

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: oportunidades y consecuencias para los gobiernos locales, estatales, metropolitanos y sus asociaciones

Leonardo Díaz Abraham¹

El decreto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo es sin duda un referente de vital importancia para la construcción jurídica e institucional de la cooperación internacional emprendida por el Ejecutivo, tema ampliamente discutido en diversos foros. A la luz del federalismo y la descentralización, esta ley tiene repercusiones sobre los vínculos y acciones internacionales de los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos de México.

Este trabajo analiza las nuevas condiciones que perfila la promulgación de esta ley para los gobiernos subnacionales mexicanos y sus asociaciones, así como las acciones vinculadas con el exterior.

Palabras clave: cooperación internacional para el desarrollo, gobiernos locales y estatales, política exterior.

The Law for International Development Cooperation: Opportunities and Consequences for Local, State and Metropolitan Governments and their Associations

The Law for International Development Cooperation is a meaningful source to the legal and institutional construction of the International Cooperation. The actions launched by the executive have been widely discussed in several forums. In the areas of decentralization and fede-

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 30 de diciembre de 2011

Fecha de publicación: 30 de diciembre de 2011

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y máster en Cooperación Internacional en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM). Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa. Líneas de investigación: cooperación internacional, gobernanza, sustentabilidad, gobiernos locales. Correo electrónico: leondiaz2000@yahoo.com.

ralism, this law has had a great impact in the international relations for municipal, state and metropolitan levels.

This paper analyzes the new conditions given by this new law for the sub national governments in Mexico, as well as its associations and external actions.

Keywords: international development cooperation, local and statal governments, external policy.

Introducción

El pasado 6 de abril de 2011 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto que expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCD) concluyendo un proceso legislativo que duró más de cuatro años. Con el despacho de esta ley se reafirma la preponderancia y se establece explícitamente la exclusividad del Poder Ejecutivo Federal y sus agencias para la conducción de la cooperación internacional para el desarrollo como componente esencial de la política exterior nacional.

Desde la segunda mitad del siglo pasado, la cooperación internacional se convirtió en uno de los ejes prioritarios de la política exterior de la mayoría de las naciones. En la medida en que en los últimos tiempos se han intensificado las relaciones internacionales, también se han diversificado los actores que se interrelacionan desde distintos puntos en el planeta. No obstante, los estados nacionales, en particular el Poder Ejecutivo, han mantenido el control casi monolítico sobre el diseño y la ejecución de la política exterior de los países (Merle, 1978:371-378).

En México, la Constitución establece que la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los siete principios de la política exterior. Éste es un concepto bastante específico que se refiere centralmente a las acciones del Ejecutivo cuando incide de forma directa o apoya el impulso de procesos de desarrollo económico y social bajo motivaciones de muy diversa índole.

Desde esta perspectiva, el país ha evolucionado en sus relaciones de cooperación de ser una nación receptora a asociarse, ejecutar y financiar proyectos y programas con agentes del exterior. Es común

que los gobiernos locales e intermedios desarrollen como parte de las actividades de su competencia relaciones de cooperación internacional propias que los lleven no solamente fuera de su delimitación territorial, sino a entablar nexos con actores en otros países y continentes en coincidencia de intereses y voluntades. De esta manera, el ámbito de la cooperación internacional en México se ha vuelto mucho más complejo y vasto, agregándose las acciones de actores públicos, privados y del sector social que hasta hace unos años se mantenían distantes y cautelosos con la formalización de vínculos activos con el exterior.

En términos generales, la práctica de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos locales y estatales de México comenzó en la década de 1960 en el contexto de la *Guerra Fría*, bajo la figura de los hermanamientos entre ciudades y otras relaciones intergubernamentales.

Para entonces, las relaciones frecuentemente se sustentaban sobre las condiciones de vecindad geográfica, destinos de migración y comercio con Estados Unidos y algunos casos de América Latina. De esta manera, los hermanamientos fueron frecuentes entre municipalidades fronterizas, con cierta dinámica de intercambio comercial, así como con entidades territoriales estadounidenses con una numerosa población de origen mexicano y normalmente destino de los principales flujos de migrantes.

En la medida en que las relaciones internacionales se han intensificado y se han abierto espacios a otros actores distintos a los estados centrales y sus agencias, los gobiernos locales e intermedios han ampliado sus agendas y radio de acción a partir de intereses y expectativas que rebasan en muchos casos el territorio nacional. De esta forma, a partir de las últimas décadas del siglo pasado los gobiernos locales y estatales de México han dado muestra de una especial vitalidad en sus relaciones con el exterior impulsados por la poderosa inercia de los procesos generales de descentralización, democratización y apertura de mercado que siguieron al colapso soviético. Este contexto histórico derivó en una etapa de exploración de nuevos nichos comerciales, foros de diálogo, formas de asociación y espacios de oportunidad en el extranjero para los gobiernos locales e intermedios. En este caso, México no fue la excepción.

