
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES* Y JORGE A. SCHIAVON**

PALABRAS CLAVE

México; Cooperación descentralizada para el desarrollo; Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

RESUMEN

La cooperación internacional descentralizada engloba las diferentes actividades que actores no centralizados (gubernamentales y no gubernamentales) realizan en la esfera mundial, mediante acciones colectivas entre sí. Un actor en particular es el gobierno local, ya sea en el orden municipal o estatal. En este sentido, esta colaboración se puede referir a las actividades de cooperación que establecen los gobiernos locales con otros actores del sistema internacional, tal y como se analiza en este artículo estudiando el caso mexicano.

ABSTRACT

The central objective of this article is to analyze the actions of decentralized international cooperation for development (DICfD) conducted by Mexican local governments, both at the state and municipal levels. The first section describes the concept of DICfD

* Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México: rafael.velazquez@cide.edu.

** Profesor-Investigador de la División de Estudios Internacionales del CIDE: jorge.schiavon@cide.edu.

based on the Mexican experience. The second part presents the international and domestic variables which explain the increase in these types of actions. The third analyzes the legal framework under which Mexican local governments conduct DICfD. Finally, the last section describes the types and forms of international participation of Mexican local governments within the framework of DICfD.

Introducción

La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo (CIDpD) engloba las diferentes actividades que actores no centrales (gubernamentales y no gubernamentales) realizan en la esfera mundial, especialmente en las áreas de cooperación técnica-científica. En particular, estas acciones están encaminadas a promover el desarrollo económico, social, ambiental y político de las comunidades locales. Existen diversos actores no centrales que participan en este tipo de actividades, como son las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación internacional de diversos países, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los gobiernos locales, tanto en el ámbito municipal como estatal, entre muchos otros.

El tema de la CIDpD ha cobrado cada vez mayor importancia para México en los últimos años. De hecho, el 6 de abril de 2011 se publicó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Este nuevo instrumento jurídico fomenta la participación de los gobiernos locales en este tipo de actividades y crea un andamiaje institucional adecuado para el desarrollo de la cooperación descentralizada en México.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la participación de los gobiernos locales mexicanos en las actividades enmarcadas en la CIDpD. El argumento central es que, en las últimas décadas, los gobiernos locales mexicanos han aumentado significativamente sus actividades en el marco de la cooperación internacional descentralizada. Dos factores generales explican el interés de estos gobiernos por participar y desarrollar una mayor presencia en asuntos de cooperación internacional. Por un lado, las transformaciones en el sistema internacional han estimulado a estos actores a tener una participación más activa en el exterior. Por otro lado, cambios en el contexto interno mexicano de los últimos años han incentivado a los gobiernos locales a desarrollar un mayor número de actividades de este tipo.

Un segundo argumento es que en México existe un marco legal e institucional amplio para que los gobiernos locales puedan participar en la cooperación

internacional para el desarrollo. Un último argumento es que los tipos de participación son amplios y variados. Es decir, los gobiernos locales mexicanos cuentan con diferentes y múltiples mecanismos para insertarse en el mundo de la CIDpD.

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera describe el concepto de CIDpD, así como sus diferentes variantes. La segunda explica cómo los elementos externos e internos han incentivado a los gobiernos locales mexicanos a participar en actividades de cooperación internacional descentralizada. La tercera parte expone el marco normativo e institucional de los gobiernos subnacionales mexicanos para participar en este tipo de asuntos. La última sección describe los principales tipos de participación de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD.

La Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo: Las diferentes concepciones

Existen diversos términos que se han utilizado para hacer referencia al significado de la CIDpD. Se le ha llamado paradiplomacia, diplomacia federativa, diplomacia local, hermanamientos, e incluso relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, entre otras denominaciones. La “paradiplomacia” consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros¹.

