

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

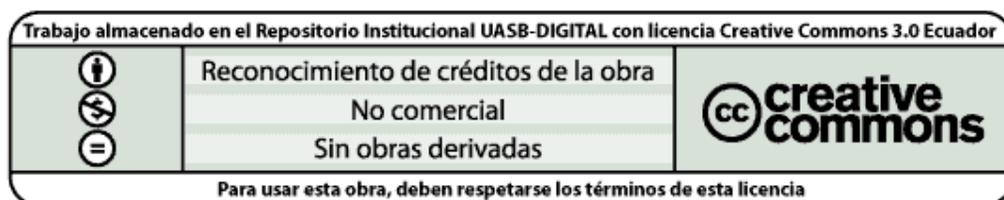
Mención Cooperación Internacional para el Desarrollo

Política exterior de las ciudades colombianas.

Análisis de caso Bogotá D.C. (2001-2013)

Edgar Alberto Zamora Aviles

2013



**CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE
TESIS/MONOGRAFÍA**

Yo, Edgar Alberto Zamora Aviles, autor de la tesis intitulada *Política exterior de las ciudades colombianas. Análisis de caso Bogotá D.C. (2001-2013)* mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales mención Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención Cooperación Internacional para el Desarrollo

Política exterior de las ciudades colombianas.

Análisis de caso Bogotá D.C. (2001-2013)

Edgar Alberto Zamora Aviles

Tutor: Darío German Umaña Mendoza

2013

Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador)

RESUMEN

Con carácter exploratorio y descriptivo, esta investigación tiene por objeto analizar la participación en el escenario internacional de los gobiernos de Bogotá D.C. a partir de la pregunta ¿puede considerarse que los gobiernos de Bogotá D.C. en el periodo 2001-2013 desarrollan una política exterior de estado local, que no desafía las prerrogativas exclusivas del Estado colombiano, a partir de la caracterización de los elementos de las políticas públicas locales orientadas a la internacionalización de la ciudad?

Teóricamente se sitúa desde los enfoques funcionalistas del transnacionalismo en relaciones internacionales, los mismos que han propuesto el concepto paradiplomacia para abordar el fenómeno de la participación en el escenario internacional de los gobiernos no centrales (GNC).

Metodológicamente, el caso se desarrolla a partir del análisis bibliográfico y documental sobre dos variables: la agenda política de internacionalización, establecida por los gobiernos de Bogotá D.C. en sus Planes de Desarrollo Distritales; y el desarrollo de arreglos institucionales para la internacionalización.

El principal hallazgo es que los gobiernos de la capital colombiana han desarrollado una participación internacional “muy alta”, a pesar de que formalmente ésta no ha logrado constituir una política exterior de estado local. En poco más de una década, no se ha construido una agenda política de internacionalización que defina prioridades temáticas y geográficas con sus socios internacionales; y los arreglos institucionales desarrollados evidencian falta de coordinación al interior del gobierno distrital, así como con otros actores estratégicos del territorio.

DEDICATORIA

*A Leonilde, padre y madre,
por entregar su vida en mi causa*

*A Ene y Ricardo,
por apostar por mis aventuras*

*A Wilder,
porque su escepticismo también ha sido motor de mi vida
y de mi amor de hermano*

*A mis sobrinitas,
fuente de energía inagotable*

*A Ligia Elena,
porque es mejor soñar acompañad@s*

*A tod@s l@s compas conocid@s,
includ@s l@s que no están,
porque la vida sigue siendo sueño*

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mis agradecimientos a la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador por permitirme cursar estudios de posgrado en calidad de becario. A los docentes que animaron el proceso de formación; y a los compañeros transatlánticos que acompañaron los cursos de la mención en Cooperación Internacional.

En los espacios cotidianos dentro de la Andina agradezco la paciencia y el aprecio con que me trataron las personas de oficios varios; gracias a Jeny, a Zoilita y Alexis.

Agradezco al profesor Germán Umaña por acompañarme en esta investigación en calidad de tutor, pese a que mi insistencia se convirtiera en martirio para su tiempo.

Mis emotivos agradecimientos a los compañeros con quienes compartí Quito mientras realicé mis estudios: Enchis, Tefi, Carla (y Camilo), Sebas, Adrián, Kike, Ricardo, Eri, Diani.

Agradezco el impulso que me brindaron los compañeros desde Bogotá para emprender el camino a Quito: Victor, Wilson, Julián, Andrea. En Bogotá también agradezco a Alex, Beto y Oscar por acogerme en su espacio mientras desarrollé el trabajo de campo.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
DEDICATORIA.....	5
AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO, PRODUCCIÓN ACADÉMICA SOBRE BOGOTÁ Y PERSPECTIVA ADOPTADA EN ESTE TRABAJO.....	13
1. Elementos sobre políticas públicas	13
2. Debates teóricos sobre la participación de los Gobiernos No Centrales (GNC) en el escenario internacional.....	18
<i>Debates desde los actores internacionales</i>	18
<i>Debates desde el análisis de la política exterior</i>	23
3. Producción académica sobre el caso Bogotá D.C.	35
4. Consideraciones sobre la perspectiva teórica adoptada en este trabajo	41
CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. (2001-2013).	43
1. Introducción: Elementos de un perfil de Bogotá D.C. en el contexto nacional e internacional.....	43
<i>La primacía urbana que exhibe Bogotá se consolidó desde finales del siglo XX</i>	43
<i>Algunos indicadores de la primacía urbana de Bogotá hoy</i>	44
<i>Importancia de Bogotá frente a otras grandes ciudades latinoamericanas</i>	47
2. La acción exterior de Bogotá D.C. (2001-2013).....	49
<i>Periodo de gobierno 2001-2003: agenda de internacionalización centrada en competitividad y búsqueda de institucionalidad</i>	50
<i>Periodo de gobierno 2004-2007: hacia el posicionamiento de una agenda amplia de internacionalización con avances significativos en términos de institucionalidad y distribución de competencias</i>	53
<i>Periodo de gobierno 2008-2011: posicionamiento específico en la agenda de políticas con amplitud temática y búsqueda de consolidación institucional</i>	60
<i>Periodo de gobierno actual (2012-2015): impulso político a la función directiva de la DDRI con una agenda política ambigua y persistentes fallas de coordinación (inter)institucional</i>	65
3. Análisis y propuestas sobre la acción exterior de Bogotá.....	69
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA.....	93
ANEXOS.....	100
Anexo 1. Tablas y gráficos sobre el perfil de Bogotá D.C. en el contexto nacional e internacional.....	101

Anexo 2. Matriz comparativa de los planteamientos de política y la institucionalidad para la participación en el escenario internacional de Bogotá D.C. (2001-2013).	103
Anexo 3. Aclaraciones metodológicas de la adaptación del modelo de Schiavon (2006) sobre cuantificación de la participación internacional de los GNC	107
Anexo 4. Comparación del nivel de participación internacional de las principales ciudades colombianas: Bogotá, Medellín y Cali	111

INTRODUCCIÓN

En términos de relaciones internacionales el punto convencional de partida se sitúa en el modelo de sociedad internacional de estados-nacionales westfaliano y el equilibrio de poderes; allí el actor único y unitario era el Estado-nacional. Durante el siglo XX las relaciones internacionales siguieron centradas en los Estados y la sociedad internacional se vio abocada al establecimiento de los polos este-oeste y sus satélites regionales. Sin embargo, a partir del “descongelamiento” de las relaciones de poder, las relaciones internacionales han ido transformándose, en particular pensando la sociedad internacional como un sistema de pluralidad de actores donde el Estado-nacional no es ya, ni el único actor, ni el actor unitario, característico de la tradición westfaliana.

Durante el último tercio del siglo XX se presenta el proceso de transformación estructural de la economía, asociado a los procesos de globalización neoliberal. En particular se transforma la política exterior de los Estados en el ámbito económico, con el correlato necesario de la inclusión de una pluralidad de actores vinculados a la generación de dinámicas de integración de las economías nacionales (sobre todo emergieron enfoques funcionalistas).

Con base en esta transformación estructural de la economía mundial, así como de la dinámica de la política exterior de seguridad de los Estados, surge un nuevo ámbito de las relaciones internacionales: los asuntos o problemas intermésticos ligados a los procesos de interdependencia (Keohane y Nye, 1988), que abarcan propiamente los temas que tienen raíces tanto en las dinámicas nacionales como en el escenario internacional, de la mano de actores que se mueven en los dos ámbitos.

El proceso de descentralización es otra cara de la transformación estructural de la economía global y de la democratización, que se profundiza desde los años ochenta en América Latina, y que posibilita el posicionamiento de la acción de los gobiernos no centrales (en adelante GNC: gobiernos municipales, departamentales, regionales, estatales,

provinciales, etc.) a nivel internacional. Este proceso es resultado de la pugna entre diversas estrategias de una multiplicidad de actores (económicos, políticos, sociales), que a su vez someten al Estado-nación a una triple tensión:

“hacia afuera, por la globalización de los intereses de las empresas transnacionales y el incremento de la interdependencia productiva, comercial y financiera en el sistema económico mundial; hacia adentro, mediante procesos de descentralización de recursos, competencias y un acrecentado liderazgo político local; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas antes de propiedad estatal” (Restrepo 2006, 31).

La participación en el escenario internacional de los GNC ha significado retos de interpretación para los principales enfoques teóricos en las ciencias sociales, y particularmente para el campo de las relaciones internacionales. Desde los años ochenta se empezó a construir una agenda de investigación sobre este fenómeno: ya fuera desde los enfoques de actores en relaciones internacionales, de la política exterior, de los procesos de integración, o desde enfoques de carácter más sociológico (territorialidad, desarrollo, regímenes de gobierno, entre otros) (algunos trabajos representativos son 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, con carácter descriptivo. Tales son los trabajos de análisis de casos sobre la participación internacional de los GNC en México (Schiavon 2006), Brasil, Argentina y Uruguay (éstos últimos en el marco del proceso de integración Mercosur) (véase los diversos trabajos incluidos en Vigevani, Wanderley y Cintra 2006; Vianna y Blanes 2010).

En Colombia la acción internacional de los GNC (municipales y departamentales) es un campo académico poco explorado, hecho que 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. Adicionalmente, el caso colombiano presenta una singularidad de relevancia académica, a saber, la forma de organización unitaria que plantea retos de interpretación a los análisis más extendidos sobre gobiernos subnacionales en regímenes federales.

El único trabajo sistemático del que se ha tenido conocimiento es la tesis de maestría de Vieira (2012) intitulada “La política de internacionalización de Medellín: un análisis en perspectiva de definición del problema, inclusión y sostenimiento en la agenda pública”. Por tanto, la propuesta de investigación de orden exploratorio y descriptivo que aquí se plantea, adquiere relevancia como forma de contribuir a la construcción de conocimiento sobre este fenómeno en diálogo con el acervo académico existente para el caso de Bogotá¹.

El análisis del caso de Bogotá D.C. es importante por cuanto esta es la principal ciudad de Colombia, proceso de primacía que se empezó a consolidar desde la década de los años setenta, pero que se vio acelerado por los procesos de internacionalización de la economía colombiana iniciados en desde los años ochenta. Dicha primacía tiene un carácter demográfico puesto que la ciudad concentra la sexta parte de la población. Pero también tiene dimensiones económicas, y a este respecto la ciudad se distancia de otras en mayor medida.

Favorecida por el proceso de descentralización que impulsó la constitución de 1991 y en el marco de apertura económica del país, la ciudad ha desarrollado estrategias de internacionalización incluidas en diversas áreas de las políticas públicas locales, siendo las más importantes las relacionadas con la competitividad económica (exportaciones, inversión extranjera) y la atracción de recursos de cooperación internacional. Institucionalmente, ha creado organismos en las diferentes dependencias de la Administración Distrital que se han

¹ Los trabajos académicos existentes sobre la participación internacional de Bogotá D.C. se describirán y analizarán en un apartado específico en el Capítulo I de esta tesis.

encargado de las relaciones de la ciudad con su entorno regional y con la comunidad internacional.

Adicionalmente, conocer las características de la acción internacional que desarrolla el gobierno municipal de Bogotá, permite contar con información sistemática que pueda constituirse en relevante para el diseño e implementación de políticas de gobierno que permitan una mejor inserción de nuestras sociedades en las dinámicas globales.

La pregunta que articula el conjunto de este trabajo de tesis es la siguiente: ¿Puede considerarse que el gobierno de Bogotá D.C. desarrolla una especie de política exterior de estado local que no desafía las prerrogativas exclusivas del estado colombiano, a partir de la caracterización de los elementos de las políticas públicas locales que abordan el tema de inserción internacional de la ciudad?

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO, PRODUCCIÓN ACADÉMICA SOBRE BOGOTÁ Y PERSPECTIVA ADOPTADA EN ESTE TRABAJO

En este capítulo nos proponemos presentar la discusión del aparato teórico-conceptual a partir del cual se estructura esta investigación. En la primera parte abordamos una discusión sucinta y preliminar sobre el campo de las políticas públicas. Dicho apartado se justifica en la medida en que la política exterior también es una política pública, a pesar de que tiene características específicas (en términos de actores, de mecanismos de concertación y definición de soluciones, de operacionalización o implementación, y de evaluación). Y en el nivel de los GNC consideramos importante plantear un acercamiento desde el plano de las políticas públicas a una posible “política exterior de estado local”.

El segundo apartado aborda el plato fuerte de la discusión teórica de esta investigación, a saber: los debates en el campo de la disciplina de las relaciones internacionales sobre el fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC.

En tercer lugar, se presenta un balance de la producción académica sobre la participación en el escenario internacional de Bogotá D.C.. Se señalan las diversas aproximaciones teórico-metodológicas y los principales resultados, con el propósito de situar la importancia de esta investigación.

Finalmente, se presenta un balance de la perspectiva teórica que asumimos en esta investigación, tanto en el caso de las políticas públicas como en el caso del andamiaje conceptual sobre el fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC.

1. Elementos sobre políticas públicas

Esta no es una tesis de políticas públicas. En este apartado solamente pretendemos ubicar unos elementos básicos de este campo de estudio, a partir de los cuales consideramos que podemos enriquecer el análisis de la participación en el escenario internacional de los

GNC. Sobre todo, hacemos énfasis en los aspectos de definición del problema y de construcción de la agenda política gubernamental para dar solución a lo que los actores sociales del ámbito local han definido como problemático y necesario de intervención o respuesta por parte de las autoridades. No es el principal objetivo de esta investigación realizar una evaluación, sino una aproximación exploratoria al proceso de internacionalización de Bogotá D.C. en el periodo 2001-2003.

