implica la firma de un contrato en el que se señala la unión temporal de dos o más personas físicas o morales, que se comprometen a la ejecución de un contrato y las obligaciones que de éste deriven, por lo que las acciones y omisiones que se presenten en desarrollo del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

Municipios de México; así como dos instituciones: el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Universidad Autónoma de Juárez.

Los temas que se abordaron en los 22 proyectos fueron: fomento turístico, cultura, patrimonio cultural, ambiente, democracia local, modernización de la administración pública local, formación de servidores públicos municipales, transporte público sustentable y género.

Un dato que es importante destacar es que los municipios participantes mantienen niveles de desarrollo humano y económico altos y medios, mientras que sólo uno de ellos (las Margaritas, Chiapas) se caracteriza por su alto grado de marginación. Esta observación es importante ya que señala un hecho que es recurrente en el diseño de proyectos de cooperación descentralizada, el acceso a contactos internacionales y la posibilidad de asociarse con éstos resulta una ventaja comparativa y competitiva para ciertas ciudades y municipios con respecto a otros que no pueden acceder a ella por falta de capacidades administrativas, humanas y financieras.

En relación con los gobiernos locales mexicanos que participaron en los proyectos de URB-AL como socios y coordinadores de proyectos, la ventaja comparativa con la que cuentan es la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros (que aunque escasos) permiten garantizar (sic)“sostenibilidad” a los proyectos de cooperación descentralizada, tomando en consideración que las acciones fueron cofinanciadas por la Comisión Europea en un 70 y hasta 80%⁷ de los costes totales de los proyectos.

También es importante señalar que los proyectos de cooperación descentralizada que son cofinanciados por la Comisión Europea, deben cumplir con los requerimientos y procedimientos que indica la Comisión como órgano ejecutivo de la Unión Europea, que tiene entre sus funciones la de gestión de las políticas y el presupuesto Europeo.

⁷ Aquí cabe hacer la aclaración de que la Comisión Europea consideró en la primera etapa del programa URB-AL un tope máximo de subvención para proyectos de tipo A de 250,000 euros y en la segunda etapa se considero un monto de 800,000 euros para proyectos tipo B. Por proyectos tipo A se entiende a los enfocados al intercambio de experiencias, mientras que los de tipo B son aquéllos que dan continuidad a un proyecto tipo A y que se enfocan al desarrollo de programas y proyectos concretos en beneficio de los asociados.

Los proyectos de cooperación descentralizada que cofinanció la Comisión a través de URB-AL, tienen la característica de haber sido diseñados en función de las prioridades locales y de manera coherente con el tema de la red en la que los socios eran miembros.

A continuación se presentan en la tabla 7 los 22 proyectos de cooperación oficial descentralizada en red en los que participaron municipios mexicanos en el listado se mencionan, entre otros datos: el nombre de cada proyecto, la red temática a la que pertenece y el municipio ciudad coordinador de cada proyecto; el tipo de proyecto; y en los casos en que fue posible, el monto total de la subvención.

Cuadro 12.

REDES TEMATICAS URBAL			
Red	Proyecto	Coordinador de proyecto	Municipios mexicanos socios de la red
Red 2	1.- "Manual para la gestión municipal del impacto del turismo en los centros históricos" (1999)	Arucas, Gran Canaria (España)	Santiago de Querétaro
	2.- "Cultura del olivo: recuperación de su arquitectura"	Diputación Provincial de Jaén (España)	Estado de Hidalgo
	3.- "Los Centros Históricos, un patrimonio habitable"	Guadalajara (México)	Santiago de Querétaro
	4.- "Modelos de gestión de rehabilitación en cascos históricos" (2001-2003)	Comunidad de Madrid	Instituto Nacional de Antropología e Historia de México
	5.- "Centro internazionale di formazione per la valorizzazione a la concersazione di contesti storici urbani"	Provincia di Vicenza Italia.	Estado de Hidalgo (Proyecto tipo B)
Red 3	6.-"Formulación participativa del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal"	Cuenca – Ecuador	Santiago de Querétaro
	7.-La Consulta como mecanismo para fortalecer la democracia en la ciudad.	Quetzaltenango (Guatemala)	Tapachula (México) Monto de subvención: 350,000 euros
	8.-A.M.I.S.T.A.D. Amélioration et Modernisation des Interventions des Services Techniques de l'Administration locale, outil de Démocratie.	Marseille (Francia)	Santiago de Querétaro Monto de subvención : 350,000 euros
	9.- Integración de los factores de identidad comunitaria en la construcción de democracia local.	Ayuntamiento Constitucional de Zaragoza, Veracruz	Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo A.C. (DECA Equipo Pueblo A.C)
Red 4	10.-Fortalecimiento institucional entre ciudades de	Ayuntamiento de San Salvador de	Santiago de

	América Latina y la Unión Europea.	Jujuy (Argentina)	Querétaro
	11.-Agentes de empleo transnacional. (1999 a 2002)	Ayuntamiento de Zaragoza (España)	Municipio de Durango
	12.-Integrated community action for Europe and Latin America.	Ayuntamiento de Lewisham (Gran Bretaña)	Municipio de Durango
	13.- Escuela de formación Transmunicipal de desarrollo local.	Ayuntamiento de Madrid (España)	Secretaría de Promoción Económica de Jalisco (Proyecto tipo B)
Red 6	14.-Modelo rector de Capacitación Ambiental para Tomadores de decisiones locales. (2003 a 2005)	Dirección de Educación Ambiental de la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno D.F.	México, D.F Monto de subvención: 341,361 euros
	15.-Nuevos modelos de desarrollo urbano integrado para la valorización del patrimonio ambiental y cultural.	Roma (Italia)	Municipio de Guanajuato.
Red 7	16.-Poder local y Marco Jurídico para la Planificación y la Gestión Urbana	Municipio de Victoria, Tamaulipas (México)	Federación Nacional de Municipio de México. Monto de subvención: 349,710 euros
Red 8	17.- Integration of transport planning and urban planning within the scope of sustainability and local Agenda 21. (2000 a 2003)	Arequipa - Perú.	León (Guanajuato) Monto del proyecto 250,000 euros
	18.- Promoción del transporte público para lograr una movilidad sostenible en los	Comunidad de Madrid España.	Distrito Federal

	grandes aglomeraciones urbanas.		
Red 10	19.- Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional, como herramientas de combate contra la pobreza, en sus proyectos locales.	Municipio de Querétaro	Municipio de Querétaro
	20.- Análisis de indicadores sociales desde una perspectiva territorial.	Ayuntamiento de Málaga (España)	Navolato, México
	21.- Pobreza extrema y hambre: respuestas desde los gobiernos locales.	Municipalidad de Villa María del Triunfo (Perú)	Las Margaritas, Chiapas
Red 12	22.- LIDERAL Observatorio-Piloto Intercontinental del Liderazgo de Mujeres en el ámbito local.	Diputación Provincial de Málaga, España.	Asociación de Municipios de México (AMMAC) y la Universidad Autónoma Juárez de Tabasco

Elaboración propia con base en datos del Centro de Documentación de URB-AL.
 Observaciones: a) En la Red 5 a pesar de estar contemplados como socios de la red los gobiernos mexicanos del D.F, el Estado de México y Santiago de Querétaro, éstos no participaron en ningún proyecto. b) En la red 6, aparecen en la lista de socios de la red sin participar en ningún proyecto común, los gobiernos de: Guadalajara, la Secretaria de Desarrollo Urbano de Jalisco, el Centro de Investigación y Capacitación rural CEDICAR, el Ayuntamiento de Monterrey, el Ayuntamiento de Morelia, el Ayuntamiento de Querétaro, el Ayuntamiento de Texcoco y la H. LVI Legislatura del Estado de Zacatecas; c) Misma situación ocurre con la red 13 “Ciudad y sociedad de la Información” en la que participaron como socios la Ciudad de Guadalajara, el municipio de Guanajuato, la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco, el gobierno del D. F, la Ciudad de Monterrey, el municipio de Morelia, el municipio de Querétaro, el municipio de Texcoco y la LVI Legislatura de Zacatecas; aunque no fueron coordinadores de ningún proyecto. d) De los 22 proyectos 20 fueron de tipo A y 2 de tipo B, lo cual significa que la mayoría de ellos estuvieron enfocados al intercambio de experiencias y creación de conocimientos y sólo dos de ellos enfocados a resultados más tangibles o visibles en términos del beneficio mutuo para las comunidades socias.

Debido a que no es objeto de esta investigación hacer una descripción exhaustiva de los 22 proyectos de cooperación oficial descentralizada en red en los que participaron municipios y entidades federativas mexicanos, sino dar a conocer la existencia de experiencias que superan el esquema de vinculación internacional que promueve la SRE a través del mecanismo de hermanamientos de ciudades.

Esto con la finalidad de ampliar el panorama de vinculación con el exterior al que pueden acceder los gobiernos subnacionales y locales mexicanos, así como también, hacer hincapié en lo necesario que es contar con un acervo documental de las experiencias internacionales de estos gobiernos; crear una estrategia de acción internacional basada en un diagnóstico previo de las condiciones (humanas, financieras y técnicas) del municipio, en sus motivaciones de vinculación con el exterior y en lo que puede ofrecer a sus potenciales socios; ya que sólo a partir de ello podrá generar proyectos y programas de cooperación descentralizada que respondan a las expectativas locales y no a las condiciones de los donantes de cooperación.

Una característica distintiva de los proyectos cofinanciados por el Programa URB-AL a diferencia de los que son apoyados por organismos internacionales multilaterales y agencias de cooperación, estriba en que los primeros responden a una convocatoria emitida por la Comisión Europea que señala únicamente los requerimientos mínimos de coherencia y factibilidad de un proyecto de cooperación, por lo que los gobiernos locales interesados definen su línea de trabajo y hacen la propuesta ante la Comisión, a fin de obtener la cofinanciación de las acciones; mientras que, en el caso de las convocatorias para subvenciones y préstamos que emiten las agencias de cooperación y los organismos multilaterales, éstas señalan claramente el enfoque y tema del proyecto, entre otras cuestiones, que son reflejo de que el proyecto se adapta a las condiciones de la contraparte o donante de cooperación. En estos casos es muy improbable que se den relaciones de reciprocidad y beneficio mutuo; ya que, generalmente estos organismos ofrecen asesoría técnica y transferencias financieras reembolsables para la ejecución de proyectos locales.

a) *El enfoque de cooperación descentralizada del Municipio de Querétaro*

La intención de este apartado es mostrar a partir de la experiencia en cooperación oficial descentralizada del municipio de Querétaro, que los gobiernos locales mexicanos tienen conocimiento de la existencia de otros mecanismos de vinculación con el exterior y que son capaces de promover sus intereses sin intermediarios.

Si bien el municipio de Querétaro se adhirió de manera voluntaria al esquema de trabajo de hermanamientos de ciudades, promovido por la Subdirección de Vinculación con gobiernos locales de la SRE; el municipio buscó de manera paralela el desarrollo de otro tipo de vínculos con otros actores internacionales tales como: organismos internacionales financieros y de desarrollo, agencias de cooperación bilaterales y con Unión Europea, entre otros más. Esta labor ha sido posible de manera más efectiva desde 2004 cuando se creó por acuerdo de cabildo, la Unidad de Asuntos Internacionales dentro de la Secretaría Particular de la Presidencia Municipal.

La Unidad de Asuntos Internacionales⁸ se encuentra dividida en tres sectores de vinculación internacional:

- a) Ciudades Hermanas,
- b) Organismos Internacionales; y,
- c) Vinculación Política.

Las funciones que lleva a cabo esta Unidad son:

- ⇒ Dar continuidad y seguimiento a los acuerdos interinstitucionales que el municipio de Querétaro signa con ciudades y organismos en otros países.
- ⇒ Tener comunicación con SRE sobre la situación y actividades que se originen de los acuerdos interinstitucionales (hermanamientos)
- ⇒ Presidir, coordinar y dar seguimiento a las sesiones y asuntos de la Comisión Ciudadana de acuerdos interinstitucionales

⁸ Se trata de una oficina pequeña pero eficiente, son cinco personas las que se encargan de los asuntos internacionales del municipio y un presupuesto entre los 250,000 y 300,000 pesos anuales, el cual se encuentra etiquetado para pagar servicios de mensajería internacional, llamadas internacionales, equipo de cómputo con internet, fax, scanner, personal bilingüe, apoyo administrativo y logístico para eventos diplomáticos.

- ⇒ Promover la vinculación y comunicación con las instituciones, organismos y asociaciones que impulsan las actividades de los municipios en el ámbito internacional.
- ⇒ Apoyar en la gestión y trámites oficiales para la recepción de donaciones considerados ayuda humanitaria.
- ⇒ Organizar y coordinar las visitas oficiales
- ⇒ Coordinar y organizar el protocolo de recepción de visitantes oficiales extranjeros
- ⇒ Gestionar la cooperación internacional
- ⇒ Proporcionar información y orientación a estudiantes sobre opciones para acceder a becas en el extranjero
- ⇒ Convocar a la participación a la ciudadanía, instituciones sociales y gubernamentales en temas internacionales del municipio.⁹

La organización administrativa y las funciones que lleva a cabo esta oficina muestran que el municipio de Querétaro tiene una visión integral de los mecanismos e instrumentos de vinculación internacional y su experiencia como coordinador de un proyecto de cooperación descentralizada en red, le imprimen una ventaja comparativa con respecto a los municipios mexicanos, que no han suscrito un contrato de subvención con una entidad supranacional, o con alguna agencia de cooperación internacional y con organismos internacionales.

La experiencia con la que cuenta el municipio le ha permitido diferenciar y atender por separado las relaciones de hermanamiento de las de cooperación oficial descentralizada directa y en redes de ciudades. Por lo que, se puede decir que Querétaro cuenta con una estrategia de acción internacional que ha respondido a las expectativas generadas por el gobierno y sus ciudadanos, lo que ha favorecido su continuidad a pesar de los cambios de administración cada trienio.

⁹ La información fue proporcionada por la Lic. Sabrina Vargas de la Unidad de Asuntos Internacionales del Municipio de Querétaro.

b) Proyecto: *“Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional, como herramientas de combate contra la pobreza, en sus proyectos locales”*

El municipio de Querétaro participó como socio de la Red 10 Lucha contra la pobreza urbana dentro de la cual coordinó el proyecto: “Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional, como herramientas de combate contra la pobreza, en sus proyectos locales”

La realización de este proyecto tuvo como objetivo general:

“Reforzar la capacidad de acción de los gobiernos municipales, organizaciones y comunidades locales, utilizando la cooperación internacional como instrumento de combate a la pobreza.”¹⁰

Y entre sus objetivos específicos destacan:

- Dotar a los gobiernos locales de herramientas suficientes para convertir una necesidad en un proyecto de cooperación estructurado metodológicamente a fin de ser susceptible de una cofinanciación internacional.
- La capacitación de los servidores públicos permitirá el fortalecimiento de las estructuras de los gobiernos locales y el fortalecimiento institucional en el plano de la gestión y la planificación urbana, así como una mejora en la interlocución técnica con el gobierno central y las instancias de cooperación.¹¹

Los socios de este proyecto fueron:

- Unión Europea: Milán, Italia; Padova, Italia y San Sebastián, España;
- América Latina: Querétaro, México; Pergamino, Argentina; Junín, Argentina; Arica, Chile; San Xavier, Bolivia; São Bernardo do Campo, Brasil y Guarulhos, Brasil; y,

¹⁰ Solicitud de subvención del municipio de Queretaro en el contexto de una convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes (de tipo A y de tipo B). Comisión Europea.

¹¹ Esta información fue tomada del Anexo de Solicitud de subvención del municipio de Queretaro en el contexto de una convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes (de tipo A y de tipo B). presentado ante la Comisión Europea en 2005.

- Socios Externos: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) en España y la Cámara Italo-Brasileña.

Se trató de un proyecto tipo A, es decir enfocado a generar un intercambio de experiencias entre los participantes en relación con un problema en común, en este caso respecto al tema de la pobreza urbana.

Para acceder a una subvención proveniente de la Unión Europea en el marco del Programa URB-AL, el gobierno local debe ser socio de alguna de las redes temáticas del programa y presentar en las reuniones de las redes su propuesta de proyecto ante los otros socios, con el fin de generar un grupo de trabajo dispuesto a participar en el proyecto.

El coordinador del proyecto debe presentar ante la Comisión Europea el Anexo de Solicitud de subvención para proyectos URB-AL tipo A y B; la Comisión analizará el proyecto y comunicará posteriormente al coordinador de la red temática sobre los proyectos aprobados para que éste, a su vez, lo comunique a los coordinadores de proyecto y continuar con la entrega de la documentación correspondiente y dar inicio a su proceso de ejecución.

El proyecto inició en septiembre de 2005 y terminó en diciembre de 2006. La Comisión Europea aprobó una subvención por 3 millones de euros para la realización del proyecto y firmó un contrato de subvención con el municipio; los recursos fueron depositados en una cuenta bancaria independiente a nombre del ejecutivo local bajo la forma de donación, con lo cual el monto quedó exento de impuestos federales.

Las acciones desarrolladas durante la ejecución del proyecto fueron:

- Elaboración de diagnósticos iniciales por cada ciudad participante con referencia al tema de la pobreza urbana; a partir de éstos diagnósticos individuales se elaboró un diagnóstico general sobre la pobreza en esas ciudades y una tercera exploración o diagnóstico sobre las instituciones y organismos internacionales que brindan apoyo a gobiernos locales en temas de pobreza.
- El municipio de Querétaro organizó un seminario a fin de intercambiar experiencias de las ciudades en atención al problema de la pobreza y en relación con los proyectos que han

implementado. En dicho evento se repartió entre los socios un cuestionario relativo a las instancias de cooperación y procedimientos para acceder a ella; cada ciudad tuvo que contestarlo y regresarlo al municipio de Querétaro.

- El municipio de Querétaro comenzó los preparativos de elaboración del manual;
- Los socios externos fungen como evaluadores, asesores y supervisores externos a lo largo del desarrollo de todo el proyecto.
- Realización del taller práctico en la ciudad de Milán. Impartido por un experto en proyectos de cooperación descentralizada, en donde se abordaron las siguientes fases del marco lógico del proyecto:
 - a. Introducción
 - b. Programación
 - c. Fase de identificación
 - d. Fase de diseño
 - e. Financiación
 - f. Fase de ejecución y seguimiento
 - g. Fase de evaluación
 - h. Técnicas de participación e involucramiento de la ciudadanía
 - i. Casos prácticos
- Se reprodujo el “Taller de cooperación internacional para el combate a la pobreza” en cada una de las ciudades participantes; y
- Se llevó a cabo la presentación del Manual en los talleres para su distribución.
- El municipio de Querétaro debe enviar el informe final financiero y técnico del proyecto a la Comisión Europea a fin de garantizar la transparencia de las acciones.

El resultado o producto final de este proyecto fue el “Manual de cooperación internacional y de políticas de combate a la pobreza” el documento pretende ser una guía para los gobiernos locales que pretendan diseñar proyectos de cooperación descentralizada enfocados a combatir la pobreza urbana local.

c) Análisis del proyecto del municipio de Querétaro

El manual de cooperación pretende ser una guía para gestionar un proyecto de cooperación descentralizada en el tema de combate a la pobreza. A pesar de que resulta ser un documento muy genérico en el tema de la pobreza urbana y el diseño de proyectos para combatirla, constituye una aportación a la experiencia internacional de parte de este municipio.

Este proyecto de cooperación descentralizada en red fue de tipo A (de acuerdo con los lineamientos del Programa URB-AL) es decir, con la intención de promover intercambio de experiencias.

Con respecto a la experiencia del municipio como coordinador de un proyecto a nivel internacional, esta resulta una ventaja comparativa y competitiva en relación con el nivel de conocimiento de otras ciudades y municipios del país.

El manual expone la metodología para el diseño de proyectos de cooperación descentralizada, pero la exposición hecha en el documento no es resultado de la experiencia del municipio en el diseño de un proyecto de combate a la pobreza, sino que obedece a la necesidad de contar con las herramientas teórico-prácticas para la elaboración de proyectos de cooperación descentralizada y de profesionalizar a los servidores públicos en el tema.

Sin embargo, no se debe omitir lo importante que es antes de elaborar proyectos de este tipo, el diseño previo de una estrategia de acción internacional sobre la cual me referiré en el siguiente apartado de este capítulo.

Cabe mencionar que el manual no atiende el problema de la pobreza en las ciudades socias del proyecto, sino que les proporciona los elementos teóricos para comenzar su estrategia de combate a la pobreza. En relación con ello, sería ideal que los socios de este proyecto hubieran continuado sus acciones de intercambio y cooperación y generarán un proyecto común en atención a la pobreza en sus localidades, a fin de aplicar lo que plasmaron en el manual.

IV.3 Asociación temática de municipios para proyectos de desarrollo local

a) Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG)

En la zona norte del Estado de Guerrero que concentra a 16 municipios se ha dado un esfuerzo destacable de asociación intermunicipal por parte de 8 municipios: Atenango del Río, Buenavista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuéztala del Progreso, Huitzuco de Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecuacuilco de Trujano. Se trata de municipios gobernados por los partidos políticos: PRI Y PRD, que tienen índices de desarrollo humano bajos, medios y altos; agrupan a una población de 248,736 habitantes.

La motivación que estos encontraron para asociarse fue el problema de manejo de residuos sólidos en su comunidad, al considerar que su complejidad sería menor si recurrían a la asociación intermunicipal.

El objetivo del proyecto fue crear un sistema adecuado para el manejo integral de residuos sólidos a través del asociacionismo intermunicipal, de acuerdo a lo establecido en la Constitución del estado libre y soberano de Guerrero, solicitaron al Congreso del estado la aprobación para constituir la Asociación de Municipios de la zona norte del estado de Guerrero (AMZNEG) por un periodo de vigencia de la asociación de 2003 a 2005. La asociación previó destinar recursos de sus haciendas para la consecución de los proyectos en beneficio de los municipios asociados.

Un logro importante fue la creación de una estructura orgánica que fuera la encargada de hacer operativos los acuerdos de los municipios asociados, se trata de un Consejo intermunicipal conformado por los ejecutivos locales que opera a través de tres áreas: a) Coordinación General, b) Coordinación Operativa y c) Secretariado Técnico.

La capacidad instalada de la asociación intermunicipal le permitió acceder a recursos federales y estatales, así como a la asesoría técnica del Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal¹² en lo referente a

¹² El Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal fue creado en 1999 con el apoyo de la Embajada de Francia y el Centro Nacional de la Función Pública Territorial. Su

construcción de asociaciones intermunicipales para mejorar la prestación de servicios públicos, la asesoría francesa se enfocó a la integración de la intermunicipalidad y en cómo llevar a cabo la coordinación de las acciones y la distribución de responsabilidades administrativas y financieras entre los asociados, debido a la importante experiencia que tienen los municipios franceses en materia de asociacionismo intermunicipal y que desde el punto de vista de los objetivos del Programa Franco Mexicano de cooperación municipal, el asociacionismo intermunicipal representa un mecanismo que favorece el desarrollo institucional local.

Un punto importante que la Asociación de municipios de la zona norte de Guerrero (AMZNEG) no descuido, fue el diseño de un adecuado marco normativo que regulará las acciones y compromisos financieros de los asociados, con respecto a ello, se creó el Reglamento Orgánico financiero de la asociación intermunicipal AMZNEG.

En 2003, la asociación realizó diagnósticos en los temas de contaminación del agua, manejo de residuos sólidos y seguridad pública, como una primera etapa de detección de necesidades y acciones a realizar.

Principalmente se identificó la necesidad de transformar los tiraderos de basura municipales en rellenos sanitarios y evitar con ello una contaminación ambiental que podría tener serias repercusiones en la salud de los habitantes de los municipios.

En 2004 el Consejo de la Intermunicipalidad acordó comenzar la selección de la ubicación estratégica de los rellenos sanitarios.

Para 2005, el Consejo se abocó a conseguir fuentes de financiamiento, adicionales a los recursos de las haciendas municipales, es decir, se recurrió al gobierno federal a través del programa de coinversión social de SEDESOL.

Los recursos de la intermunicipalidad en su etapa inicial de 2003 a 2004 fueron por parte de los gobiernos municipales de \$650,000 pesos y \$649,980 pesos del Programa Hábitat (Ramo 20).

labor ha consistido en brindar asistencia técnica a los gobiernos locales mexicanos interesados en los temas de profesionalización de los servidores públicos, fortalecimiento institucional, capacitación y apoyo al desarrollo económico local. En programa concluyó actividades en 2006.

En 2005, los municipios asociados aportaron un total de \$2,730.000 pesos, con ello se pudieron construir tres rellenos sanitarios en los municipios de Copalillo, Cuéztala e Iguala, quedando pendiente la operación de los mismos.