Por otra parte, la diplomacia federativa se entiende como el impulso que un gobierno federal otorga a los gobiernos locales para una mayor participación en sus relaciones internacionales “en temas acordes a la política exterior y a la seguridad nacional, aprovechando así, el potencial de cada municipio y entidad federativa, a fin de proyectarse hacia el exterior en beneficio de sus comunidades”². El problema con esta definición es que el gobierno federal es el encargado de coordinar las relaciones exteriores de los gobiernos locales y no deja la iniciativa en estos últimos. Como respuesta a esta eventual supervisión federal de las actividades de los gobiernos subnacionales, es que recientemente

1. Sobre el término de “paradiplomacia” se recomienda: Rafael Velázquez: “La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas”, en *Relaciones Internacionales*, n.º 96, septiembre-diciembre, México, 2006, pp. 123-149.

2. MONROY LUNA, Rubén: *Federalismo y relaciones internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, SEGOB, México, 2007, p. 143.

se está utilizando el término “diplomacia local” para referirse a la multimedionada acción externa de los gobiernos locales³.

Para entender el concepto de CIDpD es necesario analizar sus componentes. Por cooperación internacional se puede entender: “el ajuste voluntario de las políticas de los Estados para administrar sus diferencias y alcanzar mutuamente algunos resultados beneficiosos”⁴. Sin embargo, la cooperación internacional no está reservada exclusivamente para los Estados. Es decir, existen otros actores que también pueden participar en este proceso, tales como gobiernos locales, organizaciones internacionales, empresas privadas, sindicatos, partidos políticos, entre otros.

Este concepto engloba varios elementos. En primer lugar, los actores acuerdan de forma voluntaria trabajar de manera conjunta. Es decir, deciden entrar o salir de un arreglo de colaboración libremente. Sin embargo, los términos de la cooperación no son siempre definidos de manera voluntaria. En ocasiones algunos Estados ejercen presiones políticas o económicas para obligar a otro actor para establecer los términos de la cooperación, que en buena medida reflejarán la asimetría de poder entre los actores involucrados. En segundo, normalmente existe un objetivo común para que los actores decidan combinar sus esfuerzos. Tercero, generalmente la cooperación involucra un compromiso de largo plazo. En este sentido, la cooperación internacional ayuda a los actores a minimizar los costos y riesgos, maximizar los beneficios, atender eficientemente un problema común, y usar los recursos, tecnología, información y capacidades en una forma más efectiva⁵.

Existen diversos tipos de cooperación internacional. Una clasificación general es la que la divide en centralizada y descentralizada. La primera es la que se efectúa entre los gobiernos centrales y otros actores del sistema internacional. La segunda es la que realizan los gobiernos no centrales (estados, provincias, regiones, comunidades autónomas, municipios, etc.). Desde la perspectiva de la CIDpD, la descentralización es “un proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político, desde el gobierno central a instancias que dentro del Estado, se encuentran más cercanas a la población y que están dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así

3. Para una mayor discusión de estos términos, se recomienda: VELÁZQUEZ, Rafael y SCHIAVON, Jorge, “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: Un acercamiento teórico-conceptual”, en DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge y VELÁZQUEZ, Rafael (Coord.): *Diplomacia local: Las relaciones exteriores de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp. 23-37.

4. GRIECO, Joseph: *Cooperation among nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 2.

5. *Ibid.*

como legitimidad propia”⁶. Es decir, para esta definición, los principales actores en México para desarrollar la CIDpD son los municipios. Sin embargo, no hay que olvidar que los estados y otros actores no gubernamentales también participan en este proceso.

La literatura de las Relaciones Internacionales también ha acuñado el término de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). El concepto se refiere a las pautas de comportamiento de los actores involucrados en la promoción del desarrollo, así como a los principios y acciones en torno al combate a los problemas del subdesarrollo, como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la marginación y las deficiencias institucionales⁷. En México, la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo define el contenido de la CID de la siguiente manera:

Promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad⁸.

