

La acción internacional de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico. Una propuesta de Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia y Jalisco sobre PYMES y Foro de Localidades inter-Alianza

The international action by local governments in the Pacific Alliance. A proposal for an Interinstitutional Agreement between Antioquia and Jalisco on SMES and the inter-Alliance Localities Forum

Daniel García Magallón*

Resumen

En primer lugar, en el artículo se examina qué es la Alianza del Pacífico, los elementos que la componen y su funcionamiento. En segundo término, se justifica la relevancia de la participación y acción internacional y regional de los gobiernos locales y, para guiar el quehacer institucional de las localidades, se expone el estudio sobre el buen gobierno subnacional del Banco Interamericano de Desarrollo. En tercer y último lugar, se propone un “acuerdo interinstitucional o interadministrativo” entre Antioquia y Jalisco en materia de Pequeñas y Medianas Empresas, además de sugerir la celebración de un Foro de Localidades inter-Alianza.

Palabras clave: Alianza del Pacífico, intra-Alianza, integración profunda, acción internacional y regional, gobiernos locales o subnacionales, proyectos de colaboración, relaciones internacionales.

Abstract

Firstly, this article examines what the Pacific Alliance is, what it is made up of and how it works. Secondly, the relevance of the international and regional participation and action of local governments is justified and, to guide the institutional work of the localities, the study on subnational good governance of the Inter-American Development Bank is

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente cursa la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales en dicha institución. El presente artículo es producto de la tesina *Balances y retos de la Alianza del Pacífico para la política exterior de México (2011-2017)*, realizada en el marco de la Cátedra extraordinaria Fernando Solana Morales y disponible en <http://132.248.9.195/ptd2018/febrero/0770354/Index.html> Correo electrónico: daniel07magallon@gmail.com

presented. Thirdly and last, an “inter-institutional or inter-administrative agreement” is proposed between Antioquia and Jalisco in the area of Small and Medium Enterprises, in addition to suggesting the holding of a Forum of inter-Alliance Localities.

Key words: Pacific Alliance, intra-Alliance, deep integration, international and regional action, local or subnational governments, collaborative projects, international relations.

Introducción

Los gobiernos locales han ido potenciando progresivamente sus capacidades para incidir ya no sólo en las agendas nacionales sino también en las regionales e internacionales.
Agustí Fernández de Losada¹

En el presente artículo se tiene por objeto analizar y proponer la participación de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico y cómo éstos, además de sumar en los esfuerzos de este mecanismo regional, los multiplicaría en relación con las agendas subnacionales. Dado que contribuir al proceso de integración profunda requiere nuevos actores en la escena regional e internacional, la hipótesis general se basa en la variable independiente referida a la participación de los gobiernos locales y la variable dependiente a la consecución de la integración profunda en la Alianza del Pacífico. Estas variables interactúan para establecer un nuevo escenario entre lo local y lo regional, donde la acción de estos gobiernos genera nuevos esquemas de interacción intra-Alianza que contribuyen a alcanzar su integración profunda. Ahora bien, la hipótesis auxiliar refiere que los gobiernos locales a través de los acuerdos interinstitucionales y el foro ayudan a alcanzar la integración profunda. De forma embrionaria se presentan dos propuestas a implementar: el Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia y Jalisco en materia de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), así como con el Foro de Localidades inter-Alianza. Es fundamental mencionar que el acuerdo interinstitucional sobre PYMES no es exclusivo en esta materia, sino que se puede extender a otras: la cultural, la educativa, la turística, la de tecnología, entre muchas otras, y que el foro se basa en recopilar la experiencia de las localidades con el objetivo de beneficiar la Alianza del Pacífico, sus Partes y su área de integración profunda.

La metodología utilizada es de tipo cualitativo y las técnicas de investigación son el análisis y la revisión de la literatura disponible (libros y revistas), de documentos oficiales y páginas en línea de instituciones nacionales e internacionales.

El trabajo ha sido organizado incorporando los siguientes apartados: Introducción; Las relaciones internacionales y regionales de los gobiernos locales en la

¹ Agustí Fernández de Losada *et al.*, *Los gobiernos locales en la agenda internacional: actores o espectadores?*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, núm. 7, Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, México, 2016, p. 33.

Alianza del Pacífico: el caso de “el buen gobierno”; La acción de internacionalización de los gobiernos locales intra-Alianza: otra vía para la integración profunda; Propuestas: Acuerdo Interinstitucional o Interadministrativo y Foro de Localidades inter-Alianza, y Conclusiones.

La Alianza del Pacífico está integrada por Chile, Colombia, México y Perú (las Partes); se estableció en 2011 con base en la Declaración Presidencial de Lima y se formalizó jurídicamente en 2012 a través de la suscripción del Acuerdo Marco y, a su vez, se cuenta con el Protocolo Comercial que entró en vigor en 2016, el cual lleva dos modificaciones. Este bloque es un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración que busca constituirse como un área de integración profunda,² cuyo objetivo primordial es la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Se fundamenta incluso en áreas de trabajo: por una parte, en agendas económicas (compras públicas, cadenas globales de valor, obstáculos técnicos al comercio, servicios y capitales, entre otros), en general, temas que promueve la Organización Mundial del Comercio³ (OMC); por la otra, en agendas de bienestar social (medio ambiente, género, cultura, laboral, entre otras).⁴

No obstante, la liberalización del comercio —a través de la coexistencia entre los tratados de libre comercio de carácter bilateral y el Protocolo Comercial— no sea han traducido en el despegue del comercio intra-Alianza. De manera notable, “dichos acuerdos ya habían liberalizado la mayoría del comercio (en casi todos los casos, más de 90 por ciento de los productos). Pese a esto, el comercio intrarregional es apenas 3.5 por ciento de las exportaciones del grupo al mundo”.⁵

En este sentido, la estrategia que se propone en la Alianza del Pacífico es: primero, fortalecer su área de integración profunda por medio de la liberalización de bienes,

² Para entender a cabalidad el concepto de “integración profunda” en la Alianza del Pacífico, véase Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries*, Brookings Institution, Estados Unidos, 1996, cap. 1, p. 25; José Briceño Ruiz, “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional” en *Nueva Sociedad*, núm. 228, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, julio-agosto 2010, pp. 44-59; José Briceño Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina” en *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, agosto 2013, pp. 9-39, y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, México, “La Alianza del Pacífico: ¿el futuro de la integración latinoamericana?”, Serie Documentos de Análisis 1, México, julio 2014, pp. 8-11.

³ Organización Mundial del Comercio, *Temas comerciales de la OMC*, disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.

⁴ Para mayor información sobre las áreas de trabajo, véase la página oficial en línea de la Alianza del Pacífico, disponible en <https://alianzapacifico.net> fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁵ Camilo Pérez Restrepo *et al.*, “Integración comercial en la Alianza del Pacífico” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015, p. 64.

servicios, capitales y personas (intra-Alianza); segundo, desarrollar negocios e inversión directa y de portafolio entre las Partes y enfatizar su relacionamiento externo con la región del Asia-Pacífico; tercero, construir cadenas regionales y globales⁶ de valor; cuarto y último, busca impulsar vínculos de cooperación con los Estados observadores y la articulación económica con los Estados asociados.