Pese a las múltiples críticas que se han hecho a los planteamientos de Jones desde que formuló el modelo del “ciclo de las políticas públicas” (*policy cycle*) en los años setenta, éste sigue siendo una herramienta relevante (por lo didáctica) para posicionarnos en este tema. Adicionalmente, podemos conservar ciertos esquemas y enriquecerlos precisamente a partir de sus críticas. Sucintamente, el ciclo de las políticas públicas se compone de las etapas mostradas en la siguiente tabla:

Tabla 1. El enfoque del *Policy Cycle*

FASE I Identificación de un problema	FASE II Formulación de soluciones	FASE III Toma de decisión	FASE IV Implementación	FASE V Evaluación
*Apreciación de los acontecimientos *Definición de un problema *Agregado de intereses *Organización de las demandas *Representación y acceso ante las autoridades públicas	*Elaboración de respuestas *Estudio de soluciones *Adecuación a los criterios	*Creación de una coalición *Legitimación de la política elegida	*Ejecución *Gestión y administración *Producción de efectos	*Reacción a la acción *Juicios sobre los efectos *Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Tomado de Roth 2007, 50

En la primera fase del ciclo una situación es percibida como problemática por los diversos actores en una sociedad dada (públicos, privados, académicos, ONG, o de la sociedad civil en general), y se demandan soluciones para instalarla en la agenda política (*agenda setting*). En la segunda parte del ciclo los diferentes actores formulan las soluciones a los problemas definidos, sin embargo siempre tiende a privilegiarse la formulación de las autoridades públicas puesto que son las responsables. En la tercera fase se surte el proceso de toma de decisiones sobre las diferentes alternativas de solución planteadas a partir de un

esquema de valoración que incluye elementos político-ideológicos y técnicos; las decisiones normalmente toman la forma de documentos jurídico-administrativos (lo que es la política pública).

En la cuarta fase se desarrolla el proceso de implementación, que bien puede ser de carácter vertical (de arriba hacia abajo) donde se privilegia la acción gubernamental, o de carácter vinculante (de abajo hacia arriba) donde se privilegia la vinculación de más actores de manera activa. En el proceso de implementación se diseñan igualmente los arreglos institucionales, y se definen las responsabilidades de los actores involucrados.

Finalmente, se surte el proceso de evaluación sobre la intervención realizada, que introduce un nuevo ciclo a partir de la retroalimentación de la política. Sin embargo, la evaluación no es un proceso necesariamente final, puede surtirse a todo lo largo del ciclo en cualquiera de las fases, lo que vendría a ser una evaluación concomitante, o bien, al final del ciclo se pueden evaluar diversos aspectos para valorar la política que establecen diferencias entre evaluaciones de impacto y/o de resultados (Véase Roth 2007, 49 y ss.).

Este modelo cíclico es un modelo de carácter racional y establece una linealidad entre las fases. Estos dos elementos son de los más controvertidos del modelo puesto que la acción gubernamental no es necesariamente racional ni se adscribe de manera exclusiva al seguimiento de procesos técnicos; siendo especialmente importante señalar que toda política pública (*policy*) es parte constitutiva del debate político en una sociedad (*politics*), en donde están disputándose proyectos político-ideológicos diversos. Adicionalmente, la linealidad del ciclo no permite analizar los cambios y/o ajustes en una política, siendo importante señalar que el ciclo puede empezar de nuevo en cualquiera de las fases, o incluso que, una política no necesariamente llega a completar el ciclo y se puede quedar a mitad de camino. En el extremo, el proceso de diseño de una política puede ser una estrategia para menguar tensiones y demandas, con el objetivo de no realizar ninguna intervención; la no-decisión también es

una decisión de la que pueden echar mano los gobernantes, por eso a veces solamente se echa a andar el aparato estatal con una función simbólica.

Sobre este asunto de definición del problema, podemos recurrir a los enfoques cognitivos para enriquecer el análisis, y reposicionar el carácter conflictivo de las políticas públicas. Si en general el análisis de las políticas públicas ha permitido entender el Estado a partir de su acción, los enfoques cognitivos ofrecen la posibilidad de ir más allá y rastrear los universos cognitivos (relativamente estables), de los actores que dan sentido a la acción y, preguntar por la producción de un determinado orden político. Así, las políticas públicas “constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*” y “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*” (Muller 2006, 95-96).

El conjunto de imágenes constituyentes de una representación dada es denominado el *referencial* de la política pública. Éste está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un programa político, define criterios de selección y contribuye a diseñar los objetivos. El proceso de construcción del referencial incluye una operación de *decodificación de lo real* que hace inteligible el mundo y, otra de *recodificación de lo real* que permite diseñar un plan de acción, de intervención sobre lo real definido.

Un referencial puede ser global o sectorial, en todo caso, no constituye una representación perfectamente coherente, se aproxima a la idea de un consenso. El primero, constituye las creencias básicas de una sociedad y permite clasificar y jerarquizar las normas y valores que en un periodo histórico se constituyen como hegemónicas, a partir de las cuales se jerarquizan también los referenciales sectoriales, que definen los límites y el lugar de un sector de política en una sociedad dada.

Muller señala además cuatro niveles de percepción articulados en el referencial. Los *valores*, son las representaciones “más fundamentales” sobre lo que es el bien y lo que es el

mal, lo deseable y lo que se descarta. Las *normas*, definen los principios de acción a partir de la diferenciación entre lo real percibido y lo real deseado. Los *algoritmos*, que pueden ser relaciones causales de la forma “si... entonces...”, que expresan una teoría de la acción. Y las *imágenes*, que dan significación a lo que se hace, remiten a un horizonte de sentido compartido (Muller 2006, 99-100).

La producción de significación no está reservada a los intelectuales y el proceso de construcción de un referencial se sitúa en una relación circular entre la toma de palabra (producción de significación) y la toma de poder (estructura de relaciones de fuerzas). Se aclara así que el referencial es importante en tanto constituye un conjunto de ideas en acción, ideas que se movilizan por parte de actores con recursos estratégicos en las relaciones de fuerzas.

Sobre el proceso de construcción e inclusión de la agenda política (*agenda setting*), proceso a través del cual se instala en la agenda gubernativa la necesidad de dar solución a una situación percibida como problemática por los actores sociales, vale la pena incluir las precisiones de Vieira (2012, 7) sobre cuatro niveles de agenda. El “universo de la agenda”, que contiene todos los posibles asuntos a ser problematizados socialmente, los cuales compiten entre sí. La “agenda sistémica o agenda pública”, que contiene todas las situaciones problemáticas que la misma sociedad considera necesarias de intervención por parte del gobierno. La “agenda institucional”, que indica que ya existe un número definido de asuntos problemáticos para ser activamente considerados por las autoridades gubernamentales. Y la “agenda de decisión”, que incluye los asuntos que verdaderamente son decididos por las autoridades públicas.

Con estas observaciones queremos sentar un marco analítico mínimo para analizar lo que vendría a ser una política exterior local en el caso de Bogotá. Hacemos especial énfasis en el proceso de definición del problema y de inclusión en la agenda de gobierno, porque

queremos resaltar la conflictividad existente entre los actores que se posicionan frente a la necesidad percibida de que la ciudad desarrolle acciones en el escenario internacional que le permitan aprovechar de mejor manera las dinámicas de la globalización, a partir de un proceso planeado (ideal) de inserción internacional de Bogotá D.C.

2. Debates teóricos sobre la participación de los Gobiernos No Centrales (GNC) en el escenario internacional

Con el propósito de hacer esquemática la exposición del debate teórico se ha clasificado la literatura sobre la “cuestión subnacional” de acuerdo a distintos enfoques académicos. Podemos encontrar cuatro propuestas principales según Mariana Luna (2010): los abordajes que parten de la caracterización del actor internacional; aquellos centrados en el análisis de política exterior; aquellos que abordan la cuestión desde la integración regional y; finalmente, los que centran el debate sobre la relación entre territorialidad y desarrollo.

En este trabajo nos centraremos en los dos primeros enfoques, que se circunscriben en mayor medida al campo disciplinar de las relaciones internacionales; aunque los abordajes desde la integración regional también se circunscriben a este campo, no nos centraremos en ellos por cuanto el caso de análisis no posee dichas características. No sobra aclarar que las diferentes perspectivas se encuentran relacionadas diferentes trabajos, y que tal clasificación obedece solamente a un intento por sistematizar los debates.

Debates desde los actores internacionales

Partiendo de la nueva realidad internacional que Keohane y Nye (1988) caracterizaron como de “interdependencia compleja”, 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.

El papel de la sociedad civil estuvo en el centro del debate. Se planteó una sociedad civil global, que implicó un desplazamiento del lugar de observación de los actores: se pasó del carácter jurídico-formal de los actores, basado en entendimientos unívocos de la soberanía y la territorialidad, hacia un carácter funcional (movimientos, flujos), que reconoció a los actores de acuerdo a su capacidad o habilidad de influir en la política mundial en términos de autonomía.

Magone (2006) señala que los años setenta, de globalización, 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” (Vigevani 2006, 14; traducción libre. Ver también Keating 2000).

En este sentido, Magone suscribe la apreciación de Hedley Bull sobre la emergencia de una forma “neo-medieval” del orden político universal en el cambio de siglo, donde el estado debe compartir su autoridad con otras de orden regional y mundial, así como con autoridades subestatales o subnacionales: “El centralizado y rígidamente organizado estado-nación es reemplazado por un sistema de gobernanza multinivel más flexible, que vincula a las autoridades subnacionales en las relaciones internacionales” (Magone 2006, 4; traducción libre). De allí que el autor señale un cambio de naturaleza en las relaciones internacionales en un mundo político pos-soberanía.

Durante los años 80 en el marco de la creciente complejidad internacional, identificada con la globalización, se ubica con mayor atención a la cuestión subnacional, en primera instancia reconociendo el impacto que tenía la política mundial en estas unidades. Ivo

Duchacek (quien analiza los sistemas federales) 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, Ivo Duchacek (2001) quien junto a Panayotis Soldatos (2001) han sido considerados los iniciadores de las discusiones respecto de la participación en el escenario internacional de los GNC (*non-central governments*), se sitúan precisamente 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 presupone 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, y 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, 12-14).

Desde mediados de los años noventa el tratamiento de los actores internacionales tiene un nuevo clivaje, marcado por el posicionamiento del concepto de gobernanza (*governance*), que se expresa en la idea de una nueva práctica de gobierno en donde los lazos o relaciones jerárquicas desaparecen, partiendo de nuevas relaciones entre Estado-Sociedad-Mercado (globales) (véase Marx 2008). La semántica de esta nueva forma de gobierno tiene su punto culminante en la expresión de la gobernanza global en donde hay una explosión de actores internacionales, entre los cuales se ubica con fuerza a las unidades subnacionales, de acuerdo a la dinámica funcionalista, es decir, de acuerdo al papel que desempeñan en la política mundial.

Sin embargo este discurso de buenas prácticas de gobierno a través de la gobernanza global termina desconociendo las contradicciones propias de las relaciones internacionales y por ende de los actores, llevándonos a un terreno políticamente “aséptico” donde los problemas son reducidos a la técnica del buen gobierno.

Para tratar de superar esta posición que resulta políticamente indiferente, 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.

En toda esta discusión, en su obra 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, y allí es inapropiada su adopción porque los grupos sociales que se consideran naciones diferenciadas dentro de un mismo estado no aceptarían una denominación de una nación de menor nivel o de segundo orden.

También se ha usado el concepto “subestatal” para definir el 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 como ha señalado también 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 esta investigación es el término “gobiernos no centrales” (GNC), que puede incluir gobiernos de ciudades, de departamentos, de provincia, de regiones, de estados federados etc.; tal y como ha sugerido Aguirre (2000)².

² “Preferimos la expresión “gobiernos no centrales” (GNCs), frecuente en la literatura académica anglosajona (*noncentral governments*) antes que la, también frecuente, de “unidades políticas subnacionales” (*subnational political units*), expresión ésta última que no subraya suficientemente, a nuestro entender, la naturaleza gubernamental de esta categoría de actores internacionales recientemente (re)descubierta por la literatura académica. En los Estados Unidos, el adjetivo *subnational* no connota subordinación alguna de naciones “pequeñas” a otra mayor, como podría ser el caso de Europa, donde la palabra “nación” se utiliza tanto (pero probablemente con un sentido distinto) para los “Estados-nación” como para las “naciones históricas” incluidas en un Estado-nación moderno de mayores dimensiones. Una traducción más adaptada al contexto europeo de “unidades subnacionales” (*subnational units*), podría ser “unidades subestatales” (o “infraestatales”), otra

En el marco de la ambigüedad de los gobiernos subnacionales, algunos autores proponen retomar la propuesta de Rosenau de clasificar a los actores según las limitaciones y responsabilidades que impone la soberanía. Así, existen actores “condicionados por la soberanía” (*sovereignty-bound*) –básicamente el gobierno central-, que tienen responsabilidades y deben prestar atención a la totalidad de la agenda global; actores “libres de soberanía” (*sovereignty-free*), que tienen menos responsabilidad y la posibilidad de centrarse en objetivos de política específicos y; una tercera categoría de “actores mixtos”, donde se ubican los GNC, que tienen responsabilidad por un territorio y una población, pero que pueden encaminarse a objetivos de política específicos y a actuar en foros o espacios no estatales (Salomón 2008, 5-6; Hocking 2000, 42; Marx 2008).

Esta categorización de actores tiene la ventaja de poder establecer tipologías de los gobiernos subnacionales en un continuo entre actores, más o menos, condicionados por la soberanía, como en el caso del análisis de la autora de los niveles de gobierno, estatales y locales, en Brasil (Salomón y Nunes 2007).

Debates desde el análisis de la 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 dieron cabida a otros actores, entre ellos los GNC.

Sin embargo, ha sido a través de la inclusión en las relaciones internacionales del análisis de los sistemas políticos y tipos de regímenes políticos que se visibilizó a los GNC.

expresión bastante confusa, por ejemplo en un Estado federal como son los Estados Unidos, donde el término “estado” sin adjetivación resulta polisémico, o incluso en España donde las Comunidades Autónomas no dejan, dentro de su ámbito, de ser “Estado”, y no “subestados” o “infraestados”. Algunos han propuesto el neologismo “mesogobiernos”, término que, connotaciones más o menos negativas aparte, adolece de una incorrecta construcción lingüística. Tampoco nos es de gran ayuda el término, frecuentemente utilizado, de “región” (por ejemplo, “gobiernos regionales”) por su multivocidad actual en Relaciones Internacionales” (Aguirre 2000, 203-204, n.1).

Esto se hizo a través 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 unitarios³. Esta fue la postura que abrió el debate, y que se encuentra en los trabajos pioneros de Duchacek y Soldatos, entre otros autores (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 gobiernos subnacionales 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, 60-61).

Soldatos (2001, 36-37) señalaba en sus análisis 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. A su vez, la segmentación territorial comprendía otros cuatro tipos. Una segmentación objetiva/situacional, relacionada con las características de los territorios que pueden impactar las actividades exteriores. Una segmentación perceptual, relacionada con las actitudes o valores de las élites y de la población de un territorio. Una segmentación de las políticas (*policy segmentation*), relacionada con las dos anteriores y que desemboca en una variedad de posiciones sobre la política exterior. Finalmente, una segmentación de actores, que indica un proceso de cascada en el cual los niveles previos de segmentación inducen a los estados federados (*federated states*) a convertirse en actores de la política exterior y a desplegar su aparato institucional para influir en esta dirección. Así, “la segmentación de políticas y de

³ Luna (2010) apunta que a pesar de volcar la mirada hacia los sistemas o regímenes políticos, la investigación no ha sido igualmente efectiva en el análisis e implicaciones en la política exterior de las formas de gobierno presidencialistas/parlamentarias.

actores son los dos elementos constitutivos de la *paradiplomacia* de las unidades federadas” (Soldatos 2001, 37).

En todo el debate que ha corrido hasta hoy 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, 56)⁴

Sin embargo, la paradiplomacia ha sido un concepto ampliamente contestado. El trabajo de Aguirre (2000) presenta una buena discusión al respecto, y nos permite aclarar el uso de los términos en esta investigación. Señala el autor que, en sentido estricto, el concepto ha sido trasladado acríticamente desde sus primeras formulaciones hechas por Duchacek y Soldatos en los 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”⁵.