En sí, la CID es un instrumento con el cual se identifica un problema en particular, se asignan recursos financieros, técnicos o humanos, y se ejecuta una acción para resolver esos problemas⁹. En cuanto a la CID, la Comisión Europea la define como una forma de descentralización de los recursos de la cooperación que, más que buscar establecer relaciones directas con los órganos de representación local, involucra a los actores locales en la cooperación para el desarrollo, asignándoles un papel ejecutor y cofinanciador de proyectos y programas, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista

6. GÁLVEZ, Víctor y MACK, Luis: *Descentralización y asociacionismo municipal*, FLACSO, Guatemala, 1999, p. 251.

7. Sobre el término de cooperación internacional para el desarrollo, se recomienda consultar el concepto que Juan Pablo PRADO LALLANDE aporta en su artículo “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, incluido en este número.

8. “Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, *Diario Oficial*, 6 de abril de 2011.

9. PONCE, Adelaida Esther: *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2007, p. 31.

sobre el desarrollo¹⁰. En otras palabras, los receptores de la cooperación no pueden ser exclusivamente actores pasivos; deben participar activamente en estos esquemas. Por lo tanto, la CID se convierte en un mecanismo complementario para el desarrollo.

En términos generales, la CIDpD establece una forma de cooperación entre actores locales que trasciende las fronteras nacionales. Se pueden identificar dos ejes en este proceso. Por un lado, es fundamental mencionar que, en el marco de la CIDpD, los gobiernos locales desarrollan capacidades de gestión desde una perspectiva descentralizada. Ello les permite ampliar su margen de maniobra frente a los gobiernos centrales o federales.

En resumen, la CIDpD es el conjunto de acciones que llevan a cabo principalmente los gobiernos no centrales (municipales y estatales) en el ámbito internacional, la cual busca, como principal objetivo, el impulso al desarrollo local. Esta actividad puede ser desplegada de forma independiente o en coordinación con el gobierno central o federal. El concepto de CID es limitado, ya que solamente se circunscribe a las actividades de cooperación, mientras que paradiplomacia o diplomacia local son más amplios, dado que incluyen todo tipo de actividades que los gobiernos subnacionales realizan hacia el exterior.

Factores internos y externos para una mayor presencia de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD

Existen diversos factores que explican el mayor interés de los gobiernos locales mexicanos por participar en actividades de CIDpD. Estos elementos pueden ser divididos en causas internas y externas. En el ámbito nacional, el crecimiento de la participación de las entidades federales mexicanas en la CIDpD ha sido facilitado por la existencia de un sistema político más democrático, una mayor separación de poderes, el fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del Gobierno Federal que han permitido a los gobiernos estatales tener mayores espacios de acción en cuestiones internacionales. Desde 1989, la llegada de partidos políticos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a los gobiernos de los estados ha fortalecido el federalismo y ha democratizado al sistema político. Esta alternancia en el poder local ha ampliado el margen de acción de las entidades federativas

10. COMISIÓN EUROPEA: *Decentralized Cooperation, Objectives and Methods*, citado por María del Huerto, "Una aproximación conceptual a la cooperación descentralizada", en DEL HUERTO, Nariá y GODÍNEZ, Víctor (Eds.): *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Consorcio Municipalidad de Valparaíso, URB-AL, Chile, 2004, pp. 19-20.

con el exterior. Anteriormente era más difícil realizar esas actividades por la disciplina que mantenían los gobernadores de los estados frente a la figura presidencial. Hoy día, esa realidad ha cambiado radicalmente¹¹.

El aumento de la migración de algunos estados de la federación y la permanencia de paisanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, han estimulado a los gobiernos estatales a mantener un contacto constante con esas comunidades y a abrir oficinas encargadas de su defensa y atención. Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos estatales están poniendo especial atención en el fenómeno, buscando formas de facilitar el flujo de recursos e incentivando su uso en actividades productivas y no sólo de consumo.