La puesta en operación de los rellenos sanitarios construidos quedo pendiente y debido a los cambios de gobierno municipal, el proyecto y los compromisos de los asociados quedaron suspendidos por un tiempo hasta que los nuevos ejecutivos municipales pudieran reunirse y definir si continuarían con los trabajos de la AMZNEG, ya que la asociación tenía previsto un tiempo de vida útil, por lo que correspondía a los nuevos directivos locales validar nuevamente la asociación intermunicipal.

b) Reflexión sobre el proyecto

A la fecha, las diferencias partidistas han representado un freno a las acciones de la asociación intermunicipal, además de que el periodo de vigencia de la intermunicipalidad se fijo tomando en cuenta el periodo de gobierno trienal en el municipio, por lo que ya se preveía el estancamiento de las acciones por problemas de afiliación política.

La creación de la asociación correspondió a una necesidad específica de los municipios asociados en este caso al problema de la disposición final de residuos sólidos; para la realización de dicho proyecto los municipios tuvieron que considerar las implicaciones presupuestales, además de allegarse de recursos de la federación (Ramo 20) y de contar con la asesoría de expertos del programa franco-mexicano de cooperación municipal que orientaron a los municipios sobre la forma de constituir su asociación intermunicipal y los estatutos que normaran su actividad y forma de operación.

El proyecto genero más expectativas que resultados concretos y el principal impedimento que enfrentaron los municipios asociados, fue la falta de voluntad política para dar continuidad a las acciones a las que se había comprometido la asociación.

Asimismo, el tiempo de vida útil de la asociación estuvo pensado en el periodo de gobierno de ese momento y se previo que las actividades y proyectos derivados de la intermunicipalidad concluirían en un periodo de 2003 a 2005, y después de ello la razón de ser de esta asociación se

extinguiría. Sin embargo, las intermunicipalidades deben ser vistas como la base para el establecimiento de relaciones duraderas que puedan rebasar los periodos de gobierno y generar proyectos donde se combinen formas de financiamientos nacionales (con las asociaciones intermunicipales y temáticas) e internacionales (es decir, de cooperación descentralizada).

IV.4 Proyectos locales con fines de internacionalización de la ciudad: el caso del municipio de Aguascalientes.

a) Aguascalientes y el proyecto de aprovechamiento del Biogás¹³

Los mecanismos de desarrollo limpio representan hoy en día una forma efectiva de reducir los gases de efecto invernadero y los contaminantes ambientales que se generan en las ciudades y municipios del mundo.

En México, municipios como Aguascalientes están aprovechando las nuevas tecnologías para un manejo eficiente de residuos sólidos, generando energía eléctrica para abastecer a sus comunidades y, reducir contaminación producida por los tiraderos al aire libre. Los mecanismos de desarrollo limpio de este tipo permiten al municipio generar un activo que puede ser comercializable, me refiero a los bonos de emisiones de carbono o certificados de reducción de emisiones, donde cada bono corresponde a una tonelada de CO₂ reducida, que es pagada por gobiernos y empresas de Europa, Japón y Canadá, entre 7 y 10 dólares y/o euros, con lo que la idea de desarrollo sustentable adquiere la cualidad de ser rentable.

El municipio de Aguascalientes firmó un convenio el 25 de noviembre de 2005, con la empresa Eco Methane, a fin de que ésta pudiera encargarse de desarrollar un proyecto de aprovechamiento del biogás de los rellenos sanitarios de “las Cumbres y San Nicolás”. La empresa invirtió 10 millones de dólares para su implementación, es decir, para la creación de las plantas que llevarán a cabo el proceso de aprovechamiento del biogás.

¹³ El biogás es resultado de la descomposición de los residuos sólidos orgánicos, que en este proceso generan gases como CO₂ en un 35%, metano en un 55%, ácido sulfhídrico y óxidos de nitrógeno, entre otros más que componen el 10% restante de lo que se conoce como biogás. El Biogás puede ser ocupado para generar energía eléctrica, como combustible para automóviles, calefacción o gas para casas habitación y para procesos industriales.

A su vez, en apoyo al desarrollo de mecanismos eficientes de recolección y disposición final de residuos sólidos la Dirección de limpia y aseo del municipio ha implementado un sistema eficiente de recolección de basura, utilizando en sus camiones recolectores la tecnología española denominada Sistema de Posicionamiento Global (GPS) que permite un eficiente rastreo de vehículos y del comportamiento que registran a lo largo de las diferentes rutas recorridas. En el municipio hay 4,600 contenedores de basura a los cuales se les ha insertado un microchip que permite su control y supervisión permanente.

Como parte del proyecto de aprovechamiento del biogás el municipio pudo allegarse de asistencia técnica española, que le permitió acceder a tecnología aplicable en sus centros de compactación de basura y transferencia, que son los que hacen el procedimiento de traslado de la basura al relleno sanitario “San Nicolás” que recibe diariamente 895 toneladas de basura provenientes de todo el estado.

El biogás generado en este relleno sanitario y en el de “las Cumbres” está siendo transformado en energía eléctrica por la empresa Eco Methane y, la energía generada abastece al municipio (con permiso de la Comisión Federal de Electricidad) a menores costos.

Asimismo, por la reducción de CO₂, Aguascalientes ha recibido recursos por millones de pesos a través de la comercialización de bonos de carbono en el mercado internacional. En 2005 el municipio previó obtener entre 4 y 6 millones de pesos anuales por la reducción de CO₂ y el aprovechamiento del biogás de los rellenos sanitarios de San Nicolás y las Cumbres.

En 2006, el municipio de Aguascalientes logró reducir 162.593 toneladas de CO₂, a fines de ese año el municipio fue el único proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio en nuestro país reconocido a nivel mundial entre los 21 proyectos de este tipo existentes en América Latina. Cabe mencionar que los proyectos de este tipo utilizan varias metodologías¹⁴ y en el

¹⁴ Las otras tres metodologías son: 1) Greenhouse gas emission reductions through landfill gas capture and flaring where the baseline is established by public concession contract (AM0002), 2) Simplified financial analysis for landfill gas capture projects (AM0003) y, 3) Landfill gas capture and electricity generation projects where landfill gas captured is not mandated by law (AM0010).

caso de Aguascalientes se utilizó la *Consolidated methodology for landfill gas Project activities* (ACM0001).

Aguascalientes es reconocido a nivel mundial como un municipio que utiliza de forma eficiente los mecanismos de desarrollo limpio, que cumple con una normatividad internacional (Protocolo de Kyoto) y es capaz de generar certificados de reducción de emisiones que le permiten allegarse de recursos financieros.

Por estos motivos Aguascalientes fue premiado en 2004 con la “Escoba de Plata” en Madrid, España; en el concurso de Escobas de Plata y Oro que otorga la Agencia Técnica para la Gestión de Residuos y Medio Ambiente. En 2006, Aguascalientes fue el único municipio de América Latina que obtuvo la “Escoba de Oro”.

b) Reflexión sobre los resultados del proyecto

El aprovechamiento de residuos sólidos orgánicos que esta llevando a cabo el municipio de Aguascalientes representa una oportunidad de reconocimiento internacional para esta ciudad por el uso eficiente de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL).

Como ya se ha mencionado en el desarrollo de esta investigación, los municipios, ciudades y/ o gobiernos locales buscan posicionamiento internacional, es decir, internacionalizarse y ser un referente para sus homólogos del exterior en términos de implementación de buenas prácticas en apoyo a la gestión de los asuntos públicos (por ejemplo: la prestación de servicios públicos).

Asimismo, el reconocimiento mundial de otras ciudades y de organismos internacionales, así como de los países puede facilitar el acceso de financiamientos internacionales, tales como créditos, inversiones y donaciones para la implementación de proyectos, de igual manera puede dar lugar al establecimiento de relaciones de diplomacia multinivel, en las cuales

Para conocer más sobre las metodologías utilizadas en los proyectos MDL, consultar: <http://cdm.unfccc.int/methodologies/PAmethodologies/approved.html>.

el gobierno local esta en posición de establecer una interlocución directa con gobiernos nacionales y demás actores internacionales, lo que le permite exponer las necesidades, prioridades y proyectos locales frente a esas instancias y promover relaciones de cooperación descentralizada en favor de su ciudad o municipio.

En general el proyecto de aprovechamiento del biogás ha sido exitoso y demuestra que los gobiernos locales son capaces de implementar proyectos exitosos en sus comunidades, siempre y cuando cuenten con un mínimo de recursos humanos y financieros que lo hagan posible, asimismo, este proyecto muestra una asociación estratégica público-privada con impacto ambiental positivo a 3 años de su gestión y del cual se esperaría dar continuidad en el mediano y largo plazo, independientemente del cambio de gobierno y del cumplimiento de las normas internacionales, así como de los mecanismos de financiamiento¹⁵ internacionales.

Aguascalientes se ha convertido en una ciudad reconocida internacionalmente por la eficiencia en el manejo y disposición final de residuos sólidos, es decir, mantiene una ventaja competitiva a nivel nacional en relación con todos los municipios, ciudades e incluso entidades federativas de nuestro país que no cuentan con una certificación en este tema. Por lo que sería importante difundir la experiencia de este municipio y desarrollar proyectos de MDL a partir del intercambio de experiencias.¹⁶

¹⁵ Entre los mecanismos de financiamiento podemos encontrar el Programa Latinoamericano del Carbono www.caf.com/view/index.asp?ms=0&pageMs=4083; el Fondo Prototipo del Carbono www.prototypecarbonfund.org; el programa *Carboncredits* www.carboncredits.nl; la La International Finance Corporation IFC-Netherlands Carbon Facility (INCaF) www.ifc.org/carbonfinance; y, el Community Development Carbon Fund (CDCF) www.communitycarbonfund.org.

¹⁶ Con respecto a la implementación de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio, la ciudad de Monterrey, también ha llevado a cabo este tipo de acciones, sin embargo, Aguascalientes ha destacado por la certificación a sus rellenos sanitarios y las distinciones internacionales que ha recibido.

IV.5 Sistematización de las experiencias de cooperación descentralizada y memoria institucional

En relación con las relaciones de cooperación oficial descentralizada directa de municipios mexicanos la información es aún muy limitada como para poder apreciar el impacto que tienen en la población local, esto se debe a varias razones que están relacionadas con el esquema de trabajo del gobierno federal y con la ausencia de un área dentro del municipio encargada de esta actividad.

En primer lugar, el gobierno federal mexicano a pesar de reconocer la existencia de estas prácticas, no considera una prioridad la sistematización de la información en materia de relaciones de cooperación oficial descentralizada establecidas por gobiernos subnacionales y locales mexicanos, con excepción de los esfuerzos por mantener actualizada la lista de hermanamientos¹⁷ de ciudades a cargo de Consultoría Jurídica.

En segundo lugar, la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de SRE no ha expresado ninguna preocupación por conocer la forma de operación de otros mecanismos de vinculación internacional tales como: las relaciones de cooperación oficial descentralizada directa y en redes; con lo cual podría ampliar su esquema de vinculación actual con los gobiernos subnacionales y locales mexicanos.

De igual manera, como una muestra de descoordinación y falta de coherencia en las acciones al interior de la SRE es que la Subdirección lleva a cabo talleres de asesoría en materia de acuerdos de hermanamiento y en ellos no se invita a participar a la oficina de Consultoría Jurídica de la SRE que es la asesora jurídica en materia de acuerdos interinstitucionales según lo señala la Ley sobre celebración de tratados. Y tampoco se invita a la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED ya que es evidente que este organismo no comparte la idea de que los hermanamientos son el único mecanismo de

¹⁷ Cabe hacer la aclaración de que ni aún en el caso de los hermanamientos de ciudades se ha llevado a cabo una sistematización de la información, ya que la lista oficial de Consultoría Jurídica se limita a mencionar a los socios del acuerdo, la fecha y lugar en que fue suscrito, sin mencionar dos datos trascendentales: el tema del acuerdo y el proyecto o programa que generarán. La razón de que ello suceda se puede deducir de que un acuerdo de hermanamiento es muy general y que las acciones que derivan de este se definen “sobre la marcha” y no al momento de signar el acuerdo, lo cual no asegura que un hermanamiento sea un mecanismo eficiente y eficaz de vinculación con el exterior.

vinculación con el exterior, ni participa en la promoción del programa de ciudades hermanas.

En tercer lugar, INAFED no cuenta con las competencias necesarias para llevar a cabo un diálogo constante y efectivo con los municipios en específico en relación con la acción exterior de los gobiernos locales. Este instituto lleva a cabo una labor de asesoría en materia de cooperación internacional municipal a través de talleres impartidos a municipios, lo cual da lugar a confusiones con respecto a la labor que la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales lleva a cabo para promover la actividad internacional de los gobiernos locales, a través de la suscripción de acuerdos de hermanamiento.

Este Instituto ha limitado su labor a impartir talleres de cooperación internacional municipal, en los que se presenta a los asistentes dos esquemas de trabajo distintos, por un lado la Dirección de Asuntos Internacionales de INAFED apoya en la vinculación con ONG's internacionales, agencias de cooperación bilaterales y organismos multilaterales, entre otros actores internacionales; mientras que por el otro la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales presenta su esquema de trabajo basado en la suscripción de acuerdos de hermanamiento.

Lo anterior provoca confusión entre las autoridades locales asistentes, ya que por una parte INAFED promueve la cooperación internacional municipal y SRE las actividades internacionales de los gobiernos locales a través de la suscripción de acuerdos de hermanamiento, la falta de coherencia en las acciones del gobierno federal es evidente y demuestra además que no existe una agenda de trabajo compartida, ni una estrategia de acción internacional generada en estas dependencias federales que impulse la participación internacional de los gobiernos subnacionales y locales.

Lo que es evidente con ello es que el gobierno federal no ha sido capaz de adoptar una postura clara en el tema ni se ha preocupado por hacer un esfuerzo de buscar documentar las experiencias de cooperación oficial descentralizada de los gobiernos locales mexicanos.

El problema de la falta de información sistematizada y de memoria institucional sería deseable que SRE o INAFED hicieran un esfuerzo al respecto y buscarán a partir de los contactos que mantienen con los gobiernos locales generar un banco de información de acceso público (a gobiernos,

ciudadanos y académicos) que permita conocer la experiencia mexicana y aprovechando las tecnologías de la información una plataforma virtual sería ideal para dar a conocer esta información a nivel mundial.

En cuarto lugar, es indispensable que los gobiernos locales mexicanos comiencen a elaborar su acervo de información sobre las experiencias de vinculación con entidades del exterior a manera de generar memoria institucional que les permita mejorar sus relaciones externas (sean o no cooperativas). Documentar este tipo de prácticas conducirá hacia una profesionalización humana y técnica que permitirá elaborar programas y proyectos de mayor complejidad e impacto en la vida local.

La sistematización de la información dota a los gobiernos locales de los elementos necesarios para definir y/o reorientar su estrategia de acción internacional, ya que los antecedentes con los que cuentan, les permiten tomar decisiones con conocimiento de causa, ampliar su visión de acción internacional y, redefinir sus motivaciones para vincularse en el exterior siendo conscientes de sus potencialidades y limitaciones.

CAPÍTULO V

Hacia una estrategia de Cooperación Oficial Descentralizada para municipios y ciudades mexicanas

Las relaciones de cooperación descentralizada constituyen una práctica que se desarrolla con muchos matices en cada país; las ciudades, gobiernos locales y subnacionales la han desarrollado a partir de su propio enfoque involucrando varios actores, instrumentos y fines.

La acción exterior de los gobiernos locales, especialmente las relaciones de cooperación oficial descentralizada, no siguen un patrón de conducta de aplicación general, debido entre otras razones, a que sus motivaciones, intereses y potencialidades son distintos entre sí, y ello dificulta el afortunado encuentro entre pares locales dispuestos a establecer relaciones cooperativas.

El interés de un gobierno local de vincularse con entidades del extranjero, es resultado de los procesos de integración de lo local en lo global que hace imposible para estos gobiernos permanecer aislados de los acontecimientos internacionales y modifican su papel de espectadores a actores en el ámbito internacional.

De igual manera la transferencia de facultades del gobierno nacional o central al subnacional y local hacen que éstos busquen reconocimiento como autoridades con representación política fuera de los límites del territorio nacional y se les reconozca como gobiernos capaces de dirigir su agenda de asuntos internacionales en beneficio de sus comunidades.

La intención de este último capítulo es mostrar alternativas a las prácticas actuales de cooperación que llevan a cabo los municipios y ciudades mexicanas, donde el gobierno federal no sea el intermediario de su acción exterior sino que los acuerdos, convenios, programas y proyectos sean diseñados, implementados y liderados por las autoridades locales.

La idea de la que partimos es que la acción exterior de los gobiernos locales debe obedecer a una estrategia de acción internacional y en ésta considerar las acciones que permitirán favorecer las relaciones de cooperación

descentralizada. Para ello, en primer lugar, es necesario tener en consideración la heterogeneidad municipal mexicana, que debe estar presente al momento de pensar en una estrategia de acción exterior que favorezca las relaciones de cooperación oficial descentralizada.

A partir de esta consideración, existe más de una alternativa para la generación de una estrategia de acción exterior del gobierno local, con respecto a ello, en el caso mexicano estaríamos hablando de municipios urbanos, municipios rurales y municipios rurales e indígenas.

En el caso de los municipios urbanos y metropolitanos sus posibilidades se amplían hasta la oportunidad de crear un área especializada que lleve los asuntos de la agenda internacional del municipio. Los intereses de vinculación con el exterior generalmente se enfocan a temas de migrantes, internacionalización de la ciudad, promoción de inversiones en su localidad, mejorar la prestación de servicios públicos, atender problemas ambientales, entre otros temas, que si bien pueden rebasar el ámbito de sus competencias, la presión que ejerce la ciudadanía al demandar soluciones por parte del gobierno local, lo instan a generar programas y proyectos con socios nacionales e internacionales.

Es importante no perder de vista, que la acción exterior de un gobierno local se desarrolla en función de las capacidades humanas, administrativas y financieras del municipio, por lo que, en caso de carecer de alguna o de la mayoría de ellas (como es el caso de los municipios rurales y/o indígenas) se puede optar por recurrir al asociacionismo intermunicipal como una estrategia eficiente para construir una alianza basada en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, a través del contacto o vinculación con actores internacionales

Asimismo, otra alternativa está en el asociacionismo temático a nivel regional, que permitiría aprovechar las asociaciones mexicanas existentes de municipios costeros, fronterizos, metropolitanos, partidistas, entre otros más; como una plataforma de lanzamiento hacia la construcción de relaciones de cooperación oficial descentralizada, multicooperación descentralizada, cooperación descentralizada en red, cooperación descentralizada supralocal y cooperación multinivel acerca de las cuales no existe una amplia experiencia de parte de los gobiernos locales mexicanos.

Dificultades que enfrentan los gobiernos locales mexicanos al momento de establecer relaciones de Cooperación Oficial Descentralizada

Los gobiernos locales mexicanos atraviesan por un proceso de ampliación de su espectro de acción más allá de sus límites territoriales hacia la construcción de relaciones externas con otros gobiernos locales y supranacionales; con agencias bilaterales, organismos multilaterales, asociaciones mundiales de autoridades locales, organizaciones internacionales no gubernamentales, entre otras.

Sin embargo existen varias interrogantes al respecto, entre ellas ¿Los gobiernos locales saben cómo generar vínculos de cooperación oficial descentralizada? ¿Conocen las modalidades, mecanismos e instrumentos de la cooperación descentralizada? ¿Saben de las convocatorias que emite la Unión Europea a través de las cuales se puede acceder a subvenciones para la ejecución de proyectos de cooperación descentralizada? ¿Los gobiernos locales tienen conocimiento de los requerimientos para presentar un proyecto ante un organismo internacional o ante la Unión Europea o ante otra instancia de financiación de este tipo de acciones? ¿Los gobiernos locales saben cómo diseñar una estrategia de acción internacional?

La respuesta a estas preguntas es negativa en la casi todos los municipios de nuestro país y si extrapolamos esto a nivel mundial a pesar de que la práctica de relaciones de cooperación descentralizada se ha extendido de manera satisfactoria en ciertas regiones y gobiernos locales del mundo; la realidad internacional muestra que todavía nos encontramos en un proceso de ampliación de las modalidades e instrumentos de cooperación descentralizada, así como de la definición de estrategias de acción internacional, ya que cada gobierno local debe formular la suya en función de sus necesidades y expectativas.

Las relaciones de cooperación oficial descentralizada local en el caso mexicano representan una nueva competencia del gobierno y la administración pública local que plantea retos importantes:

- Apego al marco jurídico que favorece la acción exterior de los gobiernos locales, sin embargo por lo insuficiente e inadecuado que resulta, es necesario adicionarlo, reformarlo y enriquecerlo a través de leyes y reglamentos nacionales, estatales y municipales.

- El gobierno local debe definir sus potencialidades (fortalezas) y limitantes (debilidades) y formular su estrategia de acción internacional;
- El gobierno local al asumirse como parte del entorno global puede participar como socio en proyectos de cooperación descentralizada con socios locales de cualquier otras partes del mundo;
- Las capacidades administrativas y de gobierno, son puestas a prueba al momento en que deben responder a las expectativas internas y a las generadas en el exterior, como resultado de su inserción en esquemas de trabajo de cooperación descentralizada directa y en redes;
- A favor del desarrollo institucional del municipio, en el tema de vinculación o acción exterior, es deseable la creación de un área especializada (considerando costo financiero versus los beneficios cualitativos y cuantitativos) encargada de posicionar al municipio, ciudad o gobierno local en el entorno global;
- La deficiente formación de los servidores públicos locales, hace de la administración pública municipal un espacio propicio para las acciones improvisadas, que lo vuelven incapaz de materializar buenas intenciones en hechos y complica el diseño y aplicabilidad de una estrategia de acción internacional;
- La participación ciudadana es indispensable, ya que le imprime legitimidad social a toda acción exterior y relación de cooperación descentralizada que lleve consigo la realización de proyectos;
- A su vez, en pocos casos los nuestros gobiernos locales están respondiendo a las expectativas ciudadanas y a las exigencias de la sociedad global, a través de programas y proyectos que ponen a prueba sus capacidades (humanas y financieras), sus ventajas comparativas y competitivas, al igual que sus debilidades institucionales y técnicas.
- Las relaciones de cooperación descentralizada (por su diseño y ejecución) son vistas como un proceso de política pública, que da respuesta a las necesidades públicas e involucra la participación activa del ciudadano; y,

- El gobierno local debe mantener una visión objetiva de toda acción exterior y especialmente en relaciones de cooperación descentralizada; es decir, tener claro que se trata de un mecanismo complementario a los proyectos y programas que implementa la administración local, además de que aporta experiencia internacional, alternativas a problemas similares y recursos financieros; pero ello de ninguna manera representa un sustituto del trabajo cotidiano e indispensable del gobierno y la administración pública local.

La tendencia actual de la cooperación descentralizada, muestra una inclinación hacia la canalización de subvenciones para proyectos de cooperación oficial descentralizada en gobiernos locales urbanos, atendiendo a los problemas de las ciudades: inseguridad pública, problemas de manejo de residuos sólidos, contaminación, mecanismos de desarrollo limpio, mejoras en la infraestructura hidráulica, pobreza urbana, salud reproductiva, desempleo, problemas de violencia de género, entre otros temas.

Sin embargo, este tipo de necesidades son distintas a las que se presentan en los gobiernos locales rurales: falta de personal de seguridad pública, necesidad de transformar un tiradero de basura en un relleno sanitario, construir infraestructura (tuberías, hospitales, escuelas), diseño de proyectos productivos, entre otros problemas que las agencias de los países, organismos multilaterales y gobiernos supranacionales como la Unión Europea no suelen financiar con frecuencia.

La preferencia obedece a una clara diferencia, los gobiernos locales urbanos tiene problemas que pueden ser resueltos de manera menos costosa que en el caso de los gobiernos locales rurales y, aunque no se trata sólo de una cuestión planeada en términos financieros, los socios europeos muestran una preferencia por el establecimiento de relaciones de cooperación con ciudades y gobiernos locales urbanos y semi-urbanos.

Aunque lo anterior, pueda parecer contrario a la política comunitaria de la Unión Europea con gobiernos subnacionales y locales de América Latina, que desde 1992, señala como principio rector favorecer la cohesión social bajo el enfoque de paternariado, a fin de disminuir las asimetrías entre gobiernos locales latinoamericanos en términos de desarrollo social y económico a través de las relaciones de cooperación descentralizada como un mecanismo de apoyo al desarrollo local, éstas no se consideran como una respuesta a los problemas de la pobreza en Latinoamérica.

Asimismo, la escasa participación de los gobiernos locales rurales se debe, entre otras razones, a la falta de servidores públicos profesionalizados, que estén al pendiente de las innovaciones en materia de gestión de los asuntos públicos y a la nula disponibilidad presupuestal para generar vínculos internacionales, lo cual coloca a estos gobiernos en la posición de donantes de ayuda internacional o en posibles candidatos a solicitar un préstamo ante organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, en este tipo de relaciones no hay reciprocidad, ni beneficio mutuo, sino una relación tradicional de un donante hacia un receptor.