A pesar de las aclaraciones de sus “progenitores”, el concepto paradiplomacia también se empezó a usar en los años ochenta para referirse a la participación en el escenario

⁴ Esta definición ha sido reproducida con mínimas modificaciones en otros trabajos de Cornago (2000a, 2010, 2010a), y ha sido retomada en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada a los que aquí se hace referencia.

⁵ “Inicialmente, usé el término coloquial “microdiplomacia”; como un sentido derogatorio podría inferirse en él, acepté el término mucho más adecuado de paradiplomacia del profesor P. Soldatos. Éste no solamente no incluye un sentido derogatorio, sino que el prefijo “para” expresa adecuadamente a qué se refiere: actividades paralelas a, con frecuencia coordinadas con, complementarias a, y algunas veces en conflicto con la “macrodiplomacia” centro-a-centro” (Duchacek, 2001, 16, n. 11; traducción libre).

internacional de cualquier actor diferente a los gobiernos de los estados-nacionales (Aguirre 2000; Vigevani, 2006).

“Der Derian (re)interpreta el neologismo de una forma estrictamente etimológica, esto es, *para*: “junto a”, “al lado de”, pero también “divergente de”, “opuesto a” – *diplomacia*. Parece bastante claro que este tipo de diplomacia “paralela”/“paranormal” no será una nueva versión de la más prosaica actividad internacional *gubernamental* (si bien no central), de los GNCs. Al contrario, se tratará de denotar una “diplomacia” estrictamente *no gubernamental*, políticamente “excéntrica”, carente de control democrático, privada o corporativa, religiosa o artística, y también, claro está, *mediática*. De aquí que pueda ser denominada correctamente “paradiplomacia” por Der Derian, ya que este tipo de “diplomacia” discurre –sin mayores problemas *políticos*– por cauces *paralelos* a los de la diplomacia de referencia, la única “diplomacia” admitida –sin prefijo ni adjetivo– por el discurso político tradicional: la diplomacia *substantiva* del gobierno central del Estado” (Aguirre 2000, 218).

Con esta discusión, Aguirre pone en entredicho la adopción del concepto “paradiplomacia” para referirse al fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC, reseñando incluso el intento, sin éxito según el autor español, de Hocking por superar la paradiplomacia a través de su enfoque de “diplomacia multinivel” (*multilayered diplomacy*) (Aguirre 2000, 223-228).

Lo que queda claro en esta discusión de Aguirre es que los diferentes enfoques interpretativos sobre este fenómeno no han podido salir del marco estrecho, tradicional, estadocentrista, realista, que ha dominado hasta hoy el campo de las relaciones internacionales. Pero tampoco el 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, 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, 37-38) establecía una clasificación similar pero en términos más funcionales y no geográficos. La paradiplomacia global implica que las unidades federadas se involucran en temas que conciernen al sistema internacional en general. La paradiplomacia regional, por otra parte, implica que los gobiernos se involucran en el escenario internacional en temas de relevancia específicamente regional. Y dos subcategorías de ésta última: la paradiplomacia macroregional que involucra temas entre actores regionales no fronterizos; y la paradiplomacia microrregional, que involucra actividades en temas de importancia fronteriza. Además de estas categorías de paradiplomacia, Soldatos vuelve a incluir la protodiplomacia con las mismas características que Duchacek (sobre esta discusión véase recientemente Magone 2006, 6-8).

A diferencia de estos autores, Kincaid (2001, 54) propuso el concepto “diplomacia constituyente” (*constituent diplomacy*), sin que haya tenido adopción posterior en el debate. El autor trataba de enfatizar el derecho propio de las unidades federadas (*federated units*) para desarrollar actividades en el escenario internacional. Para él, los conceptos microdiplomacia o paradiplomacia exhiben un sesgo estadocéntrico, que lleva a denotar el involucramiento

internacional de dichos gobiernos como inferiores a la diplomacia del estado-nación, suponiendo además que éste último representa a toda su población⁶.

Según Salomón (2007, 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 denota la totalidad de una política exterior sino solamente una de sus dimensiones, puesto que no responde a “qué” se hace (la política exterior) sino a “cómo” se hace (la paradiplomacia). En esta misma dirección, Hocking (2000, 34) señala que conceptos como paradiplomacia y protodiplomacia sugieren actividades de “segunda fila”, como tímidas imitaciones a la diplomacia “real”, y han contribuido a la confusión en el análisis. Por tanto, sugiere preguntarse por la capacidad de los GNC de perseguir una política exterior como aspecto clave de su actividad internacional.

La discusión a la que se llega por esta vía es a plantear la legitimidad o no de los GNC para desarrollar una política exterior. Para algunos autores los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no dispute la prerrogativa exclusiva del estado, sino que se entienda 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, 10).

El desafío que queda planteado es ¿cómo identificar la existencia de una política exterior de este tipo?, para lo cual Salomón recomienda seguir la pista de la

⁶ “No existe una terminología establecida para describir las actividades internacionales de los gobiernos constituyentes o “subnacionales”. El término “diplomacia constituyente” pretende ser un descriptor neutral, que rechaza la implicación de que las actividades de los gobiernos constituyentes son necesariamente inferiores, auxiliar, o complementarias a la “alta política” de la diplomacia del estado-nación. Qué es ‘alta’ o ‘baja’ política depende de la perspectiva que uno asuma. Para una provincia que entra en la arena internacional para asegurarse inversiones de capital e instalaciones industriales que pueden contribuir a superar una crisis económica, desde la perspectiva de esa provincia, esto significa involucrarse en la “alta política”. Términos como micro-diplomacia y paradiplomacia que implican que la diplomacia constituyente es inferior a la diplomacia del estado nación exhiben un sesgo estadocéntrico y necesariamente asumen que todas las naciones-estado son representantes legítimas y competentes de los intereses de la población que habita su territorio. Muchos grupos nacionales y gobiernos dentro de las naciones-estado podrían objetar dicha caracterización sobre sus esfuerzos para ganar reconocimiento internacional de sus demandas de autonomía.” (Kincaid 2001, 54, n. 2; traducción libre).

institucionalización de la acción exterior y el tipo de coordinación de la misma en los niveles de gobierno. Por su parte, Hocking (2000, 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.

Más allá del debate estrictamente teórico-conceptual, Cornago (2000a) ha destacado que la paradiplomacia se ha convertido en una práctica extendida en el mundo entero a pesar de su sesgo occidental. En el espacio “pos-soviético”, las autoridades administrativas que antes pertenecían a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) vinieron a constituir fronteras internacionales con la nueva Federación Rusa. Este hecho ha llevado a que exista una activa paradiplomacia de los GNC fronterizos, siendo de especial consideración que dichas actividades se han desarrollado en un clima de cooperación antes que de confrontación (pese a excepciones como Chechenia).

En el Asia-Pacífico, las reformas que llevaron al establecimiento de Zonas Económicas Especiales en China en los años ochenta, incentivaron el involucramiento de los GNC en los asuntos internacionales con un sesgo marcado hacia los temas económicos, que es coherente con el hecho que las provincias chinas más activas han sido las costeras. Sin embargo, al mismo tiempo que aumentaban las relaciones con GNC en el extranjero, disminuyeron las relaciones entre GNC chinos (Cornago 2000a,7).

En el caso Australiano, sus GNC fueron de los primeros en desarrollar actividades internacionales centradas en temas económicos, y en los años noventa todos los estados tenían algún tipo de representación exterior. Así mismo, el gobierno central había implementado sistemas de coordinación y cooperación en los temas internacionales con los GNC. En el Sudeste Asiático, el involucramiento en asuntos internacionales de los gobiernos regionales de Indonesia, Malasia, Tailandia o Filipinas ha sido resultado principalmente de diversos tipos

cooperación económica informal. En India, en contraste, el sistema político fuertemente centralizado no ha promovido las actividades paradiplomáticas (Cornago 2000a, 11).

En los países de América Latina, Cornago señala que, luego de la liberalización de la economía, han existido actividades paradiplomáticas en México, impulsadas parcialmente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); en Argentina y Brasil, impulsadas por el proceso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Cornago 2000a, 13-14). En África, ha existido menos dinamismo, pero los GNC de Suráfrica ha desarrollado actividades paradiplomáticas, y en otras federaciones como Nigeria y Etiopía se podrían observar procesos de paradiplomacia también (Cornago 2000a, 15).

Sobre esta problemática, cuando Lecours (2008, 8) se pregunta ¿qué pueden aprender las regiones de los países en desarrollo de aquellas de los países desarrollados occidentales?, responde que no pueden transponerse mecánicamente las experiencias puesto que las condiciones del ejercicio de la paradiplomacia en los países en desarrollo son diferentes.

Una de esas diferencias significativas es la forma de organización unitaria (y centralizada) de muchos países en desarrollo, que contrasta con la forma federativa de los países donde la paradiplomacia ha sido más practicada. Además, señala que el sistema democrático liberal menos consolidado o en transición de los países en desarrollo también plantea retos para el establecimiento de actividades paradiplomáticas, incluidas las condiciones de diversidad étnica y cultural.

Por ésta última razón, sostiene Lecours (2008, 12-13), la paradiplomacia puede tanto fortalecer el ejercicio democrático, como enfrentarse a problemas de exclusión como cualquier otra política que se intenta descentralizar. Estas diferencias establecen “estructuras de oportunidades” diversas para el ejercicio de la paradiplomacia, en claves de diseños de sistemas de gobernanza multinivel (Keating 2000; Soldatos 2001; Magone 2006).

Reseñando algunos casos en los países desarrollados occidentales, Lecours sostiene que las regiones de los países en desarrollo pueden aprender e innovar en la construcción de canales de comunicación y coordinación de la política exterior entre los niveles de gobierno. Estos canales se convierten en piezas importantes de la paradiplomacia puesto que ésta parece caer siempre en una “zona gris” constitucional y legal. Dichos canales podrían ir desde espacios informales y *ad hoc*, de carácter sectorial, en los que las entidades subnacionales deseen desarrollar actividades paradiplomáticas específicas; pasando por canales más estables de consulta sectorial en el campo de la política exterior, donde los gobiernos subnacionales coordinan sus actividades paradiplomáticas y las alinean con la política sectorial nacional (como sería el caso de Canadá); hasta llegar a escenarios en los que la política exterior como un todo sea competencia constitucional de los niveles de gobierno central y regional (como es el caso de Bélgica) (Lecours 2008, 6-12).

Sobre esta problemática, Cornago (2010a) invita a relativizar distinción entre estados federales y no federales en el análisis de la paradiplomacia. Propone avanzar a partir del análisis del “régimen de política exterior” en cada estado-nacional, entendido como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidas o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (Cornago 2010a). Ésta constituye una visión política, no jurídica, de la problemática.

En todo caso, según este autor, se requieren reformas en el régimen de política exterior tendientes a una pluralización de la diplomacia, puesto que “la diplomacia parece debatirse hoy entre la obsolescencia y su obligada reinvención”. En el medio de estos extremos, se juegan un sinnúmero de innovaciones y adaptaciones institucionales (formales e informales), en el proceso más amplio de “normalización de la diplomacia subestatal” que ponen el acento en aspectos que van desde mayor autonomía de los GNC hasta el intento de los gobiernos centrales de restringir las actividades paradiplomáticas (Cornago 2010).

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 llega a ser desarrollado por gobiernos subnacionales separatistas, que pretenden convertirse en estados (véanse las principales características de cada nivel en el Anexo 3).

El autor propone su tipología a partir de tres componentes: Estructura gubernamental (G) (denominada Estructura Institucional en Schiavon (2010)), Actividad económica (E) y Actividad política (P) (Schiavon 2006, 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 la 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 medición para el año 2009 y compara 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 salir de este enredo 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 nos proponen superar las discusiones dicotómicas y centrarnos en los análisis de niveles o grados de participación en el escenario internacional que puedan desarrollar los GNC. No se trata de excluir conceptualmente la política exterior para los GNC, y de hecho aquí suscribimos 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.

Como características de la acción exterior que desarrollan los gobiernos subnacionales, es decir, de la paradiplomacia, la literatura especializada analizada abordada, menciona reiteradamente las siguientes: no representa amplios intereses (del tipo “interés nacional”) ni abarca todos los temas de política. Sin embargo pueden tratar tanto la alta política, que, por ejemplo, en Colombia es relevante por las experiencias de diplomacia de gobiernos subnacionales y étnico-territoriales (lo que se ha llamado “diplomacia indígena”) en el marco de la superación del conflicto social y armado⁷.

⁷ Sobre la acción exterior de los gobiernos subnacionales en asuntos de seguridad véanse los diferentes trabajos incluidos en el volumen editado por Musch, et. al. (2008). Sobre Colombia véase en este volumen el trabajo de

Pero, sin duda, donde más se destaca la acción de los gobiernos subnacionales es en la baja política, prácticamente a través de la exteriorización de sus competencias internas: atracción de inversión extranjera y promoción de exportaciones en lo económico, cooperación política y técnica en prácticas exitosas de gobierno, promoción de imagen (*image-building*, *city marketing*, *benchmarketing*), captación de recursos para proyectos de desarrollo, entre otros. También se han creado prácticas propias como los hermanamientos entre ciudades, desde mediados del siglo pasado.

A este respecto, Lecours (2008, 2-4) señala que la paradiplomacia puede ser vista como un instrumento multifuncional, en el que identifica tres capas de acción, acumulativas y no excluyentes (véase una argumentación similar en Cornago 2000). Una primera capa corresponde a los temas económicos, como una función fundamentalmente relacionada con la competencia global. Una segunda capa está vinculada a la cooperación (cultural, educativa, técnica, tecnológica, entre otros), que ha llegado a conceptualizarse en la forma de cooperación descentralizada⁸.

Finalmente, la tercera capa involucra la dimensión política, muchas veces ligada a la reivindicación de aspectos culturales, identitarios (de allí que hasta se la haya mencionado en la literatura como una paradiplomacia identitaria). Incluso, afirma este autor que, en ciertas circunstancias podría verse la paradiplomacia como un vehículo para distensionar los conflictos étnicos en sociedades multiculturales (aunque siempre queda el riesgo de deslizarse por una “pendiente resbaladiza” hacia las prácticas separatistas) (sobre paradiplomacia y seguridad ver también Cornago 2000).

Otra característica en el desarrollo de la paradiplomacia es que no se establece, necesariamente, una agenda a seguir en el tiempo debido a que se realizan acuerdos

Paz Ramos, A., y Moor, M. “La democracia local, el lazo que nos une. Diplomacia de las ciudades para la construcción de paz en el norte del Cauca, Colombia”.

⁸ Esta segunda capa ha llegado a ser fundamental en la medida en que la cooperación ha sido presentada por las entidades subnacionales de los países desarrollados occidentales como la principal justificación para desarrollar actividades paradiplomáticas.

específicos con múltiples actores y, con frecuencia, la acción exterior termina atada a la persona que la adelanta, o al partido político de los gobiernos y no a propuestas institucionales. El involucramiento en el escenario internacional por parte de GNC no sigue un patrón ideológico o de planeación previo, normalmente se presenta bajo un ropaje pragmático y sigue estrategias de ensayo y error (*stop and go*) (Vigevani 2006).

Puede ser altamente efectiva en la medida en que la acción internacional se inserta en procesos de cooperación, en los cuales las partes interesadas presentan mayor disposición a implementar las decisiones.