Ya hacia 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reportó 878 proyectos de convenio o acuerdos históricamente suscritos² por gobiernos subnacionales mexicanos con diferentes entidades locales e intermedias de todos los continentes. Del total, 37% fueron firmados con Estados Unidos, mientras que con el resto de América Latina y el Caribe se registraron 24% y con Europa 23% (Ballesteros y Luna, 2005:11-38).

Hoy en día las acciones internacionales de los gobiernos locales y estatales –incluyendo las de cooperación internacional para el desarrollo– se han intensificado de forma importante y representan un terreno sensible a las consecuencias y oportunidades que pueda traer consigo la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Actualmente, la Dirección General de Coordinación Política de la SRE contabiliza en su sitio de Internet las relaciones vigentes de cooperación internacional de los gobiernos locales.³ De esta información se desprende que en la última década las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo de los gobiernos locales y estatales mexicanos se han diversificado. Ahora se observa la presencia de socios asiáticos y latinoamericanos (cooperación sur-sur).

Vemos que hoy en día las relaciones de cooperación para el desarrollo con las entidades subnacionales de Estados Unidos representan sólo 30%. Más notable es el caso de los países europeos, que retrocedieron respecto de sus relaciones históricas hasta 15.1%. No obstante, hay que valorar que los acuerdos derivados de los programas de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea no están contabilizados en la citada página. El hecho de que actualmente una parte importante de la cooperación de los estados europeos se canalice por medio de la Comisión Europea y sus oficinas hace posible ponderar “al alza” la participación europea que frecuentemente se presenta en la promoción de redes sectoriales o territoriales. Por su parte,

² Este ejercicio no distingue los hermanamientos pasivos –que no dan seguimiento a una agenda de acciones con el socio y se limitan a actos protocolarios– y los vínculos activos que mantienen alguna dinámica de intercambio y colaboración que incida en los procesos de desarrollo económico y social de las entidades asociadas. Por eso se puede decir que constituye más un recuento histórico que un registro actualizado al momento de las relaciones activas.

³ Estos datos están actualizados hasta enero de 2011 [http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=5&Itemid=5].

las relaciones de vecindad con América Latina se han fortalecido al representar 28.8%, así como los vínculos predominantemente económicos con Asia que hoy en día equivalen a casi 13% de los acuerdos interinstitucionales con entidades subnacionales mexicanas.

Aunque en México es relativamente reciente la intensificación y diversificación de los vínculos internacionales desde el plano subnacional, es notoria la velocidad de expansión del fenómeno. Resulta clara su vinculación a una serie de factores que tiene que ver con los procesos de democratización, descentralización e integración a la economía global que ha permeado con distintos resultados en los diversos niveles de gobierno en México. En parte, el proceso de descentralización del Estado mexicano se arraigó con mayor fuerza a partir de la década de 1990 con la celebración de contiendas electorales multipartidistas más competidas y una mayor apertura comercial hacia el exterior, bajo los designios del Consenso de Washington.

La diversidad de partidos en el mapa político electoral nacional influyó en que se gestaran condiciones más favorables para la participación política desde las entidades federativas y los municipios. En este sentido, a partir de la década anterior se registró una particular revitalización del federalismo mexicano en relación con el estancamiento previo, cuando los gobiernos estatales fungían como heraldo de los designios del centro hacia su esfera de competencia y la de los gobiernos municipales.

No obstante, hay que reconocer que la democratización –así sea solamente procedimental– y la descentralización –aunque esté inacabada– han incidido en la redistribución de los equilibrios del poder político en términos territoriales. Ello ha supuesto un relativo acotamiento del protagonismo muchas veces autoritario de la federación sobre las agendas de gobierno de los estados y municipios. De tal manera, tanto en las entidades federativas como en las municipalidades han recaído nuevas competencias sin que en términos generales las aportaciones de recursos federales hayan crecido proporcionalmente ni transferido competencias fiscales. Este aspecto en sí mismo constituye una limitación importante al ejercicio de la cooperación internacional para el desarrollo en México. Lo mismo ocurre con la limitación a tres años de mandato en el orden municipal.

Esta condición limita seriamente el desarrollo de una estrategia de vinculación –que ofrezca resultados– con el extranjero, sobre todo si no existe una instancia institucional ya operando ni antecedentes previos de acción internacional. En parte debido a lo antes mencionado, las entidades federativas mexicanas han tenido una mayor proyección en el extranjero y han logrado capitalizar de mejor forma la apertura de las relaciones internacionales hacia otros actores estatales.