En el ámbito internacional, la globalización económica y una mayor interdependencia se han convertido en un ambiente favorable para facilitar la presencia de los gobiernos locales mexicanos en la CIDpD. Estos fenómenos han provocado que la competencia por mayores recursos entre los países y los actores locales haya aumentado significativamente. Es por ello que los estados y los municipios mexicanos buscan una mayor inserción externa para competir por esos recursos, como serían las inversiones externas, la transferencia tecnológica, y las divisas que se generan por el turismo internacional y el comercio¹².

El fin de la Guerra Fría representó, también, un ambiente favorable para que otros actores, en este caso los gobiernos locales, pudieran aumentar su presencia e influencia en el sistema internacional. Anteriormente, en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, los Estados nacionales se erigían como los principales actores en el ámbito global. Por lo tanto, la política internacional se concentraba principalmente entre las superpotencias y sus respectivos aliados. Con esta lógica fuera del escenario y con la ayuda del proceso de globalización, los actores subnacionales empezaron a tener una mayor visibilidad en el contexto internacional. En este nuevo contexto, los actores locales buscan una mayor inserción en la nueva dinámica internacional para no aislarse de estos procesos y obtener beneficios. El aislamiento, en un ambiente globalizado, es altamente costoso para cualquier actor.

11. Ver SCHIAVON, Jorge: *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

12. Ver VELÁZQUEZ, Rafael y SCHIAVON, Jorge: "La paradiplomacia de las entidades federativas en México", en Zidane Zeraoui (Coord.): *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones*, ITESM, México, 2009, pp. 67-85.

Asimismo, los procesos de integración económica y liberalización comercial que se han puesto de moda en los últimos años han facilitado que los actores locales aumenten sus actividades de carácter externo. En la negociación de este tipo de acuerdos, las regiones y las localidades buscan también defender sus propios intereses y promover sus objetivos particulares. En el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en 1994 (y otros acuerdos de naturaleza similar con diversos países) facilitó una mayor presencia de los estados y los municipios en el ámbito internacional. Con la liberalización económica, los gobiernos locales buscaron, con mayor intensidad, colocar los productos locales en los mercados internacionales y atraer inversión extranjera directa a sus territorios¹³.

En conclusión, la creciente participación de los gobiernos locales mexicanos en el ámbito externo responde a la combinación de factores nacionales (los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural) e internacionales (mayor globalización e interdependencia). La democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los espacios e incentivos para que los gobiernos locales buscaran participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo. Siendo así, ante un mercado mundial más abierto y competitivo, aunado a la existencia de un sistema político y económico en México más plural, en el que domina la lógica del mercado, la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos buscará la consecución de cuatro objetivos centrales: 1) encontrar mercados para sus productos de exportación; 2) atraer recursos e inversión externa directa para fomentar actividades productivas en su territorio; 3) fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar la inversión productiva de una porción de los recursos que envían al país en forma de remesas; y 4) establecer vínculos de cooperación internacional descentralizada con otros gobiernos locales en el mundo para solucionar una amplia gama de problemáticas locales específicas y así promover el desarrollo en las comunidades. El marco legal e institucional mexicano de los gobiernos locales en materia de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo.

Existen varios mecanismos legales que permiten y fomentan la participación de los gobiernos locales mexicanos en esquemas de CIDpD. La misma Constitución establece, en su artículo 89 fracción X, como uno de los principios

13. Ver SHIAVON, Jorge: "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en VEGA, Gustavo y TORRES, Blanca: *Los grandes problemas de México, Tomo XII, Relaciones Internacionales*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 241-283.

normativos de la política exterior a la cooperación internacional para el desarrollo. Es decir, la federación está obligada, en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), a realizar actividades de esta naturaleza. Sin embargo, por mucho tiempo México no contó con un marco legal específico para este tipo de actividades. Fue hasta el 2011 que se aprobó la Ley para la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuando dicha situación cambiaría. Este instrumento legal faculta al Poder Ejecutivo Federal para “la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y programas de cooperación internacional para el desarrollo entre los Estados Unidos Mexicanos y los gobiernos de otros países así como con organismos internacionales, para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conocimientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras”.