El proceso de integración profunda presenta un desarrollo institucional que busca el fortalecimiento de las agendas económicas y de bienestar social, mismas que son analizadas y debatidas desde el Grupo de Alto Nivel (GAN), los Coordinadores Nacionales y los Grupos Técnicos (GT), aunado a que la Alianza impulsa iniciativas como la libre movilidad de personas, el intercambio académico y estudiantil, la promoción cultural y turística, la integración de los mercados de valores (Mercado Integrado Latinoamericano, MILA), la apertura de oficinas comerciales conjuntas, la participación en ferias y exposiciones conjuntas, mejorar la competitividad de las PYMES, compartir embajadas, entre otros.⁷

El modelo económico de libre mercado, apertura comercial y de inversiones implementado en la Alianza del Pacífico podría considerarse como la base fundamental de esta integración profunda. Tal modelo busca generar un crecimiento económico y desarrollo social. Cabe señalar que la Alianza cuenta con fondos de financiamiento, como el Fondo de Capital Emprendedor;⁸ el Fondo de Cooperación; el Fondo de Infraestructura (“abrir espacio a los fondos de pensiones para invertir en infraestructura”); los bonos catastróficos (“entre los países de Alianza del Pacífico que sirva como vehículo financiero para manejo y transferencia del riesgo de desastres naturales a los mercados internacionales”¹⁰) y los fondos de inversión (“crear un pasaporte a los fondos para que

⁶ Las Partes deberían tener como prioridad las cadenas de valor intra-Alianza, es decir, las regionales, lo cual requiere de políticas intra-industriales e intra-inversiones. Respecto a las cadenas de carácter global, se deben articular procesos en diseño y ensamble de bienes y desarrollo de servicios para exportarlos a países con los que las Partes tienen tratados de libre comercio, *verbigracia* a Estados Unidos, la UE, China, entre otros. Para obtener mayor información, véase Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, UNAM, México, 2019, pp. 1-176.

⁷ Alianza del Pacífico, *¿Qué es la Alianza del Pacífico?*, disponible en <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/> fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁸ S/a, “El BID apoya la creación del Fondo Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico” en *Banco Interamericano de Desarrollo*, comunicados de prensa, abril 2016, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-06/bid-apoya-fondo-de-capital-de-la-alianza-del-pacifico,11436.html> fecha de consulta: 18 de septiembre de 2019.

⁹ S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión” en *Reuters México*, marzo 2017, disponible en <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMXI2N1GN19J> fecha de consulta: 12 de octubre de 2019.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comunicado de Prensa Alianza del Pacífico. En el área de Manejo de Riesgos Catastróficos*, 2016, disponible en <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-alianza-del-pacifico-43309> fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

quien se registre ante cualquiera de nuestras respectivas autoridades lo pueda comercializar y distribuir en los cuatro países, sin mayores restricciones”).¹¹

Ahora bien, la Alianza del Pacífico mantiene una posición de regionalismo abierto,¹² con la cual se dinamiza su presencia en el mundo. Así, se constituye un esquema para fortalecer el interior y el exterior de este mecanismo, ya que una de sus estrategias es articularse en términos económicos con los países del Asia-Pacífico. En este tenor, Osvaldo Rosales Villavicencio apunta que la relación comercial de la Alianza del Pacífico difiere por país: “Chile y Perú destinan 48 por ciento y 30 por ciento del total de sus exportaciones hacia Asia, respectivamente, y sus balanzas comerciales con los países asiáticos con frecuencia presentan superávits (especialmente el caso de Chile). En cambio, Colombia y México destinan sólo 16 por ciento y 5 por ciento de sus exportaciones totales a Asia, y ambos manifiestan considerables déficits comerciales con dicha región”.¹³ Esta situación no es fortuita, puesto que Chile y Perú tienen, cada uno, su tratado de libre comercio con China, mientras que Colombia y México priorizan su relación con Estados Unidos en razón de sus acuerdos comerciales bilaterales.

La Alianza busca fortalecer su regionalismo abierto, en función de generar lazos económicos y de cooperación al exterior.¹⁴ Tal acercamiento en el ámbito internacional se genera con el desarrollo de esquemas de negocios, la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la detonación de PYMES y su articulación en procesos productivos intra-Alianza, que buscan eslabonar cadenas regionales y globales de valor. En suma, “la Alianza del Pacífico se consolida como una plataforma de diálogo político, económico y de cooperación, explorando sectores poco convencionales en acuerdos comerciales de esta naturaleza como el intercambio científico y educativo, la integración bursátil (MILA) y la cooperación en materia consular, diplomática y turística”.¹⁵

¹¹ S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión”, *op. cit.*

¹² Para comprender el concepto de “regionalismo abierto”, véase Alberto van Klaveren, “América Latina: hacia un regionalismo abierto” en *Estudios Internacionales*, año 30, núm. 117, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, enero-marzo 1997, pp. 62-78, y Alfredo Guerra Borges, “Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, junio 1996, pp. 436-437.

¹³ Osvaldo Rosales Villavicencio, “Introducción” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015, p. 27.

¹⁴ La cooperación al exterior hace referencia a generar vínculos con la región del Asia-Pacífico, los Estados observadores y los Estados asociados.

¹⁵ Ma. del Rocío Pineda Gochi y Sen. Angélica del Rosario Araujo Lara, “IV Sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, y III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico: XI Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico” en *Informe de Actividades-Senado de la República y Alianza del Pacífico*, junio 2016, Puerto Varas, Chile, p. 3, disponible en https://transparencia.senado.gob.mx/obligaciones/LGART70/FRAC-IX/CI-16-041-SEN02_INF.pdf fecha de consulta: 2 de marzo de 2019.

La integración profunda, regional y abierta, explícita en el objetivo primordial, no sólo se da por áreas de trabajo, proyectos, programas e iniciativas, sino al comprender el contexto interno de cada una de las Partes y su relación con el mundo. En consecuencia, es fundamental que en la Alianza existan objetivos e intereses consensuados para dar visión y generar directrices a un proyecto político, pero también se requiere una base institucional que dé operatividad y dirección política a los actores. En la literatura, esta figura se denomina “gobernanza multinivel” –en términos jurídicos se le puede denominar concurrencia–, en la cual interactúan varios espacios y actores entre sí y la toma de decisiones aparece como un efecto cascada; en la mayoría de los casos se presenta de lo general a lo particular, es decir, se coordinan instancias internacionales, nacionales y locales, no obstante el nivel más abajo puede retroalimentar a los superiores.¹⁶

Los actores son determinantes en los procesos de integración. Por ende, el quehacer institucional de las Partes es fundamental, así como las actividades que realicen los gobiernos locales o subnacionales. Por ejemplo, la integración regional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Unión Europea (UE) se ha gestionado y desarrollado como una medida, con base en la internacionalización de los gobiernos locales que son encausados en sus proyectos nacionales y regionales.

Estos nuevos actores (los gobiernos locales o subnacionales) podrían institucionalizarse en la Alianza del Pacífico, lo que se propone a sus funcionarios y colaboradores.

Las relaciones internacionales y regionales de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico: el caso de “el buen gobierno”

En el siglo XXI, los gobiernos locales son actores de primer nivel en las relaciones internacionales. Por consiguiente, convendría incorporar de manera progresiva las agendas globales que emanen de organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA) a las agendas locales. Corresponde a cada bloque regional determinar su posición frente a esta tendencia global. Es posible, por ejemplo, que en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América sí se articulen las agendas locales, pero no algunas de las internacionales, debido a su particular modelo económico e ideología política.