Aunque en los últimos años han proliferado las acciones en el exterior de los gobiernos locales y estatales, la cooperación bilateral y multilateral a cargo del Poder Ejecutivo es el centro de gravedad de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De hecho, su aprobación sin duda significa un referente de vital importancia para la construcción jurídica e institucional de la cooperación internacional para el desarrollo promovida por el Ejecutivo, tema ampliamente discutido en diversos foros. Evidentemente, a la luz de los principios de federalismo y la descentralización, el decreto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo surte efecto sobre las relaciones intergubernamentales y las acciones de cooperación internacional realizadas por los gobiernos municipales, estatales y metropolitanos de México que merecen ser reflexionadas y que pueden ofrecer elementos suficientes para explorar los confines de la LCID y su relación con los gobiernos locales y estatales.

Como antecedente hay que indicar que en 2007 se presentó en la Cámara Alta una iniciativa de ley que normaba las actividades de cooperación internacional del Estado mexicano en un sentido amplio. La iniciativa recogía una visión abierta que reconocía como agentes activos de la cooperación internacional a todos los órdenes de gobierno –federal, estatal, municipal y el Distrito Federal–, así como a las universidades públicas y centros de investigación y desarrollo tecnológico, el sector social y sus organizaciones. La aprobación de la nueva ley estuvo sujeta a los periplos propios de los procesos legislativos en que el espíritu y contenido fueron sometidos a debate en comisiones y ante el pleno de ambas cámaras.

El trabajo llevado a cabo por legisladores incluyó varios momentos en que se lograron consensos y se impulsó la propuesta que finalmente sería expedida con las modificaciones defendidas por la Presidencia

de la República. En palabras de un actor que acompañó el proceso,⁴ estas fases comprendieron:

- La deliberación de expertos, académicos y legisladores.
- La realización de un seminario internacional con integrantes de agencias similares en el ámbito internacional.
- La convocatoria, en repetidas ocasiones, a reuniones de Comisión en ambas cámaras.
- La promoción en foros, conferencias y seminarios diversos.
- La generación de aportaciones incluso por parte de los Grupos Parlamentarios del Senado.
- La elaboración del estudio de impacto presupuestal elaborado por la Cámara de Diputados.
- El estudio de impacto legislativo de la Secretaría de Gobernación.

Durante este tránsito por los dictámenes, la Ley de Cooperación tuvo modificaciones en algunos aspectos esenciales, aunque conservó elementos significativos de su espíritu original. La propuesta recogía una visión mucho más contemporánea de la cooperación internacional y planteaba un marco jurídico que normara y condujera las relaciones de cooperación internacional de los Poderes de la Unión, los niveles de gobierno y entidades públicas hacia la complementariedad, cooperación y coherencia de los esfuerzos en la materia.

Sin embargo, las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal fueron definitivas para la integración final de la LCID. La iniciativa se transformó a tal grado que la LCID sólo reconoce a las dependencias de la Administración Pública Federal como agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en el país. Con ello se perdió en parte la oportunidad de regular la cooperación internacional que realizan actores muy diversos de los sectores público –otros órdenes de gobierno y poderes–, privado –empresas– y social –organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades–. Así lo preveía la propuesta

⁴ L.E. Garzón, Pronunciamiento durante la IV Asamblea General de la AMAIE, ciudad de México, 27 de mayo de 2011. Garzón se desempeñó hasta hace poco tiempo como jefe de la oficina de la senadora Rosario Green, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado e impulsora de la LCID.

legislativa original que hacía patente una concepción más abierta y contemporánea de la cooperación internacional para el desarrollo.

No obstante la limitación en el alcance de la nueva ley en este sentido, hay que reconocer que hasta antes de su promulgación existía un vacío en cuanto a la definición de la política de cooperación internacional de la Administración Pública Federal, por lo que objetivamente puede valorarse como positiva su entrada en vigor. Su aprobación constituye sin duda la base para un avance sustancial en las acciones y programas del gobierno federal en materia de cooperación internacional. De igual forma, la regulación del campo de la cooperación internacional mediante un instrumento legal *ad hoc* permitirá previsiblemente alcanzar mejores niveles de visibilidad, transparencia, rendición de cuentas y la maximización de los recursos destinados y ejecutados por el gobierno federal, así sean ejercidos dentro o fuera del país.