La misma Ley crea a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID) y la faculta para “celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, [...] para la realización de acciones de cooperación internacional”. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de la AMEXCID, el cual se “constituye con el propósito de contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. El Consejo Consultivo puede invitar a representantes de los gobiernos locales a sus sesiones, pero solamente con voz y sin derecho a voto. Es decir, los gobiernos locales son considerados en un segundo nivel.

La Ley tiene un sentido centralista debido a que todos los recursos que las diferentes dependencias federales obtengan a través de la cooperación internacional deberán ser inscritos en el Registro Nacional de la Cooperación Internacional. Sin embargo, el artículo 40 de la misma ley establece que “los bienes donados a favor de las entidades federativas y los municipios, invariablemente se incorporarán al patrimonio del Estado o de los municipios”. Es decir, a pesar de que deben informar de todo recurso que obtengan vía la CIDpD, los gobiernos locales podrán administrar de manera independiente esos fondos.

Los estados de la Federación y los municipios han realizado actividades de cooperación internacional e incluso concertado acuerdos con diversos actores internacionales. El 2 de enero de 1992, el gobierno mexicano publicó en el *Diario Oficial* la Ley Sobre la Celebración de Tratados. Esta Ley establece dos clases de compromisos internacionales: el Tratado, es decir, el Convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar con la aprobación del Senado, y el “Acuerdo Interinstitucional”, definido como, “el Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier

dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (artículo 2, fracción II). Una de las aportaciones más importantes de la citada Ley es que, al incorporar la figura de los Acuerdos Inter-Institucionales (AIIs), sienta una base legal que permite a los actores descentralizados tener una mayor participación en el ámbito exterior.

Existen varias instituciones del gobierno mexicano que coordinan y promueven la participación de las entidades federativas en las diferentes modalidades de la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo. Un actor fundamental es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Su Reglamento Interno la obliga a “fomentar la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional y apoyar y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero.” Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades que los gobiernos estatales tienen para participar en la CIDpD de México es amplio.

Otro actor que promueve la CIDpD en México es la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Este órgano apoya a los gobiernos locales en su gestión internacional. Su propósito es “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”.

Como se puede apreciar, existen diversos instrumentos legales que facilitan y promueven la participación de los gobiernos locales en los temas de la CIDpD.

Tipos de participación

Las formas que tienen los gobiernos locales mexicanos para participar en los procesos de la CIDpD son amplias y variadas. Las más importantes se hacen a través de la firma de Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento sobre temas específicos de cooperación (económica, medio ambiente, transferencia de tecnología, asuntos fronterizos, seguridad, educación, salud, migración, entre otros) que se hacen con otros actores (otras ciudades y municipios del mundo, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y empresas privadas). Para el caso de México, la SRE tenía

identificados en el 2005 casi mil instrumentos y proyectos de cooperación de esta naturaleza, entre alrededor de 120 ciudades mexicanas con contrapartes de 72 países del mundo¹⁴.

Los AII son los instrumentos legales mediante los cuales los gobiernos locales establecen los mecanismos de CIDpD. Los gobiernos locales deben mantener informada a la SRE de su negociación y firma. Una vez que esta Secretaría dictamina favorablemente estos Acuerdos, los deposita en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII), el cual está públicamente disponible en la página web de la SRE¹⁵. No todos los gobiernos locales registran sus AII frente a la SRE, por lo que este registro no incluye la totalidad de AII existentes; sin embargo, incluye todos los AII que son reconocidos como legales por el gobierno mexicano y que son legalmente exigibles de acuerdo al derecho internacional y nacional. En enero de 2011, el RAII incluía 368 AII firmados por los gobiernos locales mexicanos y sus contrapartes en el mundo. En las siguientes tablas y párrafos, se hace un análisis estadístico de estos AII de acuerdo a su fecha de firma, contraparte y contenido.

