

Relaciones internacionales y gobiernos locales en Colombia. Participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín en el siglo XXI*

Edgar Alberto Zamora Aviles

Doctorado en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador

Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad de Las Américas (Quito, Ecuador)

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumen

Este trabajo aborda el debate sobre la participación internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC). Se analizan los procesos de internacionalización que han desarrollado los gobiernos de las tres principales ciudades de Colombia: Bogotá D.C., Cali y Medellín (2001-2012). Metodológicamente se trabaja sobre dos variables: agenda política e institucionalización de la internacionalización. Entre los principales hallazgos puede mencionarse que la participación internacional ha entrado en la agenda de estos gobiernos a través dos campos: la competitividad económica territorial, y la cooperación internacional descentralizada. Los gobiernos de estas ciudades han venido consolidando estrategias de política encaminadas a aprovechar el escenario internacional para conseguir recursos financieros que permitan desarrollar sus programas y proyectos: inversión extranjera y créditos para proyectos productivos y de infraestructura, y créditos y desembolsos de ayuda concesionales que son utilizados para financiar proyectos de inversión social. En términos institucionales, Cali no cuenta con ninguna institución específica que se encargue coordinar del proceso de internacionalización; Medellín se destaca por el protagonismo de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI); y Bogotá ha implementado la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI).

Palabras clave: Relaciones internacionales, Paradiplomacia, Internacionalización, Gobiernos No Centrales, Cooperación Internacional para el Desarrollo.

* Este trabajo presenta un resumen de los principales resultados del proceso de investigación desarrollado mediante la beca-pasantía cofinanciada por el Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores “Virginia Gutiérrez de Pineda” de COLCIENCIAS y la Universidad Nacional de Colombia.

Relaciones internacionales y gobiernos locales en Colombia. Participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín en el siglo XXI*

*Edgar Alberto Zamora Aviles***

Resumen

Este trabajo aborda el debate sobre la participación internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC). Se analizan los procesos de internacionalización que han desarrollado los gobiernos de las tres principales ciudades de Colombia: Bogotá D.C., Cali y Medellín (2001-2012). Metodológicamente se trabaja sobre dos variables: agenda política e institucionalización de la internacionalización. Entre los principales hallazgos puede mencionarse que la participación internacional ha entrado en la agenda de estos gobiernos a través dos campos: la competitividad económica territorial, y la cooperación internacional descentralizada. Los gobiernos de estas ciudades han venido consolidando estrategias de política encaminadas a aprovechar el escenario internacional para conseguir recursos financieros que permitan desarrollar sus programas y proyectos: inversión extranjera y créditos para proyectos productivos y de infraestructura, y créditos y desembolsos de ayuda concesionales que son utilizados para financiar proyectos de inversión social. En términos institucionales, Cali no cuenta con ninguna institución específica que se encargue coordinar del proceso de internacionalización; Medellín se destaca por el protagonismo de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI); y Bogotá ha implementado la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI).

Palabras clave: Relaciones internacionales, Paradiplomacia, Internacionalización, Gobiernos No Centrales, Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Abstract

This paper addresses the debate on international involvement of Non Central Governments (NCG). We analyze the internationalization processes developed by governments of the three main cities of Colombia: Bogota, Cali and Medellin (2001-2012). Methodologically we will work on two variables: political agenda and institutionalization of internationalization. Among the major findings, we can mention that international involvement has entered the agenda of these governments through two fields: the territorial economic competitiveness, and decentralized international cooperation. The governments of these cities have been consolidating policies strategies aimed at harnessing the international sphere for financial resources to develop its programs and projects: foreign investment and loans for productive and infrastructure projects, and disbursement of concessional loans and aid that are used to finance social investment projects. About institutional dimension, Cali has not any institution responsible to coordinate the process of internationalization; Medellin is known for the important role of the Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI); and Bogota has implemented the Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI).

Key words: International Relations, Paradiplomacy, Internationalization, Non Central Governments, International Development Cooperation.

* Este trabajo presenta un resumen de los principales resultados del proceso de investigación desarrollado mediante la beca-pasantía cofinanciada por el Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores “Virginia Gutiérrez de Pineda” de COLCIENCIAS y la Universidad Nacional de Colombia.

** Politólogo, Magister en Relaciones Internacionales y estudiante de Doctorado en Políticas Públicas (Flacso-Ecuador). Docente de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (Quito-Ecuador). Email: edgarzamora27@gmail.com

I. PRESENTACIÓN

El fenómeno de la participación en el escenario internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC) ha sido estudiado ya por varias décadas. El impulso inicial se dio en los años ochenta en los países del capitalismo avanzado; se privilegió el análisis de los regímenes federales, en donde el problema de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno visibilizó mejor este fenómeno. Sin embargo, desde sus inicios, ha sido un fenómeno que cuestiona los marcos interpretativos más aceptados en el campo disciplinar de las relaciones internacionales (Aldecoa y Keating, 2000; Michelmann y Soldatos, 2001).

En América Latina, el desarrollo académico sobre este fenómeno ha crecido durante la primera década del siglo XXI. Tales son los trabajos de análisis de casos sobre la participación internacional de los GNC en México (Schiavon 2006; 2010), Brasil, Argentina y Uruguay; éstos últimos en el marco del proceso de integración Mercosur (Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006; Vianna y Blanes, 2010; Salomón 2008, 2007; Salomón y Nunes, 2007).

En Colombia la acción internacional de los GNC (municipales y departamentales) es un campo académico poco explorado. Este hecho va en contravía del creciente protagonismo internacional que han adquirido los GNC en temas estratégicos como la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y la cooperación internacional para el desarrollo. Por tanto, este trabajo encuentra su justificación en la revisión y análisis de las acciones tendientes a la internacionalización que han desarrollado los gobiernos de las principales ciudades del país en términos demográficos y económicos: Bogotá, Cali y Medellín, en lo que va corrido del siglo XXI. Adicionalmente, conocer las características de la acción internacional que desarrollan estos gobiernos permite contar con información sistemática que puede constituirse en relevante para el diseño e implementación de políticas públicas locales que permitan una inserción estratégica en las dinámicas globales.

En adelante, este trabajo se desarrolla en tres partes adicionales. En la segunda sección se presenta sucintamente la discusión teórica desde el campo de las relaciones internacionales. En la tercera sección se presenta el contenido sustantivo de esta investigación: el análisis comparado de la participación internacional de los gobiernos de Bogotá, Cali y Medellín. Finalmente, en la cuarta sección se presentan unas consideraciones finales.

II. PERSPECTIVA TEÓRICA

En este apartado se presentan apuntes sobre el debate teórico del fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC desde dos referentes: la discusión sobre los GNC como actores en relaciones internacionales, y la discusión sobre la política exterior que tales actores pudieran desarrollar.

1. *Los GNC como actores internacionales.*

Partiendo de la caracterización de Keohane y Nye (1988) de “interdependencia compleja” para la realidad internacional, durante los años 70 crecieron los estudios sobre “nuevos actores internacionales” (empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG, nuevos movimientos sociales, entre otros) que desafiaban el lugar central del Estado como “el actor” (único y unitario) de las relaciones internacionales. Los debates implicaron un desplazamiento del lugar de observación de los actores: se pasó del carácter jurídico-

formal hacia un carácter funcional (movimientos, flujos), que reconoció a los actores de acuerdo a su capacidad de influir en la política mundial en términos de autonomía.