Cabe mencionar que la postura de los organismos multilaterales se ha flexibilizado y si bien es cierto que estos diseñan sus programas de apoyo a gobiernos locales; hoy en día se permite que los receptores de la donación presenten sus proyectos ante dichos organismos y en caso de que lo soliciten se les brinda asistencia técnica para hacer “trajes a la medida” de sus necesidades (como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo). Al respecto, cuando el gobierno local diseña el proyecto y lo ejecuta se trata de un proyecto de cooperación descentralizada multilateral y vertical.¹

Si bien es cierto que la práctica de relaciones de cooperación descentralizada se caracteriza por la capacidad de generar nuevas modalidades de vinculación directa entre gobiernos locales y de éstos con instituciones y organismos internacionales, así como con organizaciones de la sociedad civil. Existe una necesidad apremiante de documentar no sólo las experiencias sino también el cómo hacer; es decir, los procedimientos que dan lugar a este tipo de prácticas.

¹ Cabe mencionar que dentro de la cooperación descentralizada multilateral y vertical también se consideran los programas y proyectos que diseñan estos organismos y que ponen a disposición de los gobiernos locales, un ejemplo de ello es el Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) del Banco Interamericano de Desarrollo.

V.1 Estrategia de acción exterior de Cooperación Oficial Descentralizada para un gobierno local urbano ²

Es evidente que no existe una receta mágica para desarrollar una acción exterior exitosa de cooperación oficial descentralizada; sin embargo, el gobierno local es quien puede decidir si mantiene o no vínculos con entidades del extranjero y si formula o no su estrategia de acción exterior con base en las necesidades políticas, sociales y económicas de su población o bien decide mantener relaciones en el exterior sin previamente haber definido sus expectativas y estar conciente de sus capacidades y limitaciones.

Primeramente es necesario definir que se entiende por estrategia de acción exterior; con respecto a ello, me refiero a la postura que el gobierno local adopta en relación con las influencias externas y ante la necesidad de acceder a espacios de intercambio y cooperación que sobrepasan los límites territoriales nacionales.

En segundo lugar, los municipios urbanos enfrentan el importante reto de crear unidades u oficinas especializadas en asuntos internacionales del gobierno local; el origen de éstas debe responder a un proyecto que considere aspectos técnicos, administrativos, humanos y financieros; además de que su objetivo debe responder a la estrategia de acción exterior que considera las motivaciones y áreas de interés del gobierno local.

En tercer lugar, ¿Quién debe formular la estrategia de acción exterior del gobierno local? la respuesta puede tomar tres vertientes: 1) el área, oficina o unidad de asuntos internacionales del municipio, 2) el alcalde con su grupo de asesores o 3) la persona designada por el alcalde para hacerse cargo de los asuntos internacionales de la ciudad o municipio.

La creación de una estrategia de acción exterior debe responder a una visión a futuro del gobierno local, en las que se definan objetivos, acciones concretas y metas; lo cual es posible a partir de la identificación de sus

² Delimitaré esta recomendación a municipios urbanos, debido a que éstos encuentran una ventaja comparativa en términos de recursos humanos, financieros y técnicos que los gobiernos locales de tipo rural o indígena no tienen. A partir de esta ventaja comparativa es posible diseñar una estrategia de acción exterior que este encaminada a crear unidades o estructuras administrativas que atiendan las necesidades de vinculación con el exterior del gobierno local urbano en turno.

fortalezas y debilidades considerando oportunidades y amenazas del entorno exterior; y, generando estrategias activas (F+O), defensivas (O+D), de orientación (F+A) y de supervivencia (D+A).

Cuadro. 13. Matriz FODA

Matriz FODA		Fortalezas	Debilidades
		F	D
Oportunidades	O	F+O	O+D
Amenazas	A	A	D
		F+A	D+A
Elaboración con base en material proporcionado en el tercer curso on-line Especialista en cooperación descentralizada del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 2007.			

De acuerdo a las posibilidades financieras, humanas y técnicas de los municipios urbanos, la primera vertiente es la más ocupada; sin embargo, la creación de una oficina especializada en los asuntos internacionales del municipio no garantiza que exista una estrategia de acción exterior bien definida y menos aún un plan estratégico con objetivos, metas y acciones pensadas en el mediano y largo plazo.

En el caso de los gobiernos locales mexicanos, esto se debe a los cortos periodos de gobierno, la falta de personal especializado en este tema (por lo reciente que es) y, por paradójico que parezca, la ausencia de una estrategia de acción exterior plasmada en un programa o plan de trabajo anual o multianual (ya que particularmente en términos de cooperación descentralizada la ejecución de los proyectos puede llevar periodos de tiempo mayores a un año).

En esta investigación se propone una estrategia de acción exterior que vaya acompañada de la creación de una oficina de asuntos internacionales, esto en el caso de los municipios urbanos que cuentan con los recursos humanos y financieros.

Al respecto, es importante señalar que la creación de una oficina, unidad o dirección de asuntos internacionales debe ser acorde con el proyecto de estrategia de acción exterior del municipio en el que se consideran motivaciones y áreas de interés, integración de la oficina con personal profesionalizado que no este sujeto a los cambios de administración; la oficina

debe estar adscrita a la secretaría particular del presidente municipal y contar con un presupuesto anual. Asimismo, a la oficina le corresponde definir los temas de la agenda internacional del gobierno local y generar un plan de trabajo trienal en el que se considerará al menos la asistencia y/o participación a un evento internacional.

A su vez, es importante considerar la participación ciudadana como elemento fundamental que da legitimidad social a los proyectos, programas y acciones consideradas en la agenda.

Por último, aprovechando las tecnologías de la información sería ideal que en el sitio web oficial del municipio generará un espacio de promoción y contacto con la oficina de asuntos internacionales de fácil acceso para las potenciales contrapartes y para cualquier ciudadano interesado en conocer acerca de ello.

V.1.1 Etapas de la estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada

En relación con el diseño de una estrategia de acción exterior que favorezca las relaciones de cooperación oficial descentralizada se debe considerar lo siguiente:

1. Elaboración de un diagnóstico de la ciudad o municipio
 - Considerar condiciones geográficas, sociales, económicas (vocación económica), cultura y tradiciones;
 - Realizar un análisis FODA del municipio o ciudad sin considerar influencias internacionales.
 - Considerar lo establecido en documentos como el Plan Municipal de Desarrollo

2. Identificar las motivaciones³ del municipio para generar vínculos internacionales
 - Culturales o históricas,
 - Económicas,

³ Las primeras cuatro motivaciones del municipio fueron tomadas como referencia del artículo *Actualidad de los hermanamientos mexicanos* de Juan Carlos Luna y Humberto Ballesteros, la quinta motivación es una idea propia de esta autora.

- Conveniencia estratégica,
 - Sociales, y de
 - Fortalecimiento institucional municipal.
3. Definir a partir de las motivaciones las áreas de interés o prioridades del municipio para generar vínculos internacionales.
- Intercambios culturales y hermanamientos,
 - Obtener cofinanciamientos para proyectos,
 - Ser receptor de políticas, programas y recursos financieros del exterior,
 - Internacionalizar su ciudad o municipio, ser un referente a nivel mundial,
 - Cohesión social y combate a la pobreza,
 - Atraer inversiones y turismo,
 - Funciones de lobby,
 - Abrir mercados para la comercialización de productos, y
 - Mejorar su administración pública y la prestación de servicios públicos.
4. Completar el análisis FODA considerando influencias del entorno mundial
- Definir estrategias activas (F+O), defensivas (O+D), de orientación (F+A) y de supervivencia (D+A); y a partir de éstas generar escenarios de inserción de la ciudad o municipio a nivel internacional.
5. Diseñar la estrategia de acción internacional
- Generar un plan de acción o un programa operativo anual en el que se describa el objetivo general y los objetivos específicos y donde se refleje el enfoque de su acción exterior (ayuda al desarrollo, cooperación oficial y no oficial descentralizada, receptor o donante de cooperación)
 - Prever costos financieros del plan o programa de acción
 - Buscar potenciales contrapartes o socios internacionales
 - Diseño de proyectos de cooperación descentralizada
 - Crear vínculos con la sociedad que den legitimidad social a la estrategia de acción exterior

6. Diseño de proyectos de Cooperación Descentralizada
 - Atender a las prioridades y áreas de interés locales

7. Búsqueda de socios internacionales
 - Establecer relaciones de cooperación supralocal
 - Integrarse a una red de gobiernos locales
 - Asociaciones temáticas de municipios

8. Búsqueda de fuentes de financiamiento nacionales e internacionales
 - Fuentes nacionales:
 - Ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos)
 - Aportaciones y participaciones federales
 - Programas federales que apoyan proyectos locales
 - Asociacionismo intermunicipal

 - Fuentes internacionales:
 - Participar en convocatorias internacionales de organismos multilaterales, agencias de los países, y la Unión Europea, que otorgan subvenciones para proyectos,
 - Solicitar un préstamo a la banca de desarrollo internacional o a la banca comercial (deuda pública conforme a lo establecido en el artículo 117 Constitucional)
 - Obtener asistencia técnica (sin costo),
 - Donaciones a fondo perdido de organismos internacionales financieros y de desarrollo,
 - Sector privado,
 - Cogestión público-privada, y
 - Mecanismos de Desarrollo Limpio: bonos o certificados de reducción de emisiones de carbono que son comercializables.

V. 2 Creación de una oficina de asuntos internacionales como una estrategia de acción exterior que favorece la cooperación oficial descentralizada en un municipio urbano

La oficina de asuntos internacionales que se propone contaría con cuatro áreas: Vinculación internacional y protocolo; gestión de proyectos de cooperación; atención a migrantes; vinculación con la sociedad y al frente un director de asuntos internacionales. A continuación se describen las funciones de cada uno.

1) Dirección de asuntos internacionales

- Diseña el plan de acción exterior del municipio en colaboración con la unidad de gestión de proyectos de cooperación;
- Dirigir la actividad internacional del municipio;
- Representar junto con el presidente municipal o alcalde a su ciudad en el exterior;
- Redactar los acuerdos, convenios y contratos que firmará el presidente municipal con entidades del extranjero; y
- Llevar el control presupuestal de la oficina

2) Vinculación internacional y protocolo

- Área encargada de la selección de potenciales contrapartes del extranjero para generar vínculos internacionales cooperativos en asuntos comerciales, culturales, educativos, científicos, tecnológicos y de fortalecimiento institucional;
- Mantiene contacto con los diferentes actores internacionales (gobiernos locales, subnacionales, supranacionales, agencias bilaterales y organismos multilaterales);
- A su vez, le corresponde la sistematización de la información y documentación de las experiencias del municipio o de la ciudad a fin de generar una memoria institucional que sirva como guía de la

trayectoria internacional del gobierno local y como una aportación a la experiencia internacional de los gobiernos locales del mundo;

- Asimismo, organiza viajes y visitas de trabajo del presidente municipal y reuniones con homólogos locales, organismos internacionales y agencias de cooperación de los países; y,
- Organiza los eventos de intercambio cultural y protocolario como hermanamientos de ciudades.

3) Gestión de proyectos de cooperación

- Crea el plan de acción exterior del gobierno local y se encarga de su cumplimiento;
- Diseña proyectos de cooperación oficial descentralizada de acuerdo con el presupuesto disponible y tomando en consideración las fuentes de financiamiento externas;
- Implementa los proyectos;
- Lleva a cabo en coordinación con la dirección de vinculación y protocolo el proceso de solicitud de co-financiamientos de socios del extranjero para los programas y proyectos que diseña en función de las prioridades locales señaladas en el plan de acción exterior;
- Mantiene contacto con las direcciones de la administración pública municipal a fin de generar proyectos enfocados a sus necesidades de vinculación con el exterior

4) Atención a migrantes⁴

- En función de las prioridades locales se puede crear dentro de la dirección de asuntos internacionales un área encargada de

⁴ Esta área dentro de la dirección de asuntos internacionales sólo es necesaria en caso de que se trate de ciudades y municipios que expulsan una gran cantidad de personas y sea considerado una prioridad del gobierno local establecer vínculos de este tipo procurando obtener beneficios para la comunidad de origen del migrante a través de la inversión de remesas en proyectos productivos o de desarrollo social.

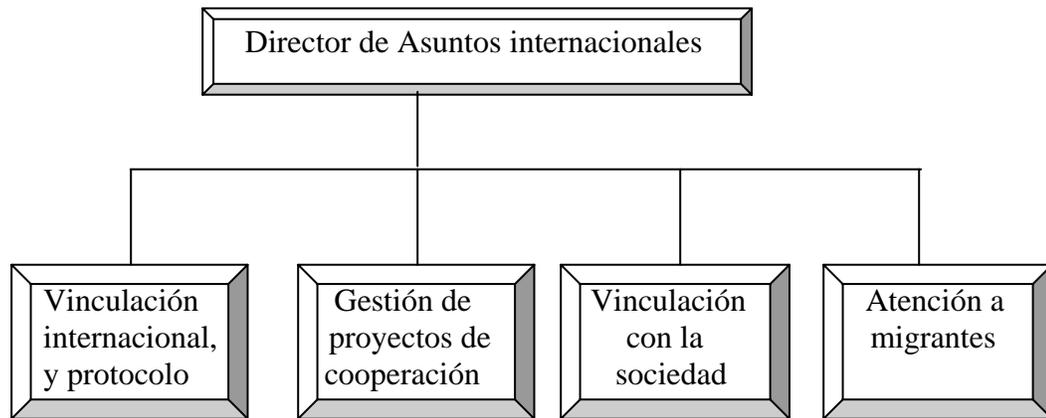
vinculación con los migrantes a fin de generar proyectos en beneficio del municipio del que son originarios; en estos casos existen programas federales que pueden apoyar en la consecución de este tipo de objetivos

- Mantiene contacto con embajadas y consulados para facilitar trámites como traslado de cuerpos y emisión de pasaportes.

5) Vinculación con la sociedad

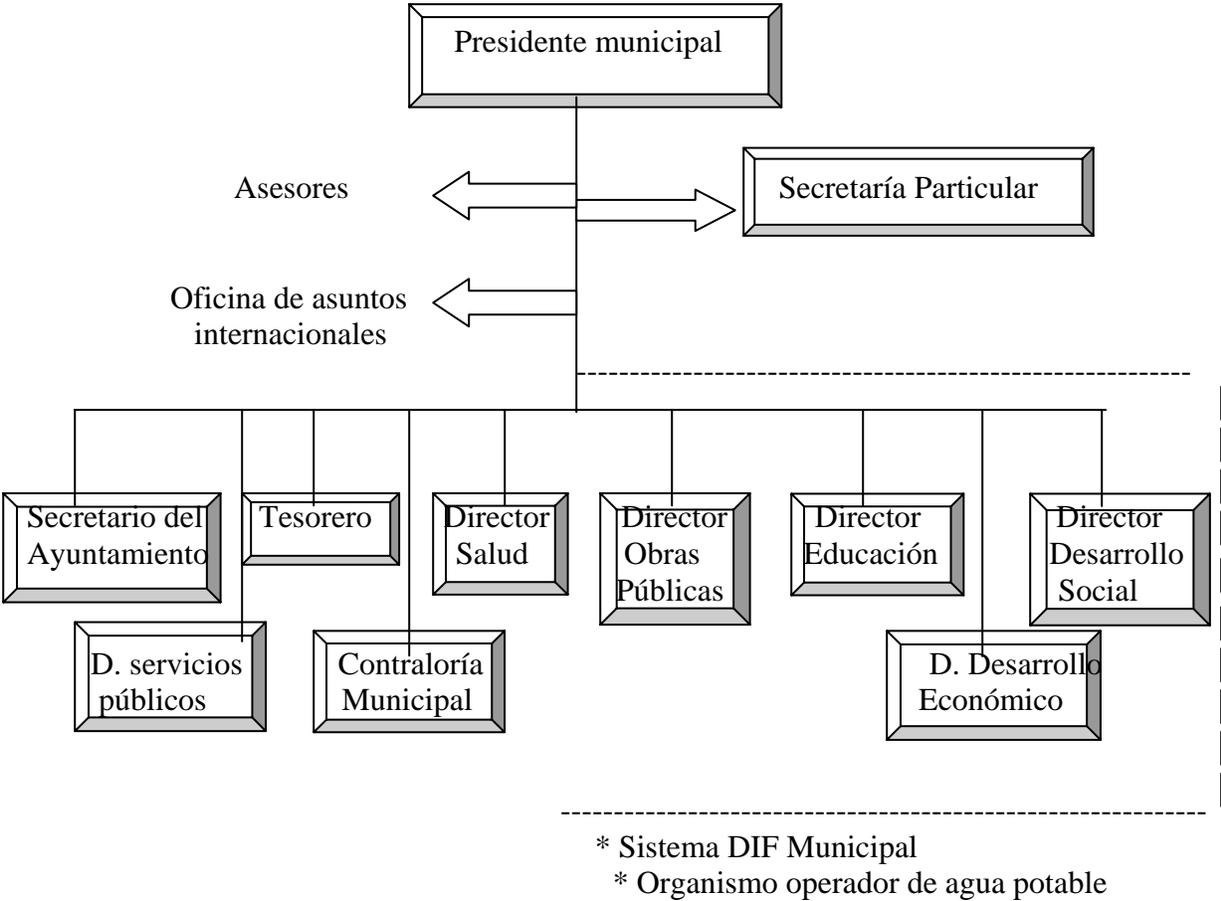
- Establecer vínculos con ONG's para generar acciones de incorporación de la sociedad civil en los proyectos y programas de cooperación descentralizada

Cuadro 14. Oficina de asuntos internacionales como estrategia de acción exterior para un municipio urbano.



Esta dirección estaría adscrita directamente a la secretaría particular del presidente municipal y tendría una coordinación transversal con las otras direcciones encargadas de la administración municipal, lo cual permitirá diseñar los proyectos de cooperación descentralizada en función de las necesidades y prioridades locales, asimismo, los vínculos que se generen con entidades del extranjero pueden complementar los programas y proyectos de política pública que el gobierno municipal viene implementando.

Cuadro 15. Estructura orgánica de un gobierno local urbano y ubicación de la dirección de asuntos internacionales.



Entre los beneficios de contar con una unidad u oficina encargada de la acción exterior del gobierno local se encuentran contar con un área especializada que se encargará de posicionar al municipio a nivel internacional y diseñar proyectos susceptibles de ser cofinanciados por entidades del extranjero; así como también el intercambio de experiencias y la gestión de proyectos comunes derivados de las relaciones con homólogos locales de otras partes del mundo.

Es importante tomar en consideración el presupuesto disponible para poner en ejecución la estrategia de acción exterior, es decir, en función de los recursos disponibles serán el tipo de acciones a realizar. Al respecto Eugene Zapata hace la siguiente recomendación:

Cuadro 16.

Presupuesto anual disponible para los asuntos internacionales del gobierno local	Acciones posibles
Menos de \$340,000	<ul style="list-style-type: none"> -Destinar recursos a una sola acción -Participar en actos conjuntos con otras entidades o instituciones coordinadoras -Co-financiar un proyecto con una ONG u otro actor local -Asistir a un evento internacional importante
Entre \$340,000 y \$850,000	<ul style="list-style-type: none"> -Afiliarse a organismos internacionales de gobiernos locales y participar en reuniones temáticas -Comprometerse en más de un proyecto -Concentrar los recursos en un proyecto estratégico con vocación de continuidad -Organizar una gira de trabajo -Invita socios potenciales cubriendo sus gastos
Entre \$850,000 y \$1,700,000	<ul style="list-style-type: none"> -Financiar proyectos de cooperación al desarrollo -Co-financiar asistencia técnica extranjera -Participar en foros de intercambio de experiencias -Hacer campaña de sensibilización ciudadana -Prever giras de promoción en el exterior -Asumir cargos políticos en las organizaciones mundiales de ciudades
Más de \$1,700,000	<ul style="list-style-type: none"> -Participar en varios proyectos -Implicarse políticamente en las asociaciones internacionales -Prever ayuda de emergencia -Emitir convocatorias para subvenciones de proyectos -Elaborar herramientas de visibilidad y proyección internacional -Organizar un evento o seminario importante
Fuente: Eugene Zapata. Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Vol. 1. 2006. p.55	

Por otra parte, existen casos en los que el municipio urbano no está en posibilidades de crear una oficina de asuntos internacionales principalmente por cuestiones presupuestales o también por falta de planeación y desconocimiento de los beneficios que se pueden obtener cuando se crea una oficina o unidad de asuntos internacionales con la visión de posicionar al municipio a nivel mundial siguiendo un plan de acción exterior que atiende las prioridades locales y responde a las expectativas de los ciudadanos sobre la acción exterior de sus gobiernos.

Las opciones que se tienen cuando no es posible la creación de una oficina de asuntos internacionales en un municipio urbano con son:

El presidente municipal y su grupo de asesores se encargan de los asuntos internacionales del municipio sin contar con una oficina especializada y las actividades que llevan a cabo con socios del exterior se canalizan a la dirección que correspondan de acuerdo con el tema de que se trate. En este caso a los asesores les corresponde el diseño de una estrategia de acción exterior o internacional, identificando motivaciones y áreas de interés.

Asimismo, el secretario del ayuntamiento deberá encargarse de los trámites administrativos y documentar las experiencias para generar memoria institucional.

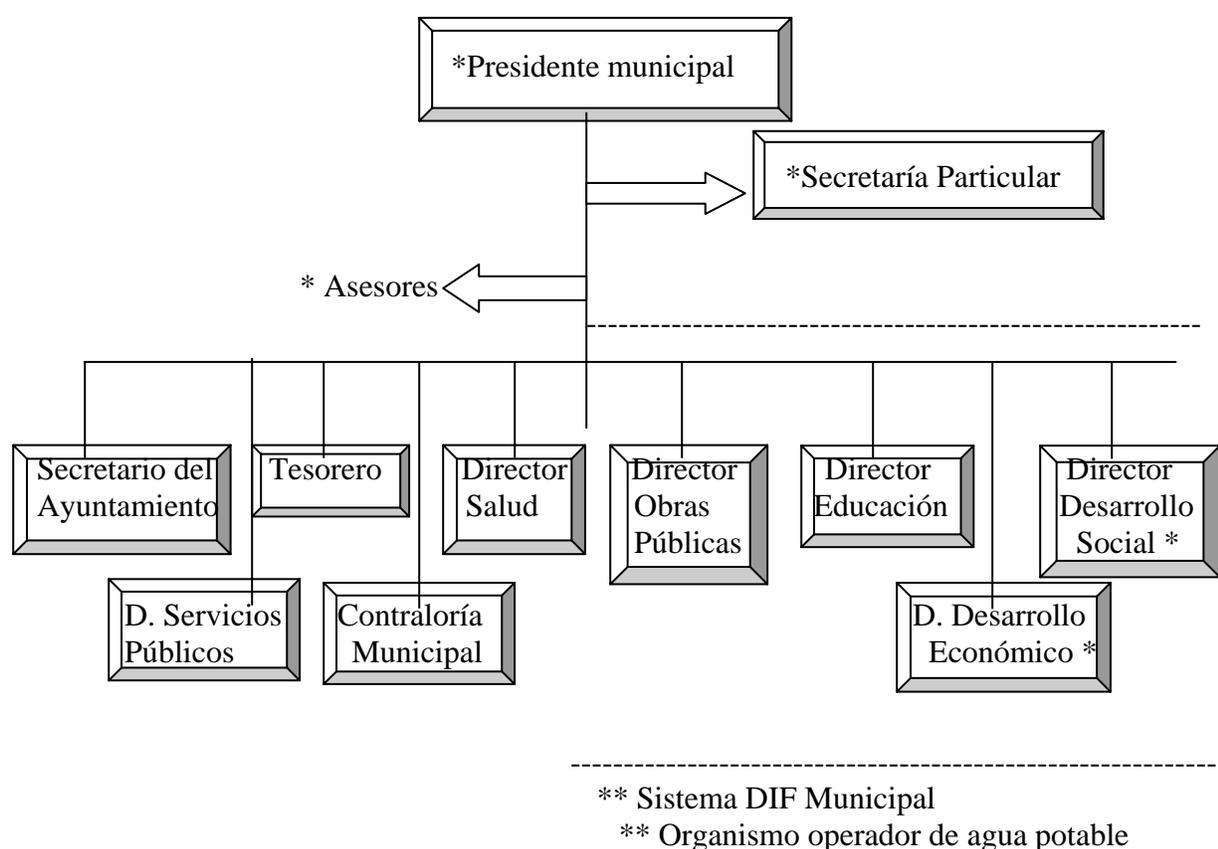
Con respecto a los acuerdos de colaboración y cooperación descentralizada formalizados deberán canalizarse para su ejecución a la dirección que correspondan de acuerdo al problema que estén abordando (por ejemplo: proyecto de rellenos sanitarios a la Dirección de ambiente o ecología).