Aun cuando es posible apreciar con claridad las oportunidades que abre para el Ejecutivo Federal la nueva ley, no pueden dejar de observarse algunos aspectos importantes de las consecuencias que derivan hacia otros órdenes y niveles de gobierno. Sin embargo, antes de adentrarnos en el análisis de este tema particular, hay que tener dos consideraciones fundamentales en mente:

- Por atribución constitucional, el presidente de la República tiene a su cargo de forma exclusiva la conducción de la política exterior. La cooperación internacional para el desarrollo constituye uno de los principios normativos que integran el “núcleo duro” de la política exterior mexicana.
- Los acuerdos interinstitucionales, figura legal bajo la cual los gobiernos de los estados y municipios pueden realizar acciones internacionales con entidades públicas o privadas extranjeras, mantienen su vigencia al amparo de la Ley de Celebración de Tratados de 1992. Ahí se da cabida a la celebración de acuerdos interinstitucionales escindiéndolos de la participación en la definición y materialización de la política exterior y por tanto de la cooperación internacional que constitucionalmente es un componente básico de ésta.

A la luz de lo anterior, se presentan a continuación algunos aspectos que en nuestra opinión deben ser relevantes para el debate y el posicionamiento institucional de los gobiernos locales y estatales en torno a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La LCID: elementos para la reflexión

Un buen punto de partida para la comprensión de las distintas dimensiones de la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) es la fracción x del art. 89 constitucional. Ahí se establece que el titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de

[...] dirigir la política exterior y celebrar acuerdos internacionales [...] en la conducción de tal política, el titular del Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la *cooperación internacional para el desarrollo*; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁵

Desde esta perspectiva, la complejidad del entramado de relaciones, prácticas y conocimientos de la cooperación internacional es reducida a un principio normativo que hasta antes de la LCID orientaba las decisiones y acciones del Ejecutivo Federal para la conducción de la política exterior, al igual que la mayoría de los otros principios que no requieren de una figura institucional específica para materializarse en el ejercicio de la política exterior.

Sin embargo, en términos generales, la LCID reordena y dota de un marco de acción bastante claro a la cooperación internacional para el desarrollo que llevan a cabo las distintas dependencias y organismos del Ejecutivo Federal. Esta ley asimismo constituye una delimitación al interior del Estado mexicano sobre los actores calificados para par-

⁵ Reformado mediante decreto el pasado 10 de junio de 2011, incorporando a los derechos humanos dentro de los principios normativos de la política exterior.

ticipar activamente –con voz y voto en los distintos foros– dentro de la conducción de los programas, políticas e instituciones para la cooperación internacional dentro de esa esfera de gobierno.

La LCID está dividida en cuatro títulos que delimitan los propósitos esenciales y las instancias legales para conducir en especial la cooperación internacional bilateral y multilateral del país. La ley tiene un claro enfoque hacia la concepción donante-beneficiario y sitúa al Estado mexicano dentro de la lógica dual, en clara correspondencia con la acusada polarización económica y social interna que experimenta un país como México, que a su vez es miembro del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En su estructura, la LCID recoge los objetivos y las líneas de acción, además de la arquitectura institucional que establece para la operación, registro y difusión transparente de las acciones, la gestión y rendición de cuentas del financiamiento en la materia. El andamiaje institucional creado por decreto incluye:

1. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (Amexcid), órgano desconcentrado de la SRE.
2. El Sistema de Información de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, que será el instrumento que hará operativo el Registro Nacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo
3. El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que será instrumentado a partir de las directrices establecidas por la Amexcid con las recomendaciones del Consejo Consultivo e integrado a los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
4. El Fondo Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En este sentido, la LCID dota a la administración pública federal de un marco de certeza jurídica, institucional, administrativa y operativa para las acciones de cooperación internacional dentro de este orden de gobierno. Asimismo, como establece el propio texto, permite articular

instrumentos y mecanismos institucionales para diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico-financiera de México en sus vertientes como país donante y receptor de cooperación.

Para lograr una síntesis más precisa de los aspectos relevantes de la LCID que deben ser de consideración de los gobiernos locales y estatales, a continuación se presentarán los extractos textuales con comentarios posteriores:

Título Primero

Artículo 1. [...] Esta Ley tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo Federal de los instrumentos necesarios 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.

- Se parte de la definición de los quehaceres de la administración pública federal previendo centralmente el desempeño de la cooperación bilateral y multilateral. En este sentido, se reafirma que el presidente de la República es el representante exclusivo del Estado mexicano frente a los diversos sujetos de la comunidad internacional.
- Por otra parte, hay que insistir en que a lo largo del texto de la LCID se observa una concepción muy restringida sobre los procesos de cooperación internacional, mismos que se han desarrollado en el país de forma muy diversa y versátil desde las últimas dos décadas del siglo pasado. De hecho, la canciller Patricia Espinosa reconoció en mayo de 2011, durante las jornadas de trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que el concepto de la cooperación internacional para el desarrollo debe repensarse.⁶

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, comunicado 184, 26 de mayo de 2011.