Magone (2006) señala que los años setenta crearon condiciones para el posicionamiento de los gobiernos subnacionales. Particularmente, las regiones vinieron a ser las unidades territoriales más flexibles para la articulación al mundo globalizado y su nueva forma de producción. “La mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios de las sociedades, de los mercados, de la tecnología y de la cultura parecen producir el incentivo para aprovechar los beneficios de la globalización o, por lo menos, para evitar las pérdidas que pueden derivarse del alineamiento a ese fenómeno”¹ (Vigevani, 2006, p. 14; ver Keating, 2000).

Durante los años 80 se ubica con mayor atención a la cuestión subnacional, en primera instancia reconociendo el impacto que tenía la política mundial en estas unidades. Duchacek sostiene que existen nuevas voces (oposición, comunidades etnoterritoriales y grupos de interés) que perforan al Estado: hacia arriba a través del nuevo regionalismo, hacia abajo a través de los procesos de descentralización y, hacia afuera desde la participación de la sociedad civil (Duchacek, 2001; Luna, 2010; Magone, 2006).

En sus trabajos, Duchacek (2001) y Soldatos (2001) (iniciadores de estas discusiones) se sitúan desde el imperativo de la interdependencia para señalar que, no solamente las naciones sino también sus unidades territoriales ven la necesidad de desarrollar competencias para reaccionar ante los eventos que vienen desde el exterior. Pero al mismo tiempo señalan que la actividad internacional supone que las autoridades locales poseen un grado considerable de autonomía jurisdiccional en sus asuntos internos que intentan extender hacia temas internacionales, y por tanto, allí reside la explicación de que dicha actividad internacional se haya desarrollado en los países con sistemas federales democráticos, que coinciden con países del capitalismo avanzado.

Así, los “gobiernos subnacionales” pasan a convertirse en actores internacionales en la medida en que afectan la política internacional en general, la de sus estados en particular (de manera negativa o positiva), y atraen la atención de otros actores como las corporaciones transnacionales y los medios de comunicación. El establecimiento de oficinas de representación en el extranjero, los viajes de cortesía, las misiones temporales, la promoción del comercio y la inversión, la creación de zonas para el comercio exterior y la participación en espacios internacionales formales e informales, han sido señaladas como las formas tradicionales de involucramiento internacional de los GNC (Duchacek, 2001, p. 12-14).

Salomón (2008) propone tratar “la cuestión subnacional” en el marco del retorno a la distinción entre gobierno y sociedad. Dicha propuesta permite identificar proyectos políticos antagónicos presentes en la definición y formas que toma la acción exterior de los gobiernos subnacionales. Nótese que la distinción no es entre estado y sociedad. Importa aclarar esto en la medida en que se ha caracterizado a los gobiernos subnacionales como actores no-estatales, problema que se debe a que se ha identificado en relaciones internacionales al estado con el gobierno central. Salomón sostiene que no es necesario cuestionar el carácter “estatal” de los gobiernos subnacionales a pesar de que en su acción exterior éstos lleguen a comportarse como actores no-estatales.

¹ Todas las citas textuales se encuentran en castellano a pesar de que originalmente hayan sido escritas en otro idioma. La responsabilidad de la traducción es exclusiva del autor; no son traducciones oficiales.

Salomón (2007; 2008; Salomón y Nunes 2007) es enfática en señalar que en el campo de las relaciones internacionales debe haber claridad a la hora de tratar al actor. Propone conceptualizar la cuestión a través del análisis de la “acción exterior de los gobiernos subnacionales”, no de las regiones, ni de las ciudades, ni de las entidades subnacionales a secas.

Pero esta propuesta tampoco puede ser tomada como la guía conceptual más útil. Particularmente, el concepto “subnacional” presenta problemas de aplicación a contextos de estados multinacionales. Allí es inapropiada su adopción porque los grupos sociales que se consideran naciones diferenciadas dentro de un mismo estado no aceptarían una denominación de nación de menor nivel o de segundo orden.

También se ha usado el concepto “subestatal” para definir al actor gubernamental. Sin embargo, como sugiere Aguirre (2000), este concepto tiene problemas de aplicación en los estados federados, porque lo que allí existe son “estados” a secas (constituyentes de la federación), en igualdad de condiciones unos con otros, que incluso reclaman una acción internacional en su condición de unidades constituyentes frente a la federación (Kincaid, 2001).

Por estas connotaciones problemáticas a las que aludimos con los conceptos “gobiernos subnacionales” y “gobiernos subestatales”, se considera que la mejor opción conceptual para tratar al actor del que nos ocuparemos en este trabajo es el término “gobiernos no centrales” (GNC), que puede incluir gobiernos de ciudades, de departamentos, de provincias, de regiones, de estados federados etcétera; tal y como ha sugerido Aguirre (2000).

2. ¿Los GNC pueden desarrollar una especie de política exterior?

En este aspecto ha sido difícil salir del marco del estado, ya que históricamente la política exterior ha sido prerrogativa de éste; idea afianzada a través de la lógica del interés nacional y las relaciones estratégicas de poder. Sin desafiar el estadocentrismo surgieron modelos burocráticos y organizacionales de gestión de la política exterior (compleja) en donde se dio cabida a otros actores, entre ellos los GNC.

Fue a través de la inclusión en las relaciones internacionales del análisis de los regímenes políticos que se visibilizó a los GNC. Esto se hizo a partir de la indagación por la distribución de competencias y la autonomía funcional de los niveles de gobierno en la formulación de la política exterior, en sistemas federales o unitarios. Esta fue la postura que abrió el debate, y que se encuentra en los trabajos pioneros de Duchacek y Soldatos (véanse los diversos trabajos incluidos en Michelmann y Soldatos, 2001; Aldecoa y Keating, 2000; Crikmans, 2010; Vianna y Blanes, 2010; Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006).

Frente al federalismo clásico de los años 80 (que establecía perfecta diferenciación competencial) surgió un nuevo federalismo que partió de la existencia de relaciones mucho más difusas entre los niveles de gobierno. Su agenda de investigación incluyó los mecanismos de cooperación interna, la regulación de la acción exterior de los GNC y los ámbitos de política, y la apertura y democratización de la política exterior que lleva a una segmentación de la misma (Soldatos 2001; Luna 2010, p. 60-61).

Soldatos señalaba una segmentación territorial/vertical (entre diferentes niveles de gobierno), y otra funcional/horizontal (al interior de un nivel de gobierno) de la política exterior en las

federaciones industrialmente avanzadas. Así, “la segmentación de políticas y de actores son los dos elementos constitutivos de la *paradiplomacia* de las unidades federadas” (Soldatos 2001, p. 37).

En todo el debate frente al fenómeno del involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la propuesta conceptual más abarcadora y aceptada en el análisis de la política exterior ha sido la llamada “paradiplomacia” (abreviación de diplomacia paralela).

“[L]a paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos [formales e informales,] permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.” (Cornago, 2000, p. 56).²

Sin embargo, la paradiplomacia ha sido un concepto contestado. Aguirre (2000) señala que, en sentido estricto, fue trasladado acríticamente desde sus primeras formulaciones hechas por Duchacek y Soldatos (años 80) en el marco del transnacionalismo y el análisis del federalismo. Por aquella época, Duchacek decidió adoptar este término sugerido por Soldatos para reemplazar su primera referencia coloquial como “microdiplomacia”. A pesar de las aclaraciones de sus “progenitores”, el concepto también se empezó a usar para referirse a la participación en el escenario internacional de cualquier actor diferente a los gobiernos de los estados-nacionales (Aguirre 2000; Vigevani, 2006).

En la discusión de Aguirre (2000) queda claro que los diferentes enfoques interpretativos sobre este fenómeno no han podido salir del marco estadocentrista, realista, que ha dominado el campo de las relaciones internacionales. Pero tampoco el autor español ofrece alternativas conceptuales consistentes para este nuevo fenómeno, ni se han encontrado otros aportes. Hasta hoy la discusión sigue estando en el campo conceptual de la diplomacia y sus variantes, pese a los problemas que se reiteran en la literatura. En este trabajo, por defecto, adoptaremos la postura conceptual de la paradiplomacia para nuestro análisis.