Está afectada por las contradicciones políticas internas. Debe contar, necesariamente, con la negociación y articulación con actores públicos, privados y de la sociedad civil en general, siendo susceptible de tomar un carácter contestario o reivindicativo en el marco de las contradicciones entre proyectos socio-políticos. Necesita mostrar resultados para legitimarse ante la sociedad.

En contraste a la acción exterior de los gobiernos locales, los gobiernos subnacionales regionales llegan a adoptar prácticas de corte más tradicional, estatal: oficinas de representación, misiones comerciales, entre otras.

3. Producción académica sobre el caso Bogotá D.C.

En este apartado se propone hacer un balance de la producción académica sobre el fenómeno de la participación en el escenario internacional de Bogotá D.C.. En términos generales se puede afirmar que ésta ha sido mínima, y está constituida por trabajos de tesis de pregrado y posgrado. Se evidencian diferentes enfoques teóricos y objetos de análisis, que van desde preocupaciones por las actividades en el área de cooperación internacional descentralizada hasta otros trabajos que abordan de manera general el tema de la participación de la ciudad en el escenario internacional en diversos ámbitos.

El trabajo de Caicedo (2001)⁹ es uno de los que abordan la internacionalización de la ciudad, centrado en las temáticas de inserción económica.

“[E]l propósito central de este trabajo es evaluar, por un lado, la forma como se ha venido “tejiendo” el proceso de la internacionalización de la ciudad; y, por otro, la consistencia de las acciones que se están empezando a operativizar desde la perspectiva de análisis de la estructuración de la políticas públicas. La hipótesis [...] es que Bogotá D.C. ha comenzado a enunciar y desplegar un conjunto de actividades orientadas a su internacionalización, sin que ello constituya una política completa.” (Caicedo 2001, 9)

La perspectiva teórica adoptada por la autora combina, por una parte, las discusiones sobre el proceso de globalización y las afectaciones en los niveles locales de organización territorial (con énfasis en lo económico); y, por otra parte, incluye una perspectiva de análisis de políticas públicas. El trabajo se estructura en acápites que abordan, primero, un recorrido por los procesos de internacionalización que ha iniciado la ciudad, centrado en el análisis de los principales instrumentos de planeación local (informes de planeación estratégica). En segundo lugar, se propone una radiografía de la economía bogotana que sirva de punto de partida para la toma de decisiones en los procesos de planeación e implementación de políticas. En tercer lugar, la autora cruza estos dos insumos en un ejercicio de evaluación de los procesos de estructuración e implementación de políticas públicas en el área de la internacionalización. La principal conclusión del trabajo es que:

“Con la estrategia de competitividad en el marco del [Plan de Ordenamiento Territorial] POT, se ha dado paso a la estructuración de un núcleo central erigido en el concepto de competitividad económica. Pero este núcleo central se encuentra en estado inacabado, ya que no ha sido estructurado un Plan de Acción y, sobre todo, no han sido precisadas las responsabilidades de los diferentes actores y agencias involucrados, haciendo difícil la evaluación y control sobre la agenda operativa” (Caicedo 2001, 61).

⁹ Posteriormente publicado por el gobierno de Bogotá, este trabajo constituye la tesis de maestría en relaciones internacionales de la autora.

Otras de las conclusiones son la falta de base técnica para la toma de decisiones en función de definir los sectores económicos estratégicos para la internacionalización. Falta de un proyecto histórico de ciudad-región que permita articular las políticas. Aunque la autora evidencia un posicionamiento de la internacionalización en la agenda política de la ciudad, sostiene que ha sido inducido desde nivel nacional a partir de la descentralización de competencias en materia de metas económicas locales (Caicedo 2001, 62).

Adicionalmente, la autora señala desacuerdos entre los actores principales del proceso: CCB y Gobierno Distrital; y que dichos planteamientos iniciales se han venido desarrollando en medio de un “vacío institucional” y de alta volatilidad política en los cambios de gobierno (Caicedo 2001, 63-64).

Con este balance, las recomendaciones de política pública con las que la autora concluye su trabajo se centran en proponer el diseño de una institución autónoma de carácter mixto (público-privado) que pueda encargarse de la coordinación, planeación, diseño y ejecución de la política pública de internacionalización económica de Bogotá (Caicedo 2001, 65-66).

Sin duda, nuestro trabajo se distancia de Caicedo (2001) porque propone un abordaje del proceso de internacionalización que excede su dimensión económica y, de otra parte, el objeto de análisis está principalmente centrado en las acciones del gobierno local en esta materia, tanto en la agenda de políticas como en la institucionalidad respectiva.

Otros dos trabajos se han ocupado del tema de la cooperación descentralizada que desarrolla Bogotá D.C.. El trabajo de tesis de Botello (2008) ofrece un análisis de la ciudad en el marco de los procesos de descentralización, específicamente restringido a la cooperación descentralizada que realiza el Distrito.

Teóricamente, en primer lugar, el autor aborda con perspectiva histórica (y latinoamericana) la problemática de la descentralización. A continuación revisa los aspectos teóricos de la cooperación internacional descentralizada y la cooperación ciudad a ciudad (C2C), haciendo una mención muy rápida al concepto “paradiplomacia” sin que éste constituya el eje de su trabajo. Adicionalmente, el tema de estas dos formas de cooperación es trabajado siguiendo las clasificaciones y modalidades de ONU-Hábitat y UTO/FMCU.

La otra parte de este trabajo la constituye el análisis de la cooperación internacional que ha realizado Bogotá. En este aspecto, el autor se limita a presentar y analizar sin mayor profundidad los resultados del trabajo sobre cooperación que desarrolló la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH 2007), sin proporcionar nuevas fuentes o datos de análisis. Por tanto, este trabajo no se considera un aporte importante al análisis del caso Bogotá,

El otro trabajo sobre cooperación en Bogotá es el de Sáenz (2008); teóricamente, se sitúa desde el análisis de las políticas sociales, y se propone analizar la relación entre la cooperación internacional descentralizada y las políticas sociales a nivel local, para lo cual la autora realiza una descripción de aproximaciones teóricas del proceso de internacionalización de las ciudades.

Destacamos las aproximaciones de la autora a la perspectiva conflictiva que expresan los conceptos “ciudad global” y “ciudad dual”, a partir de los cuales resalta la importancia de las ciudades en el mundo contemporáneo. En el primer caso a través de la estructuración de polos de desarrollo en términos financieros y económicos, tecnológicos y de comunicaciones; y, en el segundo caso, resaltando la concentración urbana de los problemas sociales de pobreza y marginación social (Saézn 2008, 44 y ss).

El trabajo se desarrolla a partir del análisis de tres casos de cooperación en Bogotá sobre temas sociales, que se sitúan en la agenda de prioridades políticas que por esa época definió el gobierno: i) El “Primer Seminario Iberoamericano sobre Seguridad Alimentaria y

Nutricional” en la ciudad, en el marco de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). ii) El programa “Bogotá Emprende”, implementado por la Alcaldía Mayor y la CCB sobre la base de la experiencia de Barcelona y su centro de emprendimiento “Barcelona Activa”, destinado a población vulnerable de la ciudad. iii) El Proyecto “Derecho a una Ciudad Segura y Equitativa para las Mujeres”, desarrollado en el marco de actividades del programa de “Red Urb-AI 12: Mujer y Ciudad”, con un enfoque de equidad de género y políticas afirmativas.

El hecho que más resalta la autora sobre el primer caso es la promoción del programa “Bogotá Sin Hambre” como un caso de buenas prácticas que promovió escenarios posteriores de cooperación técnica. Sobre el segundo caso, la autora señala como logro la adopción de una estrategia de emprendimiento y competitividad para la ciudad; pero señala la falta de impacto en la población vulnerable como una deficiencia debida a la participación de la CCB, quien restó importancia al impacto social en este grupo poblacional, evidenciando tensiones teóricas sobre las posibilidades de la gobernanza urbana. Finalmente, sobre el tercer caso, se resalta el impacto institucional de la participación en dicho programa de Urb-AI con la creación de instituciones dentro de la administración distrital orientadas específicamente a transversalizar el tema de mujer y género dentro de la planeación y ejecución de políticas locales (véase Saénz 2008, 79 y ss.).

Finalmente, la autora señala que en el Distrito Capital la cooperación descentralizada no ha sido una herramienta priorizada, y mucho menos en el campo de la política social en claves de derechos humanos, pese a que se evidencian altos niveles de beneficio a partir de los casos explorados. Recomienda que el Distrito articule mejor este sector, definiendo prioridades en términos de actores con los cuales relacionarse en el escenario internacional, en términos de agenda temática, y por supuesto, también en términos de actores que actúan en el nivel local para construir el sistema de gobernanza.

El trabajo de Torrado y Jesurun (2010) plantea una discusión en propiedad sobre el concepto “paradiplomacia”: “El objetivo de este trabajo es determinar el alcance de la paradiplomacia como herramienta de desarrollo urbano y su impacto en el marco del fenómeno acelerado de globalización” (Torrado y Jesurun 2010, 6-7).

En términos teóricos esta tesis se construye a partir del referente del “desarrollo urbano”, ampliando la noción en términos de “urbes globales”, señalando que dicho desarrollo no debe enmarcarse exclusivamente en temas de competitividad y urbanismo, sino que debe direccionarse a partir del objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El otro referente teórico es, por supuesto, el concepto “paradiplomacia”. En su tratamiento los autores proponen una discusión interesante, en tanto la consideran elemento fundamental en el contexto de la globalización para promover el desarrollo urbano; por tanto, concluyen parcialmente que las ciudades requieren de una política exterior propia. Sin embargo el tratamiento conceptual se circunscribe a un trabajo ya viejo (Aldecoa y Keating 2000) y ofrece poca actualización.

La segunda parte de este trabajo corresponde al análisis de caso. En esta parte, se constata que no hay mayores aportes académicos, y el trabajo se reduce a describir muy sucintamente las funciones de las dependencias encargadas de la internacionalización y de la cooperación internacional en Bogotá, y a hacer alusión a algunos elementos del Plan de Desarrollo de 2008 sin llegar a desarrollarlos o cuestionarlos.

Finalmente, los autores señalan la necesidad de modificación institucional para establecer una entidad encargada de coordinar y ejecutar el proceso de internacionalización. Para los autores, el modelo ideal de la innovación institucional se encuentra en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI). Adicionalmente, señalan la necesidad de articulación entre actores locales, y la necesidad de trascender la cooperación asistencial y proponerse una colaborativa (véase Torrado y Jesurun 2010, 70-75).

Cómo hemos descrito, la producción académica sobre Bogotá y su participación en el escenario internacional ha sido objeto de trabajo académico de manera muy restringida. Los abordajes han sido disímiles, y como se ha mostrado, las conclusiones y principales resultados de los trabajos no se aproximan a la propuesta de investigación que aquí se desarrolla: ni en términos teóricos, los cuales se circunscriben al campo de las relaciones internacionales (los trabajos más cercanos son Caicedo 2001 y Torrado y Jesurun 2010); ni términos de delimitación temática y temporal, los cuales se refieren a la agenda amplia de internacionalización que excede los aspectos económicos, y a los aspectos de institucionalización de la acción exterior del Distrito, durante el periodo 2001-2013. Este hecho pone de relieve la importancia de nuestra propuesta de investigación.

4. Consideraciones sobre la perspectiva teórica adoptada en este trabajo

En este apartado solamente pretendemos, a manera de síntesis, resaltar los principales elementos teórico-conceptuales que adoptaremos para el análisis de caso.

La perspectiva teórica general en el marco de las relaciones internacionales la constituye el transnacionalismo. Esta perspectiva asume la aproximación a los actores internacionales a partir de un criterio funcionalista, es decir, a partir de la capacidad de los actores de influir en el escenario internacional, distanciándose, sin negarlos, de los criterios jurídico-formales como la soberanía y el territorio. Esto implica reconocer la interdependencia de la política interna y externa, y que el estado-nacional es un actor entre otros, pese a que se reconozca su centralidad en el sistema internacional.

El fenómeno objeto de esta tesis lo definimos como “la participación o el involucramiento en el escenario internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC)”. El actor queda circunscrito a los GNC, superando concepciones restringidas como gobiernos subestatales, subnacionales, regionales, etc.; adicionalmente, consideramos que los GNC son parte del estado, son el estado en el nivel territorial correspondiente.

Adherimos al concepto “paradiplomacia”, tal y como lo define Cornago (2000, 2000a, 2010, 2010a), como la perspectiva teórica específica para el análisis de dicho fenómeno. A pesar de ello, entendemos que los GNC sí pueden, legítimamente, desarrollar una “política exterior de estado local”, que no desafíe las prerrogativas exclusivas del estado; aunque esto dependerá de la estructura interna de incentivos, así como de los marcos legales específicos de cada estado-nacional (dentro de los cuales actuarán sus GNC). Con esta afirmación hacemos énfasis en que los GNC deben desarrollar un plan coherente en el tiempo para desarrollar sus actividades en el escenario internacional, que defina prioridades de agenda política, así como de actores para relacionarse, superando la simple práctica de acciones *ad hoc*.

Una última consideración es que en el análisis de caso, el fenómeno de la participación en el escenario internacional del gobierno de Bogotá. D.C., se va a respetar la “auto-enunciación” que hacen los gobiernos del mismo. Es decir, en la descripción y análisis del caso veremos que los gobiernos de la ciudad trabajan este tema como un asunto de “internacionalización de la ciudad”.

CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ D.C. (2001-2013).

1. Introducción: Elementos de un perfil de Bogotá D.C. en el contexto nacional e internacional

La primacía urbana que exhibe Bogotá se consolidó desde finales del siglo XX

Bogotá siempre ha sido la capital de Colombia pero, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la concentración urbana en este país no ha sido de corte primacial (dominio indiscutido de una ciudad sobre las demás, en lo económico y demográfico). Por el contrario, Colombia representa el caso más disímil de la región (junto a otras excepciones como Brasil y Ecuador) con una concentración urbana en la que durante buena parte del siglo XX existió cierta complementariedad y equilibrio regional entre Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Este tipo de concentración urbana ha sido descrito por Gouëset (1998) como “cuadricéfalia urbana”. El mismo tiene factores explicativos en claves demográficas, de espacialidad regional y económicas. Dicho modelo de cuadricéfalia urbana fue claramente observable en el periodo 1930-1960/1970 (periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI), y a partir de allí, durante el periodo 1960/1970-1990 (periodo de liberalización económica), la concentración urbana en Colombia adquirió rasgos primaciales con Bogotá.

Medellín y Bogotá han sido las dos principales ciudades colombianas, con bastante diferencia de Barranquilla y Cali; y su desarrollo ha sido diferenciado. Por largo tiempo en el siglo XX se habló de Medellín como la principal ciudad industrial. Dicha ciudad experimentó un rápido desarrollo a lo largo de la fase de ISI, pero su sector industrial se especializó altamente en bienes de consumo corriente (sobre todo se destaca el sector textil-

confecciones). La vejez de su parque industrial y su alta especialización hicieron de esta ciudad la más golpeada al final del periodo de ISI con la crisis industrial.

Bogotá también ha gozado de alta participación en el sector industrial históricamente; pero en las tres últimas décadas del siglo XX la ciudad experimentó una mayor diversificación económica de la mano del sector terciario. Por estas razones se argumenta que el impacto de la crisis industrial fue menor en Bogotá. Sumando otros procesos económicos y sociales, se puede encontrar una explicación del mayor dinamismo que adquirió la ciudad. Según Gouëset, (1998), dichas características constituyen un proceso de concentración primacial de nuevo tipo en América Latina.