- Por otra parte, se denota una visión anticuada –desarrollista– de la cooperación al concebirla como una serie de acciones entre donantes y beneficiarios cuando gran parte de la cooperación internacional contemporánea promueve una visión horizontal que busca eliminar la relación asimétrica y vertical entre cooperantes, ahora socios. Esta aproximación más amplia de la cooperación internacional para el desarrollo y de los actores que interaccionan para darle forma tiene como referente reciente la Declaración de París (2005). En ella se destacaron cinco ejes de atención para incrementar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo vinculados con este tema. Entre estos principios enunciados destaca el rompimiento de la lógica de condicionamiento y preponderancia del donante sobre el receptor a favor de una responsabilidad compartida y con rendición de cuentas mutua. Esta percepción de corresponsabilidad entre estados y sociedades en las relaciones de cooperación internacional sería después refrendada en el III Foro de Alto Nivel de Accra (2008), en Ghana, y en el IV Foro de Busán (2011), en Corea del Sur.

Artículo 3. Son sujetos de la presente Ley las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Aunque podría parecer una reiteración del centralismo político en las actividades de cooperación internacional, en realidad la LCD establece que el Ejecutivo Federal es el único responsable –y por tanto sujeto de esta ley– de la conducción y el desempeño de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Para otros actores del Estado mexicano, como los gobiernos estatales y municipales, se mantienen otras formas de asociación que a condición de registro y de no contravenir la política exterior nacional, pueden llevarse a cabo, como de hecho se hace hasta ahora.
- La Ley de Celebración de Tratados decretada en 1992 sigue vigente y no ha sido modificada desde entonces. Esta ley ofrece una plataforma legal para que estados y municipios participen de las relaciones internacionales con una cierta autonomía. En

lo particular, en el artículo 133 de esta ley –apartado relativo a los tratados internacionales– se contempla la figura del “acuerdo interinstitucional” que faculta a los gobiernos de los estados y municipios para realizar convenios internacionales siempre y cuando recaigan sobre sus competencias exclusivas de gobierno. Esto sin que ello signifique la formulación de un tratado internacional u otro instrumento que dé garantía u obligue al Estado mexicano. Esta atribución es exclusiva del Ejecutivo Federal.

- Es por esto que para los gobiernos estatales y municipales, al no ser sujetos de la LCID y al estar vigente la Ley de Tratados, las condiciones se mantienen similares en lo fundamental, salvo en el mandato de la ley actual de registro y verificación previa a la firma de convenios.
- En este sentido hay que destacar la respuesta del despacho del presidente de la República al proyecto de decreto presentado por el Congreso de la Unión:

El hecho de que las entidades federativas y los municipios estén facultados para celebrar acuerdos interinstitucionales, no convierte a éstos, en el ejercicio de dicha atribución, en representantes del gobierno mexicano pues no obliga a éste en su totalidad. El ámbito material de dichos acuerdos se circunscribe exclusivamente a las atribuciones propias de las autoridades de los gobiernos locales o municipales que los suscriben. A mayor abundamiento, los acuerdos interinstitucionales son avalados por las autoridades federales previo a su suscripción, con el objeto de verificar que no son contrarios a la política exterior y que no se invade la competencia de la conducción de la política exterior del Ejecutivo Federal [sic] (Presidencia de la República, 2010:17-18).

- Además: “[...] la suscripción de los acuerdos interinstitucionales que celebran las entidades federativas o los municipios, no se inscriben dentro de la cooperación internacional para el desarrollo, por ser ésta un eje rector de la política exterior que corresponde ejecutar exclusivamente al Ejecutivo Federal” (Presidencia de la República, 2010:17).

En este punto, hay que reflexionar sobre el uso restringido que el Ejecutivo da al concepto de *cooperación internacional para el desarrollo* al descartar las acciones de las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, empresas de comercio justo, entidades religiosas y altruistas, universidades y, por supuesto, gobiernos locales y estatales, por tan sólo dar unos ejemplos.