Vale decir que a partir de la paradiplomacia se han establecido diversas tipologías y diferenciaciones conceptuales, unas con base en el alcance territorial de las acciones, y otras con base en los actores que participan. Duchacek (2001, p. 15-18) diferenciaba entre paradiplomacia regional transfronteriza, referida a interacciones formales e informales entre GNC en un mismo estado; paradiplomacia transregional o macroregional, referida a las interacciones entre GNC de estados fronterizos; y paradiplomacia global, referida a las relaciones entre GNC con otros GNC o gobiernos centrales extranjeros. Finalmente, incluyó una categoría denominada “protodiplomacia”, para designar las relaciones internacionales de GNC con contenido político separatista o que pretenden soportar una futura independencia al nivel de los estados nacionales. Soldatos (2001, p. 37-38) establecía una clasificación similar pero en términos más funcionales y no geográficos.

Según Salomón (2007, p. 9-10) la propuesta de análisis de la paradiplomacia tiene dos problemas. En primer lugar, puede ser tan amplia que llega a perder valor explicativo en tanto incluye cualquier tipo de contacto exterior. En segundo lugar, es reduccionista porque no

² Esta definición ha sido reproducida con mínimas modificaciones en otros trabajos de Cornago (2000a, 2010, 2010a). Ha sido retomada en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada.

denota la totalidad de una política exterior sino solamente una de sus dimensiones: no responde a “qué” se hace (la política exterior) sino a “cómo” se hace (la paradiplomacia).

Por esta vía se pregunta por la legitimidad de los GNC para desarrollar una política exterior. Para algunos autores los GNC sí pueden tener una política exterior que no dispute la prerrogativa exclusiva del estado. Esta debe entenderse como un plan de acción coherente y sostenido en el tiempo en busca de beneficios de diverso tipo, distinta a la simple práctica de alguna acción exterior *ad hoc* (Salomón 2007, p. 10).

El desafío que queda planteado es ¿cómo identificar la existencia de una política exterior de este tipo? Salomón (2007) recomienda seguir la pista de la institucionalización de la acción exterior y el tipo de coordinación de la misma en los niveles de gobierno. Por su parte, Hocking (2000, p. 34) señala que el análisis de dicha política exterior debe incluir criterios como los objetivos y motivaciones, la extensión y la dirección de la participación, las estructuras y los recursos con los que cuentan los GNC para dichas actividades, los niveles de participación y las estrategias diseñadas y desarrolladas.

En el estudio de caso sobre México, Schiavon (2006) propone una metodología cuantitativa para establecer una tipología de la participación internacional de los gobiernos estatales, de tipo incremental, en la que cada nivel incluye el anterior: Autarquía < Presencia Internacional < Relaciones Internacionales < Política Exterior. Aunque el autor incluye el nivel de política exterior como el de mayor desarrollo, lo liga estrictamente a la definición de un “interés nacional”, y por ello considera que este solamente es desarrollado por GNC separatistas.

El autor propone su tipología a partir de tres componentes: Estructura gubernamental (G) – posteriormente denominada Estructura Institucional (Schiavon, 2010) –, Actividad económica (E) y Actividad política (P) (Schiavon 2006, p. 105). A su vez, cada componente incluye varios indicadores, y se asigna un valor total de un punto por cada componente, siendo la calificación mayor la correspondiente a tres puntos en el nivel de política exterior.

En un trabajo posterior, Schiavon (2010) redefine su tipología, distinguiendo entre niveles de participación internacional: bajo < medio < alto < muy alto. Se conservan las características del trabajo previo (Schiavon, 2006) para cada nivel pese al nuevo rótulo, y sigue anclado a un entendimiento jurídico-formal de la política exterior. Reitera que en el ordenamiento jurídico mexicano ésta sigue siendo prerrogativa exclusiva del estado-nacional, y por tanto los gobiernos de los estados federados no pueden tener una política exterior propia.

Sintomáticamente, la readecuación de la terminología se explica porque el autor realiza una nueva medición. Comparada con la de 2004, los resultados de 2009 le reportan un hecho nuevo, a saber, cuatro GNC (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México) alcanzaron la puntuación máxima (PT = 3), lo que, según el primer esquema, indicaría que desarrollan una política exterior subnacional que no tiene carácter separatista. Para superar este problema y no cuestionar su propio marco interpretativo, el autor redefinió el nivel de participación internacional “Política Exterior” (Schiavon, 2006) como un nivel “muy alto” (Schiavon, 2010).

En nuestro concepto, este vaivén terminológico que evidencia Schiavon es una muestra del debate sobre los nuevos actores internacionales y el análisis de la política exterior, en el que queda claro que solamente un anclaje en la tradición conceptual de corte funcionalista que representa el transnacionalismo es el que puede abrir la puerta interpretativa para la

participación en el escenario internacional de los GNC. Por otro lado, persistir en el entendimiento jurídico-formal, lleva a excluir cualquier posibilidad de análisis que rescate la posibilidad que tienen los GNC para desarrollar una política exterior propia que no desafíe las prerrogativas del estado-nacional.

Estas modificaciones proponen superar las discusiones dicotómicas y centrarse en los análisis de niveles o grados de participación en el escenario internacional que puedan desarrollar los GNC. No se trata de excluir conceptualmente una especie de política exterior para los GNC; de hecho, aquí se suscribe este punto de partida. Pero sí existen diferentes niveles en los que pueden clasificarse el proceso o conjunto de acciones que los GNC desarrollan para involucrarse en el escenario internacional. En este artículo se tomará el modelo de Schiavon (2006; 2010) para cuantificar la acción exterior que han desarrollado los gobiernos de Bogotá, Cali y Medellín (2001-2012).

III. Nivel de participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín (2001-2012)

Como se mencionó, el trabajo de Schiavon (2006, 2010) representa una propuesta de abordaje cuantitativo de la participación internacional de los GNC. A continuación se presenta en la siguiente tabla la evaluación correspondiente para el caso de las tres ciudades objeto de estudio, tomando dicho modelo con ligeras adaptaciones sobre los indicadores y la puntuación. La valoración de la participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín, se hace de acuerdo a las siguientes referencias: si el Puntaje Total es igual a tres (PT = 3), entonces el nivel de participación internacional es “Muy Alto”; si $2 \leq PT < 3$, entonces el nivel de participación es “Alto”; si $1 \leq PT < 2$, entonces el nivel de participación es “Medio”; y si $PT < 1$ entonces el nivel de participación es “Bajo” (Schiavon, 2010).

Tabla 1. Nivel de participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín

COMPONENTES E INDICADORES	CALI	MEDELLÍN	BOGOTÁ
<i>Estructura Gubernamental</i>	0,00	0,67	0,67
G1 (Subsecretaría o dirección dentro de la dependencia de economía encargada de internacionalización económica)		0,33	0,33
G2 (Oficina dependiente del ejecutivo municipal encargada de las relaciones exteriores)			0,33
G3 (Existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad en el tiempo, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo municipal) ^a		0,33	
<i>Actividad Económica</i>	0,60	0,60	0,60
E1 (Promoción de la entidad a través de recursos electrónicos como página web y/o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora y/o de fomento de inversión extranjera)	0,20	0,20	0,20
E2 (Existencia de giras oficiales y/o asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial)	0,20	0,20	0,20
E3 (Firma de convenios de cooperación en materia económica con entidades y/o cámaras de comercio del exterior)			
E4 (Firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etcétera y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional)	0,20	0,20	0,20
E5 (Existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica)			
<i>Actividad Política</i>	0,25	1,00	1,00
P1 (Visitas de cortesía al extranjero)		0,25	0,25
P2 (Existencia de actividades de atención a la población migrante en el extranjero y/o existencia de programas locales de atención a migrantes)		0,25	0,25
P3 (Firma de acuerdos de amistad y/o cooperación en temas de menor importancia)	0,25	0,25	0,25
P4 (Membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional)		0,25	0,25
Puntaje Total	0,85	2,27	2,27

a. Se ha adicionado el componente G3 al modelo de Schiavon, que indica la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el periodo de análisis, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo municipal.