La capital del país evidenció un proceso de mayor primacía económica que poblacional, y entre lo múltiples factores que se destacan en su alejamiento del resto de ciudades importantes de Colombia se han señalado: la base industrial diversificada; el aumento del poder central del estado, que contribuye con altas fuentes de empleo, y que es, por definición, un polo de atracción de población y de residencia de empresas de gran tamaño; su aumento en la participación en el comercio exterior por tener el principal aeropuerto del país, tanto en carga como en pasajeros.

Y finalmente, un aspecto macro es la transformación estructural de su economía, transitando con claridad hacia el sector terciario, especialmente concentrado en servicios de mediano y alto valor agregado.

Algunos indicadores de la primacía urbana de Bogotá hoy

La primacía de Bogotá en el contexto nacional sigue siendo indiscutible. En términos demográficos, la ciudad concentra la mayor cantidad de población a nivel nacional, alcanzando una representación ligeramente superior al 16%, con 7,6 millones de habitantes en 2012.

En términos económicos la primacía de la Bogotá es más elevada en la mayoría de indicadores. La ciudad contribuyó en 2011 con un poco más de la cuarta parte del PIB de Colombia (26%); nivel bastante superior a la contribución de los departamentos de Antioquia (13,5%) y Valle del Cauca (10,1%), quienes ocupan el segundo y tercer lugar, albergando ciudades importantes como Medellín y Cali, respectivamente (CCB 2013; DANE 2013). La economía bogotana creció 4,5% en 2012 superando el nivel nacional que se ubicó en 4%; confirmando así la tendencia de la última década en donde la ciudad creció en promedio 4,4% mientras que el país alcanzó un nivel de 4,2% (CCB 2013a).

La capital colombiana concentra el 29% de las empresas del país, frente a 11% y 10% de Antioquia y Valle del Cauca, respectivamente; contando en total con más de 300 mil empresas (CCB 2013b). Según la misma fuente, Bogotá cuenta además con la economía más diversificada a nivel nacional, donde los servicios representan el 77% del PIB, principalmente establecimientos financieros y actividades inmobiliarias, servicios sociales, comunales y personales, comercio, y transporte y telecomunicaciones (véase Anexo 1). En términos industriales, la ciudad se ubica entre las principales cuatro del país, aunque la variación anual de la producción real en el sector ha sido mayor en Medellín (Reina, 2013).

Además, la capital colombiana concentra el 63,7% de los emprendimientos de alto impacto, lejos de Antioquia (12,3%) y Valle del Cauca (7,7%), definidos como “un emprendimiento que crece rentable, rápida y sostenidamente, y que es capaz de lograr un nivel de ventas significativo” así como generación de empleo bien remunerado (CCB 2013a, 11).

La ciudad y la región Bogotá-Cundinamarca concentran las mayores capacidades en ciencia, tecnología e innovación: cuenta con 115 instituciones de educación superior (frente a 53 en Antioquia y 40 en el Valle del Cauca), posee el 27% de las universidades del país, cuenta aproximadamente con el 50% de los Ph.D, el 45% de los grupos de investigación

reconocidos por Colciencias, y el 80% de los técnicos y tecnólogos de Colombia (CCB 2013a; 2013b).

En términos del sector externo, la ciudad fue la segunda exportadora en 2012 con 16,9% del total de exportaciones no tradicionales del país, por debajo de Antioquia (36,1%) y por encima de Valle del Cauca (12,3%). Las exportaciones per cápita en 2012 alcanzaron un nivel de 418 dólares, ubicando a la ciudad en el noveno lugar, ligeramente por debajo del promedio nacional (los departamentos de Antioquia -1074-, Bolívar -763- y Caldas -679- obtuvieron los más altos niveles) (Reina 2013).

Por el lado de las importaciones, la capital es la principal ciudad importadora del país. En 2012 llegaron a Bogotá el 46,8% del total de importaciones, seguida por Antioquia (12,3%) y Cundinamarca (10,5%); teniendo en cuenta que existe un enfoque de desarrollo económico de ciudad-región (región Bogotá-Cundinamarca), puede decirse que este nivel es superior al 50% del total de importaciones del país (DANE 2013).

En la descomposición de estos indicadores por sectores económicos, la ciudad muestra alta participación de bienes manufacturados, tal y como se observa en el Anexo 1. Vale aclarar que las exportaciones de manufacturas de baja tecnología se encuentran en ascenso pese al aumento reciente de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología.

El aeropuerto El Dorado de Bogotá es el principal a nivel nacional, tanto en movimiento de carga como en movimiento de pasajeros, seguido de lejos por el aeropuerto de Rionegro en Antioquia que sirve a Medellín, y el aeropuerto Bonilla Aragón en el Valle del Cauca que sirve a Cali (DANE 2013). En términos de turismo, a la capital colombiana arribó el 51,5% de turistas extranjeros en el primer trimestre de 2013 registrando un aumento de 2,7% respecto del mismo periodo en el año anterior, consolidando a la ciudad como el principal destino, seguida por Cartagena (14,9%), Medellín (9,3%) y Cali (5,9%) (CCB 2013a).

Los indicadores sociales de la ciudad también son de los mejores en el nivel nacional. Actualmente, Bogotá posee el mayor mercado de trabajo a nivel nacional. La tasa global de participación es la más alta entre las trece principales ciudades del país (72,2%) y está por encima del nivel nacional. El desempleo es el segundo más bajo del país (9,47%) después de Barranquilla (8,49%), y está por debajo del nivel nacional (10,32%). Así mismo, los niveles de pobreza y pobreza extrema han descendido sostenidamente a lo largo de la década, y en 2012 se ubicaron en 11,6% y 2%, siendo muy inferiores al promedio nacional, al promedio de las cabeceras municipales del país y al promedio de las trece principales ciudades y áreas metropolitanas. Situación similar se observa con el indicador de desigualdad en el ingreso GINI, que en 2012 llegó a 0,497 (Bonilla, 2013).

Bogotá es el principal destino de Inversión Extranjera Directa (IED), aunque este hecho está relacionado con que en la ciudad se encuentran las casas matrices de las principales empresas en las que se invierte, aunque esas inversiones se reparten posteriormente en otras zonas de producción. Por tanto, la condición de centro financiero nacional y de residencia de las casas matrices de las empresas, son las que le dan el lugar a la ciudad de principal destino de la IED.

Importancia de Bogotá frente a otras grandes ciudades latinoamericanas

Dentro del contexto regional latinoamericano Bogotá es también una ciudad de importancia, y ha venido mejorando su posición en los rankings de competitividad de las grandes ciudades. Teniendo en cuenta su área metropolitana, Bogotá es la quinta ciudad latinoamericana con mayor población (8,8 millones), por debajo de Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro (CCB 2013a).

La economía de Bogotá es la séptima más grande entre las ciudades latinoamericanas (más de 97 mil millones de dólares), por debajo de Santiago, Brasilia y Lima, además de las otras cuatro ciudades más pobladas; superando el tamaño de las economías de muchos países

centroamericanos y de países suramericanos como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay (CCB 2013a, Bonilla 2013). Sin embargo, el PIB per cápita de la ciudad es uno de los más bajos entre las ciudades latinoamericanas (10650 dólares), lo que muestra un poder de compra relativamente bajo, inferior al promedio (14051 dólares) (CCB 2013a).

Según el Índice de Ciudades Globales 2012, Bogotá es la quinta ciudad global en América Latina, por detrás de Buenos Aires, Sao Paulo, Ciudad de México y Rio de Janeiro, destacándose en aspectos como la actividad empresarial, el capital humano y los avances para facilitar los negocios, y rezagándose en aspectos como acceso a información y atracción de turistas (CCB 2013a).

Bogotá se ha consolidado en el octavo lugar de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina en los últimos tres años. En 2013 fue catalogada como la quinta ciudad para la atracción de inversiones en el contexto regional, y ocupó igual posición en la presencia de multinacionales y multilaterales. El aeropuerto de la ciudad es el principal *HUB* a nivel latinoamericano en transporte de carga, y el tercero en transporte de pasajeros (superado por Sao Paulo y Ciudad de México) (CCB 2013a, 2013b).

Según el Índice de Competitividad Urbana (ICUR), que compara las 46 ciudades más importantes de América Latina según su capacidad o potencial de negocios, en 2012 Bogotá fue la octava ciudad más importante en la región, y la primera entre las ciudades colombianas (Medellín ocupó el puesto 20, Cartagena el 24, Cali el 31, y Barranquilla el 35). Entre las ocho categorías de medición del ICUR (véase tabla en el Anexo 1), la ciudad se destaca en las relativas a poder de marca, infraestructura y conectividad física, servicios a ejecutivos, y capital humano. El aspecto más negativo lo representa el marco social y político, siendo especialmente importante el tema de la corrupción asociada a la administración pública; el tema de sustentabilidad ambiental también figura como uno de los aspectos claves en los que debe mejorar la ciudad (CCB 2013b).

Todas estas consideraciones de indicadores a nivel nacional e internacional sobre Bogotá, ponen de relieve la importancia de articular estrategias de políticas públicas locales coordinadas para lograr una mejor inserción internacional de la ciudad y, en un sentido amplio, señalan la importancia de las actividades de participación en el escenario internacional, actividades paradiplomáticas, del gobierno de la ciudad y de los actores locales públicos, privados y de la sociedad civil en general, para que la ciudad pueda aprovechar los insumos del exterior así como proyectar los aprendizajes y las buenas prácticas generadas en su interior.

2. La acción exterior de Bogotá D.C. (2001-2013)

Este apartado se propone realizar una caracterización descriptiva de la acción exterior que han desarrollado los gobiernos de Bogotá a lo largo del periodo 2001-2013. Este periodo comprende cuatro gobiernos, uno de tres años y los restantes de cuatro años, incluido el que ha empezado en 2012, del cual solamente se mencionará el tema de agenda y los resultados preliminares.

Nos moveremos en el análisis de caso a partir de la pregunta sugerida por Salomón, pero modificada: ¿desarrolla el gobierno de Bogotá D.C. una acción exterior, entendida como un plan que supera los contactos *ad hoc* pero que al mismo tiempo no disputa las prerrogativas del estado colombiano?

Con el objetivo de ser esquemáticos y mantener continuidad en los aspectos descriptivos que se aborden, el hilo conductor del desarrollo del caso se construirá a partir de los periodos de gobierno. Cada periodo de gobierno se desarrollará, primero, a partir de los elementos de la agenda política de internacionalización presentes en los programas de acción estratégica que representan los Planes de Desarrollo del Distrito. En segundo lugar, se abordarán los aspectos de institucionalización dentro de cada periodo. Finalmente, se

presentarán los resultados señalados por los gobiernos dentro de los documentos de informe o rendición de cuentas respectivos.

Periodo de gobierno 2001-2003: agenda de internacionalización centrada en competitividad y búsqueda de institucionalidad

El Plan de Desarrollo (2001-2004¹⁰) “Bogotá para vivir todos del mismo lado” fue estructurado en función de siete objetivos, los cuales a su vez incluyeron las políticas, estrategias, programas y proyectos respectivos, dentro de una concepción de acción pública intersectorial. Este Plan abordaba tangencialmente los temas de internacionalización, incluyéndolos dentro del segundo objetivo denominado “Productividad”, el cual se proponía “incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 6).

Dentro de dicho objetivo se encuentran dos estrategias de internacionalización: “Aumentar los flujos de inversión neta en el Distrito y la Región” e “Integrar productivamente a Bogotá con otras ciudades y regiones” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 14-15). En la primera se diseñó el programa “Bogotá Atractiva” con el propósito de “Atraer inversión doméstica y extranjera y mantener la inversión productiva existente. Mejorar la eficiencia de las entidades del Distrito reduciendo tiempos, riesgos y costos en la instalación y operación de las empresas. Asegurar la sostenibilidad financiera del Distrito” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 17). Las metas de dicho programa se limitaban a la reducción de trámites administrativos y la conservación de la calificación de riesgo de la ciudad. Sin embargo, como uno de los proyectos prioritarios dicho Plan mencionaba la “Creación del Centro de Marketing e Información de la Ciudad”.

¹⁰ Aunque los periodos de gobierno son iguales en el conjunto de municipios del país, en los Planes de Desarrollo de Bogotá D.C. se periodiza diferente sin que el periodo de gobierno se haya extendido (2001-2004, 2004-2008, 2008-2012, 2012-2016).

Como parte de la estrategia de integración regional se propuso el programa “Unidos para competir y vivir mejor”, con el propósito de “institucionalizar las relaciones interregionales e impulsar las relaciones internacionales para desarrollar el potencial productivo de la ciudad y la región” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 20). Como metas de este programa figuraban el fortalecimiento de mecanismos de planificación y coordinación regional, y la creación de una Consejería para la Competitividad (apoyada por la Secretaría de Hacienda y el Departamento de Planeación). Los proyectos que se consideraron prioritarios fueron: la puesta en marcha y fortalecimiento de la mesa de trabajo regional, y la realización de convenios de competitividad para el encadenamiento de valor en el sector turismo.

Otra mención de la internacionalización en este Plan fue la inclusión de la cooperación técnica internacional como parte de las fuentes de la estrategia financiera dentro del Plan de Inversiones del Distrito (Alcaldía Mayor de Bogotá 2001, 58-59).

Financieramente, este Plan señalaba que el 36,2% de la inversión se concentraría en el objetivo Productividad (siendo el de mayor participación), y dentro de éste se destinaban \$200486 millones¹¹ a la estrategia de atracción de inversión, y \$113960 millones a la estrategia de integración regional. Entre estas dos estrategias se distribuía solamente el 6,6% del presupuesto del objetivo Productividad, el cual concentraba más del 90% de los recursos en temas de infraestructura de vivienda, servicios y transporte.

Entre los aspectos que resaltó este gobierno estaba el énfasis en la perspectiva regional que se le dio al objetivo “Productividad”. Precisamente, en el informe de gestión se señalan como principales logros del programa “Unidos para competir y vivir mejor”, la conformación de la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, y la creación de la Consejería de Región y Competitividad (DAPD 2003, 56).

¹¹ Todos los montos de dinero incluidos en este trabajo representan la moneda nacional, es decir, Pesos Colombianos (COP, \$).

La Consejería de Región y Competitividad constituyó la primera pieza institucional creada para la gestión del proceso de integración regional e internacional de la ciudad. Surgió en 2001 adscrita al despacho del alcalde como resultado de la fusión de la Consejería para las Relaciones con Cundinamarca y la Consejería para la Nación y las Relaciones Internacionales. En 2002 esta dependencia pasó a formar parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). Para el final de este periodo, los objetivos de esta Consejería eran:

“[A]sesorar a la Dirección del DAPD y a la administración distrital en general en el desarrollo y la institucionalización de las directrices y líneas de política sobre región, competitividad y protección del capital social en la ciudad; promover la conformación de la Ciudad-Región; promover la competitividad regional; promover la inserción de Bogotá en el mundo global; y lograr la participación, la incidencia del distrito en las decisiones tomadas en las instancias del orden nacional y la armonización de las mismas con las políticas distritales.” (DAPD 2003, 75; véanse también: SDP 2010, 3; SDH 2007, 20).