Estado	AII	% total	1981- 1985	% total	1986- 1990	% total	1991- 1995	% total	1996- 2000	% total	2001- 2005	% total	2006- 2010	% total
Ags	3	0.82%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3	100.00%	0	0.00%
BC	7	1.90%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	28.57%	3	42.86%	2	28.57%
BCS	0	0.00%	0	n.a.										
Camp	7	1.90%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	28.57%	5	71.43%	0	0.00%
Coah	6	1.63%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	5	83.33%	1	16.67%
Col	1	0.27%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	100.00%	0	0.00%	0	0.00%
Chis	14	3.80%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	14.29%	12	85.71%
Chih	15	4.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	4	26.67%	11	73.33%
DF	13	3.53%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	53.85%	2	15.38%	4	30.77%
Dgo	2	0.54%	0	0.00%	1	50.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%
Gto	17	4.62%	0	0.00%	0	0.00%	1	5.88%	7	41.18%	6	35.29%	3	17.65%
Gro	4	1.09%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	25.00%	0	0.00%	3	75.00%
Hgo	14	3.80%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	4	28.57%	10	71.43%
Jal	86	23.37%	0	0.00%	0	0.00%	3	3.49%	21	24.42%	33	38.37%	29	33.72%
EdeM	29	7.88%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	11	37.93%	12	41.38%	6	20.69%
Mich	28	7.61%	1	3.57%	0	0.00%	0	0.00%	4	14.29%	8	28.57%	15	53.57%
Mor	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	1	20.00%	3	60.00%

14. Ver LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto: "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 74, marzo-junio, México, 2005, p. 17.

15. Ver: <http://www.sre.gob.mx/gobiernoslocales>.

Nay	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	100.00%	0	0.00%
NL	32	8.70%	0	0.00%	1	3.13%	9	28.13%	13	40.63%	4	12.50%	5	15.63%
Oax	8	2.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	12.50%	1	12.50%	6	75.00%
Pue	13	3.53%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	7.69%	6	46.15%	6	46.15%
Qro	8	2.17%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	12.50%	3	37.50%	4	50.00%
QRoo	15	4.08%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	7	46.67%	2	13.33%	6	40.00%
SLP	10	2.72%	0	0.00%	0	0.00%	1	10.00%	0	0.00%	3	30.00%	6	60.00%
Sin	0	0.00%	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.
Son	0	0.00%	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.	0	n.a.
Tab	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%	1	50.00%
Tams	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	3	60.00%	1	20.00%
Tlax	2	0.54%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	1	50.00%	1	50.00%	0	0.00%
Ver	12	3.26%	0	0.00%	1	8.33%	1	8.33%	3	25.00%	3	25.00%	4	33.33%
Yuc	3	0.82%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	3	100.00%
Zac	5	1.36%	0	0.00%	0	0.00%	1	20.00%	0	0.00%	2	40.00%	2	40.00%
Total	368	100.00%	1	0.27%	3	0.82%	16	4.35%	85	23.10%	119	32.34%	144	39.13%

Como se puede observar en la Tabla 1, se presenta una variación significativa en el número de AII's firmados por las entidades federativas mexicanas. Este número varía desde 0 (Baja California Sur, Sinaloa and Sonora) a 86 (Jalisco). La gran mayoría de AII's (288 de 368, representando 78.26% del total) han sido firmados por sólo 12 estados (aproximadamente 1/3 de las 32 entidades federativas mexicanas). Los estados más activos son: Jalisco (86), Nuevo León (32), Estado de México (29), Michoacán (28), Guanajuato (17), Chihuahua (15), Quintana Roo (15), Chiapas (14), Hidalgo (14), Distrito Federal (13), Puebla (13), y Veracruz (12), todos ellos con más de 10 AII's (ver Tabla 2).