De acuerdo a la información de la Tabla 1, en términos globales se puede observar que Cali es la ciudad que reporta menor valoración (PT = 0,85), ubicándose en un nivel “Bajo” de participación internacional. Esto se evidencia en una valoración nula en el componente Estructura Gubernamental (G), una valoración baja en el de Actividad Política (P), y valoración similar a la de Bogotá y Medellín en el componente de Actividad Económica (E).

Por su parte, Bogotá y Medellín evidencian un nivel de participación internacional “Alto”, con puntaje igual (PT = 2,27). Estas dos ciudades muestran diferencias solamente en el componente Estructura Gubernamental (G). En este componente, según el modelo de Schiavon, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) no puede valorarse como una institución que dependa directamente del ejecutivo local por ser un organismo mixto descentralizado (una especie de alianza público-privada). Esta característica sí se cumple por parte de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) en Bogotá. Sin embargo, Medellín cumple con el indicador G3, a saber, la existencia de un plan de políticas que ha tenido continuidad en el tiempo en la primera década de este siglo; característica que no se evidencia en Bogotá, como detallaremos más adelante.

Análisis comparado sobre los diferentes componentes e indicadores del nivel de participación internacional de Bogotá, Cali y Medellín.

En el componente estructura gubernamental (G) se evidencian las mayores diferencias en el nivel de participación internacional de las ciudades objeto de estudio. Cali es la que menos desarrollo gubernamental muestra. No tiene un órgano dentro de su dependencia de asuntos económicos que se encargue de las relaciones con el exterior, y tampoco tiene una oficina de asuntos exteriores que dependa directamente del ejecutivo municipal.

En los diferentes gobiernos de Cali entre 2001-2012, la batuta de los temas de competitividad e internacionalización económica ha estado a cargo de una consejería del despacho del alcalde: la Asesoría de Fomento Económico y Competitividad. Esta oficina fue una secretaría municipal hasta el año 2000, y durante los gobiernos 2004-2011 se intentó volver a convertirla en Secretaría sin éxito. Dicha oficina asesora ha coordinado las iniciativas relacionadas con la participación internacional de la ciudad.

En el periodo 2004-2007 el gobierno de Cali dio un mayor énfasis a la cooperación. En 2005 se creó una Oficina Asesora de Relaciones Internacionales en el despacho del alcalde que, junto con la Oficina Asesora de fomento Económico y Competitividad, se encargaron de coordinar tanto la cooperación como las inversiones y las exportaciones. Esta Oficina Asesora de Relaciones Internacionales gestionó el primer encuentro de cooperación de Cali en 2007 (“Cali mirando al mundo”); sus actividades fueron suprimidas en el gobierno (2008-2011).

Entre otras cosas, la asesoría de relaciones internacionales no se fortaleció por diferencias entre las administraciones, y porque su creación pudo estar ligada a la motivación personal del alcalde Apolinar Salcedo (2004-2007). El proyecto de creación de dicha oficina había sido encargado a la Fundación GES, que había sido creada en 1995 por el mismo alcalde Salcedo. Los antecedentes del alcalde dentro del sistema de cooperación con esta Fundación GES pueden explicar el cierto dinamismo que hubo en este periodo.

En Cali ya no existe la Oficina Asesora de Relaciones Internacionales, y la Oficina Asesora de Fomento Económico y Competitividad se encarga de los esfuerzos de articulación institucional para la acción exterior de la ciudad. Adicionalmente, en forma de Alianza Público-Privada, el actual gobierno ha cedido el manejo de proyectos estratégicos, atracción de inversión y cooperación, a la Gerencia de Gestión e Innovación de Proyectos (GIP), en alianza con la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FID).

Entre Medellín y Bogotá se evidencian diferencias en términos de desarrollo institucional para la internacionalización. En el primer caso, la ACI ha sido la pieza institucional distintiva del proceso de internacionalización. Dicha institución figura como una “entidad descentralizada indirecta” en la administración pública de la ciudad, adscrita a la “Secretaría Vicealcaldía de Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Económico, Internacionalización y Alianzas Público-Privadas”. La estructura de la ACI vincula diferentes actores públicos, privados, y también de la sociedad civil de acuerdo a sus dos áreas de actuación: cooperación e inversiones. Aunque por estar adscrita a una Vicealcaldía debe articular sus orientaciones estratégicas con las del gobierno municipal, no hace parte del ejecutivo local directamente.

La diferencia con el caso de Bogotá es que en ésta ciudad la DDRI sí se encuentra adscrita a la Alcaldía Mayor dentro de la Secretaría General. La DDRI tiene como objetivo ser el ente coordinador y articulador de las relaciones de la ciudad con el exterior, tanto en los temas de cooperación como en los temas de agenda política más amplia.

En términos de institucionalidad para las actividades económicas, en Medellín como en Bogotá existen organismos encargados de diseñar y ejecutar orientaciones estratégicas y planes de acción en esta área. En Medellín la Vicealcaldía mencionada cuenta dentro de su estructura con la Secretaría de Desarrollo Económico; y en Bogotá desde 2006 la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) se encarga de dar las orientaciones y ejecutar las acciones de internacionalización económica.

Por estas características puede decirse que la acción exterior que desarrollan Bogotá y Medellín exhibe diferencias en términos de los actores que participan del proceso. En Medellín se observa una institucionalidad orientada a la participación de actores públicos y privados (en la ACI), mientras que en Bogotá se observa una orientación de la acción exterior mucho más centralizada en el ejecutivo Distrital (en la DDRI). Además, para Cali puede decirse que es más probable que los arreglos institucionales venideros sean similares al caso de Medellín, es decir, con mayor participación público-privada como es actualmente la GIP.

Una consideración adicional sobre esta diferencia estriba en preguntarnos si tiene que ver con la orientación estratégica o la forma cómo se ha concebido la participación internacional por parte de los gobiernos de estas ciudades. Sobre este aspecto, se puede arriesgar la idea que en Medellín la participación internacional ha sido concebida como una herramienta para desarrollar sus políticas locales en el marco de las orientaciones generales sobre política nacional e internacional del gobierno central. Mientras que en Bogotá puede decirse que la participación internacional ha sido vista por los gobiernos distritales como una ventana de oportunidad para desarrollar acciones que no necesariamente se alinean con las directrices políticas del gobierno nacional.

Los gobernantes de Bogotá en este periodo han sido actores políticos con claras aspiraciones presidenciales: Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Gustavo Petro (2012-2015) fueron

candidatos presidenciales, y Samuel Moreno (2008-2011) fue precandidato presidencial también por el Polo Democrático Alternativo (PDA). Los tres gobernantes han sido dirigentes políticos de talla nacional que han visto la oportunidad de gobernar la ciudad (segundo cargo elección popular más importante en el país) como un trampolín para alcanzar la presidencia de la república, o por lo menos para seguir ejerciendo influencia en la política nacional.