Entre otros resultados, como parte del proyecto “Creación del centro de marketing e información de la ciudad”, a través del Instituto Distrital de Cultura y Turismo este gobierno implementó puntos de atención e información turística en los Centros Administrativos Distritales de las Localidades¹². Adicionalmente, el gobierno resaltó el reconocimiento de la marca Transmilenio¹³ (como segunda marca más notoria en el país, y primera de una empresa pública) por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio como un potencial de explotación para mercadeo de la ciudad (DAPD 2003, 63).

De este periodo también data la participación de Bogotá en organizaciones como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericana (UCCI) y el Centro Iberoamericano de

¹² Las Localidades constituyen la unidad mínima de la división administrativa territorial de Bogotá. Están constituidas por un conjunto de barrios en un territorio determinado y cuentan con autoridades administrativas propias como el/la Alcalde(sa) Local encabezando el poder ejecutivo, y las Juntas Administradoras Locales que constituyen un cuerpo colegiado elegido democráticamente que cumple funciones similares a un legislativo local.

¹³ Sistema de Transporte Masivo de Bogotá.

Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Adicionalmente, en este periodo se suscribieron acuerdos de hermanamiento con Quito Caracas, Miami, Seúl y Rabbat-Hassan, además del acuerdo multilateral con 25 ciudades de la UCCI; así como acuerdos de cooperación descentralizada con diversos municipios.

Periodo de gobierno 2004-2007: hacia el posicionamiento de una agenda amplia de internacionalización con avances significativos en términos de institucionalidad y distribución de competencias

A diferencia del gobierno anterior, en este periodo los temas de internacionalización fueron incluidos dentro del Plan de desarrollo con mayor centralidad, como una perspectiva transversal sobre la idea de ciudad que se quería construir, y así mismo con programas y proyectos específicos. Este gobierno estructuró su Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, en tres ejes (Social, Urbano Regional, y de Reconciliación) y un objetivo transversal (Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz); a su vez, cada eje se desarrolla a través de políticas, estrategias, programas y proyectos.

El objetivo general de construir una “Bogotá sin indiferencia”, con un desarrollo más equilibrado entre lo social y lo económico, también incluyó la perspectiva de una ciudad integrada con la región y con el mundo, productiva y competitiva, capaz de otorgar confianza para inversionistas y creadora de riqueza colectiva (DAPD 2005, 13, 33).

De manera singular, este gobierno se propuso, explícitamente, desarrollar una política internacional en diversas áreas temáticas “en el marco que establecen la Constitución Nacional y las leyes” (DAPD 2005, 73; 34-36):

“El Distrito Capital emprenderá una gestión de relaciones internacionales con perfil propio en materia política, comercial, cultural, institucional y de cooperación técnica, dando prioridad a los vínculos con ciudades, regiones y países andinos, iberoamericanos y del caribe, a fin de promover su inserción competitiva en la comunidad internacional. Se establecerá en la estructura administrativa del Distrito una instancia con

la función de orientar y ejecutar la política y los programas de relaciones internacionales.” (DAPD 2005, 36)

El desarrollo de la internacionalización quedó consignado dentro del Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo. Éste definió la política de Ciudad-Región con el propósito de articular a Bogotá “desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional”, para lograr crecimiento, equidad social y ecológica, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible (DAPD 2005, 48).

Dentro del Eje Urbano Regional tres programas mencionaban la internacionalización (véase DAPD 2005, 50-51). “Red de centralidades distritales”, con énfasis en la infraestructura física, buscaba avanzar en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)¹⁴ hacia centros con oferta integral para articular la ciudad en su interior, así como con otros espacios de carácter regional, nacional e internacional.

El programa “Región integrada para el desarrollo” propuso la integración con la región Bogotá-Cundinamarca, la región central del país, y específicamente mencionaba la articulación de Bogotá a redes de ciudades y municipios, nacionales e internacionales, para trabajar por el desarrollo local y regional. Las metas de este programa comprendían acciones de infraestructura física en el marco del POT, y otras de definición y construcción de agendas conjuntas con gobiernos municipales de Cundinamarca y la región central.

Finalmente, el programa “Bogotá Productiva” vinculó la estrategia de aprovechamiento de inserción creativa en la comunidad internacional para el fortalecimiento de la estructura económica regional, tratando particularmente de anticipar los efectos en competitividad de los tratados de libre comercio, entre otros aspectos. Las metas definidas estuvieron relacionadas con el aumento de turistas e inversión extranjera hacia la ciudad; y en

¹⁴ El POT es el instrumento estratégico de planeación urbana de largo plazo al que se espera que los diferentes gobiernos se alineen mediante sus Planes de Desarrollo de corto plazo.

esta misma dirección se diseñaron los proyectos prioritarios “Bogotá internacional, turística, exportadora y atractiva para inversión” y “Bogotá bilingüe”.

Otro eje de internacionalización de este gobierno fue vincular la cooperación internacional como parte de la estrategia financiera, haciendo énfasis en la cooperación técnica (DAPD 2005, 82).

Financieramente, este gobierno programó el 33% de su presupuesto para el Eje Urbano Regional (cerca de \$7,4 billones). Dentro de este Eje la mayor participación la tuvieron los programas relacionados con infraestructura física, mientras que los programas en donde se ubicaban los componentes de internacionalización participaron solamente con el 8,8% del total de recursos del Eje (\$121070 millones y \$533715 millones, respectivamente).

Institucionalmente, durante este gobierno se desarrolló una reforma administrativa del Distrito Capital (Consejo de Bogotá D.C. 2006, Decreto 257), y respecto del tema de internacionalización fueron asignadas funciones a tres Secretarías Distritales: Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico.

A la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) se le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación de recursos de banca multilateral y extranjera, y la gestión de “recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital” (Acuerdo 257 de 2006, Artículo 62; ver también Decreto 545 de 2006, Artículo 2). El desarrollo de estas tareas fue asignado a la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, a la cual se le encargaron funciones de asesoría, gestión, seguimiento, y elaboración de informes sobre proyectos desarrollados por las diferentes instituciones del Distrito que hayan sido financiados con fondos de cooperación (Decreto 545 de 2006, Artículo 7).

A la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) le fueron asignadas funciones de recopilar, proveer y consolidar información e indicadores sobre diversas áreas temáticas para la toma de decisiones de la Administración Distrital “que permitan la promoción nacional e

internacional del Distrito Capital”, así como “coordinar y articular la cooperación nacional e internacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital” (Acuerdo 257 de 2006, Artículo 73).

Adicionalmente, en la SDP se institucionalizó la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI) a la cual se le asignaron funciones de diseño, promoción, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias y lineamientos de cooperación regional, nacional e internacional (técnica y financiera no reembolsable); coordinación de la integración de la ciudad a redes de ciudades y regiones, y otras instancias de integración; coordinación y apoyo a las diferentes entidades del Distrito para la presentación de proyectos de cooperación internacional; participación en la estrategia de promoción internacional de la ciudad; y articulación con el sector privado para el desarrollo de estas iniciativas (Decreto 550 de 2006, Artículo 23).

En tercer lugar, a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) le fueron asignadas funciones de gestión, coordinación, diseño y seguimiento de las políticas y estrategias de internacionalización económica de la ciudad (además de integración en las escalas regional y nacional). Resaltan las funciones vinculadas al desarrollo de actividades turísticas, promoción y atracción de inversiones, y participación en la gestión de cooperación y asistencia técnica internacional dirigidas a mejorar la competitividad y la generación de economías de escala, en coordinación con las demás entidades distritales (Acuerdo 257 de 2006, Artículo 78; véase también Decreto 552 de 2006, Artículo 3).

Otro elemento institucional fue la creación en 2005 del programa Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, que se propuso coordinar la vinculación del sector privado, universidades, organizaciones del tercer sector, y sociedad civil en general, con los objetivos del Plan de Desarrollo Distrital (véase SDH 2007, 10).

Entre los resultados que este gobierno anunció al término de su periodo, en relación con el programa “Región integrada para el desarrollo”, se encuentran la gestión y concertación de lineamientos de política regional sobre el Área de influencia del aeropuerto El Dorado; sobre un Plan Maestro de Movilidad Regional Bogotá-Cundinamarca; sobre seguridad humana regional; y sobre competitividad, expresado en la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca.

En el tema de competitividad también resalta la creación de la Agencia para la Atracción de Inversión en Bogotá (Invest in Bogotá), organismo público-privado creado entre la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), con orientación regional Bogotá-Cundinamarca (véase Invest in Bogotá 2007). Adicionalmente, se ejecutaron diversos proyectos en coordinación con municipios de Cundinamarca en diferentes áreas temáticas (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, 81-82).

Otro frente de acciones de este programa fue la articulación de Bogotá con la Región Central del país (departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima). Aquí, se señalan como logros diversas actividades de diagnóstico, concertación y planeación en los temas de competitividad, ambiente, turismo, ordenamiento territorial y hábitat. De manera singular, el Distrito cooperó con los departamentos de Boyacá y Meta en la implementación de réplicas del programa Bogotá sin Hambre (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007, 83).

En el frente internacional, la ciudad continuó y se integró en nuevas redes¹⁵. La participación en dichos espacios se vio fortalecida porque Bogotá fue sede de importantes eventos relacionados, lo que contribuyó a la estrategia de promoción de ciudad. Adicionalmente, se celebraron diversos acuerdos de cooperación con ciudades como San Salvador, Barcelona, Tena, Belo Horizonte, Rosario y Rio de Janeiro (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007, 83-84).

¹⁵ Como la Asociación América-Europa de Ciudades y Regiones (AERYC), la Red Sur-Sur para la Cooperación, la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura (Interlocal), la Red de Ciudades Andinas (RCA) y la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Dentro del ámbito internacional, el informe señala que el mayor reto está asociado a consolidar la estrategia de cooperación distrital (oferta y demanda), y fortalecer la agenda y el aspecto institucional del tema de internacionalización de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007, 86).

En el marco del programa “Bogotá Productiva”, la creación de la Corporación para el Desarrollo y la Productividad de la Ciudad Región “Bogotá Región Dinámica”, la creación de “Invest in Bogotá”, y el desarrollo de campañas de turismo fueron señalados como logros dentro del proyecto “Bogotá internacional, turística, exportadora y atractiva para inversión”. Y como logros del proyecto “Bogotá bilingüe”, este gobierno señaló su institucionalización mediante el Acuerdo 253 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., y su implementación en el sistema educativo distrital (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007, 89-90).

Entre los logros de este gobierno, también se puede incluir la formulación de diversos documentos sobre la cooperación internacional. Uno de ellos fue la primera “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI” (2006-2007), que intentaba delimitar las acciones de oferta y demanda. Dicho documento se produjo con carácter coyuntural y provisional, no tuvo mayores desarrollos, se convirtió en insumo de una estrategia posterior del mismo tipo, y constituyó el primer intento de racionalizar y coordinar la cooperación internacional en el Distrito entre diversos actores.

En cumplimiento de las funciones que le asignó la reforma administrativa, la SDH produjo un documento de diagnóstico sobre el sector titulado “La cooperación internacional en Bogotá, D.C. (1995-2006)”, con el propósito de aportar en la construcción de una estrategia y política de cooperación distritales (SDH 2007).

Uno de los hallazgos de este estudio es la constatación de que la mayoría de recursos que llegan a la ciudad por concepto de cooperación son gestionados desde el nivel nacional, y por ello se señala que se requiere desarrollo institucional distrital en el sector. Así, la

cooperación por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que en dicho estudio se relaciona con la cooperación desarrollada en el Distrito pero que está mediada por el nivel nacional de gobierno (en su gestión, o su implementación), representó el 86% de los proyectos ejecutados entre 1995-2004 en Bogotá. El restante 14% se atribuye a la cooperación descentralizada, definida como la que hace directamente el Distrito (SDH 2007, 23).

Los mayores cooperantes con Bogotá entre 1994-2005 fueron USAID, PNUD, Japón, España, BID y CAF. Los sectores de destino de dichos proyectos y recursos han sido Medio Ambiente, Gestión pública, modernización, anticorrupción y fortalecimiento institucional, Desarrollo social, Salud, Educación, Desarrollo empresarial y Derechos humanos (SDH 2007, 31-32).

En el curso de este periodo de gobierno (2004-2007), el informe señala que los principales cooperantes han sido la Unión Europea, PNUD y España; y los principales sectores de destino han sido el social (seguridad alimentaria, pobreza, resolución de violencia, empleo, salud sexual, previsión de emergencia), la modernización de la administración pública y el fortalecimiento institucional, y el medio ambiente (SDH 2007, 39-41).

Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo hacían énfasis en la necesidad de que el Distrito implementara una institución coordinadora en el área de la cooperación (un “interlocutor claro”), así como una agenda (política, plan, estrategia) coherente que definiera las líneas prioritarias de acción, tanto en oferta como en demanda de cooperación, para el conjunto de la Administración Distrital. Con estas medidas, señala el documento, se espera que se pueda superar el vacío institucional existente, y con él la fragmentación de la información, la falta de claridad sobre responsables de hacer seguimiento e identificación de proyectos, así como la falta de coordinación institucional (SDH 2007, 42-48).

Observaciones similares sobre agenda e institucionalidad para la continuidad en el tiempo de la cooperación y la internacionalización, realizó la DIRNI en el trabajo “Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007” (SDP 2008).

Periodo de gobierno 2008-2011: posicionamiento específico en la agenda de políticas con amplitud temática y búsqueda de consolidación institucional

Este gobierno señaló desde el objetivo general del Plan de Desarrollo, “Bogotá positiva: para vivir mejor”, la importancia de una ciudad integrada con su territorio circundante, con el país y con el mundo (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008, 21). Estructuralmente, este plan de gobierno se componía de siete “Objetivos Estructurantes” que se desglosan en estrategias, programas y proyectos.

Por primera vez en los documentos estratégicos de gobierno el tema de internacionalización apareció ubicado como un objetivo singular denominado “Ciudad global”: “Construiremos una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano [...] Una ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008, 36). Sin embargo, los programas que desarrollaban éste objetivo incluyeron actividades que no necesariamente se pueden considerar específicas de internacionalización. Aunque vale decir que se enfocaban a construir capacidades locales para la internacionalización.

Bajo el rótulo de “ciudad global” existía un conjunto de programas de actuación eminentemente local: “Fomento para el desarrollo económico”, enfocado en la promoción de emprendimientos, apoyo financiero a los mismos, formación y generación de empleo para jóvenes, entre otros; “Bogotá sociedad del conocimiento”, centrado en el desarrollo de capacidades científicas, el avance tecnológico, la investigación y la innovación, incluida la infraestructura física; y “Río Bogotá”, diseñado para la recuperación de dicha cuenca.

Los otros dos programas de “Ciudad global” son los que desarrollan los temas de internacionalización. “Región capital” se propuso hacerlo desde la integración regional, y “Bogotá competitiva e internacional” desde la proyección hacia el exterior. El siguiente cuadro muestra dichos programas, sus proyectos y algunas de sus metas propuestas.