Mientras que la segunda opción consistiría en que el presidente municipal designe a un servidor público municipal, ya sea el director de desarrollo económico, el de desarrollo social o bien el secretario particular como el responsable de los vínculos del municipio en el exterior.

En este caso las posibilidades de acción exterior del municipio quedan sesgadas ya que el servidor público encargado se enfocará sus esfuerzos de vinculación de acuerdo con las necesidades de su área y no tendrá una visión global que le permita diseñar una estrategia de acción exterior integral.

Ahora bien, la desventaja que se presenta cuando se opta por este tipo de acciones, está en que no corresponden a una estrategia de acción exterior con objetivos y metas bien definidos; sino que, la actividad internacional se desarrolla a partir de la improvisación lo cual advierte en los resultados incongruencias respecto a la visión de la ciudad o municipio a mediano y largo plazo en el contexto internacional, por lo que, difícilmente se cumplirán las expectativas del gobierno local ante la falta de planeación de la acción exterior.

Cuadro 17. Estrategia de acción exterior para un municipio urbano que no tiene una oficina de asuntos internacionales



Nota: Las áreas marcadas con un signo de asterisco son las que se verán involucradas en el caso de que el municipio desee iniciar relaciones con entidades del extranjero y no cuente con una oficina de asuntos internacionales.

V. 3 Hacia una estrategia de acción exterior para municipios rurales que no están en posibilidad de crear una oficina de asuntos internacionales

En el caso de los municipios que no cuentan con las capacidades financieras para crear una unidad, oficina o área de asuntos internacionales pero que desean insertarse en los procesos de cooperación descentralizada, las alternativas pueden ser:

→ Apostar al liderazgo y visión internacional del presidente municipal

En este caso el presidente municipal o alcalde puede atraer apoyos para su municipio como donaciones de homólogos del extranjero que apoyen en la realización de proyectos y programas de política pública. Con respecto a ello, los municipios rurales y/o indígenas accederían a este tipo de apoyos bajo la forma asistencial donante-receptor de cooperación internacional entendida como ayuda o solidaridad internacional, en donde no existe reciprocidad de las acciones ni beneficio mutuo.

Si bien es cierto que no podemos negar la existencia de formas asistenciales de cooperación internacional municipal, es importante señalar que la práctica de relaciones de cooperación descentralizada es aún más compleja; por una parte exige liderazgo del ejecutivo municipal, desarrollar planes de acción internacional y un alto grado de compromiso entre los socios, que consideran pueden beneficiarse de la relación; mientras que, las practicas asistenciales no representan una modalidad innovador capaz de generar nuevas prácticas que enriquezcan futuras relaciones de este tipo.

→ Aprovechar las asociaciones intermunicipales y el asociacionismo temático regional

Los gobiernos locales mexicanos que tienen escasas capacidades humanas, financieras y técnicas (se trata específicamente de los municipios rurales) que por la magnitud de los problemas que presentan deciden valerse de la asociación intermunicipal como un esquema de trabajo regional que involucra a un par de municipios en torno a una necesidad común; se trata de la suma de sus capacidades en beneficio de sus comunidades de ciudadanos.

En este caso, la acción exterior dependerá del liderazgo del presidente municipal, pero también de las alianzas estratégicas que realice con sus homólogos locales y con los otros ámbitos de gobierno (subnacional y nacional) a través del asociacionismo intermunicipal y temático.

Haciendo un breve paréntesis, la falta de recursos hace que el presidente municipal deba apoyarse en el secretario del ayuntamiento para los trámites administrativos referentes a la firma de acuerdos y convenios de colaboración y cooperación descentralizada. Asimismo, éste llevará el registro correspondiente de acuerdos y convenios a fin de generar una memoria institucional de las experiencias internacionales del municipio.

Los gobiernos locales rurales pueden mejorar el enfoque que tienen sobre la cooperación internacional (entendida como solidaridad internacional y asistencia al desarrollo) y más aún cuando nos referimos a relaciones de cooperación oficial descentralizada; es decir, gradualmente ir alejándose de la práctica de asistencia al desarrollo y encontrar en el asociacionismo intermunicipal una oportunidad de proyección exterior con base en la cual se puedan establecer mecanismos de interlocución formal con entidades del extranjero; esta propuesta haría de la cooperación descentralizada una práctica más incluyente que valora la experiencia y capacidades (por muy reducidas que éstas sean) de los municipios predominantemente rurales.

Esto será posible en la medida en que de la asociación intermunicipal puedan derivar intercambios con asociaciones de gobiernos locales similares pero de otras partes del mundo; cabe mencionar que este tipo de relación presenta una limitante de origen; es decir, se crean para mejorar la gestión de los servicios públicos, por lo que cuando los intereses del municipio trascienden este aspecto, lo más adecuado es recurrir a la asociación temática regional que es favorable para un mayor número de actividades y es más adecuada en caso de que el municipio busque proyección exterior.

El asociacionismo temático se llevará a cabo en función de la motivación común de los socios y se encuentra estrechamente relacionada con su vocación económica-productiva, con sus condiciones socio-económicas y de ideología política, entre otras motivaciones.

V.4 La asociación intermunicipal como una estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada de los gobiernos locales mexicanos

La capacidad del gobierno local para establecer relaciones de asociación intermunicipal es señalada en el artículo 115 fracción III inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y hace posible a los municipios vecinos hacer frente a las demandas ciudadanas de servicios públicos a través de proyectos comunes que difícilmente pueden ser realizados por un solo municipio debido a los altos costos que pueden representar.

Entre las virtudes de la asociación intermunicipal se encuentran: a) fortalece esquemas de cooperación horizontal entre homólogos locales nacionales; b) permite una distribución equitativa de responsabilidades administrativas y financieras con respecto a un objetivo en común; c) favorece los procesos de descentralización administrativa y financiera; y el grado de autonomía del municipio reconocido como orden de gobierno con capacidad de representación política.

Sin embargo, el desarrollo de asociaciones intermunicipales debe superar ciertas dificultades, entre las cuales encontramos: a) intereses políticos del partido que gobierna; b) periodo de gobierno de tres años; c) escasa capacidad presupuestal para comprometer recursos financieros; d) recursos humanos no profesionalizados, entre otras más.

Este tipo de situaciones dificultan que la intermunicipalidad trascienda el periodo de gobierno debido al conflicto de intereses entre la administración saliente y la que inicia el trienio (situación que llega a presentarse aún cuando se trate del mismo partido político).

Por lo anterior, se hace necesario contar con un alto nivel de legitimidad social a fin de que los beneficiarios de los proyectos se conviertan en observadores de la ejecución de las acciones concertadas por los municipios asociados y con capacidad de exigir la continuidad de las acciones a través de mecanismos institucionalizados (Consejo de participación ciudadana y asociaciones civiles).

La creación de intermunicipalidades puede favorecer la inserción de los gobiernos locales en esquemas de cooperación descentralizada con homólogos locales, agencias de cooperación y organismos internacionales. En el caso mexicano favorecer la asociación intermunicipal permitiría diseñar proyectos enfocados al mejoramiento de infraestructura municipal, prestación de servicios públicos; fortalecimiento institucional; acceder a cofinanciamientos, donaciones y asistencia técnica, favoreciendo el intercambio de experiencias a nivel internacional.

Con respecto a ello y atendiendo a la heterogeneidad de los municipios mexicanos, la asociación intermunicipal resulta una forma accesible para la totalidad de éstos, y el grado de complejidad de las acciones derivarán del nivel de compromiso entre los socios y de las capacidades (humanas, técnicas y financieras) disponibles para los fines de la asociación.

A pesar de que en México no contamos con una amplia experiencia y persisten lagunas jurídicas en las constituciones de los gobiernos de los estados, en el tema de asociacionismo intermunicipal; no obstante, existen casos de éxito que vale la pena dar a conocer en el exterior como una valiosa aportación a la experiencia internacional.

V. 5 El asociacionismo temático como una estrategia de acción exterior que favorece la Cooperación Oficial Descentralizada Local

La idea de asociacionismo temático se orienta por elementos comunes o rasgos distintivos de municipios, localidades o regiones. En nuestro país algunos municipios han creado asociaciones temáticas y buscan representar sus intereses a través de ellas.

Con respecto a ello podemos encontrar la asociación de municipios costeros, fronterizos, de seguridad pública, metropolitanos, las asociaciones de los estados (asociación para el desarrollo local de Zacatecas ADELZAC) la asociación regional de contralores en el norte del país, las asociaciones partidistas como la AMMAC, FENAMM, AALMAC; la asociación de municipios panistas de Yucatán; entre otras.

Todas éstas operan bajo la figura de asociaciones civiles reconocidas en el código civil de cada estado de la república, y se forman atendiendo a elementos comunes y necesidades muy específicas de los asociados.

A partir del asociacionismo temático puede derivar una coordinación intermunicipal de asuntos internacionales que genere proyectos de cooperación descentralizada supralocal, y sea capaz de solicitar subvenciones a las agencias bilaterales de cooperación y préstamos a fondo perdido a organismos multilaterales para la realización de proyectos.

Cabe mencionar que el responsable de la coordinación debe ser una persona sensible a la igualdad de oportunidades entre los asociados, eficiente y profesional para llevar una agenda en tiempo y forma considerando el corto periodo del gobierno municipal, con conocimientos en el tema de proyección exterior local.

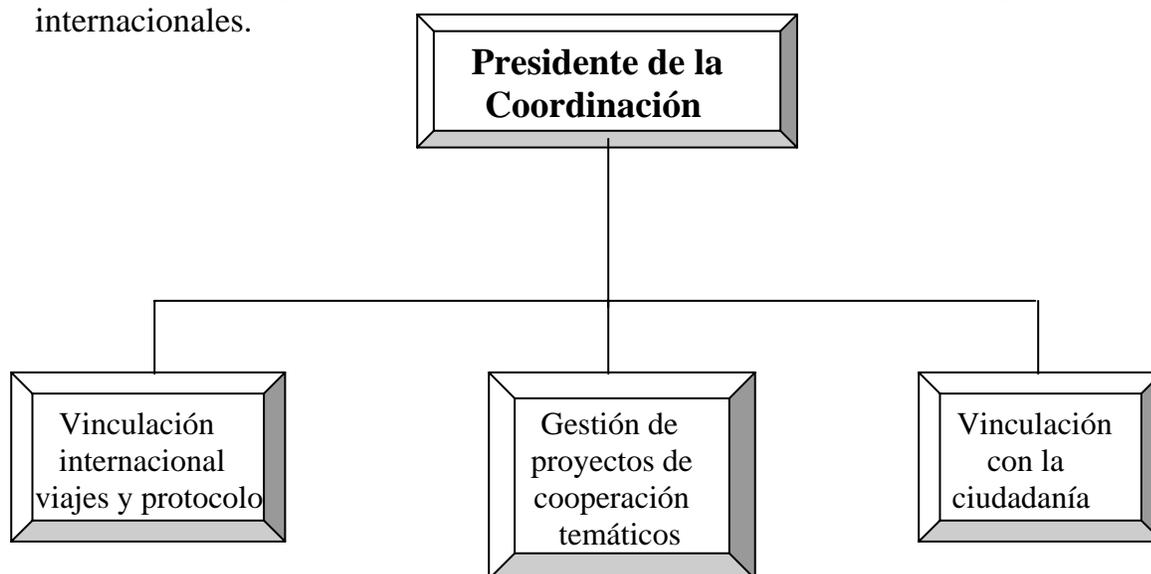
Debido a que el asociacionismo intermunicipal es una facultad del gobierno local mexicano establecido en el Constitución General, los municipios de nuestro país pueden aprovechar esta

Pasos para crear una Coordinación Intermunicipal de Asuntos Internacionales

- 1) Definir el objetivo de la asociación intermunicipal
- 2) Establecer las condiciones para la intermunicipalidad: en qué temas van a colaborar.
- 3) En cada municipio por acuerdo de cabildo se debe autorizar al presidente municipal para formalizar la asociación intermunicipal
- 4) Consideraciones jurídicas: con respecto a lo establecido en la normatividad estatal como la Constitución del estado y la ley orgánica municipal, esto debido a que, en ciertos casos aunque el artículo 115 de la Constitución General establece que los municipios pueden asociarse libremente y, tratándose de asociaciones de municipios que pertenezcan a la misma entidad federativa basta con el acuerdo de cabildo; a pesar de ello, en algunas constituciones estatales se establece que es necesaria la aprobación del Congreso local.
- 5) Suscribir convenio de intermunicipalidad en el que se deben señalar los antecedentes o considerandos que dan motivo a la creación de la asociación, las declaraciones de los municipios en las que se señala que los presidentes municipales son los representantes legales de la asociación y, que además disponen de recursos económicos para responder a las obligaciones que contraerán como miembros de la asociación. Las cláusulas del convenio deben señalar el nombre oficial de la asociación, las fuentes de financiamiento adicionales a las aportaciones económicas de los municipios asociados, se debe señalar el objeto del convenio, las atribuciones de la asociación y el órgano responsable de la administración de la misma y sus funciones.
- 6) Crear una normatividad que permita el adecuado funcionamiento de la asociación, es decir un reglamento interior en el que se defina el objeto de la asociación, integración del órgano coordinador de la asociación y sus funciones, forma de llevar a cabo las sesiones de dicho órgano y las funciones direcciones de la coordinación intermunicipal.

- 7) Elaborar diagnóstico regional: atendiendo a los temas definidos por los signatarios (ambiente, salud, construcción de infraestructura, educación) como necesidades comunes de colaboración.
- 8) Definir agenda de compromisos al interior de la asociación para asegurar el funcionamiento y durabilidad de la coordinación intermunicipal.
- 9) Integrar la propuesta para la aprobación de la asamblea de la coordinación, la cual estará integrada por los presidentes municipales y en su caso por el suplente que puede tomar decisiones en representación del presidente municipal
- 10) Instrumentar la propuesta en el municipio que se establezca como sede de la coordinación intermunicipal de asuntos internacionales
 - Sede de la oficina
 - Personal
 - Mobiliario y equipo
 - Materiales y suministros
 - Presupuesto (fijado en el convenio de intermunicipalidad)
- 11) Integrar agenda de la acción exterior de la coordinación intermunicipal
- 12) Comenzar funciones: diseñar proyectos, buscar socios nacionales e internacionales y fuentes de financiamiento internacional, buscar contacto con asociaciones internacionales de municipios (como CGLU), contactar a gobierno locales de otros países para acceder a intercambios de experiencias internacionales y buenas prácticas.

Cuadro. 18 Propuesta de oficina de coordinación intermunicipal de asuntos internacionales.



Aunque se trata de una propuesta sencilla, se debe considerar que el grado de complejidad de una coordinación intermunicipal dependerá de los recursos disponibles y del tipo de proyectos que deseen implementar.

En este caso, el organigrama propone una dirección de vinculación internacional, viajes y protocolo que lleve a cabo contactos con asociaciones de municipios de otros países y con organismos internacionales financieros y de desarrollo, agencias de cooperación, con ONG's internacionales entre otros actores internacionales con los cuales se pueda mantener un diálogo y negociación constante que permita impulsar proyectos, acceder a información sobre experiencias y buenas prácticas locales y, obtener cofinanciamientos para proyectos.

Por otra parte el área o dirección de proyectos de cooperación debe diseñarlos atendiendo a las necesidades comunes de los asociados y, procurar que en cada proyecto se incluya la participación activa (y no solamente de financiamiento) de socios externos o internacionales, recordando que la cooperación descentralizada implica reciprocidad y beneficio mutuo.

Finalmente, es importante no perder de vista que toda acción exterior de la asociación intermunicipal debe acompañarse de transparencia a la ciudadanía e inclusión de esta en los proyectos que se lleven a cabo, a manera de imprimir legitimidad social a la acción exterior de dicha asociación.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CAPÍTULO I

- Las relaciones iniciales establecidas por gobiernos locales con sus homólogos extra-fronteras, resulto como una alternativa de acercamiento entre Francia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que, en sus orígenes, estas relaciones se concretaron más por fines amistosos, protocolarios y estratégicos que por intereses cooperativos.
- La Ayuda Oficial al Desarrollo entendida como las transferencias financieras de las naciones desarrolladas a las subdesarrolladas constituye el modelo a gran escala, a partir del cual las relaciones entre gobiernos no centrales se desarrollaron, sin embargo, a partir de la década de los 90, se ha buscado a iniciativa de la Comunidad Europea el diseño de un modelo de cooperación internacional municipal no asistencial basado en el beneficio mutuo y acciones conjuntas de los socios. A su vez, a mitad de la década de los 90, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, incluyo como Ayuda Oficial al Desarrollo denominándola “ayuda extendida” a las transferencias financieras de los gobiernos subnacionales y locales hacia sus homólogos bajo el esquema donante y receptor.
- Los vínculos y relaciones de cooperación entre gobiernos locales y de éstos con organismos internacionales, gobiernos supranacionales y nacionales, es resultado de factores externos como la globalización y los avances en tecnologías de la información, pero también es resultado de procesos al interior de los Estados que redistribuyen su poder.
- La cooperación internacional de los gobiernos locales es aún un fenómeno reciente cuyos mecanismos y prácticas se encuentran en un proceso de reformulación cotidiana, tomando en consideración las situaciones y contextos que le dieron origen.
- Los gobiernos locales de todo el mundo, debe tener el derecho a la participación en la vida internacional y ser considerados actores con la capacidad de representar sus intereses económicos, políticas, sociales y culturales en el exterior.

- Las relaciones de cooperación internacional municipal permiten ver al gobierno local como el actor y agente de su propio desarrollo.
- Los hermanamientos de ciudades constituyen el mecanismo más antiguo de establecimiento de relaciones directas entre gobiernos locales.
- El concepto de cooperación descentralizada constituye una aportación de la Unión Europea al mundo de la cooperación, como sus mecanismos podemos encontrar a los proyectos de cooperación y las relaciones de cooperación en red.
- Actualmente, el hermanamiento de ciudades es considerado un mecanismo de cooperación a partir del cual pueden derivar en ciertos casos proyectos de cooperación descentralizada, sin embargo en el caso mexicano no se ha dado a conocer públicamente una sola experiencia que compruebe la eficacia del mecanismo de hermanamiento de ciudades.

CAPÍTULO II

- Las relaciones externas de los gobiernos subnacionales y locales han sido denominadas de varias formas y a pesar de que no existe una terminología aceptada a nivel mundial, en el caso mexicano los gobiernos federal, estatal y municipal han nombrado de ocupado varias denominaciones para esta actividad a pesar de que se trate o no de acciones con fines cooperativos llegando en ciertos momentos a hacer usos inadecuados de los diferentes términos, por lo que resulta necesario homologar la terminología al menos a nivel país a fin de que entre gobiernos subnacionales y locales se tenga claridad sobre el fenómeno de la cooperación descentralizada tanto de sus límites como alcances.
- Estudiosos en el tema de acción exterior de gobiernos no centrales como Soldatos y Duchacek mencionan que las relaciones externas de las regiones y municipalidades se desarrollan de mejor manera en los sistemas federales. A pesar de ello en países de gobiernos unitarios como Francia las colectividades locales son altamente descentralizadas

y autónomas lo que crea un ambiente propicio para las relaciones de cooperación oficial descentralizada.

- La cooperación descentralizada es una de entre los diferentes tipos de relaciones externas que los gobiernos subnacionales y locales de un país pueden establecer con sus homólogos de otras partes del mundo.
- La cooperación descentralizada reviste varias formas o modalidades que en este capítulo se han integrado en una clasificación propia con la cual se busca hacer notar los diferentes mecanismos a través de los cuales los gobiernos locales se han vinculado en el exterior desde el siglo pasado a la fecha. Esta clasificación sirvió como base para desarrollar los mecanismos utilizados por los gobiernos locales mexicanos en sus relaciones de cooperación.
- Las prácticas de cooperación descentralizada se han ido enriqueciendo y diversificando en sus inicios la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea con ACP se caracterizó por estar basada en el tradicional esquema donante receptor con la diferencia de que ahora los receptores directos de las transferencias financieras eran los gobiernos subnacionales y locales así como los grupos sociales interesados en formular proyectos de cooperación descentralizada para ser financiados por la Unión Europea. Ese esquema cambio a mediados de la década de los noventa con los programas de cooperación horizontal de Europa a partir de los cuales los gobiernos subnacionales y locales de los países de América Latina lograron acceder a fuentes de cofinanciamiento internacionales.
- Una modalidad que reviste una gran importancia actualmente son las redes de gobiernos locales que trabajan sobre proyectos de cooperación concretos, en México es necesario fortalecer este esquema de trabajo tanto a nivel nacional como internacional.
- Otra modalidad de cooperación descentralizada que no ha sido aprovechada ha sido la que llevan a cabo las entidades supralocales, es decir, las asociaciones nacionales e internacionales de municipios. La cooperación supralocal permitiría a los gobiernos locales canalizar necesidades y recursos en proyectos que tuvieran el aliciente de ser resultado de un intercambio de experiencias internacionales, además de que comprometería a las asociaciones de municipios como las

instancias impulsoras de los acuerdos, programas y proyectos de cooperación descentralizada y de proveer de la información acerca de la oferta y demanda de cooperación de entidades homologas de otros países, de organismos internacionales y de las agencias de cooperación internacional.

CAPÍTULO III

- La cooperación descentralizada y cualquier otro tipo de acción exterior debe ser una posibilidad extensiva para los 2,439 municipios del país esto a pesar de que no todos ellos se encuentran en la necesidad o tienen el interés de cooperar con sus homólogos de otros países; sin embargo, es importante hacer extensiva esta posibilidad a todos los gobiernos locales no sólo de México sino del mundo.
- En el caso mexicano la reforma municipal ha arrojado luz respecto a la autonomía local así como en lo referente a la descentralización administrativa y financiera, lo cual ha permitido a los gobiernos locales la inclusión de la cooperación descentralizada y de actividades internacionales varias dentro de su agenda de gobierno a pesar de las limitantes que permanecen (control del gobierno federal a través de la coordinación interinstitucional). Dicho de otra forma, el proceso de descentralización política, administrativa y financiera permite hacer más eficaces las relaciones de cooperación oficial descentralizada local.
- En relación con el marco jurídico, es necesario que las prácticas de cooperación descentralizada no vayan por delante de la legislación existente. Ya que por tratarse de relaciones que sobrepasan la legislación estatal y nacional es indispensable contar con un marco jurídico suficientemente claro que no de lugar a las ambigüedades existentes en torno a las competencias de las distintas instancias gubernamentales; sino que, las relaciones externas de los gobiernos locales beneficien a los ciudadanos y no lleguen a convertirse en interminables trámites burocráticos sin mayor trascendencia.
- Deben considerarse adiciones a la Constitución General, en el artículo 115 fracción III párrafo II, sería conveniente hacer la adición de un párrafo que considerara las relaciones de asociación intermunicipal mundial o las relaciones de cooperación internacional municipal, ya

que en este artículo no se menciona nada al respecto; lo que resulta en una incongruencia de la propia ley, ya que los acuerdos interinstitucionales municipales reconocidos en la Ley sobre la Celebración de Tratados carecen de un sustento jurídico constitucional.

- A su vez, en este mismo artículo fracción V se hace mención de las facultades de los municipios en términos de las leyes federales y estatales, sin reconocer como una facultad municipal la celebración de acuerdos interinstitucionales, ni la expedición de los reglamentos correspondientes.
- De igual manera en el artículo 116, es necesario hacer mención de entre las competencias de los gobiernos de los estados: la suscripción de acuerdos interinstitucionales.
- Otra normatividad que debe considerarse su reforma es la Ley sobre la celebración de tratados, ya que en ésta se menciona como sujetos facultados para la suscripción de acuerdos interinstitucionales a las dependencias de la administración pública municipal lo cual es válido hasta antes de la reforma al artículo 115 de 1999; en la que se reconoce al municipio como el tercer orden de gobierno, por lo que en la Ley se debe hacer la revisión y adecuación correspondiente para reconocer que la suscripción de acuerdos interinstitucionales es un acto político-administrativo que debe ser formalizado por el ejecutivo municipal y materializado por la administración pública local.
- A su vez en la Ley sobre la celebración de tratados el artículo 7 no se menciona que sucede en caso que la SRE no emita un dictamen de procedencia aprobatorio para la suscripción de un acuerdo interinstitucional (de la entidad federativa o municipio) por lo que aquí podemos encontrar un vacío legal.
- Asimismo la Ley sobre celebración de tratados reconoce la participación internacional de los gobiernos de las entidades federativas y municipios a través de la suscripción de acuerdos interinstitucionales; sin embargo, esta figura jurídica se aplica también a los acuerdos del gobierno federal con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales. Por lo que sería deseable reconocer las actividades internacionales de los gobiernos locales a través una figura jurídica menos genérica.