Algunos bloques regionales, como el MERCOSUR y la UE, sí aceptan e interiorizan las agendas de la mayoría de las organizaciones internacionales, tanto a nivel estatal

¹⁶ Arie M. Kacowicz, “Regional governance and global governance: links and explanations” en *Global Governance*, vol. 24, Brill Publishers, Estados Unidos, agosto 2018, pp. 61-79.

como local, mientras que otros aceptan tales agendas pero no tienen concurrencia respecto a los gobiernos locales, como ocurre hasta ahora con la Alianza del Pacífico. Aunque en el seno de la Alianza algunos gobiernos locales se han interesado en qué medida los beneficia o afecta: “En México, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se ha interesado en la Alianza y ha evaluado la posibilidad de tener un diálogo con sus contrapartes de los otros países. Al respecto, el gobierno de México realizó un foro en Aguascalientes, en octubre de 2017, a fin de dar a conocer en el ámbito local las prioridades de México en este espacio de integración regional”.¹⁷ Además, en la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico en Puerto Vallarta, México, a la que asistió el presidente de la CONAGO, Manuel Velasco Coello, y varios gobernadores de México, de Perú, Chile y Colombia, se comprometieron a generar proyectos comerciales, industriales y turísticos que beneficien a los gobiernos locales.¹⁸ No obstante, los esfuerzos de estos gobiernos siguen sin traducirse en una nueva área de trabajo de la Alianza del Pacífico, puesto que no fueron contemplados en la Declaración de Puerto Vallarta del 24 de julio de 2018 ni en la Declaración de Lima del 6 de julio de 2019.¹⁹

En este sentido, Agustín Fernández de Lozada menciona la importancia de la participación de los gobiernos locales en la definición e implementación de las agendas globales: primero, se permite ajustarlas a las necesidades locales de los actores involucrados en el territorio, y segundo, la participación de estos gobiernos contribuyen a mejorar las estrategias globales y a legitimar las decisiones que se adopten.²⁰ El objetivo de esta interacción es que las decisiones a nivel internacional, basadas en estrategias, sean adoptadas por los gobiernos locales y éstos las retroalimenten, a fin de comunicar, concienciar y hacer participar a la población en aras de un mundo más organizado y justo en términos políticos, económicos, jurídicos y sociales (en los casos más ideales y que los objetivos e intereses nacionales de los países no politicen las agendas globales a causa de su modelo económico o posición ideológica).

En efecto, la Alianza del Pacífico ha avanzado en la articulación nacional de las Partes, con base en agendas económicas y de bienestar social representadas en “áreas de trabajo”: las que se han venido desarrollando gracias a la interacción del Grupo de

¹⁷ Santiago Mateos Cibrián, “Logros y convergencias en la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional” en Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁸ S/a, “Se suman gobernantes a la Alianza del Pacífico” en IJA.MX, julio 2018, disponible en <https://www.lja.mx/2018/07/se-suman-gobernadores-a-la-alianza-del-pacifico/> fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

¹⁹ Véanse las dos declaraciones en Alianza del Pacífico, “Declaraciones presidenciales”, disponible en <https://alianzapacifico.net/download-category/declaraciones-presidenciales/> fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

²⁰ Agustín Fernández de Lozada, *op. cit.*, p. 34.

Alto Nivel, los coordinadores nacionales y los GT. A pesar de ello, su reciente formación²¹ no ha institucionalizado la participación de los gobiernos locales de cada miembro.

La relativa juventud histórica de la Alianza, con apenas nueve años (2011-2020) de existencia, se presenta como una promesa para las relaciones internacionales, los procesos de integración regional y la dinámica local. Así mismo, este bloque regional aún debe demostrar los alcances de su quehacer político, evolución económica y de cooperación a nivel intra-Alianza, en América Latina y en el mundo, puesto que de su robustecimiento interno dependerán sus oportunidades y alcance en el exterior. El presente artículo contribuye en el fortalecimiento de la acción internacional y regional de los gobiernos locales, por lo que es conveniente instrumentar con eficacia áreas de trabajo bajo la coparticipación de los gobiernos locales y la Alianza del Pacífico.

La estrategia de coparticipación (local-regional) plantea robustecer tales áreas que, *a posteriori*, podrían implementarse mediante acuerdos entre dos o más gobiernos locales. En una primera etapa, los gobiernos locales buscan áreas de oportunidad compartida como PYMES, medio ambiente, género, compras públicas, infraestructura, turismo, entre otros. En la segunda etapa presentan un “proyecto de colaboración” a alguna institución competente (la cual todavía no se ha creado), donde los funcionarios intra-Alianza de la misma evalúen tales proyectos y, de ser viables, obtengan el asesoramiento de algún GT. En una tercera y última etapa, que utilicen los recursos económicos de alguno de los fondos de la Alianza del Pacífico, so pena de un monitoreo y vigilancia apropiados.

Con los proyectos de colaboración se espera generar fortalezas de tipo institucional y financiero. Los proyectos en marcha, ya retirada la ayuda económica de los fondos, deben ser capaces de gestionar sus recursos económicos necesarios para seguir avanzando. A su vez, se requerirá de la asesoría de los GT para promover el fortalecimiento de la capacidad del aparato gubernamental de los gobiernos locales con el fin de implementar, instrumentalizar y desarrollar los proyectos de colaboración respectivamente. Esto, a futuro, es materia para incentivar la creación de políticas de cooperación local e intra-Alianza; en otras palabras, son redes de políticas intrarregionales.

En concordancia con los gobiernos locales, en la región socialmente construida²²

²¹ La Alianza del Pacífico tuvo su antecesor: el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, de 2007. Esta Alianza se presentó el 28 de abril de 2011 con la Declaración de Lima, Perú. Su instrumento jurídico constitutivo también es el Acuerdo Marco del 6 de junio de 2012, firmado en Antofagasta, Chile. Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, México, *op. cit.*, pp. 12 y 14.

²² La Alianza del Pacífico es una región “socialmente construida”, pues los miembros a través de sus gobiernos nacionales han diseñado una serie de agendas y directrices que constituyen un proyecto

que representa la Alianza del Pacífico, conviene instrumentalizar proyectos de colaboración que hermanen por primera vez a localidades bajo el marco de este mecanismo de integración. Ello con el propósito de ampliar la operatividad y la institucionalidad de la Alianza del Pacífico a nivel local, respecto de su objetivo primordial (temas económicos y de bienestar social) y su relación con los GT, los Coordinadores Nacionales y el Grupo de Alto Nivel. Se reitera que lo local constituye otra ventana de oportunidad para el desarrollo económico, político-institucional y social.

La Alianza del Pacífico podría apoyar sólo a un gobierno local o subnacional²³ en la implementación de algún proyecto de colaboración, aunque lo que se espera es que estos gobiernos desarrollen acuerdos inter-localidades y/o con organismos internacionales para gestar cooperación triangular y que los proyectos sean albergados y direccionados regionalmente en la Alianza, lo que dotaría de mayores ventajas a tales acuerdos mediante el financiamiento y la asesoría técnica, entre otras.

Para efectos de esta iniciativa (proyectos de colaboración entre dos o más ciudades), se requiere, además, implementar “buenos gobiernos subnacionales”. Para ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁴ aporta elementos y ofrece directrices a estos gobiernos para impulsar el área de integración profunda, lo que implica cuatro conjuntos de reglas e incentivos cruciales:

- 1) los que deriven del sistema de relaciones intergubernamentales, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno;
- 2) los que se originan en la estructura de gobierno local, que determinan el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios;
- 3) los relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas, y
- 4) los que se originan en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.²⁵

político. Así, “una ‘macro región internacional’ es socialmente construida. En este sentido se coincide con Björn Hettne y Fredrick Söderbaum, quienes aseveran que las regiones son proyectos políticos y sociales, diseñados por actores humanos para proteger o transformar las estructuras existentes”. El texto entre comillas es citado de José Briceno Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *op. cit.*, p. 12.

²³ La denominación de gobierno local o subnacional se refiere a ciudades, estados, departamentos, provincias, autoridades municipales. La misma se maneja de manera diferente en los tres países sudamericanos de la Alianza del Pacífico en comparación con México (estados).

²⁴ Cabe mencionar que el BID ha venido apoyando la Alianza del Pacífico, entonces sería conveniente que realice lo propio en el desarrollo de “buenos gobiernos subnacionales”.

²⁵ Eduardo Rojas *et al.*, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y

En este sentido, un buen gobierno local se instituye para hacer funcionar proyectos de colaboración. Para ello, es evidente que el compromiso político de este mecanismo regional es el de desarrollar la potencialidad local como ventana de oportunidad competitiva, comparativa y cooperativa, lo que representa un reto intra-Alianza en la articulación político-institucional de los niveles: regional, nacional y local (gobernanza multinivel o concurrencia). No obstante, el diseño de hermanamientos²⁶ dependerá de estudios de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que se realicen a los gobiernos locales.