Tabla 2. Bogotá D.C.: Plan de Desarrollo 2008-2012, Programas y Proyectos del Objetivo estructurante "Ciudad Global"

Programas	Objetivo	Proyectos	Algunas Metas
Región Capital	Consolidar la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes	Desarrollo institucional de la Región Capital	*Crear la región administrativa de planificación especial *Poner en funcionamiento una instancia de coordinación para planeación y ejecución de acciones en la Región Capital
		Gestión para el desarrollo de la Región Capital	*Ejecutar 8 proyectos con entes territoriales de la Región Capital *Formular el Plan Estratégico 2038
Bogotá Competitiva e internacional	Generar ventajas competitivas que conviertan a la ciudad y la Región Capital en un destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional. Para ello, se adelantarán acciones que mejoren el clima de negocios en la ciudad en el marco de la cooperación internacional y la generación de alianzas estratégicas	Invest in Bogotá	Alcanzar 30 de decisiones de inversión extranjera certificadas
		Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable	Asesoramiento a empresas y a nuevas mipymes para exportar
		Cooperación para el desarrollo	Desarrollar 11 proyectos de cooperación
		Bogotanos del mundo	Crear un sistema de incentivos para vincular a los migrantes con la ciudad, y asistir a sus familias
		Presencia internacional de Bogotá	Promover 15 eventos para proyección internacional de la ciudad
		Bogotá Turística	*Asesorar a personas y prestadores de servicios turísticos sobre calidad y sostenibilidad de la oferta *Implementar 5 campañas promocionales de Bogotá como destino turístico *Diseñar y concertar 10 portafolios de productos turísticos
		Bogotá Centro de negocios	*Reducir en 50% tiempos y trámites para establecer y operar empresas en la ciudad *Implementar un servicio de información de oferta y demanda para 5 sectores estratégicos
		Idioma extranjero para población en edad de trabajar	Certificar 10000 personas en idioma inglés nivel B2
Ciudad Salud	Realizar estudio de factibilidad y desarrollo del proyecto Ciudad Salud		

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008, 37-38; 119-124.

Financieramente, para el objetivo “Ciudad Global” se destinó el 2% (\$550740 millones) del total del presupuesto del cuatrienio. Para los programas “Región capital” y

“Bogotá competitiva e internacional” se destinaron \$76424 millones y \$89000 millones, respectivamente, representando en conjunto el 30% de los recursos de dicho objetivo (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008, 236).

Por otra parte, en la estrategia financiera de este Plan de Desarrollo, el gobierno se propuso fortalecer la cooperación internacional descentralizada como parte de los recursos adicionales a gestionar (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2008, 216; 222-223).

Institucionalmente, en este periodo se formalizó la creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) como parte de la estructura de la Secretaría General del despacho del Alcalde Mayor (véase Decreto 163 de 2008). Esta institución se creó con el objetivo de centralizar las orientaciones en el campo de las relaciones internacionales de Bogotá, para actuar con las otras instituciones con competencias definidas en la reforma administrativa de 2006 (SDP y SDH). Las funciones de la DDRI son:

a. Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C. con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional.

b. Establecer relaciones con los distintos actores internacionales, los bogotanos residentes en el exterior, las distintas ciudades del mundo, las organizaciones multilaterales, bilaterales y otras entidades internacionales.

c. Promover la realización de acuerdos, actas de entendimiento y otros instrumentos, en el marco del fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C.

d. Diseñar y coordinar mecanismos y estrategias que permitan fortalecer los intercambios políticos, culturales e institucionales de Bogotá con las diferentes ciudades, regiones y comunidades a nivel internacional, en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación.

e. Promover y agenciar la política de relacionamiento externo de Bogotá D.C.

f. Diseñar y promover, conjuntamente con otras entidades del Distrito Capital, la estrategia de promoción y proyección de la imagen de la ciudad en el mundo.

g. Efectuar el análisis de la coyuntura económica y política internacional, sus posibles impactos en las instituciones y la sociedad de Bogotá DC y proponer alternativas de política.

h. Coordinar, analizar y participar, bajo las orientaciones del/la Secretario/a General, en las discusiones y espacios de concertación en torno a los procesos de globalización y en las negociaciones de tratados y acuerdos comerciales o de integración que adelante el Gobierno Nacional.

i. Hacer seguimiento a las tendencias internacionales de ciudades, regiones y naciones que le permita a la Administración Distrital definir las políticas públicas con perspectiva estratégica en contexto de globalización” (Decreto 163 de 2008, Artículo 4).

La DDRI se estructuró en función de dos subdirecciones: Asuntos Internacionales y Proyección Internacional. La primera de éstas concentra la mayoría de funciones estratégicas, mientras que la segunda se encarga de coordinar y gestionar las funciones de promoción de la ciudad (véase Decreto 163 de 2008, Artículos 5 y 6).

Respecto de las otras instituciones vinculadas con el tema de internacionalización, cabe decir que en la SDH la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación se transformó en Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones; conservando las funciones de manejo financiero de los rubros de cooperación concesional y crédito (Decreto 499 de 2009). Las funciones de la DIRNI fueron modificadas para convertirla en una institución de apoyo a la gestión coordinadora que ahora asumía la DDRI. Y la SDDE continuó con sus competencias en el área de internacionalización económica.

En términos de resultados, en el proyecto de “Idioma extranjero para población en edad de trabajar” el Distrito reportó la certificación en inglés con nivel B2 (del Marco Común Europeo) de 9559 personas (profesionales y técnicos), y la incorporación de 4296 personas a los procesos de formación para alcanzar dicha certificación (SDP 2011, 104-105).

Como logros del proyecto “Cooperación para el desarrollo” se señalan: la realización de la Feria Bogotá Internacional Espectacular; celebración de convenio con la Diputación de Barcelona para actividades del programa URB-AL III; convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores); convenio para fortalecimiento institucional con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP); convenio de donación hospitalaria por parte del Gobierno de Japón; convenio para cooperación en arquitectura y

vivienda con La Junta de Andalucía (España); convenio con la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo para impulsar las actividades del “centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación” (SDP 2011, 105-106); y acuerdo de asociación para el “Desarrollo urbano sostenible en superficies contaminadas” entre las ciudades de Stuttgart y Bogotá (SDP 2011a, 20).

Sobre el proyecto “Bogotá Turística”, el Gobierno reportó como logros en este periodo la capacitación de 6290 personas en el sector turismo; asesoramiento a prestadores de servicios turísticos para para lograr la certificación de Normas Técnicas Sectoriales; realización de diversas campañas de promoción turística en mercados objetivo (Ecuador, Perú, Brasil, Argentina, España Chile, México y EUA); desarrollo de los proyectos “Bogotá Anfitriona” en alianza con el sector privado, y “Bogotá es mundial”, en el marco de la Copa Mundial de Fútbol Sub-20 de la FIFA; desarrollo del proceso de marca de ciudad “Bogotá es más (+)”¹⁶ como iniciativa público-privada (SDP 2011, 106-108).

Respecto del proyecto de inversión extranjera en Bogotá se señala el logro de 23 de decisiones de inversión, concentradas en el sector servicios, provenientes de EUA, España, Venezuela, México, Argentina, Italia y Turquía. El desarrollo de planes exportadores por parte de cincuenta Mipymes, de las cuales el 32% realiza exportaciones a países de América y Europa por más de cinco millones de dólares, son señalados como logros del proyecto “Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable” (SDP 2011, 108).

La DDRI, dentro del balance del Sector Público (SDP 2011a), señala como un logro importante la institucionalización de una política proactiva de relaciones internacionales en el Distrito. Parte de dicha institucionalización está relacionada con la formulación de la “Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá Distrito Capital -ECI” (SG, SDH y SDP 2008), en la cual se establecen lineamientos estratégicos de oferta y demanda. También

¹⁶ Estrategias como Bogotá es MÁS cultura, Bogotá es MÁS verde, Bogotá es MÁS rock, Bogotá MÁS futuro.

fortalece dicha institucionalización la gestión y formulación de la Política Pública de Cooperación y el desarrollo del Sistema de Información para la Cooperación (SICO), del cual se encargó de su gestión a la DIRNI¹⁷. Adicionalmente, se realizó la “Primera ronda de cooperación internacional” de Bogotá (SDP 2011a, 22). Como parte del proyecto “Bogotanos del mundo” fueron atendidos 4497 bogotanos/as que retornaron del exterior (programa “Bienvenido a Casa”, desarrollado con cooperación de OIM) (SDP 2011a, 31).

Periodo de gobierno actual (2012-2015): impulso político a la función directiva de la DDRI con una agenda política ambigua y persistentes fallas de coordinación (inter)institucional

El Plan de Desarrollo “Bogotá humana” se estructura a partir de tres “Ejes estratégicos”, los cuales se desarrollan en estrategias, programas y proyectos. En esta Administración la internacionalización no ha figurado como asunto prioritario en el Plan de Desarrollo. Aparte de algunas menciones retóricas, solamente existe un programa específico dentro del eje “Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público”, denominado “Bogotá humana internacional”, que tiene por objetivo:

Promover un liderazgo estratégico de la ciudad-región en las temáticas del plan de desarrollo, mediante el diseño e implementación de una política pública distrital de internacionalización con énfasis en las relaciones sur-sur, en un marco institucional que supere la dispersión, que se adapte a las nuevas dinámicas, la inclusión de la sociedad civil, y que optimice la cooperación y las alianzas público-privadas para la inversión social, que le permita posicionarse como un socio estratégico y confiable en el ámbito internacional (Concejo de Bogotá D.C. 2012, Acuerdo 489, Artículo 45).

¹⁷ La expedición del Decreto de Política Pública de Cooperación fue autorizada como parte de las reglamentaciones del Acuerdo 349 de 2008 del Concejo de Bogotá D.C. “Por el cual se establecen lineamientos para que la administración distrital regule la política pública de cooperación internacional de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”. Aunque no se ha encontrado el Decreto específico, el mismo se reproduce (sin referencia al número y fecha de expedición) como anexo en el informe de la DIRNI (SDP 2011b). El Acuerdo 349 también estableció la creación del SICO y la obligación de rendición de cuentas anualmente por parte de la Administración Distrital respecto de la cooperación.

Para el desarrollo de este programa solamente existe el proyecto “Liderazgo estratégico, cooperación integral e inversión con sentido social”. Dicho proyecto se ha justificado en la necesidad de posicionar la ciudad internacionalmente, y hace énfasis en superar la falta de una política pública de internacionalización, la restricción de la internacionalización a un manejo meramente financiero, y la acción internacional dispersa que desarrollan diferentes organismo de la Administración Distrital.

Entre los objetivos del proyecto se señalan: la construcción de una política pública de internacionalización; el diseño e implementación de una estrategia de inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en los temas de internacionalización de la ciudad; el desarrollo de una estrategia de liderazgo internacional en los temas principales del plan de desarrollo, con énfasis en la relaciones sur-sur y los bogotanos(as) en el exterior (véase Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013).

Las metas son lograr 25 convenios de cooperación y/o inversión, y posicionar a nivel internacional seis temas de políticas considerados estratégicos en el plan de desarrollo “Bogotá humana”. Financieramente, la administración actual ha proyectado invertir \$6250 millones en las actividades de “Bogotá humana internacional”.

Institucionalmente, esta administración ha promovido el rol director y coordinador que debe cumplir la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI). También continúan interviniendo las mencionadas dependencias de la SDH, SDDE y SDP. Actualmente, de manera operativa, la DIRNI solo se encarga de la integración regional (Región Capital y Región Central) y, específicamente, del funcionamiento del SICO en el campo de la cooperación. Las funciones estratégica, directiva y coordinadora las ejerce la DDRI de acuerdo a su objetivo misional. También dentro de la DDRI se llegó a plantear la creación de la Agencia de Cooperación e Inversión de Bogotá (ACIB), en sintonía con el modelo de Medellín.

Durante el primer año de este gobierno, dentro del área “Liderazgo estratégico”, la DDRI (2012) señala la realización de diversas acciones: reunión de las autoridades distritales con 36 delegados del cuerpo diplomático acreditado en Bogotá; misiones en Madrid y Barcelona para fortalecer la participación en el proyecto URBAL y las relaciones con los respectivos ayuntamientos, así como en París y Berlín para promover temas estratégicos dentro de eventos internacionales; la organización y desarrollo de un Seminario sobre Diplomacia de Ciudades en Bogotá; participación en la Red de Alcaldes por la Paz; participación en la cumbre de Metrópolis realizada en Santiago de Chile, dentro de la cual se abrió la posibilidad de presentar un proyecto junto a otra ciudad sobre el tema estratégico del agua.

Participación en el VI Congreso Hemisférico Latinoamericano de Ciudades y Autoridades Locales “ExperienciAmérica”; participación y realización de la Cumbre de Ciudades y Cambio Climático, producto de la cual 25 ciudades de América Latina y Europa firmaron la Declaración de Bogotá “Ciudades Humanas frente al Cambio Climático”; participación en la “IV Cumbre Latinoamericana sobre Política de Drogas”, en donde se discutieron aspectos relacionados con la iniciativa de “Centros de Atención Médica a Drogodependientes” (CAMAD) que se está implementando en Bogotá; participación y realización del Foro Internacional de Economía Popular, en Bogotá; participación en el Foro Mundial del Agua en Marsella; participación en la conferencia Rio+20; y participación en Foros Urbanos en Medellín y en Nápoles (ONU-Hábitat). Una de las iniciativas con mayor resonancia ha sido la suscripción del Acuerdo de Voluntades con nueve ciudades para la construcción de la Red de Ciudades Suramericanas (REDCISUR).

Otras acciones en esta área han sido la participación dentro del proceso de mercadeo de ciudad junto a la CCB e Invest in Bogotá; y la puesta en marcha de actividades para la consolidación de la iniciativa “Bogotanos y bogotanas en y del exterior” (participación en

foros de política migratoria a nivel andino, articulación interinstitucional para el desarrollo de una estrategia distrital de migraciones, reuniones con bogotanos/as en Nueva York, entre otras) (véase DDRI 2012, 1-3).

En la otra área de acción de la DDRI, “Cooperación e inversión”, el informe señala acciones de fortalecimiento institucional, como la creación de doce mesas sectoriales de cooperación, la formación de funcionarios distritales, y el seguimiento a proyectos de cooperación en desarrollo; la gestión de trece convenios de cooperación y siete alianzas estratégicas para proyectos en Bogotá, con ciudades de diversas partes del mundo (desde Latinoamérica hasta Asia Oriental), instituciones internacionales (como ONU-Hábitat), y agencias de desarrollo de diversos países; el desarrollo de trece misiones técnicas internacionales en Bogotá y de seis misiones de Bogotá en el exterior (véase DDRI 2012, 4-5).

Según la información de la DDRI (véanse DDRI 2012; Tickner 2013, Vol. 2, 14-15), Bogotá actualmente participa en diversas redes de GNC:

Tabla 3. Redes de GNC en las que participa Bogotá D.C.