- Con respecto a lo que señala el Reglamento Interior de la SRE en el artículo 16, la labor que la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales viene desempeñando desde la administración pasada es discutible ya que carece de un sustento jurídico válido que le permita el tipo de acciones que hasta la fecha ostenta. Las competencias que se adjudica en muchos casos trastocan las facultades de la oficina de Consultoría Jurídica tales como la revisión de los acuerdos de cooperación previos a la firma entre los homólogos locales, a pesar de que es la Consultoría quien emite el dictamen de aprobación del acuerdo.
- En la oficina de Consultoría Jurídica, al igual que en la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales de la SRE, se tiene un enfoque distinto sobre cooperación descentralizada en relación con la práctica de este tipo de relaciones en Europa, esto quiere decir que la SRE promueve los hermanamientos de ciudades como un el mecanismo más eficaz para desarrollar proyectos de cooperación descentralizada. Sin embargo, en Europa las regiones y municipios si bien reconocen la importancia histórica de los hermanamientos (sobre todo en el caso de Alemania y Francia) también han impulsado otros mecanismos e instrumentos de vinculación con entidades homólogas, con organismos internacionales y como entidad supranacional han apoyado las relaciones de cooperación descentralizada en red así como los proyectos de cooperación de gobierno local a gobiernos local.
- En relación con las labores de promoción de las relaciones de cooperación entre gobiernos locales la SRE, no amplia el abanico de posibilidades sino que reconoce y promociona como el único mecanismo de cooperación directa entre municipios a los hermanamientos de ciudades haciendo caso omiso del reconocimiento que en la Ley de Tratados se da a las relaciones con organismos gubernamentales extranjeros tales como la agencias de cooperación de los países y los organismos multilaterales
- Se deben definir con claridad las competencias del gobierno federal en el tema de acción exterior de gobiernos subnacionales y locales, ya que hasta ahora no se tiene claro que papel desempeña la SRE y el INAFED en relación con la acción exterior de los gobiernos locales.

- De acuerdo con el esquema propuesto por la SRE, los reglamentos de Ciudades hermanas carecen de sustento jurídico al igual que los Comités de Ciudades Hermanas por lo que se debe considerar si este esquema de trabajo es el más adecuado y cumple las expectativas de los 2,439 municipios que hay en nuestro país. Ya que si bien es cierto que el esquema de actividad internacional de los gobiernos locales que establece SRE es similar al que las ciudades y condados de Estados Unidos implementan a través de Sister-Cities; a su vez, también se reconoce la imitación del modelo francés de hermanamiento y de los comités ciudadanos de ciudades hermanas. Actualmente los municipios y ciudades de México están buscando otras alternativas de vinculación con sus homólogos del extranjero, a manera de que no sea necesaria la suscripción de un acuerdo de hermanamiento, tal es el caso del Municipio de Querétaro.
- La firma de un acuerdo interinstitucional sólo representa el inicio de actividades constantes que deben reflejarse en beneficios tangibles e intangibles para los habitantes de las municipalidades socias.
- La suscripción de un acuerdo interinstitucional representa la posibilidad de complementar los programas y políticas públicas de los gobiernos locales, eficientando su gestión a partir del establecimiento de vínculos cooperativos con entidades homólogas del extranjero, con una agencia u organismo internacional. A su vez esto implica la selección de áreas prioritarias de cooperación oficial descentralizada local que deben elegirse a partir de lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo y en los programas que de este deriven, ya que sólo de esta forma la cooperación se adaptará a las necesidades del municipio y no éste a las oportunidades previamente diseñadas por los agentes oferentes de cooperación. Asimismo, toda relación de cooperación municipal a nivel mundial, debe sustentarse en el principio de reciprocidad, abandonando el tradicional esquema asistencial de donantes-receptores de cooperación.
- Los gobiernos municipales enfrentan dificultades en el diseño de proyectos de trabajo, esto debido a la deficiente formación de los servidores públicos y a la tendencia a trabajar más que por programas y proyectos a partir de la improvisación de acciones; motivo por el cual, el establecimiento de relaciones externas de cooperación no ha sido

considerado una ventaja comparativa que puede potencializar sus capacidades y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las comunidades socias.

- En México las relaciones externas o de cooperación oficial descentralizada no constituyen un tema en la agenda de los gobiernos municipales, por lo que es urgente el diseño de una estrategia de cooperación internacional formulada en cada ciudad, región y municipio de nuestro país, acorde con sus necesidades de cooperación con el exterior, de sus intenciones de proyección internacional o de cualquier otro interés que tenga en su agenda de asuntos internacionales. (Al respecto consultar propuestas del Capítulo V)
- La heterogénea realidad municipal de nuestro país complica el diseño de un solo modelo de cooperación descentralizada, que sea capaz de responder a las necesidades y prioridades de cooperación de los municipios mexicanos; sin embargo, se deben trazar los lineamientos generales que permitan orientar a los gobiernos municipales en el establecimiento de este tipo de relaciones.
- La autosuficiencia de muchos municipios mexicanos para diseñar y mantener sus relaciones externas es limitada en razón de que se encuentra supeditada a las capacidades financieras, humanas y materiales locales que siempre son escasas; pero que, tratándose de pequeños municipios con bajos niveles de desarrollo económico y humano las posibilidades de establecer relaciones de cooperación se reducen considerablemente ya que es difícil para estos asumir el papel de socios y no de receptores de cooperación. Esto resulta en una paradoja, ya que si el objetivo de la cooperación descentralizada (de acuerdo con sus orígenes europeos) es incidir de manera positiva en el desarrollo humano y económico local; y, por las condiciones antes comentadas muchos gobiernos locales quedan fuera del esquema de cooperación propuesto a nivel internacional (que beneficia a las ciudades medianas y grandes) por lo que si la cooperación descentralizada (desde la visión inicial planteada por europea en el IV Convenio de Lomé) no cumple los principios que le dieron origen se pueden llegar a acentuar las diferencias de desarrollo entre territorios locales (urbanos y rurales).

- Las relaciones de cooperación oficial descentralizada local han resultado en una ventaja comparativa restrictiva para los gobiernos locales de tipo rural, donde las capacidades en infraestructura y recursos son menores, y el acceso a oportunidades de vinculación y cooperación internacional se reduce considerablemente.
- Los municipios y ciudades medianos y grandes, están aprovechando esta ventaja comparativa para buscar en la experiencia internacional: asesorías, intercambio de expertos, diseño de proyectos comunes y formular esquemas de cooperación oficial descentralizada que respondan a sus expectativas políticas, administrativas, económicas y de desarrollo local. En el caso mexicano ciudades como Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Ciudad de México, Ciudad Valles, Aguascalientes y Querétaro, entre otros, están aprovechando los mecanismos e instrumentos de cooperación descentralizada para mejorar su gobierno y administración pública local.

CAPÍTULO IV

- La participación de municipios mexicanos en programas de cooperación descentralizada horizontal, cofinanciados por una entidad supranacional como lo es la Unión Europea, pueden ser entendidos como una forma de relaciones de diplomacia multinivel, en donde, los gobiernos locales buscan representar sus intereses y prioridades en el exterior.
- Existen 65 relaciones de cooperación oficial descentralizada directa y 22 relaciones de cooperación oficial descentralizada en red que no han sido registradas en Consultoría Jurídica de SRE, es decir, el gobierno federal tiene completo desconocimiento de éstas debido, entre otras razones, a que su esquema de trabajo se limita a la promoción de acuerdos de hermanamiento.
- Las 87 participaciones de entidades subnacionales y locales en proyectos de cooperación descentralizada directa y en red, no se tienen registrados en la oficina de Consultoría Jurídica de SRE, a pesar de que, de acuerdo con la Ley sobre la Celebración de Tratados en el artículo 2, cumplen con las características para ser considerados acuerdos interinstitucionales.

- Los efectos de la globalización en la vida local hacen que las relaciones de cooperación oficial descentralizada tengan lugar con mayor frecuencia en sitios urbanos y en menor medida en localidades rurales.
- Los gobiernos subnacionales y locales mexicanos deben comenzar a documentar sus experiencias y sistematizar la información sobre sus relaciones con homólogos de otras partes de mundo y, con otros actores internacionales, de esta manera podrán crear una memoria institucional que de lugar a nuevas acciones internacionales reflejo de una continuidad en la estrategia de acción internacional del gobierno subnacional o local, que no debe estar sujeta a los caprichos del ejecutivo estatal o municipal, sino responder a las necesidades, prioridades y motivaciones de vinculación estratégica con el exterior.
- El Centro de Documentación de URB-AL y el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL son proyectos de cooperación descentralizada cofinanciados por la Comisión Europea, pero diseñados e implementados por los socios locales y que tienen la finalidad de documentar las experiencias de cooperación descentralizada y capacitar a los funcionarios locales en el tema, por lo cual se consideran proyectos de un impacto trascendental a nivel mundial en atención a la necesidad de documentar las experiencias y sistematizar la información de los proyectos.

CAPITULO V

- El desarrollo de relaciones de cooperación oficial descentralizada local requiere de un espacio político-administrativo propicio, es decir, de las condiciones de apoyo tanto en lo que respecta a contar con una legitimidad social de las acciones, voluntad política, servidores públicos profesionalizados, así como, una estructura administrativa que atienda los asuntos internacionales del gobierno local.
- La incorporación de nuevas estructuras administrativas locales, representa para estos gobiernos un reto y esfuerzo importante de asimilación de las competencias que la acción internacional les confiere.
- Considerando que las estructuras administrativas de un municipio varían en cuanto a complejidad en función del grado de desarrollo local

y de las condiciones financieras del municipio, en ocasiones será posible crear estructuras que materialicen la actividad internacional de los gobiernos locales en diversas temáticas y comprometer recursos para la realización de proyectos de cooperación descentralizada, aunque también en muchos otros casos, esto no será posible, debido a que no se podrán asumir los costos de gestión en términos de asignación presupuestal para la creación y operación de una oficina de asuntos internacionales; en dado caso, la posibilidad de insertarse en un esquema de actividades internacionales no se agota ante esas carencias, sino que se concentra en las acciones, decisiones y compromisos que el presidente municipal o alcalde asume en el ámbito internacional y acerca de los cuales debe concertar con la sociedad civil.

- Los gobiernos subnacionales y locales mexicanos deben desarrollar su acción exterior utilizando mecanismos adiciones al tradicional hermanamiento de ciudades, principalmente, se debe poner atención en el desarrollo de relaciones de cooperación oficial descentralizada en red y supralocal.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

Aldecoa Luzarraga, Francisco. “La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones.” p.56. en: Sergio Rodríguez Gelfenstein. (coord.) *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Miguel Ángel Porrúa. 2006.

Arocena José. *El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad. Centro Latinoamericana de Economía Humana (CLAEH). Universidad Católica del Uruguay. Caracas, 1995. p. 19-157.

Ash Amin and Nigel Thrift. “*Globalization Institutions and Regional Development in Europe.*” Oxford University Press. 1994. p. 1-22.

Borja, Jordi y Manuel Castells; *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 2ª ed., 1998.

Borja Tamayo Arturo. (Compilador) *Interdependencia, Cooperación y Globalismo*. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Colección de Estudios Internacionales. CIDE. 2005.

Castillo Blanco, Federico. *Experiencias locales en cooperación y asociaciones internacionales de entes locales de cooperación para el desarrollo*. Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2002. 47pp.

Coen Michael; “El impacto de la economía global sobre las ciudades”, en Mila Freire y Richard Stren; *Los retos del gobierno urbano*. Toronto, 2001. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Banco Mundial, Alfaomega.

Cooperación franco-mexicana para la profesionalización de servidores públicos locales: Experiencia y Perspectiva. México, FMCU-Embajada de Francia en México-CNFPT-AMMAC-ALMAC, 2001.

Díaz Abraham Leonardo. *La Cooperación Oficial Descentralizada para el desarrollo: perfil de su desempeño en los años noventa*. Tesis para optar al grado de Doctor en Estudios Iberoamericanos. Madrid, 2005. 396pp.

El Servicio Público de Carrera en las Entidades Federativas de México: la Experiencia Franco-Mexicana, 1999-2003. México, FMCU, 2003.

Gámiz Parral Máximo. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.

Godínez Zúñiga Víctor Manuel. *Cohesión Social y Cooperación Descentralizada: la experiencia europeo-latinoamericana*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona. 2007.

_____, *Tejiendo lazos entre territorios*. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Observatorio de cooperación descentralizada.

_____, *Economía Política de la Cooperación Descentralizada: Algunas consideraciones desde América Latina*. Observatorio de Cooperación Descentralizada.

González Pérez Inmaculada y Paula García-Talavera Trujillo. *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias*. Fundación Canaria para el Desarrollo Social (FUNDESCAN) y Gobierno de Canarias. España. 2005. 215pp.

Griffin, Angela “La promoción de ciudades sustentables”, en Mila Freire y Richard Stren; *Los retos del gobierno urbano*. Toronto. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Banco Mundial, Alfaomega. 2001.

Hans Michelmann and Panayotis Soldatos. *Federalism and International Relations*. Oxford University Press. 1990.

Held David, *La democracia y el orden global: Del Estado moderno al Gobierno Cosmopolita*. Barcelona. Paidós. 1997.

Hipólito Antonio. *Diálogo con Ralf Dahrendorf*. FCE. 2003.

Huerto Romero María del. *La Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2006. Colección Análisis de la Cooperación Descentralizada Local.

_____. *Guía práctica de normas y procedimientos para la ejecución de proyectos comunes (A y B) del Programa URB-AL*. Consorcio Mágala, España y Valparaíso, Chile, octubre 2006.

Ianni Octavio. *Teorías de la globalización*. 2002.

Lacour Claude. *Amenagement du territoire et Développement Régional*. Collection de Mémentos Dalloz, II, rue Soufflot, París V^e 1973.

López Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre. *Introducción a la solidaridad internacional*. Universidad de Valladolid. 2000.

Mina María Del Sol. *La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional*. Universidad Alberto Hurtado. Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. 2003.

Monedero Juan Carlos. Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización. Ed. Trotta. Madrid, agosto de 2003.

Municipio de Querétaro. *Manual de cooperación internacional y políticas de combate a la pobreza*. Oficina de cooperación Europe Aid. 2006. 142pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa*. Colegio Mexiquense-UNAM. 2004

Ponce Adame Adelaida Esther. *La participación de los municipios mexicanos en la cooperación internacional de cara al tercer milenio*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México D.F. 2003.

Sánchez González José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo. Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.

Saskia Sassen. *The global city. New York, London, Tokyo*. Princeton University. 1999.

_____, *Global cities and diasporic networks: Microsites in global civil society*.

Sota Ramos Javier. *El enfoque de cooperación descentralizada en la política de desarrollo de la Unión Europea*. En "Nuevas perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo." Universidad del Mar Menor. Los Alcázares (Murcia), 24- 28 de septiembre 2001. Madrid.

Stocchiero Andrea y Marco Zupi. *Manuale di formazione: Le nuove opportunità della cooperazione decentrata*. Centro Studi di Politica Internazionale. Editorial. Città di castello: OICS, 2005

Zapata Garesché, Eugene D. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Diputación de Barcelona. Observatorio de Cooperación Descentralizada. Vol. I. 2007.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Aitor Alonso. “Entre lo global y lo local. Dinámicas controvertidas en una sociedad globalizada.” Revista electrónica de ciencias sociales Politika. Diciembre 2005. p.43

Arenas Nelly. “Globalización, integración e identidad: América Latina en las nuevas perspectivas.” Revista Venezolana Análisis de Coyuntura, 1999, Vol. V, No. 1, enero-junio.

Biau Daniel. “A new era of cooperation with local authorities.” Un-Habitat Debate. *March 2004 - Vol. 10.*

Bodegmer, Klaus. “La cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina ante los desafíos del siglo XXI.” Documento base de la 1ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Montevideo, marzo 2006. 37pp.

Dalla Via, Alberto Ricardo. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina.” Revista Integración y Comercio. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio-diciembre 2004. p. 11-26.

“Default and Transition Study For International Local and Regional Governments.” Ratings Direct. 2 de febrero de 2007.

Díaz Abraham, Leonardo. “Cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado.” Anuario del Observatorio de Cooperación Descentralizada 2006.

Diputación de Barcelona; Ilustre Municipalidad de Valparaíso. “Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la UE y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas.” 2004.

Ducasse Marion. “La Coopération décentralisée: dynamique d'animation territoriale et approche participative dans la collectivité locale française – le cas de Pays de Savoie solidaires en Savoie et Haute Savoie.” (DESS) Développement durable des espaces et sociétés à fortes contraintes. Université de Lausanne -fev 2005.

Duchacek, Ivo D. “Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations.” en: Michelmann Hans and Panayotis Soldatos. *Federalism and International Relations.* Oxford University Press. 1990.

Draibe Sonia. “Cooperación descentralizada y reducción de la pobreza.” Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 31pp. Colección: Anuario de la Cooperación Descentralizada. 2006.

Enrique Cabrero Mendoza, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi. "Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas." CIDE. México, 2003.

Feldman, Eduardo. "Governance, desarrollo y poli-centrismo: Hacia la potenciación de la cooperación descentralizada y europea." Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2006. 27pp.

Gutiérrez Camps Arnau. "Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina." Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2006.

"Hacia un nuevo milenio: Un marco de acción para la cooperación internacional municipal." Revista Banobras. Federalismo y Desarrollo. 1995.

Hildebrand Mark. "An Alliance of cities and their development partners." Un-Habitat Debate. *March 2004 - Vol. 10.*

Huerto Romero María. "La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana." Urbano, mayo, año/ vol. 7, número 009. Universidad de Bío Bío. Concepción Chile.

_____, "Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina." Documento del Observatorio de Cooperación Descentralizada.

Izzo Marina y Andrea Stocchieroq. "El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica." Anuario del Observatorio de Cooperación Descentralizada. 2006.

Jessop Bob. "Reflexiones sobre la (i) lógica de la Globalización." pp. 205- 229. en: Monedero Juan Carlos. Cansancio del Leviatán.

Johnson Niké. "Género y desarrollo local en América Latina: Oportunidades y desafíos para la cooperación descentralizada. Montevideo." Observatorio de cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Colección Anuario de la Cooperación Descentralizada. 2006. 13pp.

Luna Juan Carlos y Humberto Ballesteros. "Actualidad de los hermanamientos mexicanos". Revista Mexicana de Política Exterior. No. 74, junio 2005.

Keohane Robert O; Joseph S. Nye. "Transgovernmental Relations and International Organizations." World Politics, Vol. 27, No. 1. (Oct., 1974), pp. 39-62.

Maltais, Daniel; Bachir, Mazouz. "À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences: les compétences clés des gestionnaires publics de demain. Gestion." Montréal: Autumn 2004. Vol.29.

Malé Jean-Pierre. “Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, contenidos y modelos.” Observatorio de Cooperación Descentralizada. Montevideo, marzo de 2006.

Mariño Menéndez Fernando y Carlos Fernández Liesa. “El Desarrollo y la Cooperación Internacional.” Instituto de Estudios Internacionales Europeos <<Francisco de Vitoria>> Universidad Carlos III de Madrid. 1997

Massiah Gustave. “El enfoque francés de la cooperación descentralizada.” Colección: Anuario de la Cooperación Descentralizada del OCD UE-AL. 32pp.

Mann Michael. “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?” pp. 231-259. en: Monedero Juan Carlos. Cansancio del Leviatán.

Moreno Dalia. “La Cooperación Descentralizada, un término a integrar en el Fortalecimiento Municipal.” Revista Alcaldes Mexicanos. Año 3, No. 16, agosto de 2003. Revista de Administración Pública. “La agenda actual de la administración pública: una visión iberoamericana.” Número 110 Enero-Abril 2004.

Revista de Administración Pública. “La administración pública mexicana ante el futuro.” Número 100, año 2000.

Raffoul Michel. “Des initiatives locales pour une autre mondialisation: La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale.” Paris. Le Monde diplomatique. 2000. 5pp.

Robertson Roland. “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad- heterogeneidad.” pp. 261-283. en: Monedero Juan Carlos. Cansancio del Leviatán.

Sarraute Santiago. “Hacia un mapa de la información existente sobre la cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea y América Latina.” Observatorio de Cooperación Descentralizada. 2006.

Schiavon Jorge A. “La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones.” Revista Integración y Comercio. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio-diciembre 2004. p. 109-139.

Soldatos Panayotis. “An Explanatory Framework for the Study of Federal Polities and the Nation-State as Foreign-policy Actors.” en: Michelmann Hans and Panayotis Soldatos. *Federalism and International Relations*. Oxford University Press. 1990.

Standar & Poor’s. “Calificaciones de Gobiernos Locales y Regionales: Un resumen.” 7 de marzo de 2007.

Steinberg Florian and Liliana Miranda. "Local agenda 21, capacity building and the cities of Peru." *Revista Habitat International*. Volume 29, Issue 1, pp. 163-182. March 2005.

Stocchiero, Andrea. "La selezione dei progetti nella creazione di sistemi territoriali di cooperazione decentrata. Una indagine sulle politiche regionali italiane." *Centro Studi di Politica Internazionale*. Roma: CESPI, 2005. Working papers. 25pp.

Tuts Rafael. "The Urban Millennium Partnership." *Un-Habitat Debate*. *March 2004 - Vol. 10*.

Tjandradewi Irawati, Bernadia; Peter J. Marcotullio and Tetsuo Kidokoro. "Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience." *Revista Habitat international*. Volume 30, Issue 3, September 2006, pages 357-376.

Ugalde Zuribi Alexander. "La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial." *Politika. Revista de Ciencias Sociales*. No. 2. diciembre 2006.

Vigevani Tullo. "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro." *Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 21 Nº. 62*, octubre 2006.

_____, "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil." *Revista Integración y Comercio*. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio-diciembre 2004. p. 27-46.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

Aid Extended by Local and State Governments. Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, No.4. OECD.

Análisis y Evaluación de los Convenios Marco 2001–2003. Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Santiago de Chile, julio, 2002.

Anexo de Solicitud de subvención del Municipio de Queretaro en el contexto de una convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes (de tipo A y de tipo B).

Banco Interamericano de Desarrollo. Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios. Fase II. (ME-0256) Propuesta de Préstamo. 21 de junio de 2006.

Barba Andrés. Subdirector de Vinculación con Gobiernos Locales. “Programa Nacional de Ciudades Hermanas.” Ponencia presentada en el I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. 9 de junio de 2006.

Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) del estado de Colima. Marzo, 2007.

Comisión Europea. Evaluación global de las acciones financiadas por la Comunidad en el marco del reglamento relativo a la cooperación descentralizada. Ed. Bruselas: Comisión Europea, 2003. 9pp.

Cottineau Sandrine. La Coopération décentralisée comme outil de motivation et de cohésion interne. Rapport réalisé dans le cadre du cursus professionnalisant du CNFPT – année 2005.

Crombrugge, Geneviève de y Marc Lévy. Evaluation de la ligne budgétaire coopération décentralisée. Ed. Genova: Collectif pour la technologie appropriée, 2000. 140pp.

Dasque, Jean Michel Coopération décentralisée avec l'Amérique latine. Ed. Paris: Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, 2002. 44pp. Colección: Rapports. Ministère des Affaires Étrangères

Declaración de Guadalajara III Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, 28-29 mayo 2004.

Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development. United Nations Development Program (UNDP) 2004. 36pp.

Europe Aid. Comisión Europea. Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la Comunidad Europea. 2006. 157pp.
Informe de Jornadas de cooperación descentralizada española. Ayuntamiento de San Fernando de Henares, 28 y 29 de octubre de 2003.

Primer Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 2007.
Sexto Informe de Labores de la SRE. 1 de septiembre de 2006.

La internacionalización de la Secretaría de Educación de Jalisco. Dirección de Asuntos Internacionales. Reporte diciembre 2004.

Lascurain Fernández Carlos F. “Retos y perspectivas de los regímenes internacionales y el reto de las políticas públicas.” Ponencia presentada en el I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. 8 de junio de 2006.

Lecours André. When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism. Paper prepared for the conference “Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives.” May 3-4, 2002. Queen’s University.

Local governments and international development co-operation: a European survey on strategies and policies. UN-HABITAT Best Practices Seville Centre for city-to-city co-operation. May 2006.

Manual de Corporaciones locales y Cooperación al Desarrollo. Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo. (FELCODE). Comunidad Autónoma de Extremadura, España, 2005.

Manual de gestión del ciclo del proyecto. Europe Aid. Oficina de Cooperación. Marzo 2001. 45pp.

Memorias del Segundo encuentro de municipalismo en Centroamérica, México y Caribe. Cooperación Municipal al Desarrollo. Del 31 de enero al 3 de febrero de 2000 en Mataró-Cataluña, España.

Memoria de la III Asamblea de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto. SPP. Monterrey, Nuevo León, 26 y 27 de febrero de 1981.

Ortegón Edgar; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.” CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones. Santiago de Chile, julio del 2005. 125pp.

Pisarello Gerardo y Sebastián Tedeschi. Transformar la ciudad en un mundo global Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Agosto, 2005.