En esta tesitura, se requiere analizar el buen gobierno subnacional o, en dado caso, local, tanto en las relaciones con las Partes, en la estructura de gobierno local, en la capacidad institucional, en los mecanismos de financiamiento internos, los recursos económicos que se puedan obtener de algún organismo internacional y de abastecerse de los fondos de la Alianza. Es evidente que para estudiar y analizar un gobierno local es necesario observar el componente jurídico.

El análisis jurídico permite determinar el nivel de responsabilidad, la capacidad y las facultades que tienen los gobiernos nacionales y subnacionales de cada una de las Partes, conforme a la Constitución Política, las leyes reglamentarias, y demás normas que lo complementen, lo cual implica, en estricto sentido, la aplicación de dicha normatividad a la regulación de los acuerdos suscritos entre localidades y/o actores o sujetos regionales e internacionales. Esto con el fin de saber cuál es el comportamiento jurídico de cada localidad para establecer posteriormente los parámetros del o los acuerdos, con la Alianza y/o con organismos internacionales, siendo la base para la generación de hermanamientos. En otras palabras, se respetan y se articulan “los ordenamientos institucionales de los distintos países, ya sean federales o unitarios, y las distintas tradiciones jurídicas basadas en el derecho consuetudinario o en las tradiciones germánicas o romana”.²⁷

Eduardo Rojas señala que “los gobiernos locales deben tener facultades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas. Asimismo, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a sopesar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas”.²⁸

gobierno” en Eduardo Rojas *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá de Henares, Estados Unidos, 2005, pp. 47-48.

²⁶ También hay que tomar en cuenta que la Alianza es un mecanismo innovador que busca obtener resultados concretos y pragmáticos. El desafío de la participación de los gobiernos locales es que no vaya a convertirse en un mecanismo politizado, de allí que, si se propone que estos gobiernos participen, deberá ser con propuestas y áreas muy específicas de trabajo y evitar que se politice a través de los hermanamientos o la paradiplomacia.

²⁷ Eduardo Rojas, *op. cit.*, p. 53.

²⁸ *Ibidem*, p. 48.

Entonces, el buen gobierno subnacional (modelo), como lo plantea el BID, implica muchas características tanto internas como externas que necesitan atención especial para realizar proyectos de colaboración en el marco de la Alianza del Pacífico, por lo que los tomadores de decisiones de este mecanismo regional y los gobernadores locales deben considerar todos los requerimientos que plantea el modelo, pues de ello dependerá el desarrollo local, nacional y regional, lo que implicaría impulsar y direccionar la integración profunda en los gobiernos locales.

La acción de internacionalización de los gobiernos locales intra-Alianza: otra vía para la integración profunda

El contexto internacional contemporáneo –por medio del impulso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y el desarrollo científico y de innovación (la Inteligencia Artificial)– ha propiciado la internacionalización de la actividad económica de los Estados. Esta situación ha favorecido también una participación cada vez más intensa de los gobiernos locales, asumiendo un papel de creciente importancia en el proceso de globalización, que repercute tanto en su quehacer político y económico como en su comunidad local. Incluso los gobiernos locales ya no sólo se estudian a nivel subnacional o nacional, sino que ahora son objeto de estudio o unidad de análisis para dar resolución a los asuntos, las posturas y conveniencias de la política exterior y la proyección local de la política internacional.

Esta acción internacional y regional de los gobiernos locales ha significado el aumento de la importancia de la localidad a escala global; es decir, lo doméstico se diluye cuando las fronteras nacionales son atravesadas por dinámicas subnacionales. Esto también se ha traducido en que los gobiernos locales diseñen posiciones de diplomacia pública, paradiplomacia e incluso vinculación con base en acuerdos o hermanamientos con otras localidades, *think tanks*, mecanismos de cooperación, organismos internacionales y participación en bloques regionales.

Respecto de los bloques regionales, Nelson Fernández señala dos casos concretos de la integración regional desde lo local: por un lado, en el MERCOSUR existe la red de Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y, por el otro, en la UE interactúan el Comité de Regiones, la Comisión Europea como el “Diálogo Estructurado” y el “Pacto de los Alcaldes”, y la articulación en red del Foro Político sobre Desarrollo, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Eurocities*, *Eurotowns*, *Energy Citis*, Plataforma, Polis, Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, Arco Latino y Unión de Ciudades del Báltico.²⁹ Además, José Briceño Ruiz menciona que en el caso de la Comunidad

²⁹ Agustí Fernández de Losada, *op. cit.*, p. 14.

Andina (CAN) se han creado instancias de participación para las unidades subnacionales, *verbigracia* las Zonas de Integración Fronteriza.³⁰

Ambos casos ponen de relieve que la acción internacional y regional, como proceso, también impacta a nivel local, ya que en la *praxis* llega a suceder que las agendas locales se adecúan a las agendas regionales e internacionales –en áreas de cultura, sociales, políticas y estratégicas– porque el Estado en cuestión ha adquirido otras responsabilidades y compromisos desde los bloques regionales y/o organismos internacionales de los que es parte.

La Alianza del Pacífico se constituye como un mecanismo regional, puesto que persigue impulsar la integración profunda y forjar mecanismos de cooperación con los Estados asociados y Estados observadores, en la cual podrían contemplarse acuerdos con autoridades locales de estos países, mismos que contarían con el asesoramiento por parte del GAN y los GT. Existe la posibilidad que este mecanismo impacte, en el mediano plazo, a las dinámicas locales, con el fin de darle continuidad a los objetivos e intereses nacionales de cada miembro de la Alianza, incluido la implementación de agendas económicas y de bienestar social intra-Alianza representadas en proyectos de colaboración que convengan a los miembros, con el respectivo beneficio a sus localidades.

Los intereses y objetivos de los gobiernos locales se implementarían con base en la concurrencia intergubernamental (acciones que vinculen al gobierno local con el gobierno nacional). Conviene también que se promueva la concurrencia regional de carácter institucional. Todo ello requiere examinar qué factores influyen en la dinámica local, nacional, regional y la subsecuente interrelación entre estos tres niveles.

Todo proyecto político de carácter regional o como política pública local, debe estar respaldado por un presupuesto, fondeado a partir de recursos nacionales, locales o incluso mediante financiamiento internacional, sea de organismos o de los propios mercados globales.

El manejo administrativo e institucional de las finanzas públicas de una localidad no depende exclusivamente de los funcionarios o servidores que canalizan los programas económicos y sociales para el beneficio de la sociedad en su conjunto, puesto que incluye, primero, la relación intergubernamental del gobierno nacional con los gobiernos locales, ya que el nacional dota al local de recursos e incentivos (presupuesto de egresos nacional o federal para el ejercicio fiscal); y segundo, la gestión pública local de recursos extraordinarios (se contemplan impuestos a la ciudadanía, cuotas, pago de derechos y prebendas, así como recursos económicos o en especie de los mecanismos u organismos internacionales).

³⁰ José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia, 2018, p. 28.

El citado estudio del BID describe las vicisitudes que enfrentan los gobiernos locales en América Latina y el Caribe: “para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, los gobiernos nacionales están intentando mejorar los servicios e infraestructuras, transfiriendo responsabilidades a gobiernos ‘subnacionales’, más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil”.³¹

A partir de este estudio se nota que la Sociedad Civil Organizada (SCO) y los empresarios desempeñan un papel importante en la acción internacional de los gobiernos locales. No obstante, la SCO en la Alianza del Pacífico no ha llegado al nivel de participación y compromiso que ha alcanzado la clase empresarial (es importante la labor que desempeña el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, integrado por los empresarios y gremios de las Partes). Sin embargo, los acuerdos para generar proyectos de colaboración entre gobiernos locales a nivel intra-Alianza constituyen un vehículo para que la SCO se sume, indirectamente, a las proyecciones y objetivos que contempla la Alianza.