AII's	Cantidad de Estados	Estados
0-10	20	Resto
11-20	8	Guanajuato (17), Chihuahua (15), Quintana Roo (15), Chiapas (14), Hidalgo (14), Distrito Federal (13), Puebla (13) y Veracruz (12)
21-30	2	Estado de México (29) y Michoacán (28)
30-40	1	Nuevo León (32)
40+	1	Jalisco (86)

La gran mayoría de AII's (95.92%) se firmaron después de la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994 y, desde entonces, ha aumentado sustancialmente su negociación y firma. Durante el gobierno de Miguel de la

Madrid (1982-1988), sólo se firmaron 2 AIIs (0.54%); el número creció consistentemente en las siguientes administraciones presidenciales: Salinas, 16 (4.35%); Zedillo, 86 (23.37%) y Fox, 119 (32.34%). Durante la actual administración del Presidente Calderón (2006-2012), en sólo 4 años de gobierno (2006-2010), 145 AIIs (39.40%) fueron firmados y depositados en el RAII de la SRE (ver Tabla 3).

Miguel de la Madrid (1/12/1982-30/11/1988)	2	0.54%
Carlos Salinas (1/12/1988-30/11/1994)	16	4.35%
Ernesto Zedillo (1/12/1994-30/11/2000)	86	23.37%
Vicente Fox (1/12/2000-30/11/2006)	119	32.34%
Felipe Calderón (1/12/2006-30/11/2012)	145	39.40%

Con respecto al orden de gobierno que firma el AIIs, existe un balance entre gobiernos estatales y municipales: 57.88% son firmados por autoridades municipales y 42.12% por los estados. La mayor proporción de contrapartes internacionales son gubernamentales, concentrando el 88.59% de todos los AIIs. Unos pocos han sido firmados con organizaciones internacionales (5.16%), organizaciones no gubernamentales (1.36%), y socios privados (4.89%), la mayoría de ellos universidades y centros de investigación.

En términos de las regiones del mundo con las cuales se establece la CIDpD, 36.96% de los AIIs han sido firmados con países de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), 30.43% de América Latina y el Caribe, 14.13% con Europa, particularmente España (8.15% del total y 57.68% de los europeos), 13.04% con Asia, 0.82% con África y Oceanía, y 4.62% con socios globales, como organizaciones internacionales. Casi el 60% de todos los AIIs constituyen Acuerdos de Hermanamiento (57.61%) entre ciudades o municipios mexicanos y sus contrapartes en el mundo, particularmente de América del Norte, América Latina y España. Por último, con respecto a las áreas de cooperación comprendidas en los mismos¹⁶, destacan las siguientes: cultura (62.23%), educación (56.52%), turismo (48.64%), comercio (45.92%), inversión (39.67%), medio ambiente (23.64%), ciencia y tecnología (23.10%), recursos humanos (13.59%), desarrollo urbano (9.24%) y seguridad pública (5.43%), entre muchos otros¹⁷.

Otro mecanismo que han puesto en marcha los gobiernos locales mexicanos para posicionarse en el contexto internacional ha sido la apertura de oficinas

16. El total suma más que 100% ya que los AIIs generalmente cubren más de un área de cooperación.

17. Para una mayor información respecto a este tema, se recomienda consultar: SCHIAVON, Jorge: "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México", en MAIRA, Luis (editor): *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp. 135-176.

estatales o municipales que atienden directamente el tema de la CIDpD. Varios estados mexicanos y municipios ya cuentan con este tipo de oficinas, las cuales gestionan de manera directa los programas de cooperación descentralizada. Otras de las actividades que se llevan a cabo para fomentar la cooperación descentralizada son las visitas que realizan los gobernadores de los estados y los presidentes municipales a otros países. Estas giras tienen igualmente el propósito de atraer inversiones extranjeras, promover el turismo del estado, promocionar los productos locales, firmar acuerdos de cooperación, visitar a las comunidades en el exterior, estrechar lazos culturales y, en general, ampliar la presencia del estado a escala internacional. De igual manera, los gobiernos locales mexicanos promueven la visita de personalidades distinguidas de la esfera mundial a sus comunidades para también establecer nuevos esquemas de cooperación descentralizada.