Rodríguez Ibarra, Juan Carlos. Del regionalismo abierto a la cooperación descentralizada. Ed. Portal informativo sobre el Mercado Común del Sur, 2001. 3pp.

Rouquayrol Guillemette Leda y Santiago Herrero Villa. Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina. Oficina de Cooperación Europe Aid para América Latina. Consortium AL-INVEST III. 2006. 92pp.

LEYES Y REGLAMENTOS CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. 2000.

Constitución Nacional Argentina.

Constitución Política de la República de Chile.

Constitución de la República Federal de Brasil.

Constitución de la República Italiana.

Constitución Política del estado de Morelos.

Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 26 mai 1994.

Circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises. Ministère de l'intérieur Ministère des affaires étrangères. Direction générale. Secrétariat général des collectivités locales.

Informe Schapira. Resolución del Parlamento Europeo sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235 INI) emitida el 15 de marzo de 2007.

Ley sobre la celebración de Tratados. *(Publicada en el DOF el 2 de febrero de 1992)*

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998 última reforma publicada el 26 de agosto de 2004)

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Reglamento para la gubernatura del estado de Nuevo León.

Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos.

Ley Orgánica Municipal del estado de Nuevo León.

Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République française.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo española.

Reglamento Municipal del Comité de Ciudades Hermanas, Tonalá, Jalisco. Aprobado por el H. Ayuntamiento de Tonalá. 2004-2006. Publicado en la Gaceta Municipal.

Reglamento de las Relaciones entre la Ciudad de Guadalajara y Otras Ciudades del Mundo Bajo el Régimen de Ciudades Hermanas.

Reglamento para la Celebración de Acuerdos Interinstitucionales del Municipio de Querétaro. Publicado en la Gaceta Municipal No. 11, el 10 de mayo de 2004.

Reglamento para el establecimiento de las Relaciones de Hermandad entre el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y Otras Ciudades del Mundo. Aprobado por el H. Ayuntamiento en Sesión Ordinaria No. XL de fecha 14 de Diciembre del 2004. Publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Reglamento de hermanamientos del municipio de Aguascalientes.

Reglamento de Ciudades Hermanas del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. Aprobado en Sesión Ordinaria de Ayuntamiento celebrada el día 10 diez de enero del año 2007 dos mil siete.

Règlement (CE) No 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée.

Reglamento (CE, EURATOM) Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. No 478/2007 de la Comisión de 23 de abril de 2007. Publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 28 de abril de 2007.

Règlement (CE) No. 1659/98. Du Conseil du 17 juillet 1998. Relatif à la coopération décentralisée. Journal Officiel des Communautés Européennes.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Mtra. Dalia Moreno. Directora de Descentralización. INAFED.
18 enero de 2007 y 21 de junio de 2007.

Lic. Juan Carlos Luna. Director General Adjunto de Coordinación Política de la SRE. 12 de marzo de 2007, 18 de abril de 2007 y 13 de junio de 2007.

Lic. Fernando Sosa Betancourt. Director de Tratados III. Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 20 marzo de 2007, 12 julio de 2007 y 11 de agosto de 2007.

Lic. Andrés Barba. Subdirector de Vinculación con Gobiernos locales. 26 julio de 2007.

Lic. Ángel Erick Santiago. Director de Proyectos. AMMAC. 10 de septiembre de 2007.

Lic. Daniela Calderón. Oficina de asuntos internacionales del municipio de Querétaro. 3 de marzo de 2007 y 17 de julio de 2007.

Lic. Sabrina Vargas. Oficina de asuntos internacionales del municipio de Querétaro. 3 de marzo de 2007.

Lic. Ofelia Saavedra. Directora de Relaciones Internacionales de INAFED. 21 junio de 2007.

Dr. Arnulfo Valdivia. Coordinador de asuntos internacionales del estado de México. 23 de julio de 2007.

Lic. Kerstin von Bremen. Fundación Konrad Adenauer. 12 de marzo de 2007.

Dr. Leonardo Díaz Abraham. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Campeche. 27 de julio de 2007 y 3 de agosto de 2007.

Dr. Carlos Miranda. Encargado de proyectos de cooperación en México. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 2008.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Acuerdos de hermanamiento modelo escrito.

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/modelohermanamiento.pdf>

Acuerdos de hermanamiento. Guía para gobiernos locales de México. Dirección General de Coordinación Política. Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales.

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf> Consultado el 7 de agosto de 2006

Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (en línea) <http://www.agci.cl/>. Consultado el 11 de diciembre de 2006.

Agencia Española de Cooperación Internacional

<http://www.aeci.es/>

Alburquerque Francisco. Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

http://www.ieg.csic.es/CV/docs/Falburquerque-Coquimbo_Masregion.pdf Consultado el 31 de octubre de 2006.

_____, El enfoque del desarrollo local y la cooperación descentralizada para el desarrollo. en: http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bi/Alburquerque_Guion.pdf Consultado el 21 de noviembre de 2006

Aldecoa Luzarraga, Francisco. Las relaciones exteriores de las regiones en la sociedad internacional de la globalización: la paradiplomacia.

<http://www.pontisweb.com/Articulo%20Francisco%20Aldecoa.pdf> Consultado el 18 de octubre de 2006.

Arellano Gault David. Agenda de la Reforma Municipal (segunda fase) cuadernos de debate el municipio y las políticas sociales. CIDE.

<http://www.municipio.org.mx/david%20arellano.pdf> Consulado el 03 de noviembre de 2006.

Asociación de Municipios de México A C. <http://www.ammac.org.mx/>

Azcueta Michael. La cooperación descentralizada y los actores locales conferencia Unión Europea-América Latina, Valparaíso, Chile, 22-24 de marzo 2004.

<http://www.conferenciaurbal.cl/pdf/azcueta%20F.pdf> Consultado el 1 de noviembre de 2006

Bencheikh, Ilf-Eddine. La coopération décentralisée à la croisée des logiques d'influence. septembre 2006. <http://www.cites-unies-france.org>

Benessaieh, Afef (2004) “¿Civilizando la sociedad civil? La cooperación internacional en Chiapas durante los años noventa”. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 33-51. en: <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Benessaieh.pdf>

Boletín de asuntos internacionales para gobiernos locales. No. 1 Julio 2006 Dirección General De Coordinación Política. S.R.E.
<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/images/default.htm> Consultado el 25 de agosto de 2006.

Boletín del Observatorio UE-AL Septiembre 2005. N° 1
www.observ-ocd.org/

Boletín del Observatorio UE-AL Enero 2006. N° 2
www.observ-ocd.org/

Boletín del Observatorio UE-AL Mayo 2006, N° 3
www.observ-ocd.org/

Boletín del Observatorio UE-AL Julio 2006. N° 4
www.observ-ocd.org/

Caballeros Otero Rómulo. URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada. www.observ-ocd.org/

Cabrero Mendoza, Enrique. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México.
<http://www.municipio.org.mx/Agendam1.pdf> Consultado el 06 de noviembre de 2006.

Canzanelli Giancarlo y Giordano Dichter. Local Economic Development, Human Development, and Decent Work. Working Papers. Paper 2: Best practices and trends.
<http://www.ilo.org/public/english/universitas/download/publi/paper2.pdf> Consultado el 19 de noviembre de 2006.

Cardarello Antonio y Jorge Rodríguez. Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada. www.observ-ocd.org/

Catálogo de programas federales para gobiernos locales
<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/Linea/Catprogfed.pdf> Consultado el 12 de noviembre de 2006.

Centro de Documentación del Programa URB-AL.
<http://www.centrourbal.com>

CIDEAL. Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo.
<http://www.cideal.org/>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Declaración final del Congreso Fundador. “Ciudades, gobiernos locales: el futuro del desarrollo.” Paris, 5 de mayo de 2004. <http://www.flacma.org/cglu/decparis.pdf>

Ciudades Limpias se Internacionaliza (*Clean Cities Goes International*)
http://www.eere.energy.gov/cleancities/pdfs/CC_Goes_Intl_spanish.pdf

Cités Unies France. <http://www.cites-unies-france.org> Consultado el 19 de noviembre de 2006.

Cités Unies France. Les actions internationales des villes en matière économique.
<http://www.cites-unies-france.org>

Cités Unies France. La coopération décentralisée en Amérique latine.
<http://www.cites-unies-france.org>

Cités Unies France. Les jumelages triangulaires. Septembre 2000.
<http://www.cites-unies-france.org>

Cités Unies France. Etat des lieux des projets jeunesse de Coopération Décentralisée.
<http://www.cites-unies-france.org>

Cités Unies France. L’approche juridique de l’anthropologie des réseaux ou la coopération Internationale : Un développement rhizomique. <http://www.cites-unies-france.org>

Colloque la coopération décentralisée change-t-elle de sens – draft de la contribution du CIEDEL. *La Coopération Décentralisée : Aide, Solidarité, Appui, Ou Co-Operation? Leçons de L’analyse des Pratiques.* <http://www.cites-unies-france.org>

Comisión Europea. Evaluación global de las acciones financiadas por la Comunidad en el marco del reglamento relativo a la cooperación descentralizada. Bruselas, 2003. <http://www.observ-ocd.org/>

Ciudad Política. Ciudades Hermanas
http://www.ciudadpolitica.com/modules/newbb/viewtopic.php?viewmode=flat&order=ASC&topic_id=1106&forum=44&move=prev Consultado el 25 de noviembre de 2006.

Congreso fundador de la organización mundial “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”
<http://portal.unesco.org/> Consultado el 25 de noviembre de 2006.

VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Desarrollo urbano y territorial: Construir ciudad y ciudadanía con equidad del 12 al 16 de noviembre de 2006.
<http://www.uimunicipalistas.org/>

Comisión Europea. Guía del Programa URB-AL. Segunda Fase. EuropeAid - Oficina de Cooperación Dirección América Latina. en línea: www.urb-al.com

Congrès fondateur de l'organisation mondiale. Cités et Gouvernements Locaux Units. en línea: <http://www.congres-fmceu-iula.paris.fr/index.htm>

Coopération décentralisée et intercommunalités. Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, (CNCD), Paris, 2004.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Intercommunalites.pdf> Consultado el 19 de noviembre de 2006.

Cooperación descentralizada perspectiva de Argentina

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/cooperacion_desc.php?menu_id=17753 Consultado el 20 de noviembre de 2006.

Cooperación Descentralizada. Estudios intermón oxfam 16 (ii) noviembre 2005. Departamento de Campañas y estudios. Alberto Aguilera, 15. 28015 Madrid

http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2944/0_2944_171105_Cooperacion_descentralizada.pdf Consultado el 21 de noviembre de 2006

Consultoría Latinoamericana PONTIS Internacional.

<http://www.pontisweb.com/> Consultado el 18 de octubre de 2006

XVIII Convención Nacional de Ciudades Hermanas. México – Estados Unidos Tijuana 2007. en línea: <http://www.tijuana.gob.mx/Dependencias/Drp/CiudadesHermanas/> Consultado el 25 de noviembre de 2006.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social Copenhague, 1995.

<http://www.un.org/spanish/esa/socdev/> Consultado el 22 de agosto de 2006.

Decreto de promulgación de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales; adoptado en la ciudad de Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/tratint/tds2.pdf>

Declaración Final del I Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales

<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno/foroiberoamericano.pdf>

Declaración de Lisboa. Lisboa, Portugal, 27 y 28 de Julio de 1998.

<http://www.clad.org.ve/declara.html>

Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000.

Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. 21 de abril de 2004.

<http://www.flacma.org/flacma/decsantacruz.pdf> Consultado el 05 de noviembre de 2006.

Declaración de Lisboa. Lisboa, Portugal, 27 y 28 de Julio de 1998.

<http://www.clad.org.ve/declara.html> Consultado el 17 de octubre de 2006.

Duarte Villa Rafael y Ana Paula Baltasar Tostes. Democracia cosmopolita *versus* política internacional. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. no.66 São Paulo 2006.

<http://www.scielo.br/pdf/ln/n66/29085.pdf>

Du jumelage à la coopération décentralisée. en línea <http://www.cites-unies-france.org>. Consultado el 20 de diciembre de 2006.

El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales

<http://www.cooperaregion.org.pe/descargas/documentos/cooperacion%20descentralizada%207.pdf> Consultado el 21 de noviembre de 2006

Eurosur .

<http://www.eurosur.org/>

Encuentro Latinoamericano Retos del Desarrollo Local: Estrategias, Escenarios, Perspectivas. 19, 20 y 21 de septiembre, Cuenca – Ecuador

http://www.cebem.org/boletines/bol_cebem/2005/bol_4_08/encuentro_ecuador.pdf

Consultado el 3 de noviembre de 2006.

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. en línea: <http://www.flacma.org/>

Ferrari Wolfenson, Gustavo. La necesidad de optimizar la cooperación internacional: algunas experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Foro desde lo local en Aguascalientes

<http://www.forodesdelocal.gob.mx/wb2/> Consultado el 08 de noviembre de 2006.

Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales

<http://www.foroiberoamericanolocal.org/pages/programas.htm> Consultado el 08 de noviembre de 2006.

Formatos para prorrogar Acuerdos ya existentes. Secretaría de Relaciones Exteriores.

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/prorroga.pdf>

Freres Christian. (Consultor en Madrid). El apoyo de la cooperación europea a la descentralización y el desarrollo local en América Latina. Algunas reflexiones.

http://www.cebem.org/libro_descentralizacion/2010_Cristian_Freres.pdf Consultado el 31 de octubre de 2007.

Fundraising. Una guía para municipios.

<http://www.fundraising.org.pe/site.php?id=04cd> Consultado el 20 de febrero de 2007.

Gestión estratégica de la sostenibilidad en el ámbito local: La agenda 21 local. Revista Galega de Economía, diciembre, año/vol. 11, número 002. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela España.

Red ALyC Hemeroteca Científica en Línea en Ciencias Sociales.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/391/39111209.pdf>. Consultado el 28 de octubre de 2006.

Gilly, J.P; Perrat, J., Université de Pau et des Pays de l'Adour. *Développement local et coopération décentralisée. Entre gouvernance locale et régulation globale*. Colloque Economie Méditerranée. Monde Arabe, Sousse 20-21 septembre 2002.

<http://www.univ-pau.fr/RECHERCHE/GDRI-EMMA/activites/Coll-om/423/Gilly-Perrat.pdf> Consultado el 19 de noviembre de 2006.

Guía del Programa URB-AL Segunda fase.

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/urbal/program/guide_mep_es.pdf Consultado el 08 de noviembre de 2006.

Guía sobre Cooperación Descentralizada. Confederación de Fondos y Solidaridad. Madrid. p.28

<http://www.confederacionfondos.org/> Consultado el 3 de abril de 2007.

Guía para elaborar una Monografía

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/monografia.pdf>

Guía para Gobiernos Locales.

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/guiagoblocales.pdf>

History of Sister Cities International.

en línea: <http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/history>

Husson Bernard. La coopération décentralisée pour le développement: Un facteur de crédibilisation des collectivités du sud? <http://www.cites-unies-france.org>

Internet et les jumelages. Journées d'information et d'échange 23 et 24 juin 1999. Paris. Programme DG X – Aide aux jumelages.

<http://www.cites-unies-france.org>

Ianni Vanna. La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multiattoriale. L'esperienza delle Autonomie locali italiane.

http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/Ianni_Meccanismi_ITA.pdf

Ibáñez, Joseph. El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. (2000).

<http://www.reei.org/reei1/Ibanezag.reei.PDF> Consultado el 08 de noviembre de 2006.

Informe Schapira.

<http://www.pierre-schapira.fr>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
<http://www.inafed.gob.mx>

Les actions de sensibilisation des collectivités locales. septembre 1999.
<http://www.cites-unies-france.org>

L'organisation locale de la coopération décentralisée. Fiche technique.
<http://www.cites-unies-france.org>

L'intervention des collectivités territoriales françaises à l'international.
<http://www.cites-unies-france.org>

Ministère des affaires étrangères. Délégation à l'action extérieure des collectivités locales. La coopération internationale des collectivités locales de l'Union Européenne. Paris, septembre 2001. <http://www.cites-unies-france.org>

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0083+0+DOC+XML+V0//ES>

La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional. Documento del 1º Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
http://www.iigc.org/documentos/?p=2_0038

Lechner, Norbert. Los desafíos de gobernabilidad en una sociedad global. Estado, derecho y gobierno en la sociedad global. FLACSO, México, 16 de noviembre 1999.
<http://www.desarrollohumano.cl/extencion/global.pdf> Consultado el 21 de noviembre de 2006.

Les jumelages triangulaires. Cités Unies France. septembre 2000.
en línea : www.cites-unies-france.org

Manual de cooperación descentralizada al desarrollo.
<http://www.eurosur.org/>

Manual para el desarrollo de ciudades digitales en Iberoamérica.
<http://www.iberomunicipios.org/>

Manual para el desarrollo de ciudades digitales en Iberoamérica
<http://www.iberomunicipios.org/home/manual/> Consultado el 31 de octubre de 2006.

Messner Dirk. La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. Revista Nueva Sociedad 163. en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2797_1.pdf

México y la cooperación internacional. Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.un.org.mx/organismos/snu2110.html> Consultado el 19 de noviembre de 2006.

Miryam Colacrai, Graciela Zubelzú. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional.

<http://www.cari1.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf> Consultado el 31 de octubre de 2006.

Modelo de Carta Intención de hermanamiento.

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/modelointencion.pdf>

Molina, Franklin. El Estado en la frontera de la globalización cambios y perspectivas. Revista Venezolana de análisis de coyuntura, 2001, vol. VII. No. I, enero-julio, p. 11-33.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/364/36470102.pdf> Consultado el 20 de noviembre de 2006.

Moraga Maria Eugenia, Jefa del Departamento de Coordinación de AGCI. Documento de trabajo: La Cooperación Internacional su evolución y proyecciones. Agencia de Cooperación Internacional de Chile. <http://www.agci.cl/>. Consultado el 11 de diciembre de 2006.

Municipio de Querétaro. Seminario de Cooperación Internacional para el combate a la pobreza.

http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=825&Itemid=2

Nuevas fórmulas para ayudar a los países en desarrollo. La FAO e Italia firman un programa de cooperación descentralizada. 7 de enero de 2003, Roma.

<http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/12740-es.html>

Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

www.observ-ocd.org/

Observatori de Política Exterior Europea. Working Paper n. 3 Octubre. 2001.

http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp032001.html

Prado Lallande, Juan Pablo. La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales.

<http://www.uimunicipalistas.org/documentos/20051230101740.pdf> Consultado el 02 noviembre de 2006.

Prats, Joan. La globalización transforma las ciudades, las regiones y su gobernación.

<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14325&art=14344>

Primera Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) Unión Europea-América Latina. Montevideo, 28, 29 y 30 de marzo de 2006. www.observ-ocd.org/

Primer Foro Iberoamericano de gobiernos locales. Montevideo 26 y 27 de octubre de 2006.

<http://www.foroiberoamericanolocal.org/pages/presentacion.htm>

Primer Foro Nacional Sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. 8 y 9 de junio de 2006. S.R.E en línea: <http://portal.sre.gob.mx>

Ramos García José María. Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-EUA. Revista Espiral, septiembre-diciembre, vol. 9, número 25. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp.107-140. Red AL y C Hemeroteca Científica en Línea en Ciencias Sociales.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/138/13802504.pdf> Consultado el 28 de octubre de 2007.

Red de Gobiernos Regionales para el desarrollo sostenible. Colaboración de los gobiernos regionales con los gobiernos locales para trabajar por un desarrollo sostenible. (Propuesta presentada para su discusión) 25 de marzo de 2004. http://www.nrg4sd.net/Download/Resources/Discussion_SD-ES.pdf Consultado el 3 de noviembre de 2006.

Red de Información Municipal/Centro de Servicios Municipales. Gobiernos Municipales en el Mundo/ Local Governments in the World.

<http://www.unam.mx/cesem/munmun.htm> Consultado el 11 de noviembre de 2006.

Revista de la Cooperación Internacional. *Órgano oficial de la Alianza Cooperativa Internacional*. Vol. 37 No.1 año 2004.

<http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/cayapa/vol4num8/revistas4-8-1.pdf>

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Hábitat II. Estambul, 3 a 14 de junio de 1996.

<http://www.unhabitat.org> Consultado el 22 de agosto de 2007.

Seminario Cooperación Internacional para el Desarrollo Municipal

<http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/pdf/programaconammsre.pdf>

Sonntag R. Heinz y Nelly Arenas. Lo Global, Lo Local, Lo Híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza. UNESCO, Francia, 1995.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001119/111974so.pdf>

Statut-type. Comité de jumelage.

<http://www.cites-unies-france.org>

Stocchiero Andrea. La cooperazione decentrata delle regioni italiane e i partenariati internazionali per lo sviluppo locale. Ricercatore Cooperazione Internazionale-CeSPI. http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_4=2000.pdf Consultado el 17 de julio de 2007.

Unión Iberoamericana de Municipalistas Revista Vox localis
<http://www.uimunicipalistas.org/voxlocalis/num1/index.htm>

U.S./Mexico Sister Cities Association, Inc. Guidelines for establishing a new Sister City.
<http://www.usmsca.org/affiliations/newcityguidelines.pdf>

URB-AL Development
<http://www.urbaldevelopment.com/> Consultado el 20 de enero 2007.

Valderrama, Mariano (Editor) Las Relaciones de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas.
<http://www.rimisp.cl/getdoc.php?docid=2512> Consultado el 19 de septiembre de 2007.

Valderrama, Mariano. El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Cooperación descentralizada Documento de trabajo N° 1. 4 de noviembre de 2003.
<http://www.cooperaregion.org.pe/descargas/documentos/Boletin%204%20final.pdf>
Consultado el 21 de noviembre de 2007.

Ziccardi Alicia y María Julia Reyna. Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada. www.observ-oed.org/

ANEXO I Modelo de Acuerdo de Hermanamiento



SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

ACUERDO DE HERMANAMIENTO

Modelo escrito

SRE

Dirección General de Coordinación Política
VINCULACIÓN CON GOBIERNOS LOCALES

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:

ARTICULO I
Objetivo

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

*[Señalar el nombre oficial de las Partes que se hermanan y definir con precisión el objetivo.]**

** Los comentarios o descripciones se presentan en cursiva y entre paréntesis*

ARTICULO 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:

[Las Partes determinan de común acuerdo las áreas a las que se encaminarán las acciones de cooperación y describirán el contenido general de cada una en el ámbito de sus atribuciones, p.e.]

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

ARTICULO 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:

[Se describen las modalidades bajo las cuales las Partes llevarán a cabo actividades relacionadas con el objetivo del presente Acuerdo, p.e.]

- 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;
- f) 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
- j) Cualquier otra modalidad que las Partes convengan.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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:

- a) Objetivos y actividades a desarrollar;
- b) Calendario de trabajo;
- c) Perfil, número y estadía del personal asignado;
- d) Responsabilidad de cada Parte;
- e) Asignación de recursos humanos, materiales y financieros;
- f) Mecanismo de evaluación; y
- g) 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 (60) días siguientes a la fecha de firma del presente Acuerdo.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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:

- a) Adoptar las decisiones necesarias, a fin de cumplir con los objetivos del presente Acuerdo;
- b) Identificar las áreas de interés común para elaborar y formular los proyectos específicos de cooperación;
- c) Orientar, organizar y formular las recomendaciones pertinentes para la ejecución de las actividades del presente Acuerdo;
- d) Recibir, revisar y aprobar en su caso los informes sobre avances de las áreas de cooperación del presente Acuerdo; y
- e) Cualquier otra función que las Partes convengan.

ARTICULO 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.

ARTICULO IX

Información, material y equipo protegido

[Si dentro del objetivo del Acuerdo se identifica información, material o equipo que necesite de un resguardo para la protección de su contenido, se sugiere establecer un artículo con la redacción siguiente.]