Sobre otros particulares de la LCID que deben tomarse en cuenta, está la integración y régimen interno del Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), que es un espacio donde puede concebirse la participación de representantes de otros niveles de gobierno. En este sentido, se apuntan las siguientes observaciones:

- En la iniciativa de ley presentada en 2007, la estructura orgánica del Consejo Consultivo fue el instrumento medular para modelar y materializar el programa rector de cooperación internacional, mismo que contemplaba la incorporación de un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de las asociaciones que representan a los municipios. Esto denota que el Consejo Consultivo fue inicialmente concebido por los legisladores como un foro para la representación y participación de actores estatales ajenos al poder Ejecutivo Federal.
- Sin embargo, en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República se descarta esta posibilidad bajo el argumento de que

[...] la Conferencia Nacional de Gobernadores no encuentra fundamento constitucional o legal alguno [...] además, que no se ha identificado ordenamiento jurídico vigente en el que se encuentren facultades u obligaciones atribuidas directamente a la Conago, por carecer justamente del antecedente normativo de su creación. En todo caso y en su momento pudiera ser objeto de análisis y reflexión el dotar de personalidad jurídica a un órgano colegiado con las características de la Conferencia Nacional de Gobernadores, no siendo el instrumento idóneo para ello la Ley General

de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Presidencia de la República, 2010:21).

- En cuanto a la propuesta presentada al Ejecutivo de integrar al consejo a los representantes de los gobiernos municipales que agrupen a un mínimo de 10% de la totalidad de los municipios del país, se argumenta que, por un lado, puede significar una enorme desproporción por la distribución territorial de los municipios: mientras, Oaxaca podría alcanzar hipotéticamente dos lugares –570 de 2 440 municipios–, para la región noroeste del país sería muy difícil lograrlo. Además, agrega que “un criterio que únicamente emplee una variable numérica no es la mejor decisión para contar con una representación plural de los municipios del país en el consejo” (Presidencia de la República, 2010:22).
- También hay que tener presente la siguiente observación que, aunque es dirigida a los municipios, puede extenderse a las distintas asociaciones de los estados:

[...] de manera genérica los municipios se organizan a través de asociaciones y no existe una regulación respecto de la pertenencia o no de los municipios a las mismas, lo que permite que un mismo municipio puede formar parte de diversas asociaciones, sin que exista un límite en su participación, lo que pudiera ocasionar una sobrerrepresentación (Presidencia de la República, 2010:23).

Finalmente, otro aspecto relativo al Consejo Consultivo que amerita ser tomado en consideración se refiere a un mecanismo alterno de consulta –aunque no de deliberación– previsto en la ley vigente. El artículo 15 de la LCID establece que bajo un esquema de la participación acotada –sólo con voz–, las entidades federales y municipios –así como representantes del sector social, privado y académico– podrán presentarse bajo invitación al Consejo Consultivo cuando así sea autorizado expresamente por el presidente del mismo –o sea, el titular de la SRE–. Es evidente que este artículo da salida al tema de la incorporación activa y en pleno derecho de otros niveles y órdenes de gobierno,

recayendo en especial el diseño, la ejecución y la evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo sobre la SRE.

A manera de conclusión: balance de oportunidades y consecuencias

Resulta innegable que existen factores internos –como la descentralización y el federalismo– y externos –la interdependencia y la mundialización de la economía– que han contribuido a la relocalización del poder político central en otros niveles de gobierno que han dado cuenta de mayores cauces para la participación de la sociedad. A manera de contexto, debe tomarse en cuenta que hasta hace pocos años el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Gobernación –específicamente desde el Instituto Nacional para el Federalismo (Inafed)– se propuso tomar conocimiento y alcanzar determinado control normativo sobre las actividades de cooperación que se llevaban a cabo desde otros niveles de gobierno. En lo que tocaba a los gobiernos de los estados y al del Distrito Federal, se buscaron distintas formas de acercamiento y contacto, ya fuera a partir de instancias de intermediación como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) o bien de forma directa mediante el ejercicio del *lobby* político o la puesta en marcha de estrategias como el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada operado desde 2005 por la hoy llamada Dirección de Gobiernos Locales de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE.

Uno de los puntos más relevantes de la LCID es la constitución de una agencia de cooperación internacional –como ocurre en el resto de los miembros de la OCDE– que permite optimizar el sector de la cooperación internacional del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la LCID no resuelve la mecánica con que deberá operar la vinculación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) con los gobiernos subnacionales cuando en la práctica formulen y ejecuten sus proyectos internacionales. De la misma manera, no se conoce hasta ahora –más de seis meses después de su promulgación

al momento de redactar este texto– si el enlace se realizará mediante la Dirección General de Coordinación Política o de la propia agencia. Lo mismo ocurre con las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

No obstante, en la respuesta del despacho del Presidente al proyecto de decreto se aclara que en adelante “los acuerdos interinstitucionales son avalados por autoridades federales previo a su inscripción, con el objeto de verificar que no son contrarios a la política exterior” (Presidencia de la República, 2010:17). A este respecto, hay que mantener la atención fija sobre la definición de criterios para hacer cumplir este mandato, pues sin duda exigirá el cumplimiento de determinados tiempos y requisitos para la verificación y autorización. Esto puede tornarse en un obstáculo más para las acciones internacionales de los gobiernos municipales, los que cuentan solamente con tres años de gobierno sin opción a reelección.