En este contexto puede afirmarse que en las tres ciudades estudiadas la adscripción política de los gobernantes sí ha influido en la concepción sobre el proceso de internacionalización. Y como el mismo Schiavon señala (2006, p. 115) parece ser que la perspectiva política opuesta al gobierno nacional se convierte en un impulso adicional para la participación internacional de los GNC.

En Cali la alternancia de gobernantes procedentes de toldas políticas distintas ha llevado a la discontinuidad en las acciones de política pública local, incluidas las de internacionalización. De otro lado, Medellín y Bogotá han sido ciudades gobernadas desde 2004 hasta hoy por personas afines políticamente: Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015) en Medellín; y Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015) en Bogotá.

Sin embargo, sobre las líneas de acción estratégicas para la participación internacional, en Medellín se observa gran continuidad dentro del Plan de Desarrollo desde 2004 hasta el gobierno actual. Mientras que en Bogotá la aparente continuidad de la orientación política en sus gobernantes, no ha llevado a la construcción de lineamientos de política para la internacionalización que tengan continuidad en el tiempo.

Entrando en materia sobre el plan de acción con continuidad a través de los diferentes gobiernos, se observa que éste sólo existe en el caso de Medellín, sobre todo desde 2004 (véanse Concejo de Medellín: Acuerdo 12 de 2001, Acuerdo 03 de 2004, Acuerdo 16 de 2008, Acuerdo 07 de 2012). Esquemáticamente puede señalarse que en el periodo de gobierno 2001-2003 se avanzó sobre la definición de una agenda de internacionalización, y sobre todo, se aportó en el tema de institucionalización dando vida a la primera versión de la ACI.

Los siguientes dos periodos de gobierno consolidaron y ampliaron la agenda de internacionalización incluyéndola con carácter propio dentro de los planes de desarrollo municipales (“Medellín integrada con la región y con el mundo” en 2004-2007, y “Ciudad con proyección regional y global” en 2008-2011); y convirtieron la ACI en un instrumento institucional operativo. La consolidación dentro de la agenda de políticas se evidencia durante el actual periodo de gobierno (2012-2015) donde ésta se incluye dentro del plan de desarrollo; aunque aparece cierta pérdida de relevancia puesto que ya no es una línea de acción singular y estratégica (componente “Medellín ciudad conectada con el mundo” de la Línea “Competitividad para el desarrollo económico con equidad”).

Las actividades definidas para la participación internacional de Medellín han tenido continuidad durante los tres últimos gobiernos, y han estado circunscritas (con ligeras variaciones) en los siguientes campos: acciones de integración física y planeación para la integración regional (con su entorno inmediato); actividades de mercadeo territorial y promoción nacional e internacional de la ciudad; fortalecimiento de cultura para la internacionalización y capacidades de bilingüismo para la población; gestión de la cooperación internacional (demanda y oferta); y promoción de negocios, tanto para atraer y

consolidar la inversión extranjera como para promover las exportaciones. Estas son consideraciones que permiten a algunos autores afirmar que Medellín cuenta con una política pública de internacionalización (Vieira, 2012).

En el caso de Bogotá las actividades de acción exterior no han tenido continuidad dentro de los Planes de Desarrollo Distritales, y solamente se encuentra una referencia como línea de acción específica en el gobierno 2008-2011 (véanse Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 2008; DAPD 2005; Concejo de Bogotá D.C. 2012, Acuerdo 489). A comienzos de este siglo la ciudad recibió un impulso al proceso de internacionalización ligado a la competitividad económica. El gobierno 2004-2007 sentó unas bases institucionales para el manejo de la cooperación y las actividades de internacionalización económica; también amplió la agenda temática de la internacionalización sin que fuera prioritaria en el Plan de Desarrollo, aunque declaró como objetivo emprender una “gestión de relaciones internacionales con perfil propio en todas las áreas”.

El gobierno distrital 2008-2011 estableció una de sus líneas de acción específicamente orientada a la internacionalización, denominada “Ciudad global”. En ésta diferenció las acciones para la integración con el entorno regional (Región Capital o Bogotá-Cundinamarca, y Región Central del país), y las acciones de internacionalización (entre ellas cooperación, atracción de inversión extranjera, promoción de exportaciones).

La actual administración distrital ha disminuido la prioridad de la acción internacional dentro del Plan de Desarrollo de su antecesora. Solamente se registra un programa denominado “Bogotá humana internacional”, que además de las áreas de actuación recurrentes, ha hecho énfasis en el liderazgo estratégico de la presencia internacional del gobierno distrital, dando prioridad a la consolidación de la DDRI en sus funciones de líder y coordinadora del sector.

En el caso de Cali, en los Planes de Desarrollo (véanse Alcaldía de Santiago de Cali 2001; Concejo de Santiago de Cali: Acuerdo 0127 de 2004, Acuerdo 0237 de 2008, Acuerdo 0326 de 2012), a lo largo de esta década tampoco se evidencia una consolidación del tema de internacionalización de la ciudad. Si bien todos los Planes de Desarrollo mencionan como importantes la cooperación internacional como la atracción de inversión extranjera, éstas no han figurado como prioritarias.

Solamente en el actual gobierno (2012-2015), el Plan de Desarrollo ha incluido por primera vez una línea de acción singular para abordar los temas de internacionalización, denominada “CaliDA: proyección global para todos”. Dicho lineamiento de política local recoge de una manera más articulada las propuestas de internacionalización. Estas incluyen temas de conectividad regional, atracción de inversiones, promoción de exportaciones, y posicionamiento del sector servicios a través del turismo sobre la base del acumulado de la Salsa como activo distintivo de la ciudad a nivel global.

Importa señalar que estas dos áreas, la cooperación internacional y la internacionalización económica (atracción de inversiones, promoción comercial), son los lugares comunes en la agenda temática de las tres ciudades (más allá del nivel de sus desarrollos específicos) como áreas a través de las cuales se realiza la acción exterior o la participación en el escenario internacional. Otro elemento común en las tres ciudades es la referencia a la integración regional, con su territorio inmediato en claves de Ciudad-Región, como punto de partida para el fortalecimiento de sus capacidades de competitividad económica (ya sea producción y exportaciones, así como turismo y servicios en general).

Pasando al análisis del componente de actividad económica (E), se observa que las tres ciudades tienen un nivel de participación internacional igual. Para ninguna de las ciudades se ha podido comprobar la firma de convenios de cooperación en materia económica con otros GNC ni con cámaras de comercio en el exterior. Asimismo, ninguna de las ciudades tiene oficinas en el extranjero para la promoción económica; funciones que frecuentemente se asumen de manera temporal por delegados designados para la participación en ferias o eventos comerciales de diferente tipo.

Los gobiernos de las tres ciudades mantienen un conjunto de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades de exportación de las empresas locales; y es común encontrar que estas acciones se enfatizan para las mipymes. Cali por ejemplo, presentó su oferta productiva en “Expo-Shanghái 2010” y fue sede del “II Foro Internacional Colombia y la Cuenca del Pacífico Latinoamericano ‘Hacia una economía más fuerte y dinámica’”. También dio inicio al desarrollo del programa de City Marketing (véase Martínez y Rodríguez 2010); este tipo de programas también han venido desarrollando Bogotá y Medellín con mayor éxito. En Bogotá se apoyó el desarrollo de planes exportadores para cincuenta mipymes, de las cuales una parte importante ya accede a los mercados de América y Europa. Y en Medellín se consolidaron un conjunto de ferias de carácter internacional para promoción comercial (véase los informes de rendición de cuentas de los gobiernos en las tres ciudades para el periodo 2008-2011).