Así, se vislumbra que los proyectos locales que se articulen con los proyectos estatales, auspiciados por la Alianza, podrían acelerar la cooperación política, económica, social y, a su vez, generar un *plus* en el área de integración profunda.

Los gobiernos locales, en América Latina y posiblemente en las localidades intra-Alianza, llevan una inercia de libre comercio y de regulaciones técnicas que los benefician. Al respecto, las capacidades locales de operatividad (flexibilidad para abordar sus proyectos), de cooperación (desempeño de concurrencia intergubernamental y de desarrollo de asociaciones público-privadas), de institucionalidad (determinadas por sus administradores para actuar de manera innovadora y desde el marco legal), de financiación (controlar y obtener recursos económicos) y de dirección de personal (bajo carrera profesional, técnica y especializada),³² en ciertas funciones económicas, se relacionan con la regulación del comercio de bienes y servicios y su maximización a través de otras áreas (la propiedad intelectual, las compras públicas, las regulaciones laborales y medioambientales, las normas para inversores extranjeros y las políticas de competencia).³³ Ello, con el objetivo de beneficiar y mejorar la calidad de vida de la población y esto se apareje a la Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030 (más integrada, más global, más conectada y más ciudadana).³⁴

³¹ En estas páginas se menciona que “Aún queda mucho por realizar en este proceso de descentralización, ya que en América Latina y el Caribe, sólo 15 por ciento de los gastos del gobierno está en manos de autoridades locales, en contraste con 35 por ciento de los países industrializados”. Véase Eduardo Rojas, *op. cit.*, pp. 44-45.

³² *Ibidem*, p. 51.

³³ Robert Z. Lawrence, *op. cit.*, p. 25.

³⁴ Alianza del Pacífico, *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, disponible en <https://>

Propuestas: Acuerdo interinstitucional o interadministrativo y Foro de Localidades inter-Alianza

Acuerdo interinstitucional o interadministrativo

La presente propuesta se fundamenta en la cláusula jurídica mexicana y su homólogo jurídico en Colombia. En el caso mexicano denominado como “acuerdo interinstitucional”³⁵ y en el colombiano como “acuerdo”, “convenio” o “contrato interadministrativo” o “interinstitucional”.

En los dos casos figura el acuerdo, y sirve como mecanismo para concertar proyectos de colaboración entre gobiernos locales que se instrumentalicen en el marco de la Alianza del Pacífico.

La acción internacional y regional de los gobiernos locales debe ganar un mayor espacio en la agenda de política exterior mexicana y colombiana, en la de los demás miembros (Chile y Perú) y, en consecuencia, en las agendas de la Alianza del Pacífico. Esta propuesta se puede reproducir entre autoridades locales intra-Alianza en ciertas materias que sus marcos legales les permitan, pero para fines de esta propuesta se remite a las PYMES.

En el caso de México, la Ley sobre Celebración de Tratados de enero de 1992, en su artículo 2, en su apartado II, define al Acuerdo Interinstitucional:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.³⁶

alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf fecha de consulta: 25 de febrero de 2020.

³⁵ Cabe mencionar que “la Alianza del Pacífico es un mecanismo que no tiene personalidad jurídica por lo que si se llega a concluir algún tipo de documento en este tema entre los cuatro países sería no vinculante”. Información proporcionada por el maestro Santiago Mateos Cibrián en conversación realizada en enero de 2019.

³⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley sobre la Celebración de Tratados*, artículo 2, en su apartado II, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 1992, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> fecha de consulta: 21 de noviembre de 2019.

En el caso colombiano, la regulación de los acuerdos, convenios o contratos interadministrativos o interinstitucionales está regulada por la Ley 80 de 1993, que fue modificada parcialmente por la Ley 1150 de 2007, en la cual se establece el régimen general de contratación. El documento oficial “La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia” de la Presidencia de la República menciona que:

Los acuerdos, convenios o contratos que celebren las entidades públicas de los países entre sí son de carácter interadministrativo o interinstitucional y por tanto tan sólo obligan a las entidades que los han suscrito en el marco de las competencias que la ley o la norma del país de origen les ha conferido; los compromisos que así se establezcan los asumen directamente las entidades que los suscriben y no los correspondientes Estados. En ellos no se obliga al Estado colombiano o al gobierno colombiano como tal y por ende a las demás entidades de la Administración que lo conforman y tengan relación con el área temática de los Acuerdos suscritos, efecto que se consigue si se tramita la suscripción de los mismos a través de la Cancillería o se obtienen los plenos poderes para el efecto.³⁷

El propósito principal de un acuerdo interinstitucional o interadministrativo es generar capacidades nuevas y reforzar las ya existentes. Las capacidades pueden ser de tipo institucional, operativo, logístico, de financiamiento, entre otras, lo cual implica el compromiso político de las localidades y el de la Alianza del Pacífico (se necesita de su asesoramiento y financiamiento a través de su Fondo de Capital Emprendedor).

Es menester que los hermanamientos puedan constituirse en cooperación interlocalidades, inter-Estados o departamentos o regiones, entre otros. Lo más conveniente es implementar la cooperación triangular porque permite la inserción y apoyo de actores externos a las localidades. Tales actores pueden ser organizaciones internacionales, *think tanks*, bloques regionales, entre otros.

Este acuerdo, como mecanismo, también puede constituirse como un modelo general para su reproducción a nivel intra-Alianza, que produzca nuevos acuerdos de cooperación triangular.

En este sentido, se diseña el “Cuadro 1” para informar sobre la existencia de acuerdos interinstitucionales o interadministrativos entre México y Colombia.

³⁷ Presidencia de la República, *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, República de Colombia, Imprenta Nacional de Colombia, 2008, p. 46, disponible en https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf fecha de consulta: 18 de enero de 2020.

Cuadro 1 Acuerdos interinstitucionales o interadministrativos entre México y Colombia

| <i>Acuerdos</i> | <i>Estados Unidos Mexicanos</i> | <i>República de Colombia</i> | <i>Áreas de cooperación</i> | <i>Fecha en que se firmó</i> |
|-----------------|--|---|---|------------------------------|
| 1 | Ciudad de Acapulco, estado de Guerrero | Distrito cultural y turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar | Promoción turística, inversión extranjera, fomento cultural y deportivo, desarrollo educativo e intercambio de mejores prácticas | 16 de mayo de 2017 |
| 2 | Ciudad de San Francisco de Campeche, estado de Campeche | Distrito cultural y turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar | Comercio y negocios, cultura, turismo, desarrollo municipal, recursos humanos, educación, ciencia y tecnología, y medio ambiente | 1 de octubre de 1977 |
| 3 | Ciudad de Puebla de Zaragoza, estado de Puebla | Ciudad de Manizales, Departamento de Caldas | Gestión municipal, seguridad pública, impulso a las relaciones comerciales y empresariales, promoción e intercambio turístico y comercial, planeación y desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y desarrollo social, integral y sustentable | 30 de noviembre de 2005 |
| 4 | Municipio de San Luis Potosí, estado de San Luis Potosí | Municipio de Manizales, Departamento de Caldas | Desarrollo económico, comercio, inversiones y negocios, cultura y arte, deporte, turismo, educación, seguridad, sector agropecuario, agrícola y agroindustrial | 25 de abril de 2012 |
| 5 | Gobierno municipal de Zapopan, estado de Jalisco | Alcaldía del municipio de Medellín, Departamento Antioquia | Internacionalización y <i>city marketing</i> , desarrollo urbano, seguridad pública y política social | 21 de febrero de 2011 |
| 6 | Ciudad de Morelia, estado de Michoacán | Ciudad de Sopó, Departamento de Cundinamarca | Comercio, inversiones y negocios, cultura, turismo, desarrollo municipal, educación, ciencia y tecnología, ambiente | 15 de julio de 2014 |
| 7 | Ciudad de San Nicolás de los Garza, estado de Nuevo León | Ciudad de Bello, Departamento de Antioquia | Actividades productivas, de servicios, culturales, educativas, de salud, turismo, construcción y tecnología | 2 de febrero de 2000 |
| 8 | Municipio de Monterrey, estado de Nuevo León | Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia | No se tienen copias en línea, pero sí evidencia de su registro | |

Fuente: página *web* de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, referente al Registro de Acuerdos Interinstitucionales por cada uno de los 32 estados y su vinculación con ciudades y universidades en el extranjero y organismos internacionales. Véanse los estados referidos de los Estados Unidos Mexicanos concernientes a la República de Colombia, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i> fecha de consulta: 25 de enero de 2020.