En el contexto de la CIDpD, una de las principales actividades es la labor de gestión de recursos ante diferentes instancias internacionales de parte de los gobiernos locales mexicanos. Varias administraciones han sido exitosas para conseguir financiamiento y así desarrollar programas locales de infraestructura, educativos, de medio ambiente y salud, entre otros. Esta labor se hace ante organismos multilaterales o agencias de cooperación, como la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI/CIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, (GTZ), entre otras¹⁸.

Estas agencias han establecido diferentes programas de cooperación con gobiernos locales mexicanos, entre los que destacan: mejoramiento de la calidad del aire, residuos sólidos municipales, residuos peligrosos, gestión ambiental empresarial, reforestación, la erradicación de la pobreza extrema, la promoción de la equidad social y de género, el cuidado del medio ambiente, la modernización del Estado, la descentralización administrativa, entre otros temas. Un ejemplo muy exitoso en este sentido es el estado de Chiapas. En 2004, este estado firmó un convenio de financiamiento con la Unión Europea (UE), a partir del cual recibió 15 millones de euros para reforzar el trabajo del gobierno del estado en el combate a la pobreza y la conservación de la selva Lacandona. El estado también mantiene relaciones con organismos internacionales, como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

18. Una lista de las diferentes Agencias que tienen programas con México se puede encontrar en: http://www.fimcoahuila.gob.mx/work/resources/bii/acervo_03.pdf.

En general, la participación de los gobiernos estatales y municipales mexicanos en la esfera de la cooperación internacional descentralizada es intensa, amplia y variada. Los cambios internos en el país (procesos democráticos, apertura comercial y descentralización administrativa) y las condiciones externas (globalización, interdependencia e institucionalización de la cooperación descentralizada) han servido de incentivos para que estos gobiernos busquen una mayor inserción en la nueva dinámica internacional.

Consideraciones finales

En los últimos años, los gobiernos locales mexicanos han incrementado su participación en la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo debido a los siguientes factores. Por un lado, el ambiente internacional ha sido propicio para desarrollar este tipo de actividades puesto que la globalización económica, la creciente interdependencia, la liberalización comercial global y el fin de la Guerra Fría han generado los incentivos para aumentar esa participación. Por otro lado, los cambios políticos y económicos de México en los últimos años han facilitado la inserción de los gobiernos locales en las actividades de la CIDpD. Asimismo, el marco legal e institucional dota a estos actores de las bases necesarias para poder proyectar este tipo de acciones.

La participación de los gobiernos locales mexicanos en los esquemas de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo es importante porque proyecta su presencia en el contexto global y reduce su aislamiento del mundo. Es decir, entre mayor sea su actividad, mayores pueden ser los beneficios para la comunidad. Es por ello que resulta indispensable buscar mecanismos que mejoren e incrementen esta actividad. Para empezar, es necesario sensibilizar a las autoridades locales de las ventajas que conlleva la cooperación descentralizada para el desarrollo local. Ello podría llevar al convencimiento de que invertir en esta área puede resultar de beneficio para las poblaciones.

En suma, la CIDpD no es una solución al desarrollo local; es simplemente un complemento que coadyuva a impulsarlo. Dada la creciente globalización e interdependencia y los cambios internos, es de esperarse que los gobiernos locales mexicanos incrementen su interés de participar en este tipo de actividades. Por ello, es fundamental que la legislación interna en México se vaya actualizando y perfeccionando para garantizar que las actividades externas de los gobiernos locales se conduzcan dentro del estado de derecho. Siempre que la participación de estos gobiernos se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para

los gobiernos locales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. Esto supone un reto importante para la SRE, a través de la AMEXID, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, los gobiernos locales que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.