Así también, resulta recomendable desde la perspectiva de los gobiernos de los estados, municipios y asociaciones explorar la atribución con que se dota a la Amexcid para

[...] celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional.⁷

En principio, esta facultad ofrece un conducto para que los gobiernos locales, estatales y las asociaciones establezcan convenios que los vinculen en lo particular –mas no en lo general– con el andamiaje jurídico e institucional creado a partir del decreto de la LCID.

Otro confín de la ley que vale la pena destacar está relacionado con las asociaciones de municipios y gobiernos estatales y su vinculación con el exterior. Para comenzar el análisis al respecto hay que tener en cuenta la respuesta del Ejecutivo al proyecto de ley, en cuanto a la falta de personalidad jurídica de la Conago y la disposición de formar

⁷ LCID, título primero, artículo 10, fracción IV.

un organismo similar que pudiera tener representación en el Consejo Consultivo de la Amexcid [Presidencia de la República, 2010: 21]. Esta figura podría dotar a la ley de una perspectiva territorial y transversal de las actividades de cooperación en los distintos niveles de gobierno, por lo que, como antecedente, sería muy deseable que se concretara dentro de la estructura de la agencia.

Aun así, hay que reconocer que el Consejo Consultivo tiene un peso específico bajo pues se aboca más a emitir recomendaciones, a tomar conocimiento, ilustrar posiciones y brindar opiniones que a resolver controversias o participar activamente en la elaboración de la política pública que visiblemente es una responsabilidad que recae en la SRE y la Presidencia de la República. Esto sin dejar de insistir en que, dada la naturaleza transversal de la cooperación internacional contemporánea, es deseable que en el diseño de la política de cooperación internacional de la administración pública federal participen activamente otros actores estatales en vista de la diversidad social y sus problemáticas a lo largo del territorio nacional.

De hecho, representa un reto para los gobiernos locales, estatales y sus organizaciones de representación convertir al Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo y al Registro Nacional en plataformas de oportunidad para la sincronía y complementariedad de “acuerdos interinstitucionales” con políticas, programas y proyectos abanderados por el Ejecutivo Federal. El factor de oportunidad depende de la postura que se asuma para potenciarla. Esto es, una vez definidos los criterios de inscripción y verificación, buscar en la sistematización de la información de programas y proyectos un apoyo con fines estadísticos y de pertinencia para complementar acciones previstas o emprendidas. Por ello, es importante conocer los tiempos que se han fijado para la integración de la base y condiciones para el registro y el acceso a la base de datos y su difusión entre los gobiernos locales, municipales y asociaciones de representación territorial.⁸

⁸ El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió ponerse en marcha a más tardar el 2 de diciembre de 2011. El Registro de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió operar desde el 2 de diciembre de 2011. El Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo debió quedar integrado para el 31 de marzo de 2012.

El aspecto de la transparencia y la rendición de cuentas se torna de gran trascendencia pues, además de permitir un mejor control sobre el ejercicio de los recursos públicos, puede contribuir a la armonización de las políticas públicas de cooperación internacional en las diversas materias y niveles que se vinculan en la práctica. De esta manera se compartiría el poder público y las capacidades de los distintos niveles de gobierno para un mejor desempeño de los recursos a disposición.

Como hemos visto, la concepción sobre la cooperación internacional para el desarrollo debe evolucionar, ampliarse y asociarse estrechamente, como ocurre en la práctica en México y en muchos otros lugares, con el desarrollo social y económico. Este terreno es una responsabilidad compartida por los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, no se puede mantener un criterio sectorial y territorial cerrado, pues toda política pública tiene que materializarse en el ámbito local. La ausencia de una perspectiva o propuesta territorial dentro de la LCID hace evidente la intención de observar en lo general sin enfrentar por ahora la necesidad de incluir a otros actores públicos en un marco de participación más abierto y plural como lo demanda la propia realidad de la cooperación internacional que prospera en ámbitos tan diversos del Estado y la sociedad de México.