Existen otros acuerdos de carácter educativo y cultural, entre los cuales destacan los siguientes: la Universidad Autónoma de Chiapas con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; entre la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Universidad Nacional de Colombia, entre la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad de Antioquia, Colombia; entre esta universidad de Chihuahua y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid; entre la Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato y el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Colombia; entre el Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco y el Instituto Departamental de Bellas Artes-Cali, Colombia; entre la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco y el Instituto Departamental de Bellas Artes, Colombia; entre la Universidad Autónoma de Nayarit y Universidad de Pamplona, Colombia; entre la Universidad Politécnica de Puebla y Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia.³⁸

Además, Colombia tiene un sistema político centralizado (artículo 1 de la Constitución Política) a diferencia de México, que cuenta con una estructura federal. Sin embargo, esto no ha impedido generar los hermanamientos entre las ciudades.

En el caso colombiano los acuerdos interadministrativos o interinstitucionales se ciñen a la Ley 80 de 1993, en el párrafo del artículo 14, y a la Ley 1150 de 2007³⁹ en el artículo 2, numeral 4, literal c) y 7 y en el artículo 20, así como en el Decreto 2474 de 2008 de su artículo 78. Estos señalan en su orden la interpretación unilateral en caso de discrepancias y el principio de transparencia en la contratación. Cabe destacar que los organismos y entidades administrativas que celebren un convenio interadministrativo deben cerciorarse de qué facultades les otorga el artículo 121 de la *Constitución Política de la República de Colombia* y el artículo 5 de la Ley 489 de 1998.⁴⁰

A su vez, en México, el acuerdo interinstitucional se regula en tres leyes: la primera es la Ley sobre de Celebración de Tratados de enero de 1992 respecto de su artículo II; la segunda es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, su artículo 28 se refiere a los asuntos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en su fracción primera se hace referencia a tales acuerdos; la tercera es la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2011, en la cual interviene la Agencia

³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Registro de Acuerdos Interinstitucionales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i> fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

³⁹ Régimen Legal de Bogotá D. C., *Ley 150 de 2007 Nivel Nacional*, disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678> fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

⁴⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Guía jurídica de tratados y otros instrumentos*, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, pp. 48-53, disponible en <https://es.calameo.com/read/001105399cd5d62d12233> fecha de consulta: 2 de marzo de 2020.

Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el artículo 10 fracción 3 y en el artículo 32. Además, la Dirección de Gobiernos Locales de la SRE “sirve de vínculo entre la Secretaría y las oficinas de asuntos internacionales de los gobiernos locales, atiende la solicitud entre los gobiernos extranjeros con los locales, propiciando la suscripción de tales acuerdos, entre otras”.⁴¹

A lo sumo, las PYMES son actores económicos que tienen el potencial de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación. En la estructura de la economía ortodoxa se tiene idea de la mano invisible, conceptualizada por Adam Smith, expresión en la cual el libre mercado debe ser el único interviniente que determine la existencia o no de estas empresas y la competencia es el mecanismo regulador de la selección, la adaptación, la absorción y la defunción. Sin embargo, en este artículo se tiene la idea que el Estado debe presentarse en la economía no como interventor, sino como un árbitro que genere instrumentos jurídicos como la solución de controversias, políticas públicas nacionales y subnacionales y que establezca las condiciones de mercado.

En esta tesis, María Elena Giraldo Palacio puntualiza que, tras la crisis financiera de 1970, el desarrollo de la ciencia y la tecnología se vio como un motor de crecimiento económico, por lo que los Estados desarrollados confirieron a las empresas llevar la agenda de ciencia y tecnología, contexto en el cual se promovió la productividad empresarial con el propósito de mejorar ciertos sectores, como el de la salud, el de la educación, el energético y el agrícola, entre otros, e implementar políticas transversales para generar, por un lado, las consultorías y contratos de investigación, los *spin-off*, los *start up*, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los parques científicos y tecnológicos y, por el otro, que se constituya el desarrollo de la humanidad, por medio de la evolución y el bienestar social.⁴²

Este preámbulo aclaratorio permite presentar la propuesta de un acuerdo interinstitucional o interadministrativo, el cual trata de promover el hermanamiento entre ciudades del departamento de Antioquia,⁴³ Colombia, y el estado de Jalisco,

⁴¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acción internacional de los gobiernos locales”, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional> fecha de consulta: 24 de enero de 2020.

⁴² María Elena Giraldo Palacio, *Políticas regionales de ciencia y tecnología. Capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, México, 2019, pp. 20-21.

⁴³ Cabe destacar que en Antioquia existe el Centro de Innovación y Negocios de Medellín (Ruta N), el cual funge como el ecosistema de la Industria 4.0 y donde se aloja el Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Colombia, recinto donde se desarrollan temas de última generación: inteligencia artificial, *blockchain* y registro distribuido, *Internet* de las cosas, robótica y ciudades inteligentes. Véase Camila Aristizábal, “En Medellín se inauguró el Centro para la Cuarta Revolución Industrial”, Ruta N, Colombia, abril 2019, disponible en <https://www.rutanmedellin.org/es/noticias-rutan/item/en-medellin-se-inauguro-el-centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial> fecha de consulta: 27 de enero de 2020.

México, en materia de PYMES.⁴⁴

La generación, el desarrollo y el fortalecimiento de estas empresas⁴⁵ es parte de los proyectos de colaboración, incluyendo al Fondo de Capital Emprendedor y al Grupo Técnico de PYMES.⁴⁶ Este acuerdo interinstitucional en el marco de la Alianza del Pacífico proveerá apoyo técnico, logístico, buenos oficios y buenas prácticas para acercar las localidades y facilitar su acceso a mecanismos de financiamiento.

El acuerdo que se propone se celebraría bajo la modalidad de cooperación triangular, integrado al BID y la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLAS), con actividades de asesoramiento, apoyo técnico y la SCO participa en el monitoreo, la evaluación y el seguimiento.

El acuerdo interinstitucional o interadministrativo se desglosa de esta forma (tómese en cuenta que apenas es la fase inicial y se manifiesta en términos generales):

Acuerdo entre gobiernos de Antioquia y Jalisco para el desarrollo técnico, operativo, de TIC y financiamiento en PYMES. Con la participación de la Alianza del Pacífico, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLAS).

Objetivos:

- Capacitar con base en cursos, seminarios, talleres, entre otros, a los emprendedores de PYMES.
- Asesorar a los gobiernos en materia jurídica, de desarrollo institucional y de campañas de emprendimiento. Grupo Técnico de PYMES y Observatorio Regional PYME.
- Financiar los programas que emprendan los gobiernos para informar y capacitar a emprendedores e invertir en la generación, desarrollo y fortalecimiento de PYMES.