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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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

regirán por la legislación nacional aplicable en la materia, así como por las Convenciones internacionales que sean vinculantes para ambas Partes.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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) _____ **DE**
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

POR (ciudad o estado) _____ **DE**
_____ [País]

Nombre
[Cargo]

Nombre
[Cargo]

ANEXO II Lista Oficial de Acuerdos de Hermanamiento mexicanos

RELACION DE ACUERDOS DE HERMANAMIENTO LISTA OFICIAL DE CONSULTORIA JURIDICA DE LA SRE. (MARZO 2007)

1. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Toluca, Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Urawa, Japón, firmado **el 2 de octubre de 1979.**
2. Acuerdo Conjunto para el Hermanamiento de las ciudades de Córdoba, Veracruz, México y Córdoba, España, firmado **el 3 de julio de 1980.**
3. Acuerdo de Hermanamiento del H. Cabildo del Ayuntamiento de Zapopan y la ciudad de Mason, República de Corea del Sur, firmado en la ciudad de Zapopan, Jalisco, **el 27 de mayo de 1987.**
4. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tlahualillo, estado de Durango de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, Estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Tlahualillo, Durango, **el 25 de noviembre de 1987.**
5. Convenio de Hermandad entre el Ayuntamiento de Benito Juárez estado de Quintana Roo y la Ciudad de Mar de Plata, firmado en la Ciudad de Mar de Plata **el 2 de diciembre de 1987.**
6. Acuerdo de Hermandad Estatal entre el Estado de Maryland de los Estados Unidos de América y el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Annapolis, **el 12 de octubre de 1993.**
7. Carta compromiso de las ciudades hermanas de San Luis Potosí y Guadalupe Zacatecas, la Antigua Guatemala, Azusa, California y la ciudad de Zacatecas, firmado en la ciudad de Zacatecas, **el 30 de mayo de 1994.**
8. Acta de Hermanamiento entre las ciudades de Xalapa-México y Ambato Ecuador, firmado en la ciudad de Ambato , **el 27 de septiembre de 1994.**
9. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Zapopan, Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Saginaw, estado de Michigan, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Zapopan, Jalisco, **el 7 de diciembre de 1994.**
10. Convenio de Hermanamiento entre la Provincia de Manitoba, Canadá y el estado de Jalisco, México, firmado en la ciudad de Guadalajara, **el 7 de febrero de 1995.**
11. Acuerdo de Hermandad entre el estado de Missouri, de los Estados Unidos de América y el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Guadalajara, **el 17 de julio de 1995.**

12. Convenio de Hermandad entre el estado de Jalisco de la República de México y el estado de Idaho, Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Guadalajara Jalisco, México, el **26 de febrero de 1996**.

13. Acuerdo de Amistad y Colaboración entre el estado de Coahuila, México y el estado de Colorado, Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Denver, Colorado, E.U.A., el **18 de abril de 1996**.

14. Acuerdo de Hermandad que celebran la Provincia de Kyonggi República de Corea y el estado libre y soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, el **13 de mayo de 1996**.

15. Acuerdo para el establecimiento de una relación de estados hermanos entre el estado de Jalisco y el estado de Washington, firmado en la ciudad de Olimpia, Washington, el **1º de julio de 1996**.

16. Acta Protocolo de Hermanamiento entre la ciudad de Santiago de Querétaro, Qro., República de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Shijiazhuang, Provincia de Hebei, China, firmada en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, República de los Estados Unidos Mexicanos en octubre de 1996, a través de la cual se formaliza el Convenio para el Establecimiento de Relaciones de Cooperación y Amistad entre la ciudad de Santiago de Querétaro, Qro., República de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Shijiazhuang, Provincia de Hebei, China, firmado en la ciudad de Santiago de Querétaro, el **28 de octubre de 1996**.

17. Convenio de Hermanamiento entre el Municipio de Niquero provincia de Granma, Cuba y el municipio de Tuxpan del estado de Veracruz, México, firmado en la ciudad de Ciudad de Niquero, el **30 de noviembre de 1996**.

18. Hermanamiento de los estados de Anzoátegui, Venezuela y Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Lecherías, Estado de Anzoátegui, el **29 de enero de 1997**.

19. Convenio de Hermanamiento entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Corea, firmado en la ciudad de Changwon, Corea, el **10 de marzo de 1997**.

20. Declaración de Hermanamiento entre el estado libre y soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Quinta Región de Valparaiso, República de Chile, firmado en la ciudad de Valparaiso, Chile, el **15 de abril de 1997. (D)**

21. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Querétaro, Querétaro de los Estados Unidos Mexicanos y el Condado de Kern, California de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Querétaro, Querétaro, México, el **22 de abril de 1997**.

22. Acuerdo de Fortalecimiento del Convenio de Hermandad entre el estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Prefectura de Saitama, Japón, en la ciudad de Toluca de Lerdo, México, el **5 de junio de 1997**.
23. Convenio de Hermanamiento entre la provincia de Manitoba, Canadá y el Estado de Jalisco, México, firmado en la ciudad de México, el **13 de enero de 1998**.
24. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Isla Mujeres Quintana Roo y el Municipio de La Habana Vieja, ciudad de La Habana, firmado en la ciudad de La Habana, el **15 de julio de 1998**.
25. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Sabinas, **Coahuila**, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Eagle Pass, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Sabinas, Coahuila, el **28 de julio de 2001**.
26. Acuerdo de Hermanamiento entre las ciudades de **Cuautla, Jalisco**, de los Estados Unidos Mexicanos y Renton, Washington, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Renton, Washington, el **17 de agosto de 2001**.
27. Convenio de Hermanamiento entre la ciudad de Fort Worth, Texas, de los Estados Unidos de América y el Ayuntamiento de Toluca, México, de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en Toluca, México, el **20 de agosto de 1998**.
28. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Guadalajara del estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de El Paso del estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en el **8 de septiembre de 1998**.
29. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de El Paso del estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, el **18 de septiembre de 1998**.
30. Convenio del Establecimiento de Relaciones de Amistad entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y Shanghai de la República Popular de China, firmado el **18 de noviembre de 1998**.
31. Acuerdo de Hermandad entre la ciudad de Mexicali, Baja California, México y la ciudad de Kumi, Kyongsangbukdo, Corea, firmado en la ciudad de Mexicali, Baja California, el **19 de noviembre de 1998**.
32. Acuerdo de Hermanamiento de la ciudad de Cuernavaca, Morelos y la ciudad de Tagaytay de la República de Filipinas, firmado en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, el **28 de enero de 1999**.

33. Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito República del Ecuador, **firmado en la Ciudad de México, el 11 de febrero de 1999.**
34. Acuerdo de Hermanamiento entre las ciudades de La Habana Vieja, en Cuba y de Guanajuato, Guanajuato, México, firmado en la ciudad de La Habana, Cuba, el **10 de junio de 1999.**
35. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Etzatlán, Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Cienfuegos, Provincia de Cienfuegos, de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Cienfuegos, Provincia de Cienfuegos, República de Cuba, el **22 de junio de 1999.**
36. Protocolo de Entendimiento y Amistad para una Relación de Hermandad entre el estado de Jalisco, México y la Provincia de Alberta Canadá, firmado en la ciudad de Calgary, Alberta, el **25 de junio de 1999.**
37. Hermanamiento entre el Municipio de Cuautitlán Izcalli, estado de México y el Municipio Diez de Octubre ciudad de La Habana, firmado en la ciudad de La Habana, el **15 de julio de 1999.**
38. Hermanamiento entre la ciudad de La Habana, Cuba y la ciudad de Veracruz, estado de Veracruz, México, firmado en la ciudad de La Habana, el **6 de agosto de 1999.**
39. Acuerdo de Establecimiento de Relación de Hermanamiento entre la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México y la ciudad de Mc Allen, Texas, Estados Unidos de América, firmado el **10 de septiembre de 1999.**
40. Convenio de Hermanamiento entre la ciudad de Belén, Palestina y la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, firmado en la ciudad de Belén, Palestina, el **27 de septiembre de 1999.**
41. Convenio de Hermanamiento entre el estado de Colima, Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Chungchongbuk-Do, República de Corea, firmado en la ciudad de Colima, Colima, Estados Unidos Mexicanos, el **15 de noviembre de 1999.**
42. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Morelia, Michoacán de los Estados Unidos Mexicanos y La Habana Vieja, ciudad de La Habana, República Popular de Cuba, firmado en la ciudad de la Vieja Habana, el **19 de noviembre de 1999.**
43. Acuerdo de Hermanamiento entre el Ayuntamiento de Metepec, Estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos y el Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada, de la Comunidad de Madrid, del Reino de España, firmado en Villanueva de la Cañada, el **24 de noviembre de 1999.**

44. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Seguin, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, el **25 de noviembre de 1999**.
45. Hermanamiento entre la ciudad de Veracruz, estado de Veracruz, México y el Puerto de el Callao, Perú, dado en la Heroica ciudad de Veracruz, el **29 de noviembre de 1999**.
46. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Winnipeg, Canadá, firmado en la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, el **9 de diciembre de 1999**.
47. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Pedro Garza García, Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Plano, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Plano, Texas el **12 de enero de 2000**.
48. Protocolo de Ratificación del Hermanamiento entre el Municipio de Calkini, Campeche, México y la Municipalidad de Colón, Matanzas, Cuba, hecho en la ciudad de Calkini, Campeche, el **28 de enero de 2000**.
49. Acuerdo de Hermandad entre el Municipio de Huixquilucan, estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Alajulea de la República de Costa Rica, firmado en el Municipio de Huixquilucan, estado de México, el **31 de enero 2000**.
50. Acuerdo de ratificación de Hermanamiento entre la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Bello Antioquia, Colombia, firmado en la ciudad de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, el **2 de febrero de 2000**.
51. Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre la ciudad de Irapuato, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de McAllen, Texas, de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Irapuato, Guanajuato, el **16 de marzo de 2000**.
52. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Veracruz, estado de Veracruz, México y la ciudad de Pharr, Texas, firmado en la ciudad de Veracruz, el **3 de abril de 2000**.
53. Convenio de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad del Cantón Central de San José de Costa Rica, firmado en la ciudad de México, el **7 de abril de 2000**.
54. Acta de Cooperación para el Hermanamiento de las ciudades de Cancún (México) y Mar de Plata (Argentina), firmado en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, el **10 de mayo de 2000**.
55. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Cancún, Municipio de Juárez, estado de Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Mar de Plata, Municipio General de Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, de la República Argentina, firmado en Cancún, el **10 de mayo de 2000**.

56. Convenio de Hermanamiento y Establecimiento de un Mecanismo de Cooperación Internacional entre la ciudad de La Habana, Cuba y la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, México, firmado en la ciudad de San Miguel Allende, Guanajuato, México, el **30 de mayo de 2000.**

57. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Guadalupe, Estado de Nuevo León de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, Estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Guadalupe, Nuevo León, el **1° de junio de 2000.**

58. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Monterrey, Nuevo León, Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Surabaya, República de Indonesia, firmado en el **19 de junio de 2000 en la ciudad de Monterrey y el 8 de febrero de 2001 en la ciudad de Surabaya.**

59. Carta de Intención y de Amistad entre la República de Chile y el Gobierno del estado de Tlaxcala, firmado en la ciudad de Tlaxcala, México, el **20 de junio de 2000. (ND)**

60. Convenio Básico de Principio para Intercambio entre el Gobierno Provincial de Kyongsangam-Do, República de Corea y el Gobierno del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos, firmado el **4 de julio de 2000.**

61. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Apan, Hidalgo de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Matanzas, de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Matanzas, Cuba, el **18 de agosto de 2000.**

62. Acuerdo de Hermanamiento entre el estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de La Habana de la República de Cuba, firmado en la ciudad de La Habana, Cuba, el **20 de agosto de 2000.**

63. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Hidalgo, Nuevo León, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Goliad, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Goliad, Texas, el **24 de agosto de 2000.**

64. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Comonfort, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Cleburne, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Comonfort, Guanajuato, el **30 de septiembre de 2000.**

65. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Altamira, Tamaulipas, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Altamira Puerto Plata de la República Dominicana, firmado en la ciudad de Altamira, Puerto Plata, República Dominicana, el **28 de octubre de 2000.**

66. Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre la ciudad de Marinao, la Habana, de la República de Cuba y la ciudad de Irapuato, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Irapuato, Guanajuato, el **13 de diciembre de 2000.**

67. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Zacatecas, Zacatecas de los Estados Unidos Mexicanos y La Habana Vieja, ciudad de La Habana de la República de Cuba, firmado en la ciudad de La Habana Vieja, República de Cuba, el **12 de febrero de 2001**.
68. Acuerdo de Hermanamiento entre las ciudades de Jelenia Gorá (Polonia) y Tequila (México), firmado en la ciudad de Jelenia Gorá, el **17 de marzo de 2001**.
69. Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre las ciudades de Piedras Negras, Coahuila, de los Estados Unidos Mexicanos y Eagle Pass, Texas de los Estados Unidos de América, firmado el **23 de marzo de 2001**.
70. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Puebla de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Fitero del Reino de España, firmado en la Ciudad de Fitero, Navarra, España, el **23 de abril de 2001**.
71. Convenio de Hermanamiento entre la Municipalidad de Puyehue, Provincia de Osorno, Chile y el Ayuntamiento de Tecámac, estado de México, firmado en el Municipio de Tecámac, Estado de México, el **3 de mayo de 2001. (ND)**
72. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tototlán, Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Baldwin Park, California, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Tototlán, Jalisco, el **25 de mayo de 2001**.
73. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Jalisco, del estado de Nayarit, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Taos, del Estado de Nuevo México de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Taos, el **20 de julio de 2001**.
74. Declaratoria de Hermanamiento entre las ciudades de Wonsan, Provincia de Kangwon de la República Popular Democrática de Corea y Puebla de Zaragoza, estado de Puebla de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Wosan, Provincia de Kangwon de la República Popular Democrática de Corea el día **1º de agosto de 2001**.
75. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Apan, Hidalgo, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Matanzas de la República de Cuba, firmado en Matanzas, Cuba el **18 de agosto del 2001**.
76. Acuerdo de Hermandad entre el Municipio de Nicolás Romero, estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de Belén, Provincia de Heredia, de la República de Costa Rica, firmado en la ciudad de Belén, **9 de octubre de 2001**.
77. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Laredo, Texas, el **17 de noviembre de 2001**.
78. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Barra de Navidad, Municipalidad de Cihuatlán, estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Vigan,

Provincia de Ilocos Sur, República de Filipinas, firmado en la ciudad de Barra de Navidad, Municipalidad de Cihuatlan, estado de Jalisco, México, el **21 de noviembre de 2001**.

79. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Ixtapan de la Sal, estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Guantánamo, de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Guantánamo, República de Cuba, el **2 de diciembre de 2001**.

80. Acuerdo de Hermanamiento entre el estado de Baja California de los Estados Unidos Mexicanos y el estado de California de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de México, el **3 de diciembre de 2001**.

81. Proclamación del Hermanamiento Oficial de las ciudades de Córdoba, Veracruz, México y Baton Rouge, Louisiana, Estados Unidos de América, firmado el **28 de enero de 2002**.

82. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Miguel Alemán, Tamaulipas, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Cuero, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Miguel Alemán, Tamaulipas, el **15 de marzo de 2002**.

83. Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre las ciudades de Piedras Negras, Coahuila y Sandy City, Utah, firmado en la ciudad de Sandy City, Utah y Piedras Negras, Coahuila el **16 de marzo de 2002**.

84. Convenio de Hermanamiento entre las Ciudades de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco y Antigua Guatemala, Departamento de Sacatepequez, Guatemala, firmado en el Tlaquepaque, Jalisco el **2 de mayo de 2002**.

85. Memorándum de Entendimiento entre la ciudad de Guadalajara y la ciudad de Xiamen para el Fortalecimiento de las Relaciones de Amistad, firmado en la ciudad de Xiamen, China, el **23 de mayo de 2002**.

86. Convenio del Establecimiento de Relaciones de Amistad entre la Provincia de Guangdong de la República Popular China y el estado de México de los Estados Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Guangzhou, el **3 de junio de 2002**.

87. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Mier, Tamaulipas, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Roma, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Roma, Texas, Estados Unidos de América, el **4 de julio de 2002**.

88. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Río Grande, Zacatecas, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Colton, California, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Río Grande Zacatecas, el **5 de julio de 2002**.

89. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tula de Allende, Hidalgo de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Benicia, California de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Benicia, California, el **5 de julio de 2002**.

90. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tequila (Jalisco) de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Martel (Lot) de la República Francesa, firmado en la ciudad de Martel, Francia, el **14 de julio de 2002**.

91. Acuerdo de Hermanamiento entre las ciudades de Tizapán el Alto, Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y Nampa, Idaho, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Boise, Idaho, el **15 de agosto de 2002**.

92. Acta Protocolaria para el Establecimiento de Relaciones de Hermanamiento entre la ciudad de Yeosu, estado de Jeollana-do de la República de Corea y la ciudad de Santiago de Querétaro, Municipio y estado de Querétaro de los Unidos Mexicanos, firmado en la ciudad de Santiago de Querétaro, Municipio de Querétaro de los Estados Unidos Mexicanos el **3 de septiembre de 2002**.

93. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tenango de Arista, Tenango del Valle, de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad Distrital de Huanchaco de la República del Perú, firmado en la ciudad de Tenango de Arista, Tenango del Valle, Estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos, el **23 de septiembre de 2002**.

94. Protocolo de Hermanamiento de los Municipios de la Serena Chile y la ciudad de Tlanepantla de Baz, México, firmado en la ciudad de la Serena Chile, el **23 de octubre de 2002**. (ND)

95. Convenio celebrado en el Plan para una Cooperación Favorable entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Gyeongnam de la República de Corea, firmado en la ciudad de Changwon, Gyeongsngnam-Do-República de Corea, el **7 de noviembre de 2002**.

96. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de El Paso, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de El Paso, Texas, el **9 de diciembre de 2002**.

97. Declaración de Reafirmamiento de Ciudades Hermanas entre Uruapan, Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos y Culver City, California, de los Estados Unidos de América, firmada en las ciudades de Uruapan y Culver City, el **24 de febrero de 2003**.

98. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de acuña, Coahuila de los Estados Unidos mexicanos y la Ciudad de Río, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la Presa Internacional La Amistad, el **2 de abril de 2003**.

99. Protocolo de Hermanamiento entre la ciudad de Lerma de Villada, estado de México, de los Estados Unidos Mexicanos y la Villa de Lerma, Provincia de Burgos, Comunidad de Castilla y León Reino de España, firmado en la ciudad de Lerma, Provincia de Burgos, el **9 de de abril de 2003**.

100. Acuerdo para Establecer una Relación de Hermandad entre la ciudad de Tampico, Tamaulipas de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Houston, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Tampico, el **25 de abril de 2003**.

101. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Playas de Rosarito, Baja California, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Huntington Park, California, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de de Playas de Rosarito, el **14 de mayo de 2003**.

102. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad Típica de Metepec, estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de La Antigua Guatemala, Departamento de Sacatepéquez, de la República Guatemala, firmado en la ciudad de La Antigua Guatemala, el **20 de julio de 2003**.

103. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Uruapan, estado de Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de La Antigua Guatemala, Departamento de Sacatepéquez, República de Guatemala, firmado en la ciudad de La Antigua, el **23 de julio de 2003**.

104. Acuerdo de Hermandad entre las ciudades de Coatzacoalcos, Veracruz, de los Estados Unidos Mexicanos y San Fernando, la Unión, de la República de Filipinas, firmado en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz, el **30 de septiembre de 2003**.

105. Acuerdo de Hermanamiento entre Uruapan, Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos y Matanzas de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Matanzas, el **10 de octubre de 2003**. (Prorrogado el **12 de noviembre de 2005 por un periodo de 3 años a partir del 10 de octubre de 2004**)

106. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Aguascalientes, estado de Aguascalientes de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Lynwood, estado de California de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Aguascalientes, el **24 de octubre de 2003**.

107. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Aguascalientes, estado de Aguascalientes de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Pharr, estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Aguascalientes, el **24 de octubre de 2003**.

108. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Aguascalientes, capital del Estado del mismo nombre de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad Provincial de Lampa, de la República del Perú, firmado en la ciudad de Aguascalientes, el **29 de octubre de 2003**.

109. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Palm-Desert, California, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Palm-Desert, el **3 de noviembre de 2003**.

110. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Pachuca, Municipio de Pachuca de Soto, estado de Hidalgo, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de San Cristóbal de La Habana, Municipio de Playa, de la República de Cuba, firmado en Municipio de Playa de la ciudad de La Habana, el **12 de noviembre de 2003**.

111. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Monclova, Coahuila, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Eagle Pass, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Monclova, Coahuila, el **12 de noviembre de 2003**.

112. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Othon P. Blanco, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de San Pedro, Cayo Ambergris de Belice C.A., firmado en el Municipio de San Pedro, Cayo Ambergris, Belice C.A., el **5 de diciembre de 2003**.

113. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Campeche, estado de Campeche de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Matanzas, Provincia de Matanzas, de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Campeche, el **27 de enero de 2004**.

114. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Celaya, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad del Río Grande, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Celaya, Guanajuato, el **20 de febrero de 2004**.

115. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Brownsville, Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en Brownsville, Texas, el **25 de febrero de 2004**.

116. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Campeche, del Estado de Campeche de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Ibiza-Eivissa, España, firmado en la ciudad de Campeche, el **16 de marzo de 2004**.

117. Memorándum de Entendimiento en materia de Cooperación y Amistad entre el Gobierno del estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno Municipal de Chongqing de la República Popular China, firmado en la ciudad de Toluca de Lerdo, México, el **11 de mayo de 2004**.

118. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San José Iturbide, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Pharr, Texas de los Estados Unidos de América, firmado el **6 de agosto de 2004**.

119. Acuerdo de Intenciones para el Hermanamiento del Ayuntamiento de El Oro, Estado de México, y la Municipalidad de Santa Cruz Guanacaste, Costa Rica, firmado en Guanacaste, el **7 de diciembre de 2004**.

120. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tequila, del estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad Provincial de Pisco, de la República del Perú, firmado en la ciudad de Tequila, Jalisco, México, el **16 de febrero de 2005. (E.V.16 febrero 2005, vigencia indefinida)**

121. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, México y la ciudad Las Heras, Provincia de Mendoza, Argentina, firmado el **5 de marzo de 2005**.

122. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San Miguel de Allende, Estado de Guanajuato, México y la ciudad de Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, Argentina, firmado el **8 de marzo de 2005**.

123. Acuerdo de Hermanamiento entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Wisconsin de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el **11 de marzo de 2005**.

124. Acuerdo de Hermanamiento entre Ciudad Juárez, Chihuahua de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de El Paso, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de El Paso, Texas, el **21 de abril de 2005**.

125. Acuerdo de Hermanamiento entre ciudad Juárez, Chihuahua de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de El Paso, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de El Paso, Texas, el **22 de abril de 2005**.

126. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Santiago Nuevo León de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Santiago de Cuba de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Santiago de Cuba, Ciudad Héroe de la República de Cuba y Orden Antonio Maceo, el **8 de julio de 2005. (E.V. 8 julio 2005.**

Indefinida)

127. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Querétaro, del Estado de Querétaro, de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Bakersfield, del Condado de Kern, del Estado de California, de los Estados Unidos de América, firmado en el Municipio de Querétaro, el **22 de julio de 2005**.

128. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Ziracuaretiro, Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de Perico, Provincia de Matanzas, de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Perico, Municipio de la Provincia de Matanzas de la República de Cuba, el **30 de julio de 2005**.

129. Acuerdo de Hermanamiento entre al ciudad de Xalapa-Enriquez, Veracruz de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Omaha, Nebraska de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Xalapa-Enriquez, Veracruz, el **3 de agosto de 2005**.

130. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Uruapan, Michoacán de Ocampo de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de North Little rock, Arkansas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de North Little Rock, el **30 de septiembre de 2005**.

131. Protocolo por el que se prorroga el Acuerdo de Hermanamiento entre Uruapan, Michoacán, de los Estados Unidos Mexicanos y Matanzas, de la República de Cuba,

firmado en la ciudad de Matanzas, República de Cuba, **el 12 de noviembre de 2005. (v. 3 años a partir del 10 de octubre de 2004)**

132. Acuerdo de Cooperación entre ciudad Valles, estado de San Luis Potosí de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de La Habana Vieja, ciudad de La Habana, de la República de Cuba, firmado en el Municipio de La Habana Vieja, **el 14 de noviembre de 2005.**

133. Acuerdo de Hermanamiento entre Ciudad Valles, Estado de San Luis Potosí, de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad de Abangares, Guanacaste, de la República de Costa Rica, firmado en la Municipalidad de Abangares, **el 16 noviembre de 2005.**

134. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Cedral, San Luis Potosí de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Texas, de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Cedral, San Luis Potosí, **el 20 de noviembre de 2005.**

135. Acuerdo de Hermanamiento entre al Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza del Estado de Puebla de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Manizales del Departamento de Caldas de la República de Colombia, firmado en la Ciudad de Puebla, **el 30 de noviembre de 2005.**

136. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Guadalajara, del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, del Estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Laredo, Texas, **el 28 de enero de 2006.**

137. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Guadalajara, del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Albuquerque, del Estado de Nuevo México de los Estados Unidos de América, firmado en Jalisco, **el 27 de marzo de 2006.**

138. Acuerdo de Hermanamiento entre la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza, del Estado de Puebla de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Cusco de la República del Perú, firmado en la ciudad de Puebla, **el 27 de abril de 2006.**
(E.V. 27 abril 2006. Indefinida)

139. Acuerdo de Hermanamiento entre la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza del Estado de Puebla de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad e Rodas de la República Helénica, firmado en la Heroica ciudad de Puebla de Zaragoza, del Estado de Puebla, **el 27 de abril de 2006.**

140. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Mexicali, del Estados de Baja California de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Calexico, del Estado de California de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Mexicali, Baja California, **el 28 de abril de 2006.**

141. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Guadalajara, del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Pórtland, del Estado de Oregon de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Pórtland, el **4 de mayo de 2006**.

142. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León de los Estados Unidos Mexicanos y la Isla del Padre Sur, Texas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Isla del Padre Sur, Texas, el **5 de mayo de 2006**.

143. Acuerdo de Ratificación de Hermanamiento celebrado el 26 de abril de 2000 entre la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de León, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, del Reino de España, firmado en la ciudad Heroica Puebla de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos, el **16 de mayo de 2006**.

144. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Nuevo Parangaricutiro, del Estado de Michoacán de Ocampo de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de Pedro Betancourt, de la Provincia de Matanzas de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Pedro Betancourt, municipio de la Provincia de Matanzas de la República de Cuba, el **27 de mayo de 2006. (E.V. 27 mayo 2006. Vigente hasta el 31 de diciembre de 2007)**

145. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Puebla de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Arequipa de la República del Perú, firmado en la ciudad de Arequipa, el **2 de junio de 2006. (E.V. el 2 de junio de 2006, vigencia indefinida)**

146. Acuerdo de Hermanamiento entre la Heroica Ciudad de Puebla de Zaragoza de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Pueblo, del Estado de Colorado de los Estados Unidos de América, firmado en la Ciudad de Puebla de Zaragoza, el **21 de julio de 2006**.

147. Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Querétaro, del Estado de Querétaro de Arteaga, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Holland, del Condado de Ottawa, del Estado de Michigan, de los Estados Unidos de América, firmado en el Municipio de Querétaro, el **26 de julio de 2006**.

148. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la República de Argentina, firmado en la Ciudad de México, de **17 de agosto de 2006. (E.V. 17 agosto 2006. 2 años prorrogables)**

149. Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Ocotlán del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Olathe del Estado de Kansas de los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Ocotlán, Jalisco, el **24 de agosto de 2006**.

150. Acuerdo de Hermanamiento entre el estado Libre y Soberano de Hidalgo de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Henan de la República Popular China, firmado en la ciudad de Zhengzhou, capital de la Provincia de Henan, el **26 de septiembre de 2006. (E.V. 26 septiembre 2006, vigencia 5 años)**

151. Acuerdo de Hermanamiento entre la Heroica Ciudad de Cuautla, del Estado de Morelos de los estados Unidos mexicanos y la Ciudad de Matanzas de la República de Cuba, firmado en la ciudad de Matanzas de la República de Cuba, **el 19 de octubre de 2006. (E.V. 16 octubre 2006, indefinida)**

152. Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Tepatitlán de Morelos, del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, del Estado de Texas de los Estados Unidos de América, firmado en las ciudades de Laredo y Tepatitlán de Morelos , el **21 y 30 de noviembre de 2006.**

153. Acuerdo de Hermanamiento entre el municipio de Pátzcuaro del Estado de Michoacán de Ocampo de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de las Altas Torres de la Provincia de Ávila, del Reino de España, firmado en Pátzcuaro, Michoacán de Ocampo de los Estados Unidos Mexicanos, **el 16 de marzo de 2007.**

**DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO
HISTÓRICO DIPLOMÁTICO
UNIDAD DE ENLACE**

Número: UDE-1926/07

Folio: 0000500059107

Asunto: Respuesta a su solicitud
de acceso a la información

SECRETARÍA DE
RELACIONES EXTERIORES



México D.F., a 18 de mayo de 2007

**C. Raquel Lozano González
Presente**

Como respuesta a su solicitud presentada a través del Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI), se hace de su conocimiento que la Consultoría Jurídica y la Dirección General de Coordinación Política de esta dependencia, mediante comunicaciones CJA-2165 y DEP-276 informan a usted lo siguiente:

Consultoría Jurídica

“Sobre el particular, se adjunta la relación de acuerdos de hermanamiento que obra en el archivo de esta Consultoría Jurídica.”

Dirección General de Coordinación Política

“Al respecto, me permito señalar a Usted que en lo que se refiere al registro de acuerdos interinstitucionales, corresponde a la Consultoría Jurídica dar respuesta a la solicitud, en virtud de que es la oficina responsable de resguardar el mencionado registro.

Por otra parte y en relación al Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH), esta área administrativa se permite señalar que si bien dicho esquema de trabajo es operado por esta Dirección General, no existe propiamente un documento informativo del mismo o un manual de operación como tal. El PNCH fue diseñado en 2005 por esta oficina, con el propósito de ordenar los procesos de atención en las iniciativas de hermanamiento generadas por los gobiernos locales mexicanos, especialmente de los municipios. El Programa se dirige a las autoridades locales y está orientado a promover el establecimiento de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance entre estados y municipios mexicanos con sus similares extranjeros, bajo una nueva concepción que define a los hermanamientos como instrumentos de cooperación internacional a nivel

Al contestar este oficio, cítense los datos contenidos en el ángulo superior izquierdo.

**DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO
HISTÓRICO DIPLOMÁTICO
UNIDAD DE ENLACE**

Número: UDE-1926/07

Folio: 0000500059107

Asunto: Respuesta a su solicitud
de acceso a la información

SECRETARÍA DE
RELACIONES EXTERIORES



descentralizado y por lo tanto, en herramientas para fortalecer procesos de desarrollo local.”

Se reitera el interés de esta Unidad de Enlace en atender su solicitud.

**Atentamente
LA TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE**

Mercedes de Vega

C.C.p.-

Min. Joel Antonio Hernández García, Presidente del Comité de Información.- Para su conocimiento.

Lic. Sergio Penagos García, Titular del Órgano Interno de Control.- Para su conocimiento.

JAAG/BOL*

ANEXO IV Solicitud de Subvención para Proyectos URB-AL 2008

SOLICITUD DE SUBVENCIÓN PROYECTOS URB-AL

**URB-AL
EUROPA - AMÉRICA LATINA**

**Impreso de solicitud de subvención en el contexto de una convocatoria de
propuestas para la coordinación de proyectos comunes**

(de tipo A y de tipo B)

(Para completarlo utilícese como tamaño de letra: mínimo 10, máximo 12 - a un espacio

Este documento consta de 11 páginas

Partida presupuestaria BGUE-B2004-19.090200-C8-AIDCO

Nombre del solicitante y referencia de la convocatoria de propuestas:	
---	--

Expediente N°	
---------------	--

(De uso exclusivamente interno)

ADVERTENCIA

Lea atentamente este formulario y complételo cuidadosamente. Si falta alguna información o documento justificativo exigidos, su solicitud será eliminada sin que le sea ya posible completarla.

SUMARIO

I. LA ACCIÓN	262
1. DESCRIPCIÓN.....	262
1.1. Título.....	262
1.2. Lugar(es).....	262
1.3. Importe solicitado a la Unión Europea.....	262
1.4. Resumen	262
1.5. Objetivos	262
1.6. Justificación	262
1.7. Descripción detallada de las actividades	263
1.8. Metodología	263
1.9. Duración y plan de acción.....	263
2. RESULTADOS PREVISTOS	265
2.1. Impacto previsto en los grupos destinatarios	265
2.2. Publicaciones y otros resultados.....	265
2.3. Efectos multiplicadores	265
2.4. Repercusiones a corto y largo plazo	265
3. PRESUPUESTO DEL PROYECTO.....	265
4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS	266
II. SOLICITANTE.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1. IDENTIDAD.....	266
2. DATOS BANCARIOS.....	266
3. DESCRIPCIÓN DEL SOLICITANTE (1 PÁGINA COMO MÁXIMO).....	267
4. CAPACIDAD PARA GESTIONAR Y EJECUTAR ACCIONES	267
4.1. Experiencia en acciones similares	267
4.2. Pericia en el tema del proyecto común.....	268
4.3. Recursos.....	268
5. OTRAS SOLICITUDES PRESENTADAS A LAS INSTITUCIONES EUROPEAS, AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO (FED) O A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE	269
5.1. Subvenciones, contratos o préstamos obtenidos en los últimos tres años de las instituciones europeas, el FED o los Estados miembros de la UE.....	269

5.2. Solicitudes de subvención presentadas (o a punto de presentarse) a las instituciones europeas, el FED o los Estados miembros de la UE en el presente año:..... 269

III. SOCIOS DEL SOLICITANTE PRINCIPAL QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO..... 269

1. DESCRIPCIÓN DE LOS SOCIOS..... 269

2. DECLARACIÓN DE ASOCIACIÓN 270

IV. DECLARACIÓN DEL SOLICITANTE: 273

LISTA DE CONTROL 274

I. LA ACCIÓN

1. DESCRIPCIÓN

1.1 Título

1.2. Lugar(es)

País, región (es), municipio(s):

Lista de los miembros del proyecto (para los proyecto de tipo B, indicar en cual proyecto de tipo A - acabado – los socios han participado).

1.3. Importe solicitado a la Unión Europea

Coste total elegible de la acción	Importe solicitado a la Unión Europea	% de los costes totales de la acción
< EUR >	< EUR >	%

1.4. Resumen

10 líneas como máximo (se ruega proporcionar información sobre: (a) el objetivo del proyecto, (b) el grupo o grupos destinatario/s y (c) las actividades principales.

1.5. Objetivos

1 página como máximo. Describa el objetivo u objetivos global/es y el objetivo específico de la acción.

1.6. Justificación

3 páginas como máximo. Se ruega proporcionar la información siguiente:

(a) pertinencia de la acción con respecto a los objetivos del programa

(b) pertinencia de la acción con respecto a las prioridades del programa

(b) bis resumen de las conclusiones del proyecto A al cual el proyecto B hace referencia

(c) especificación de las necesidades y limitaciones percibidas en los países destinatarios

(d) lista de los grupos destinatarios y estimación del número de beneficiarios directos e indirectos que se calcula alcanzar

(e) razones en las que se basa la selección de los grupos destinatarios y actividades

(f) pertinencia de la acción con respecto a los grupos destinatarios

1.7. Descripción detallada de las actividades

9 páginas como máximo. Deberá incluirse la denominación y una descripción detallada de cada actividad emprendida para alcanzar los resultados, especificando, en su caso, el papel de cada socio en las actividades. A este respecto, la descripción detallada de las actividades no debe ser una repetición del plan de acción (véase la sección 1.9)

1.8. Metodología

4 páginas como máximo. Descripción detallada de los siguientes elementos:

(a) método de ejecución

(b) razones que justifican la elección de la metodología propuesta

(c) si el proyecto propuesto constituye una prolongación de una operación existente, se ruega explicar en qué forma se fundamenta en los resultados de ésta

(d) procedimientos de evaluación interna

(e) grado de participación y actuación en el proyecto de las demás entidades (asociadas u otras)

(f) razones que justifican el papel de cada socio

(g) equipo humano propuesto para la ejecución del proyecto

1.9. Duración y plan de acción

La duración del proyecto será de ___ meses. (la duración debe ser inferiora o igual a 24 meses)

Observación: En el plan de acción orientativo no deben mencionarse las fechas reales sino comenzar por « mes 1 », « mes 2 », etc. Se recomienda a los solicitantes prever un margen de seguridad en el plan de acción. Éste no debe incluir descripciones detalladas de las actividades sino únicamente la denominación de las mismas (se ruega asegurarse de que se correspondan con las actividades que se citan en la sección 1.7). Podrán incluirse en el plan de acción y en la duración total del proyecto los posibles meses sin actividad.

El plan de acción para el primer año de ejecución deberá ser lo suficientemente detallado como para permitir hacerse una idea de la preparación y la ejecución de cada actividad. El plan de acción para cada uno de los años siguientes (según la duración del proyecto) puede ser de carácter más general y sólo debe indicar las actividades principales previstas para esos años¹. El plan de acción deberá redactarse con arreglo al modelo siguiente:

Año 1													
	Semestre 1						Semestre 2						
Actividad	Mes 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Organismo responsable de ejecución
<i>ejemplo</i>	<i>ejemplo</i>												<i>ejemplo</i>
Preparación Actividad 1 (título)													Socio local 1
Ejecución Actividad 1 (título)													Socio local 1
Preparación Actividad 2 (título)													Socio local 2
etc.													

Años siguientes:									
Actividad	Semestre 3	4	5	6	7	8	9	10	Organismo responsable de ejecución
<i>ejemplo</i>	<i>ejemplo</i>								<i>ejemplo</i>
Ejecución Actividad 1 (título)									Socio local 1
Ejecución Actividad 2 (título)									Socio local 1
Preparación Actividad 3 (título)									Socio local 2
etc.									

¹ Se requerirá un plan de acción más detallado de los años siguientes para efectuar nuevos pagos de prefinanciación de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de las Disposiciones generales y administrativas aplicables a los contratos de subvención (véase el anexo F).

2. RESULTADOS PREVISTOS

2.1. Impacto previsto en los grupos destinatarios

2 páginas como máximo. Se ruega indicar de qué modo:

- (a) el proyecto mejorará la situación de los grupos destinatarios*
- (b) el proyecto mejorara la capacitación técnica y administrativa de los grupos destinatarios o de los socios (si los hay)*

2.2. Publicaciones y otros resultados

1 página como máximo. Se ruega especificar y cuantificar los resultados en la medida de lo posible. (cítense indicadores objetivos verificables).

2.3. Efectos multiplicadores

1 página como máximo. Se ruega describir las posibilidades de reproducir y extender los resultados del proyecto.

2.4. Repercusiones a corto y largo plazo

3 páginas como máximo. Se ruega distinguir tres aspectos de las repercusiones a corto y largo plazo:

- (a) Desde un punto de vista financiero (Cómo se financiarán las actividades cuando cese la subvención de la CE)*
- (b) Desde el punto de vista institucional (¿habrá estructuras que permitan continuar las actividades una vez finalizada la operación? ¿habrá una "apropiación" local de los resultados del proyecto?)*
- (c) Desde el punto de vista político (¿cuál será el impacto estructural del proyecto - por ejemplo, dará lugar a una mejora de la legislación, los códigos de conducta, los métodos, etc?)*

3. PRESUPUESTO DEL PROYECTO

Se ruega presentar un presupuesto para toda la duración de la acción y para los 12 primeros meses de la misma. Para más información, consúltese « la Guía para los

solicitantes de subvenciones en el contexto de la convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes».

4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS

Rellénesse el Anexo B (folio 2) a fin de proporcionar información sobre las fuentes de financiación previstas para la acción.

Para pasar de una ficha de trabajo a otra, púlsese la pestaña que se encuentra en la parte inferior de la pantalla.

II. EL SOLICITANTE

1. IDENTIDAD

Denominación legal completa:	
Acrónimo (si existe):	
Estatuto jurídico:	
Número de IVA (si existe):	
Dirección oficial:	
Dirección postal:	
Persona de contacto:	
Nº de teléfono:	
Nº de fax:	
Correo electrónico:	
Página de Internet:	

2. DATOS BANCARIOS

El banco debe estar situado en el país en el que está registrado el solicitante:

Titular de la cuenta:	
Nº de cuenta.	
Código del banco:	

Código IBAN :	
Nombre del banco:	
Dirección del banco:	
Nombre (s) de la (s) firma(s) autorizada(s):	
Función (es) del (de los) firmante (s):	

Nota: Los solicitantes seleccionados deberán proporcionar, antes de la firma del contrato de subvención, una ficha « descriptiva financiera » según el modelo adjunto como anexo V del contrato, certificada por el banco anteriormente indicado.

Banco corresponsal (en su caso)

Titular de la cuenta:	
Nº de cuenta.	
Código del banco:	
Código IBAN (optativo):	
Nombre del banco:	
Dirección del banco:	

3. DESCRIPCIÓN DEL SOLICITANTE (1 PÁGINA COMO MÁXIMO)

Se ruega indicar el número de habitantes; los indicadores socioeconómicos de desarrollo; estatuto administrativo (capital de provincia; cabeza de partido; etc.) así como toda otra información que se considere útil.

4. CAPACIDAD PARA GESTIONAR Y EJECUTAR ACCIONES

4.1. Experiencia en acciones similares

Como máximo 1 página por actividad. Se ruega proporcionar una descripción de los proyectos que ha gestionado su organización en los últimos cinco años en los ámbitos cubiertos por el presente programa, indicando para cada uno los elementos siguientes:

(a) *finalidad y lugar de la operación*

(b) resultados de la acción

(c) papel de su organización (responsable o socio) y grado de participación en la acción

(d) los costes de la acción

(e) donantes que contribuyeron a la acción (nombre, dirección y correo electrónico, número de teléfono, importe de la subvención/donación)

Estas informaciones tienen por objeto evaluar si su organización tiene suficiente experiencia en la gestión de actividades de amplitud comparable y en el mismo sector que el proyecto para el cual solicita una subvención.

4.2. Pericia en el tema del proyecto común

3 páginas como máximo. Se ruega proporcionar información que permita apreciar la amplitud y carácter de la pericia adquirida en el ámbito correspondiente al proyecto común (ejemplo: importancia y lugar que ocupa el tema considerado en las políticas urbanas, presentes o pasadas, de su colectividad local)

4.3. Recursos

3 páginas como máximo. Se ruega proporcionar una descripción detallada de los distintos recursos de que dispone su organización, indicando, en particular, los elementos siguientes:

(a) Ingresos anuales durante los tres últimos años, indicando para cada año, en su caso, los nombres de los principales prestatarios de fondos y el importe de su contribución con respecto a los ingresos anuales de su organización

(b) El número de personas empleadas a tiempo completo y a tiempo parcial por categoría, indicando su lugar de destino (p.ej. el número de gestores de proyectos, contables, etc.).

(c) Equipamiento y oficinas

(d) Otros recursos pertinentes (p.ej., voluntarios, entidades colaboradoras, redes que podrían contribuir también a la ejecución de la acción)

Estas informaciones tienen por objeto evaluar si su organización dispone de recursos suficientes para llevar a cabo una operación de la amplitud del proyecto para el que solicita una subvención.

5. OTRAS SOLICITUDES PRESENTADAS A LAS INSTITUCIONES EUROPEAS, AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO (FED) O A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

5.1. Subvenciones, contratos o préstamos obtenidos en los últimos tres años de las instituciones europeas, el FED o los Estados miembros de la UE

Título y nº de referencia de la operación	Línea presupuestaria de la CE, FED u otras fuentes	Importe (EUR)	Fecha de optención

5.2. Solicitudes de subvención presentadas (o a punto de presentarse) a las instituciones europeas, el FED o los Estados miembros de la UE en el presente año:

Título y nº de referencia de la operación	Línea presupuestaria de la CE, FED u otras fuentes	Importe (EUR)

1. DESCRIPCIÓN DE LOS SOCIOS

Esta sección debe completarse para cada socio a efectos del punto 2.1.2 de la Guía. No deben mencionarse los demás posibles asociados no beneficiarios de la subvención a los que se refiere también el citado punto 2.1.2. Se ruega reproducir en el cuadro siguiente todas las veces que sea necesario para añadir socios.

III. SOCIOS DEL SOLICITANTE PRINCIPAL QUE PARTICIPAN EN EL PROYECTO

	Socio 1	Socio 2
Denominación legal completa		
Nacionalidad		
Estatuto jurídico		

Dirección oficial		
Representante Legal ²		
Persona de contacto		
Dirección postal		
Nº de teléfono		
Nº de fax		
Correo electrónico		
Número de empleados		
Otros recursos pertinentes		
Experiencia en acciones similares en función del papel desempeñado en la ejecución de la acción		
Historial de cooperación con el solicitante		
Cometido y participación en la preparación de la acción propuesta		
Cometido y participación en la ejecución de la acción propuesta		

Importante: El presente formulario de solicitud debe ir acompañado de una declaración de asociación firmada y fechada por el solicitante principal y por cada socio, con arreglo al modelo que aparece a continuación.

2. DECLARACIÓN DE ASOCIACIÓN³

Una asociación es una relación sustancial entre dos o más organizaciones que implica compartir responsabilidades en el proyecto financiado por la Comisión Europea. Para facilitar el buen funcionamiento de la Acción, la Comisión Europea exige de todos los socios (incluido el solicitante principal que firma el contrato) que así lo reconozcan,

² Esta información se refiere únicamente al coordinador del proyecto que debe indicar aquí la persona que va a firmar el contrato con la Comisión Europea.

³ La presente declaración debe ser presentada por el solicitante y cada uno de sus asociados cada vez que se añada un socio.

aceptando los principios de buenas prácticas en materia de asociación que se exponen a continuación.

Principios de buenas prácticas en materia de asociación

1. Todos los socios deberán haber leído el formulario de solicitud de subvención antes de su presentación a la Comisión Europea y haber comprendido cuál será su cometido en la Acción.
2. Todos los socios deberán haber leído el contrato normalizado de subvención y haber comprendido las obligaciones que les corresponden en virtud del mismo si se les concede una subvención. Los socios habilitarán al solicitante principal para firmar el contrato con la Comisión Europea y para representarles en todos los contactos con la Comisión Europea para la ejecución de la Acción.
3. El solicitante deberá celebrar consultas con sus socios regularmente y mantenerles plenamente informados del desarrollo de la Acción.
4. Se enviará a los socios copia de los informes - descriptivos y financieros - presentados a la Comisión Europea.
5. Las modificaciones sustanciales del proyecto que se propongan (p.ej., con respecto a las actividades, colaboradores, etc.) deberán ser aceptados por los socios antes de someter las propuestas a la Comisión Europea. En caso de desacuerdo entre los socios, el solicitante deberá indicarlo así cuando presente modificaciones a la Comisión Europea para su aprobación.
6. Antes del final del proyecto, los socios deberán acordar una distribución equitativa del equipamiento, los vehículos y el material del mismo, adquiridos con la subvención de la UE, entre los socios locales de los países destinatarios. Deberán adjuntarse al informe final copias de los títulos de transferencia.

Declaración de asociación

Hemos leído y aprobado el contenido de la propuesta presentada a la Comisión Europea. Nos comprometemos a atenernos a los principios de buenas prácticas en materia de asociación.

Título del proyecto y coordinador:	
Nombre:	
Organización:	
Cargo:	
Firma:	

Lugar y fecha:	
----------------	--

IV. DECLARACIÓN DEL SOLICITANTE:

El (la) abajo firmante, en su calidad de persona responsable de este proyecto en el organismo solicitante, certifica que:

- (a) las informaciones proporcionadas en la presente solicitud son correctas; y
- (b) el solicitante y sus socios (si procede) no se hallan en ninguna de las situaciones previstas en los apartados a) a f) del punto 2.1.1(2) de la Guía para los solicitantes y son elegibles con arreglo al punto 2.1.1. de dicha Guía; y
- (c) el solicitante dispone de fuentes de financiación y de las competencias y cualificaciones profesionales mencionadas en el punto 2.3(3) de la Guía para los solicitantes.

Título del proyecto:	
Nombre:	
Cargo y organización:	
Firma:	
Lugar y fecha:	

LISTA DE CONTROL

Antes de enviar la solicitud, compruebe que se ha completado debidamente (véase la advertencia que aparece en la página 1):

Formulario de solicitud

- El expediente está completo y cumple los requisitos del formulario de solicitud
- Se adjunta un ejemplar original y 7 copias de todos los documentos
- Se adjunta una copia electrónica en el caso que se haya pedido
- El expediente está mecanografiado y ha sido redactado en Inglés, Frances, Español o Portugues
- Se adjunta la declaración del solicitante (sección IV) debidamente firmada
- Caso de haber socios, el solicitante ha completado y firmado una declaración de asociación, que se adjunta
- Cada uno de los socios ha completado y firmado una declaración de asociación. Se adjuntan estas declaraciones
- El presupuesto y las fuentes de financiación previstas se presentan en el formato del formulario de solicitud (anexo B) está completo y en Euros
- en el presupuesto se ha indicado claramente la contribución de la Comunidad Europea. Ésta asciende a un máximo del 70% del total de los costes subvencionables del proyecto y no supera el límite de 250.000 euros para los proyectos comunes de tipo A y de 800.000 euros para los proyectos comunes de tipo B.
- en el presupuesto, los costes administrativos no son superiores al 7% de los costes directos subvencionables
- Se ha completado el marco lógico (anexo C).
- Se ha completado el acuse de recibo (ver sitio Web Urb-AI).

Justificantes

- Se adjuntan los estatutos del solicitante

ANEXO B

Presupuesto

Observación: Este documento se presenta en formato Microsoft Excel y se proporciona en un fichero aparte.

ANEXO C

Marco lógico

Observación: Este documento se presenta en formato Microsoft Excel y se proporciona en un fichero aparte.

ANEXO D

Dietas (*per diem*)

Observaciones: Las dietas cubren todos los costes, desde los hoteles al sustento y transporte en el interior de las zonas urbanas.

Puede consultarse la lista más reciente del importe de las dietas en el siguiente sitio:

http://europa.eu.int/comm/europeaid/perdiem/liste1_en.htm

ANEXO E

Contrato normalizado

Nota: El contrato normalizado se encuentra en el siguiente sitio:

http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/usedoc/cont_typ/c_index_es.htm