Por otro lado, el tema de atracción de inversión extranjera también es un elemento común en la agenda que desarrollan los gobiernos de las tres ciudades. Esta gestión se asigna en primera instancia a las dependencias del sector económico: secretarías de desarrollo económico en Medellín y Bogotá, y a la Asesoría de Fomento Económico y Competitividad en Cali. Pero también los gobiernos municipales actúan en este campo dentro de las agencias de inversión que existen en sus territorios, en las cuales participan actores privados (fundamentalmente a través de las cámaras de comercio): en Medellín estas actividades ahora están circunscritas a la ACI; en Bogotá el gobierno distrital participa de “Invest in Bogotá”; y en Cali el gobierno participa de la recién creada Agencia de Promoción de Inversiones del Pacífico Colombiano “Invest Pacific”.

Es importante señalar que las actividades de internacionalización económica también se coordinan en las tres ciudades junto a los municipios de su entorno territorial inmediato (bajo el enfoque de ciudad-región) dentro del Sistema Nacional de Competitividad, a través de las respectivas Comisiones Regionales de Competitividad (del Valle del Cauca, de Antioquia, y de Bogotá-Cundinamarca, respectivamente).

Pasando al componente de actividad política (P), se observa que tanto Medellín como Bogotá cumplen con los cuatro indicadores, mientras que Cali solamente ha firmado convenios de amistad o hermanamiento con otras ciudades y por eso recibe la menor valoración. Los hermanamientos o convenios de amistad con otros GNC han sido para Bogotá y Medellín una práctica mucho más frecuente que para Cali.

La participación en asociaciones internacionales de GNC para Medellín y Bogotá ha venido aumentando su importancia a lo largo de la última década. Hoy en día estas ciudades han destacado por la organización de eventos y por la coordinación de ciertas áreas temáticas en dichas redes. Medellín por ejemplo, se ha destacado recientemente en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico (Cideu) por el seguimiento que éste realiza a las

buenas prácticas de gestión gubernamental que ha desarrollado la ciudad, convirtiéndose en plataforma de cooperación horizontal (véanse algunas membresías en Alcaldía de Medellín 2011, p. 120). Bogotá también participa de importantes redes internacionales, y ha destacado recientemente la orientación de posicionar los temas ambientales, particularmente sobre el agua, dentro de las agendas de estas organizaciones (véase la membresía a redes de GNC en los volúmenes de Tickner, 2013).

Actualmente, Medellín y Bogotá desarrollan programas públicos de atención a la población migrante. El programa “Sos Paisa” de la Alcaldía de Medellín fue pionero y se convirtió en centro de atención como ejemplo de buenas prácticas de gobierno. Posteriormente, en Bogotá el gobierno 2008-2011 también implementó programas de atención a la población migrante en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (“bienvenido a casa” y “Bogotanos del mundo”). Los gobiernos de las dos ciudades, adicionalmente, han realizado eventos en el extranjero con la población migrante.

Por último, es importante mencionar que en este tema de actividad política las ciudades han otorgado mucha importancia a insertarse en las redes de cooperación internacional. Esta inserción la realizan en los circuitos de cooperación que llega al país por parte de agencias de ayuda al desarrollo; o también insertándose en redes de cooperación descentralizadas.

En este tema Medellín es la ciudad que lleva la delantera. Bogotá se mueve en importantes redes pero aún no alcanza un nivel de consolidación similar al de Medellín. Y Cali solamente inicia el proceso de insertarse en las redes internacionales. En el caso de Medellín la ACI ha sido la apuesta estratégica que ha permitido su consolidación en el escenario de la cooperación internacional descentralizada. La ACI sigue siendo la única agencia de cooperación descentralizada en Colombia, y ha sido tomada como ejemplo tanto para Cali como para Bogotá, en donde se ha hablado de crear la Agencia de Cooperación Internacional de Bogotá (ACIB) y la Agencia de Cooperación Internacional de Santiago de Cali y el Pacífico, respectivamente.

Medellín y Bogotá cuentan hoy, cada una, con una Política Pública de Cooperación Internacional, y en Cali al comienzo del periodo de gobierno actual se intentó hacer lo mismo sin éxito. Estas iniciativas han servido para que en las respectivas administraciones locales se consolide la idea de establecer un sistema de oferta y demanda de cooperación, definiendo las orientaciones estratégicas.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En términos teóricos, desde el campo de las relaciones internacionales, el transnacionalismo ha sido la puerta de entrada del análisis de los GNC. La condición de actor internacional para los GNC ha sido defendida desde una postura intermedia entre actores condicionados por la soberanía y actores libres de soberanía. Esta característica permite hablar de los GNC como parte del estado-nacional. Asimismo incluye la participación en el escenario internacional de carácter informal, a la manera de las ONG, de actores privados, o de organizaciones de la sociedad civil en general. Otro problema que aún no se resuelve, y que tiene que ver con un enfoque jurídico-formal de los actores, es la posibilidad de considerar a los GNC como sujetos del derecho internacional.

Reconocido el fenómeno del involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la paradiplomacia ha sido la propuesta conceptual más extendida. En tanto concepto, ha sido

ampliamente contestado. En primer lugar, porque fue propuesto también para referirse a cualquier tipo de actor no-estatal y no sólo para los GNC. En segundo lugar, porque la amplitud de este concepto puede denotar sólo una parte del fenómeno, la forma cómo participan los GNC en el escenario internacional; quedando por fuera la consideración de que los GNC puedan desarrollar una política exterior propia.

En este trabajo hemos asumido que los GNC sí pueden desarrollar una especie de “política exterior de estado local”, que no desafía necesariamente las prerrogativas exclusivas del estado-nacional. Los GNC pueden desarrollar dicha política exterior a partir de las diferentes estructuras de oportunidades y competencias; como parte de sus competencias internas a través de sus políticas públicas locales, en los diferentes sectores, que se proponen abordar la cuestión de la internacionalización de su territorio (articular lo local con lo global).

Dicha política se caracteriza porque supera la participación en el escenario internacional *ad hoc*, y se estructura a partir de las políticas locales con objetivos de mediano y largo plazo. Para cumplir sus objetivos salta a la vista la necesidad de que los GNC desarrollen arreglos institucionales. Esto incentiva un proceso de innovación institucional local, que puede al mismo tiempo demandar innovación institucional en el régimen de política exterior del estado-nacional (con canales formales o informales).

Sobre los casos analizados se observa un desarrollo muy heterogéneo de la problemática. Cali es la ciudad con menor nivel de participación internacional, y solamente desarrolla actividades *ad hoc* sin que este tema se haya convertido para sus gobiernos en un asunto de relevancia articulado estratégicamente. Medellín es un caso que muestra un proceso continuado de construcción de agenda para la participación internacional. Esta ciudad también ha desarrollado con la ACI un proceso de consolidación institucional que le ha permitido ser reconocida en el exterior. Bogotá cuenta con un nivel de participación internacional similar al de Medellín según el modelo de valoración que se estableció en esta investigación. Sin embargo, no cuenta con una agenda de políticas de acción exterior consolidada como Medellín; aunque evidencia desarrollos institucionales significativos y más articulados al ejecutivo distrital.

En cuanto a actores que participan del proceso de internacionalización, de acuerdo a los arreglos institucionales se observa que en Medellín se han vinculado desde hace tiempo un conjunto de actores público-privados. Ambos intereses se tienen en cuenta al interior de la ACI y las acciones que ésta desarrolla. Aunque la ACI debe articularse misionalmente con las orientaciones estratégicas del gobierno municipal, sólo figura como parte de este en calidad de entidad descentralizada indirecta.

En Bogotá la participación internacional ha dado mayor centralidad al ejecutivo distrital. La DDRI es una oficina especializada, encargada de orientar y coordinar la acción exterior del gobierno de la ciudad. Además de la DDRI, también se vinculan con competencias específicas las Secretarías Distritales de Planeación, Hacienda y Desarrollo Económico.