⁴⁴ Hermanar a estas dos ciudades se realiza con el propósito de apoyar a las PYMES con vocación de *startups*, empresas que muy bien pueden utilizar el potencial del *Silicon Valley* de Colombia (Antioquia-Medellín) y el de México (Jalisco-Guadalajara) y compartir sus experiencias y conocimientos para generar desarrollo conjunto de ciencia, tecnología e innovación en la cuarta revolución industrial.

⁴⁵ En este contexto, el Observatorio Regional PYME de la Alianza del Pacífico podría cooperar en las áreas de asesoría y apoyo técnico de los acuerdos interinstitucionales que planteen las localidades. Véase Alianza del Pacífico, *Observatorio Regional PYME*, disponible en <https://alianzapacifico.net/observatorio-regional-pymes/index.php/component/content/article?id=142> fecha de consulta: 2 de febrero de 2020.

⁴⁶ Véase Alianza del Pacífico, *Grupos Técnicos-PYMES*, disponible en <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-pymes/> fecha de consulta: 10 de febrero de 2020.

Impacto social:

- Incentivar a las personas para desarrollar empresas de carácter intra-Alianza.
- Promoción de información confiable y fidedigna para emprendedores respecto de los esquemas de negocios en su localidad, en su país y en la Alianza del Pacífico. Apoyo de ALLAS.
- Propiciar la cultura del emprendimiento en PYMES.
- Fortalecimiento de instituciones encargadas del sector emprendedor en las respectivas localidades. Apoyo BID.
- Compartir recíprocamente experiencia institucional y operativa para el fortalecimiento de las PYMES a través de estímulos (recursos materiales, económicos, asesoramiento, entre otros) por parte de los gobiernos locales.
- Generación de “Capital Intelectual Cooperativo” para desarrollo de TIC. Apoyo ALLAS y BID.
- Impulso de PYMES en procesos productivos intra-Alianza y las cadenas regionales y globales de valor. Apoyo BID.
- Participación ciudadana: Comités (locales) constituidos por la SCO en materia económica.

Instituciones coordinadoras:

- Gobierno de Jalisco.
- Gobernación de Antioquia.

Fuentes de financiamiento:

- Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico.
- Recursos ordinarios de cada gobierno local (dinero destinado para fomento de PYMES).
- Recursos extraordinarios, provenientes del gobierno nacional, donaciones, organismos internacionales y de inversión extranjera.

Otros datos relevantes

Este acuerdo interinstitucional se inserta como un mecanismo innovador o proyecto de colaboración para promover y desarrollar la presencia de los gobiernos locales en los programas gubernamentales de emprendimiento en PYMES y su posible participación en procesos productivos intra-Alianza –en este rubro, el Grupo Técnico de Obstáculos Técnicos al Comercio debe participar– y en cadenas de valor con Asia-Pacífico y el mundo.

Contempla el asesoramiento y ayuda técnica del BID y ALLAS. La SCO participa con propuestas en los Comités y también apoya en el monitoreo, evaluación y seguimiento de este Acuerdo.

En el presente acuerdo, las partes (el gobierno de Jalisco y el de Antioquia) se deben remitir a las competencias, normatividad y directivas político-económicas de los gobiernos locales y de la legislación nacional y tratados internacionales que se relacionen en materia de cooperación técnica, científica, propiedad intelectual, financiamiento y de desarrollo de PYMES. Se establecen los Programas Operativos Anuales en razón de integrar y evaluar los proyectos y actividades específicas. La solución de controversias se dirime bajo la conveniencia que acuerden los gobiernos locales. La vigencia es determinada por los mismos, así como su denuncia, continuación o modificación.

Foro de Localidades inter-Alianza

Celebrar un Foro de Localidades inter-Alianza es conveniente para dar guía e institucionalidad al quehacer político de los gobiernos locales en el marco de la Alianza del Pacífico.

La pertinencia del Foro refiere en integrar las agendas de los gobiernos locales, en las de las Partes (nivel nacional) y las regionales intra-Alianza. Ello es fundamental para impulsar un efecto cascada entre los tres órdenes de gobierno: regional, nacional y local.

Características

Este Foro aglutina las localidades de los cuatro miembros, representadas por sus gobiernos locales o subnacionales. En primera instancia se constituye como un foro consultivo que no vincule a las Partes, pero sí que los gobiernos locales generen propuestas desde sus realidades para ser consideradas, tratadas, subsanadas y resueltas bajo el marco, guía y financiamiento de la Alianza del Pacífico. La forma de tratarlos podría ser por medio de la formación de acuerdos interinstitucionales en su modalidad de cooperación inter-localidades o en la cooperación triangular.

El objetivo de este foro será recoger las experiencias de los gobiernos locales que después sirvan de ejemplo para otras localidades intra-Alianza.

Incluso en el foro sería conveniente apoyar en la acción internacional que significa la globalidad de las localidades; para ello, la interacción con otras localidades fuera de la Alianza sería importante tanto con los Estados observadores y Estados asociados como con el MERCOSUR, la UE, la CAN y otros bloques regionales; las representaciones de algunos de sus gobiernos locales podrían compartir sus experiencias respecto de

su gobernanza subnacional y su acción de internacionalización, esto con el objetivo de apoyar el proceso de institucionalización inter-Alianza y abonar al área de integración profunda.

Conclusiones

En el siglo XXI, la acción internacional y regional de los gobiernos subnacionales ha significado que lo local represente un proceso de gobernanza y que su vínculo con lo global sea cada vez más intenso y estrecho, en particular cuando los gobiernos nacionales tienen agendas, objetivos e intereses que deben promoverse en la gobernanza local. Asimismo, cuando un Estado es parte de un bloque regional y las agendas nacionales se ajustan a las regionales y, en consecuencia, a las locales, se produce el efecto cascada.

El efecto cascada ha sido una constante en otros procesos de integración regionales: los casos del MERCOSUR, la UE y la CAN que se mencionaron.

En este sentido, conviene convencer a las Partes de la Alianza del Pacífico, en primer lugar, sobre el papel de los gobiernos subnacionales en sus retos, problemáticas, aspiraciones y necesidades de las localidades y, en segundo, aprender cómo el MERCOSUR, la UE y la CAN trabajan regionalmente los asuntos de estos gobiernos, en favor de su proceso de integración; en este sentido, la Alianza del Pacífico podría unir fuerzas y conocimientos para buscar soluciones, en situaciones y temas, muchas veces compartidos con esos bloques regionales. Lo que significa crear espacios de diálogo, colaboración y concertación política, en cuyos recintos se desarrollen proyectos de colaboración con una visión consensuada, donde los objetivos e intereses sean compartidos y plausibles.

Lo ideal sería que los intereses y los objetivos nacionales de cada miembro se fueran ajustando paulatinamente a los regionales (intra-Alianza) y estos últimos a los internacionales. Y, más aún, que todos ellos guíen a los locales. Parece tarea difícil pero no imposible. Evidencia de ello es la conformación de agendas y mecanismos para dar solución a temas como el cambio climático, la pobreza, la discriminación, la migración, la criminalidad, entre otros que constituyen retos, los cuales atraviesan a la llamada gobernanza global, pero que aterrizan y tienen sus perjuicios y repercusiones en los gobiernos locales.

Lo regional en la Alianza y la generación de programas que coadyuven en el área de integración profunda es fundamental para darle continuidad a los proyectos de colaboración, los cuales previamente deberían estar sustentados en agendas que puedan debatirse y asesorarse por parte del GAN y los GT. Por ende, se propone adoptar el acuerdo interinstitucional (del orden jurídico mexicano y colombiano), que permite el hermanamiento y la paradiplomacia bajo dos modalidades: cooperación inter-localidades, departamentos, regiones, entre otros o cooperación triangular, así como

la generación de un Foro de Localidades inter-Alianza con el objetivo de guiar e instrumentar el quehacer político de estos gobiernos.

Así, el acuerdo interinstitucional y el Foro de Localidades inter-Alianza constituyen mecanismos para integrar regionalmente a los gobiernos locales en el proceso de institucionalización de la Alianza del Pacífico.