Con el análisis de la nueva ley se hace evidente que su decreto no buscó limitar ni tampoco fomentar específicamente la cooperación internacional de los gobiernos estatales y municipales, sino resolver la reorganización del Ejecutivo y sus dependencias en torno a la cooperación internacional para el desarrollo bilateral y multilateral. En este último terreno, la OCDE, por medio del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD),⁹ ha presionado por distintas vías para que los países con economías emergentes –Brasil, India, Indonesia y México, por dar algunos ejemplos– transiten de ser receptores a predominantemente donadores bajo la concepción tradicional de la cooperación. Así, se

⁹ El Comité de Ayuda para el Desarrollo es el organismo multilateral rector (inserto en el sistema de la OCDE) para la orientación de las políticas de la cooperación para el desarrollo de los países miembro. Cabe recordar que la OCDE agrupa a las principales potencias económicas mundiales y mayores otorgantes de recursos para la cooperación internacional para el desarrollo.

puede suponer que con la emisión de la ley se han mitigado las presiones en ese sentido dentro del sistema de la OCDE.

Retomando lo dicho, un punto de especial atención recae sobre la aplicación concreta del decreto de la ley en cuanto al proceso de registro y de verificación de los “acuerdos interinstitucionales” que aún no han sido definidos públicamente. En este sentido, se hace necesario poner en claro los procedimientos y requisitos de inscripción al registro a fin de que se supere la desconfianza en el uso de la información y sus restricciones.

Es importante tener en cuenta, al momento de ponderar el alcance de la LCID y de las acciones para su materialización, que más allá de la aplicación jurídica de la norma, la voluntad política del Ejecutivo Federal será un factor determinante para modular las relaciones entre los gobiernos subnacionales y la estructura institucional derivada de la LCID.

En el debate no puede ignorarse que el límite de las acciones internacionales de los gobiernos estatales y municipales ha sido un asunto muy controvertido en todo el mundo y que ha puesto sobre la mesa temas aparentemente laterales como el federalismo, la descentralización y la vinculación dual de la cooperación internacional, tanto hacia el terreno de la política exterior como hacia el desarrollo social, económico y cultural, tareas compartidas por los tres niveles de gobierno. Ello parece conveniente para la armonización de las relaciones intergubernamentales.

Así, hace al menos tres décadas que la mundialización de la economía se ha acompañado de principios como la democratización, el pluralismo y la convivencia política como asuntos centrales para la reforma de la mayor parte de los Estados del mundo. En México, en el largo plazo, se hace necesaria la revisión de los principios constitucionales para adecuar a las condiciones actuales de permeabilidad e interacción entre actores de niveles distintos (local-regional-nacional-mundial) el ejercicio de una política intergubernamental y exterior que sea capaz de convivir política y jurídicamente y potenciar el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado mexicano en su totalidad.

Para lograrlo sería de gran importancia la instalación de mecanismos institucionales de consulta y una deliberación en la que las opiniones y los intereses de los gobiernos estatales y municipales se

reflejaran auténticamente en los asuntos de su competencia directa, a fin de que pudiera darse la posibilidad de que la cooperación internacional fuera convenida –cuando así lo demanden las condiciones de ejecución– entre distintos niveles de gobierno. Sin embargo, ni la LCID ni ninguna de las instituciones y entidades creadas recientemente se pronuncian en ese sentido, por lo que es un trabajo que habrá de realizarse. De esta forma, parece materia de debate establecer si por ahora los estados y municipios de México requieren de un marco jurídico y operativo propio –y para qué– o si es conveniente lograr un mayor desarrollo y madurez de este enfoque mediante los mecanismos hoy ya en operación.

Así, sería muy conveniente construir una agenda de trabajo que permitiera dar coherencia, complementar y coordinar las acciones internacionales de los estados y municipios con la cooperación internacional para el desarrollo del Ejecutivo Federal. Este esfuerzo, sin duda, podría orientar la generación de condiciones para un ámbito de cooperación internacional más plural en el país y que a la vez ofrezca mejores resultados a partir de su reorganización.

Bibliografía

- Ballesteros, Humberto y Juan Carlos Luna (2005), “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Política Exterior*, núm. 74, México, Instituto Matías Romero.
- Diario Oficial de la Federación* (2001), “Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo” [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011].
- Garzón, L.E. (2011), “Pronunciamiento durante la IV Asamblea General de la AMAIE”, ciudad de México, 27 de mayo de 2011.
- Merle, Marcel (1978), *Sociología de las relaciones internacionales*, España.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2011), Comunicado 184, 26 de mayo de 2011.
- (2011), “Acuerdos interinstitucionales de gobiernos locales mexicanos por país” [<http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index>].

php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=5&Itemid=5].

Presidencia de la República (2010), “Observaciones al Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Oficio SEL/UEL/300/413/10 [<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4861&lg=61>].