En Cali los desarrollos institucionales son muy precarios aún, pero por lo que se ha visto, puede intuirse que apunta a un perfil más cercano a la trayectoria de Medellín con la ACI. Sobre todo si se tiene en cuenta la actual delegación de los temas de participación internacional (cooperación e inversiones) en la GIP, entendida como alianza público-privada.

Sobre la influencia de la adscripción política de los gobernantes se obtuvieron varias consideraciones, sin que haya un hecho que sea concluyente. En Cali es evidente que las diferencias políticas entre los diferentes gobiernos han influido en el desarrollo discontinuo de las acciones de internacionalización. Para los casos de Bogotá y Medellín se vio que la continuidad de la adscripción política de los gobernantes puede actuar de manera diferente. En Medellín se observó consenso entre los gobernantes sobre la importancia de la internacionalización y la continuidad de las acciones. Aunque no pertenezcan al mismo partido político, los gobernantes, y por tanto la ciudad, parecen tener una agenda de política local con mayor consenso.

En Bogotá, pese a que sus tres últimos gobernantes provienen del PDA, la agenda de internacionalización ha sido discontinua. Un asunto con continuidad en Bogotá es que los gobernantes han declarado la intención de desarrollar una política internacional con perfil propio. En este sentido, se confirma parcialmente la idea de que los GNC de tendencia política yuxtapuesta a la del gobierno nacional ven la internacionalización como un recurso para agenciar una agenda política diferente. En este sentido, el establecimiento de una institucionalidad para la participación internacional circunscrita al ejecutivo distrital permite mayor control sobre la agenda política estratégica.

En términos de agenda de internacionalización, Medellín es la única ciudad que ha desarrollado un plan con continuidad en el tiempo. Y en términos de contenidos temáticos de dicha agenda, de acuerdo con la teoría, se evidencia que los gobiernos de las tres ciudades consideran la cooperación internacional para el desarrollo (orientada a procesos de inversión social en diversas áreas temáticas) y la competitividad económica (atracción de inversiones y promoción de exportaciones), como las puertas de entrada al proceso de participación internacional. Más allá del nivel o éxito con que desarrollen sus acciones, estos campos se conciben como factores que pueden contribuir al desarrollo local.

En el tema de competitividad económica, se observó que la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y el mercadeo de ciudad son los aspectos claves de la acción exterior de las tres ciudades. A esto se suma la perspectiva de ciudad-región y la integración regional como elementos claves de la competitividad. En estos temas los gobiernos de las tres ciudades actúan en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad y las Agencias de Promoción de Inversiones junto a otros actores públicos y privados.

La cooperación internacional ha sido el eje de mayor desarrollo de la acción exterior de las tres ciudades; aunque el caso de Cali está bastante rezagado de los otros dos. Medellín y Bogotá se vienen consolidando, dentro de las redes internacionales en las que participan, como demandantes y oferentes de cooperación. En este sentido se han establecido estrategias y políticas públicas locales de cooperación internacional que vinculan, a través de instituciones del más variado tipo, a actores públicos, privados y de la sociedad civil (en Cali también se ha intentado formular una política de cooperación sin éxito). Indudablemente, en Medellín ha tenido mayor desarrollo la cooperación; y constituye un activo importante del proceso de participación internacional con el que la ciudad se ha dado a conocer, encabezado por la ACI.

Más allá de estos hallazgos y aportes modestos, es importante que se continúe desarrollando una agenda de investigación sobre la acción exterior de los GNC colombianos. Particularmente, importa realizar un trabajo de evaluación de las diferentes acciones que desarrollan los GNC. Dicha valoración debería poder incluir, más allá de la evaluación de

políticas concretas, una discusión en claves de economía política de la participación internacional, en el entendido de que como toda política pública debe ser construida de cara al escrutinio democrático entre los diferentes actores locales.

Otro aspecto que está ausente en este trabajo y que constituye un gran vacío es el estudio con detalle del sistema político colombiano y las formas de articulación de los GNC con la política exterior del estado. Esta sería una lectura del “régimen de política exterior nacional”, en la que se requiere también de innovación institucional para poder mejorar los marcos de acción de los GNC.

Listado de Referencias

- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico. En Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons. Pp. 203-235.
- Aldecoa, F. & Keating, M (eds.) (2000) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Caicedo, M. (2001). *El proceso de internacionalización de Bogotá D.C.: pensando globalmente, actuando localmente*. Bogotá, Colombia: Observatorio de Cultura urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Cornago, N. (2010a). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En Maira, Luís (Ed.) *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: El Zorzal, pp. 107-134. Versión sin paginación, recuperada el 13 de Noviembre de 2013: <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>.
- _____ (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. En Crikemans, David (ed.). *Regional sub-state diplomacy today*. Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Acceso a la versión digital en: <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>.
- _____ (2000a). Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Trabajo presentado en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, realizado en Hanover, Alemania, en Octubre de 2000. Recuperado el 13 de Noviembre de 2013 de: <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>
- _____ (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons. Pp. 55-78.
- Crikemans, D. (ed.). (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Acceso a la versión digital en: <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>.
- Duchacek, I. (2001). Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. En Michelmann, J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, pp. 1-33.
- Hocking, B. (2000). Vigilando la “frontera”: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales. En Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons. Pp. 29-54.
- Keating, M. (2000). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, España: Marcial Pons. Pp. 11-28.
- Kincaid, J. (2001). Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and cooperation. En Michelmann, J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, pp. 54-76.
- Luna, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En: Carlos Nahuel Oddone y Miguel Ángel Martín López (coords.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas. págs. 49-82.

- Magone, J. (2006). *Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors*. Hull University. 26 de octubre.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público. Julio.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (2001). *Federalism and international relations. The role of subnational units*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Salomón, M. (2008) "Local governments as foreign policy actors and global cities network-makers: the cases of Barcelona and Porto Alegre ". 49th Anual ISA Convention San Francisco, "Bridging Multiple Divides". San Francisco. En: [«http://wwwusers.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-isa2008-monica.pdf.»](http://wwwusers.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-isa2008-monica.pdf)
- _____ (2007). La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. Contribución al 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Brasilia. En: [«http://wwwusers.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf.»](http://wwwusers.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf)
- Salomón, M y Nunes, C. (2007). A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, Vol. 29, N° 1, págs. 99-147. En: [«http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf.»](http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf)
- Schiavon, J. (2010). Sub-state diplomacy in Mexico. En Crikemans, David (ed.) (2010). *Regional sub-state diplomacy today*. Sin ciudad: Brill Academic Publishers. Pp. 65-97. Acceso a la versión digital en: [«http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6»](http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6).
- _____ (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México D.F., México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- Soldatos, P. (2001). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En Michelmann, J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, pp. 34- 53.
- Vianna Possas, L. y Blanes Sala, J. (Orgs.). (2010). *Novos atores e relações internacionais*. São Paulo, Brasil: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.
- Vieira, J. (2012). *La política de internacionalización de Medellín: un análisis en perspectiva de definición del problema, inclusión y sostenimiento en la agenda pública*. México D.F., México: Tesis para optar al título de Magister en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.
- Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São paulo e o contexto brasileiro. En Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*. Cadernos Cedec No. 80. São Paulo: Cedec, abril 2006, págs. 12-29.
- Vigevani, Tullo, Wanderley, Luiz Eduardo y Cintra, Rodrigo (2006) *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*. Cadernos Cedec No. 80. São Paulo: Cedec, abril 2006.
- Tickner, A. et ál. (2013). *Pensando la internacionalización de Bogotá*. Vol. 1, 2, 3. Bogotá: Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Referencias Documentales sobre el caso Cali