Los acuerdos interinstitucionales, en materia de PYMES o en otras materias que se gestionen, tiene como objetivo fundamental fortalecer sus capacidades financieras (para estas empresas se acudiría al apoyo del Fondo de Capital Emprendedor y el uso de otros fondos será para el desarrollo de otras materias), institucionales y operativas.

Asimismo, se busca el apoyo de actores externos a la Alianza con el fin de promover su apoyo en los gobiernos locales, lo que significa un trabajo de cooperación triangular que devendría en el fortalecimiento de las localidades en alguna o varias de sus agendas de interés económico, político y/o social. Por ende, es fundamental el vínculo regional o internacional con las Naciones Unidas, el MERCOSUR, la UE, la CAN, la OEA, el BID, ALLAS, entre otros. Para lo cual, el Foro de Localidades inter-Alianza recopilaría las experiencias expresadas en estudios y casos prácticos de los organismos internacionales referenciados; el diseño de un acervo contribuye a la coparticipación de los gobiernos locales y la Alianza.

La Alianza del Pacífico incluso podría movilizar en conjunto a actores locales y regionales para favorecer el cumplimiento de sus objetivos e intereses, como ya ocurre con el Pacto de los Alcaldes en la UE, con la generación de mecanismos consultivos de los gobiernos locales como en el MERCOSUR y las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN.

Entonces, es relevante a nivel intra-Alianza generar y continuar un diálogo integrador entre gobiernos locales, nacionales y sus sociedades, un diálogo que responda a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, se debe incentivar regionalmente que los gobiernos nacionales atiendan las conveniencias y especificidades locales, nacionales, regionales e internacionales. En consecuencia, el desarrollo social y económico que se plantea en el área de integración profunda busca constituir en el marco político de la Alianza del Pacífico la aportación de mecanismos e instrumentos que beneficien a las Partes y a sus sociedades.

Por otra parte, para reflexionar, la acción internacional de los gobiernos locales significa una convergencia de temas mundiales, cada vez más profunda en lo local para aterrizar social y contundentemente, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Por ello, la convergencia, articulación, concurrencia y congruencia política es conveniente a través de acuerdos y financiamiento que beneficien a las mayorías, respetando los derechos de las minorías. Así, se requiere que cada vez más las líneas de lo local y lo internacional (niveles) se

desdibujen en términos socio-económicos, pero en términos políticos sigan coexistiendo por medio de las instituciones y leyes, como en un proceso dialógico donde uno se complementa con el otro.

Incidir en el mundo ya no es más una opción sino una conveniencia, porque la globalización ha dinamizado el ámbito local en el regional y el internacional, ya que de manera reiterada la interacción de la ciencia, la tecnología y la innovación envuelve a los ciudadanos de las localidades en un efecto derrama (*spill over*), donde la creciente demanda de políticas que unifique los objetivos e intereses locales con los regionales y los internacionales se hace más imperante y recurrente.

Finalmente, instalar la dinámica local en la dinámica regional y la internacional necesita de la voluntad política de los gobiernos locales y sus ciudadanos, puesto que la participación ciudadana y/o la de la SCO, así como su interacción con los gobiernos nacionales, reconfiguran las iniciativas a procurar, sumado a los proyectos de colaboración ya existentes por iniciativa local o local-nacional e incidir en los que podrían generarse en el marco de la Alianza del Pacífico (local-regional). Esto se puede contextualizar como pregunta: ¿qué aportarían los gobiernos locales y la participación ciudadana al Grupo de Alto Nivel y a los GT y viceversa, siempre y cuando no sobrepasen las competencias jurídicas de estos gobiernos y que se promueva la participación de la SCO en la integración profunda?

Fuentes consultadas

- Alianza del Pacífico, “Declaraciones presidenciales”, disponible en <https://alianzapacifico.net/download-category/declaraciones-presidenciales/>
- Alianza del Pacífico, *Grupos Técnicos-PYMES*, disponible en <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-pymes/>
- Alianza del Pacífico, *Observatorio Regional PYME*, disponible en <https://alianzapacifico.net/observatorio-regional-pymes/index.php/component/content/article?id=142>
- Alianza del Pacífico, *Qué es la Alianza del Pacífico*, disponible en <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Alianza del Pacífico, *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, disponible en <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>
- Aparicio Ramírez, Mariana y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.

- Aristizábal, Camila, “En Medellín se inauguró el Centro para la Cuarta Revolución Industrial”, Ruta N, Colombia, abril 2019, disponible en <https://www.rutanmedellin.org/es/noticias-rutan/item/en-medellin-se-inauguro-el-centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial>
- Briceño Ruiz, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina” en *Estudios Internacionales*, núm. 175, Universidad de Chile, 2013.
- Briceño Ruiz, José, “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional” en *Nueva Sociedad*, núm. 228, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 2010.
- Briceño Ruiz, José, *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley sobre Celebración de Tratados*, artículo 2, en su apartado II, Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 1992 disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, “La Alianza del Pacífico: ¿el futuro de la integración latinoamericana?”, Serie Documentos de Análisis 1, México, julio 2014.
- Fernández de Losada, Agustí y María del Huerto Romero, *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?*, ALLAS, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, núm. 7, México, 2016.
- Giraldo Palacio, María Elena, *Políticas regionales de ciencia y tecnología. Capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, México, 2019.
- Guerra Borges, Alfredo, “Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, junio 1996.
- Kacowicz, Arie M., “Regional governance and global governance: links and explanations” en *Global Governance*, vol. 24, Brill Publishers, Estados Unidos, agosto 2018.
- Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries*, Chapter One, Brookings Institution, Estados Unidos, 1996.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Guía jurídica de tratados y otros instrumentos*, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, disponible en <https://es.calameo.com/read/001105399cd5d62d12233>

- Organización Mundial del Comercio, *Temas comerciales de la OMC*, disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.
- Pérez Restrepo, Camilo *et al.*, “Integración comercial en la Alianza del Pacífico” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015.
- Presidencia de la República, *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, 2008, disponible en https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/1acooperacioninternacionalsuregimenjuridicoencolombia.pdf
- Pineda Gochi, Ma. del Rocío y Angélica del Rosario Araujo Lara, “IV Sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico y III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico: XI Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico” en *Informe de Actividades-Senado de la República y Alianza del Pacífico*, Puerto Varas, Chile, junio 2016, disponible en https://transparencia.senado.gob.mx/obligaciones/LGART70/FRAC-IX/CI-16-041-SEN02_INF.pdf
- Régimen Legal de Bogotá D. C., *Ley 150 de 2007 Nivel Nacional*, disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678>
- Eduardo Rojas *et al.*, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno” en Eduardo Rojas *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Alcalá de Henares, Estados Unidos, 2005.
- Rosales Villavicencio, Osvaldo, “Introducción” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015.
- S/a, “El BID apoya la creación del Fondo Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico” en Banco Interamericano de Desarrollo, comunicados de prensa, abril 2016, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-06/bid-apoya-findo-de-capital-de-la-alianza-del-pacifico,11436.html>
- S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión” en Reuters México, marzo 2017, disponible en <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMXL2N1GN19J>
- S/a, “Se suman gobernantes a la Alianza del Pacífico”, en IJA.MX, julio 2018, disponible en <https://www.lja.mx/2018/07/se-suman-gobernadores-a-la-alianza-del-pacifico/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Comunicado de prensa Alianza del

- Pacífico”, julio 2016, disponible en <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-alianza-del-pacifico-43309>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Registro de acuerdos interinstitucionales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acción internacional de los gobiernos locales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional>
- Van Klaveren, Alberto, “América Latina: hacia un regionalismo abierto” en *Estudios Internacionales*, año 30, núm. 117, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, enero-marzo 1997.