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2010). “Acuerdo 411.0.20.0070. Por medio del cual se integra el Comité Ejecutivo de City Marketing de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”.
- _____ (2010a). “Informe de rendición de cuentas”. Mimeo.
- _____ (2008). “Proyecto de acuerdo por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2008-2011 ‘Para vivir la vida dignamente’”. Mimeo.
- _____ (2007). “Informe de gestión 2007”. Presentado por el Alcalde (e) Ramito Tafur Reyes.
- _____ (2006). “Decreto 0218, Por medio del cual se crea el Consejo Municipal de Cooperación Internacional”
- _____ (2001). “Plan de desarrollo del municipio Santiago de Cali ‘Proyecto de vida para todos’”. Reproducción del Decreto 354 de 2001 de la Alcaldía de Santiago de Cali “Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio Santiago de Cali ‘Proyecto de vida para todos’.”
- Asesoría de Fomento Económico y Competitividad – Alcaldía de Santiago de Cali. (2011). Documento de informe ejecutivo del periodo 2008-2011. Mimeo.
- _____ (2011a). Informe de empalme con la nueva administración de las actividades desarrolladas por esta oficina asesora en el “Programa: Cali emprendedora e innovadora, Macroproyecto: Cadenas productivas - la unión hace la fuerza” 2008-2011. Mimeo.
- Concejo de Santiago de Cali. (2012). “Acuerdo 0326. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2012-2015 ‘CaliDA una ciudad para todos’”.
- _____ (2008). “Acuerdo 0237 de 2008. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2008-2011 ‘Para vivir la vida dignamente’”.
- _____ (2004). “Acuerdo 0127 de 2004. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio Santiago de Cali ‘Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver’”
- Martínez, F. y Rodríguez, L. (2010). “Prediagnóstico de la ciudad de Santiago de Cali orientado al plan de city marketing”. Trabajo presentado como insumo para el desarrollo del plan de City Marketing para la oficina de Fomento y Competitividad de la ciudad de Santiago de Cali. En: <<http://www.cali.gov.co/fomento/publicaciones.php?id=43000>>. Acceso Julio 05 de 2013.
- Oficina Asesora de Cooperación Internacional. (2012). “Primer borrador política pública de cooperación internacional desde Cali para la región Pacífico”. Mimeo.
- “Programa de gobierno de Apolinar Salcedo” (2003). Octubre 26. Mimeo.
- Página web de la Agencia de Promoción de Inversiones del Pacífico Colombiano “InvestPacífic”: <www.investpacific.org>
- Página web de la Gerencia de Gestión e Innovación de Proyectos del Pacífico (GIP): <www.gip.org.co>
- Página web Oficina Asesora de Fomento Económico y Competitividad de la Alcaldía de Santiago de Cali: <<http://www.cali.gov.co/fomento/>>
- Página web Oficina Asesora de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Santiago de Cali: <<http://www.cali.gov.co/internacional/>>

Referencias Documentales sobre el caso Medellín

- ACI (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana). (2012). “Presentación Plan de trabajo institucional”. En: <<http://www.acimedellin.org/es/Publicaciones.aspx>>

- _____ (2011). “Cooperación internacional para el desarrollo. Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región”. Documento técnico. ACI, Red Antioqueña de Cooperación Internacional, Alcaldía de Medellín. En: <<http://www.acimedellin.org/es/Publicaciones.aspx>>
- _____ (2011a). “Medellín, la región y el mundo: Una mirada de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana – ACI (Algunos conceptos y lineamientos básicos para afrontar el reto de la internacionalización desde lo local)”. En: <<http://www.acimedellin.org/es/Publicaciones.aspx>>
- Alcaldía de Medellín. (2012). “Rendición de cuentas gestión año 2012”. En: <<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://6139b49f52989e72573cf69287c157ca>>
- _____ (2012a). “Decreto 1364. Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”. Septiembre 9.
- _____ (2011). “Informe final de gestión Plan de desarrollo 2008-2011”. Diciembre. En: <<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://7fc1a1463bd3ac55e340b9421a23e354>>
- Concejo de Medellín. (2012). “Acuerdo 07. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2012-2015 ‘Medellín un hogar para la vida’”.
- _____ (2011). “Acuerdo 26. Por el cual se adoptan las bases de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo del municipio de Medellín”.
- _____ (2008). “Acuerdo 16. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 ‘Medellín ES solidaria y competitiva’”.
- _____ (2004). “Acuerdo 03. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 ‘Medellín, compromiso de toda la ciudadanía’”.
- _____ (2001). “Acuerdo 12. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2001–2003 ‘Medellín Competitiva’”.
- VVAA (Varios Autores). (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Medellín: Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI), Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), ONU-Hábitat. En: <<http://www.acimedellin.org/laboratoriomedellin/>>

Referencias Documentales sobre el caso Bogotá

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2009). “Decreto 499. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 545 de 2006 y 616 de 2007 que adoptaron la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda”.
- _____ (2008). *Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C., 2008-2012. Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008. “Bogotá positiva: para vivir mejor”*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- _____ (2008a) “Decreto 163 de 2008. Por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación”. Junio 11.
- _____ (2007). *Informe final Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2007*. Bogotá: Secretaría distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- _____ (2006). “Decreto 552. Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones”. Diciembre 29.

- _____ (2006a). “Decreto 550. Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones”. Diciembre.
- _____ (2006b). “Decreto 545. Por el cual se adopta estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones” Diciembre 29.
- _____ (2001). “Decreto 440. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 ‘BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado’”.
- Concejo de Bogotá D.C. (2012) “Acuerdo 489. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 ‘Bogotá humana’”. Junio 12.
- _____ (2006). “Acuerdo 257. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”. Noviembre 30.
- DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) (ed.). (2003). *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo*. Tomo III. Bogotá: DAPD, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Diciembre.
- _____ (ed.). (2005). *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá D.C. 2004-2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., DAPD. Primera reimpresión.
- DDRI (Dirección Distrital de Relaciones Internacionales). (2012). “Bogotá humana internacional. Balance de acciones 2012”. En: <<http://ceri.udistrital.edu.co/archivos/users/relacionesinternacionalesBOGOTAalcaldia2012.pdf>>
- Invest in Bogotá. (2007). “Informe anual 2006”. En: <http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual_report_2006_invest_in_bogota_ib_2009.pdf>
- SDH (Secretaría Distrital de Hacienda). (2007). *La cooperación internacional en Bogotá D.C. (1995-2006)*. Cuadernos de Ciudad, Serie Ingresos y Gastos Públicos No 8. Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Septiembre. En: <http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/Est_fis_pub/cuadernos_est_pub/I_Y_G_8_COOPERACION_INTNAL.pdf>
- SDP (Secretaría Distrital de Planeación). (2011). *Plan de desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”*. Balance general 2008-2011. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Diciembre.
- _____ (2011a). *Balance de gestión. Sector Gestión Pública 2008-2012*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Noviembre.
- _____ (2011b). *Integración regional y cooperación: avances, logros y retos 2008-2011*. Bogotá: SDP, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. En: <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integración%20Regional/bancoDocumentos>>
- _____ (2010). “Documento de propuesta de política pública de cooperación de Bogotá D.C.”. Mayo 11. En: <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones%20SDP/PublicacionesSDP>>

_____ (2008). *Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD. Enero.

En:
<<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integración%20Regional/bancoDocumentos>>

SG (Secretaría General), SDH (Secretaría Distrital de Hacienda) y SDP (Secretaría Distrital de Planeación). (2008). *Estrategia de cooperación internacional de Bogotá Distrito Capital – ECI*. En: <http://portales.sdp.gov.co/resources/eci_.pdf>