Organización	Objetivos de la organización
Metropolis	Se propone acompañar a las ciudades en el aprendizaje mutuo, la innovación, la gobernanza, la asistencia técnico-financiera, la presencia internacional y el debate.
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)	Esta organización se constituyó en 2004, agrupando las principales redes de gobiernos locales, y tiene como propósito constituirse en la voz y representación mundial de lo local, mediante la promoción de valores, objetivos e intereses ante la comunidad internacional y a través de la cooperación entre gobiernos locales. A través de ésta, por primera vez los gobiernos locales han tenido representación ante Naciones Unidas.
Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios, y Asociaciones de Gobiernos Locales (Flacma)	Es el órgano latinoamericano de CGLU, y es una organización de derecho privado, con fines de lucro, con finalidades sociales y públicas, buscando el fortalecimiento de los gobiernos locales, el desarrollo y la democracia.
Red C40.	Esta red se enfoca en la articulación y el desarrollo de acciones frente al cambio climático desde la esfera local, a partir de la adopción de políticas de desarrollo sostenible.
Red Alcaldes por la Paz	Tiene como propósito principal el desarme nuclear mundial; pero abarca otros temas como la reducción de la pobreza y la protección medioambiental.
Global Compact Cities	Constituye una política estratégica de las Naciones Unidas, con el objetivo de desarrollar acciones en el marco de los diez principios universales dentro de las áreas de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción.
Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (Iclei)	Se propone misionalmente trabajar por el desarrollo sostenible, eficiente, biodiverso y competitivo.
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).	Impulsa el desarrollo económico y social de las ciudades Iberoamericanas, promoviendo el intercambio de conocimiento sobre estrategias urbanas mediante el desarrollo e intercambio de proyectos estratégicos y buenas

	prácticas.
Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).	Es una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro. A través del fortalecimiento del municipalismo iberoamericano, se propone fortalecer el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación.
Red Andina de Ciudades (RAC)	Organismo de carácter regional, creado con el propósito de actuar mancomunadamente para manejar la administración de las urbes, mejorar las condiciones de vida de la población, luchar contra la pobreza y construir sociedades locales competitivas.
Red de Ciudades Suramericanas (REDCISUR)	Red creada con el liderazgo de Bogotá 2012, de la cual la ciudad ejerce la secretaría técnica. Busca promover una plataforma de integración para fomentar el diálogo entre los gobiernos locales a nivel regional. Se propone fortalecer la democracia, la gobernabilidad, y la construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas.
Programa URB-AL	Es un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea dirigido a GNC de la Unión Europea y de América Latina iniciado en 1995. Actualmente se desarrolla la tercera versión (URB-AL III), y ha tenido por objetivo la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas y locales.

Fuente: elaboración propia

3. Análisis y propuestas sobre la acción exterior de Bogotá

Este apartado tiene por objetivo realizar un análisis de la información descriptiva presentada sobre el caso objeto de esta tesis (en el Anexo 2 se presenta una matriz que sintetiza los elementos descriptivos). A partir de este análisis se desarrollarán paralelamente algunas observaciones o recomendaciones, particularmente orientadas desde el campo de las políticas públicas, sobre el futuro desarrollo de las actividades internacionales de la ciudad.

Como se mencionó, el trabajo de Schiavon (2006, 2010) representa una novedosa propuesta de abordaje cuantitativo de la participación en el escenario internacional de los GNC en México. A título indicativo presentamos en la siguiente tabla la evaluación correspondiente para el caso de Bogotá, tomando dicho modelo con ligeras variaciones sobre los indicadores y la puntuación que pueden ser consultadas en el Anexo 3.

Tabla 4. Nivel de participación internacional de Bogotá D.C., según el modelo de Schiavon

COMPONENTES/INDICADORES	Valor
Estructura Gubernamental (G)	0,67
G1 (Subsecretaría o dirección dentro de la dependencia de economía encargada de internacionalización económica)	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)	
Actividad Económica (E)	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
E2 (Existencia de giras oficiales y/o asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial)	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
E5 (Existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica)	
Actividad Política (P)	1,00
P1 (Visitas de cortesía al extranjero)	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
P3 (Firma de acuerdos de amistad y/o cooperación en temas de menor importancia)	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
Puntaje Total (PT)	2,27

Fuente: elaboración propia

La valoración de la participación internacional de Bogotá D.C. 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).

Como se observa, en términos globales, Bogotá D.C. se ubica en un nivel de participación internacional “Alto”, con un puntaje total de 2,27. Obtiene el mayor puntaje en el componente Actividad política (P), y evidencia la falta de uno de los indicadores en el componente Estructura Gubernamental/Institucional (G), y dos en el componente Actividad económica (E).

En el contexto nacional, este resultado puede compararse con el de las otras dos principales ciudades: Medellín y Cali¹⁸. La última de estas ciudades obtiene en el modelo un nivel de participación “Bajo” ($PT = 0,85$): con valoración nula en el componente Estructura

¹⁸ Las observaciones incluidas respecto de estas dos ciudades siguen lo expuesto en un trabajo de mi autoría, inédito, intitulado “Acción exterior de los gobiernos subnacionales colombianos. Aproximación a los casos de Cali, Medellín y Bogotá D.C. durante el siglo XXI”.

Gubernamental (G), una valoración baja en el de Actividad Política (P) y valoración similar a la de Bogotá y Medellín en el de Actividad Económica (E).

Por su parte, Medellín evidencia un nivel de participación internacional “Alto” con puntuación igual a Bogotá (PT = 2,27), mostrando diferencias solamente en el componente Estructura Gubernamental (G). En dicho componente, según el modelo de Schiavon, la ACI de Medellín no puede valorarse como una institución que dependa directamente del ejecutivo local (característica que sí cumple la DDRI en Bogotá) por ser un organismo mixto descentralizado (una especie de alianza público-privada). Sin embargo, Medellín sí cumple con el indicador G3 que hemos incluido nosotros, 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).

A partir de esta evaluación cuantitativa, a continuación nos proponemos realizar en detalle las observaciones respecto de cada componente e indicadores para el caso Bogotá.

En el componente de Estructura gubernamental (G), el Distrito cuenta con la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI), la cual se encuentra adscrita directamente a la Alcaldía Mayor como dependencia de la Secretaría General, y tiene como objetivo ser el ente coordinador y articulador de las relaciones con el exterior, tanto en los temas de cooperación como en los temas de agenda política-estratégica más amplia.

Consideramos que es importante que exista una dependencia directamente vinculada al poder ejecutivo local (encabezado por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.) porque éste define los lineamientos estratégicos de acción del conjunto de la administración. En calidad de representante del estado y del poder público en el territorio, es la administración distrital quien debe llevar las riendas del proceso y ser responsable del mismo ante el control democrático, ciudadano en general, e institucionalizado en los diferentes órganos de control

público existentes en Colombia (responsabilidad que es más difusa en los entes privados, o la sociedad civil organizada).

Claro está que dicha afirmación no excluye la necesidad de avanzar en procesos de concertación, socialización y construcción colectiva democrática de la que debe ser objeto cualquier política pública; para lo cual es importante la participación de actores gubernamentales, privados, de la sociedad civil organizada, de ONG y en general de la ciudadanía.

A pesar de ser considerada por nosotros como un avance positivo, la institucionalización de la DDRI adolece de la falta de autonomía dentro del poder ejecutivo local. Al estar circunscrita a la Secretaría General no se evidencia con claridad su alcance y su autonomía financiera respecto de la definición e implementación de una política exterior del Distrito. Tampoco se han definido escenarios de participación de los diferentes actores, además de las fallas de coordinación interinstitucional dentro de las SDH, SDP y SDDE.

Una propuesta que emerge en esta discusión es la reestructuración de la DDRI para que asuma nivel de Secretaría en el ejecutivo local (como ocurre en otros casos¹⁹), sin embargo, dicha opción depende en gran medida del liderazgo político y de la disponibilidad presupuestal.

¹⁹ Vale la pena señalar que en Bogotá la constitución de la DDRI se ha desarrollado de manera tardía si se lo compara, a nivel nacional, con una ciudad como Medellín, donde la ACI se constituyó en 2002. Comparado a nivel internacional también se puede hacer la misma afirmación. En Barcelona el Gabinete de Relaciones Internacionales fue creado en 1991. En Porto Alegre, en 2001 se constituyó la Coordinación de Relaciones Internacionales (Marx 2008). En Sao Paulo se creó en 2001 la Secretaría de Relaciones Internacionales, como institución con autonomía dentro la estructura institucional local, lo cual ha sido valorado como garantía de continuidad en el tiempo de sus acciones (Jakobsen 2006). En Buenos Aires, por lo menos desde el año 2000 dentro de la Secretaría General ha tenido funcionalidad la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e institucionales, y adscrita a esta última se encuentra también la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación (Geneyro 2006). En México el Estado de Chiapas que es clasificado por Schiavon (2006, 2010) en un nivel de participación internacional “Alto” y “Muy Alto”, respectivamente, tiene una Coordinación de Relaciones Internacionales desde 2001, transformada en 2009 en Ministerio de Turismo y Relaciones Internacionales, institución pionera en su país; el Distrito Federal, con la creación en 2006 de la Coordinación General de Asuntos Internacionales ha pasado también a ser una entidad con nivel “Muy Alto” de participación internacional a finales de la década anterior; otro estado activo internacionalmente es Jalisco, que cuenta desde 1995 con la Dirección de Asuntos Internacionales. En Quito, la actual Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales tuvo sus raíces en el periodo 1987-1992 cuando se creó la Asesoría en Relaciones Internacionales, luego del reconocimiento para la ciudad de Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de UNESCO (Ayala y Egas 2012).

La falta de autonomía de la DDRI puede inducir inestabilidad, dificultando el proceso de construcción e implementación de algo que pueda aproximarse a ser una “política exterior de estado local”. Por “política exterior de estado local” en este trabajo entendemos, de alguna manera, un tipo ideal y deseable de conducción de los asuntos internacionales de un GNC.

Como puede haberse inferido, las actividades desarrolladas por los gobiernos de Bogotá en el periodo de estudio bien pueden constituir una política exterior *de facto*²⁰, y si comparamos con otros gobiernos vemos que se encuentran en un nivel relativamente alto de desarrollo. Sin embargo, para nosotros sigue siendo importante que las políticas públicas en el nivel local gocen de continuidad, en otros términos diríamos que puedan institucionalizarse, y para cumplir dicha condición, consideramos que se requiere de constitución de instituciones con responsabilidades específicas (como la DDRI) pero también de diseño de planes orientados técnicamente (sin desconocer su horizonte político), que delimiten prioridades sectoriales así como posibles actores internacionales (y nacionales) estratégicos, en este caso en el proceso de internacionalización. Ésta última condición es la que no se ha podido evidenciar en el estudio de caso sobre Bogotá, contrario a lo que puede observarse en el contexto nacional en una ciudad como Medellín, donde sus diferentes gobernantes han dado

²⁰ Decimos que es una política exterior *de facto* en la medida en que las acciones internacionales desarrolladas por los gobiernos de Bogotá otorgan contenidos de esta índole. Sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano señala exclusivamente al gobierno central, en cabeza del Presidente, como el único responsable por las relaciones internacionales del Estado (Constitución Política, Arts. 9, 189). A pesar de ello, en términos de lo que vendría a ser el “régimen de política exterior” en Colombia podemos encontrar entradas constitucionales para las acciones de las entidades territoriales en el exterior, todas circunscritas al cumplimiento de sus responsabilidades por el desarrollo territorial y de sus habitantes (Constitución Política, Arts. 1, 286, 287, 311; véanse también: Grandas 2012; Botero 2010; Flórez y Arenas 2010). Adicionalmente, el proceso de descentralización en Colombia no ha otorgado facultades formales a los GNC para desarrollar acciones en el exterior; sólo parcialmente se han incorporado algunas responsabilidades en términos de coordinación sectorial económica con las instituciones nacionales del ramo. En estricto sentido, el régimen de política exterior sigue siendo centralizado; y tampoco hubo desarrollos en esta materia en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aprobada en 2011. Quizá la única área en la empiezan a verse síntomas de apertura es en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este campo, junto a la Dirección sectorial en la Cancillería, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC; y su antecesora Acción Social) han promovido la creación de espacios institucionales de coordinación con los entes territoriales, e incluso han promovido la creación de comités y redes territoriales de cooperación, en lo que denominan el Sistema Nacional de Cooperación Internacional; y también han incorporado la Cooperación Descentralizada pública a sus estrategias nacionales de cuatro años (véanse Freres 2008; Grandas 2012).

continuidad a una línea de políticas específicas de internacionalización en este siglo (véase Viera 2012 para el caso Medellín).

El cuestionamiento que venimos haciendo sobre la DDRI tampoco es un resultado novedoso. Sin embargo, muestra la tensión constitutiva de la actividad política. Dicha tensión se expresa en un *trade-off* entre la representación democrática que otorga legitimidad a las acciones del poder público (sus políticas públicas), y la necesidad de que dichas acciones o políticas sean definidas con una visión de largo plazo con base en diagnósticos de carácter técnico, para lo cual se reclama autonomía de las diferentes instituciones.

Este no es un problema que podamos suprimir de la administración pública, sin embargo, muestra el desafío al que se enfrenta el gobierno distrital en términos de innovación institucional. Para nosotros, es importante un vínculo directo de la DDRI con el poder ejecutivo local que establezca lineamientos estratégicos, pero ésta debe gozar de autonomía presupuestal, por lo menos, en el mediano plazo para dar continuidad a sus acciones. Deben crearse, adicionalmente, instituciones formales o informales, de concertación con los diferentes actores que habitan el territorio con el propósito de lograr legitimidad y al mismo tiempo continuidad y compromiso en el desarrollo o implementación de la política exterior de Bogotá.

A nivel nacional, el modelo de la ACI en Medellín es un buen ejemplo de este tipo de escenarios de concertación, que fue planteado dentro del gobierno distrital sin recibir apoyo. Este escenario posible de una Agencia de Cooperación e Inversiones de Bogotá (ACIB, como la propuso Daniel García Peña en su fugaz paso como Director de la DDRI en 2012), como entidad descentralizada de carácter mixto, puede aprovechar la existencia de la DDRI para convertirla en cabeza directora del proceso y con ello articular las definiciones estratégicas del sector público en un escenario plural de actores.

Este hecho redundaría en el beneficio de evitar la cooptación de un escenario de interés público por parte de actores como la CCB, que más allá de ser un actor privado de primer orden en el nivel distrital, no podría convertirse en el tomador y conductor de decisiones de carácter público por la falta de legitimidad ciudadana y responsabilidad ante los órganos públicos de control.

Sobre la cooptación por actores privados de los programas y proyectos de cooperación internacional descentralizada y sus efectos, puede ser indicativo el análisis de Sáenz (2008) sobre el Programa Bogotá Emprende (desarrollado por el Gobierno Distrital, la CCB y el Ayuntamiento de Barcelona a través de Barcelona Emprende). La autora sostiene que la CCB cooptó la dirección de ese programa y por ello las iniciativas de emprendimiento no fueron dirigidas a la población vulnerable de la ciudad, que era el objetivo del gobierno de Luis Eduardo Garzón.

Dicho modelo de la ACIB también podría integrar, dentro de su estructura interna o a través de espacios de concertación, otros escenarios importantes como Invest in Bogotá, donde también actúan el Gobierno Distrital y la CCB, que a lo largo de este periodo han sido los dos actores claves en el proceso de internacionalización de la ciudad. Incluso, podría examinar una articulación con el escenario de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca (CRCBC), que está coordinado desde la SDDE.

En términos de institucionalidad para las actividades económicas, en Bogotá se encuentran organismos encargados de diseñar y ejecutar orientaciones estratégicas y planes de acción. Desde 2006 la SDDE se encarga de dar las orientaciones y ejecutar las acciones en el campo de la internacionalización económica, además de participar en diferentes escenarios de concertación en claves de ciudad-región como la CRCBC, y otros para la denominada Región Central.

Siendo la económica una de las principales áreas que debe abordar cualquier política exterior de estado local en Bogotá, no son claras actualmente las relaciones y procedimientos de coordinación interinstitucional en la administración distrital. El escenario de la posible ACIB podría integrar diferentes actores y exigir la actuación “con una sola voz” por parte del gobierno de la ciudad, induciendo incentivos para la coordinación interinstitucional.

En términos de los actores que participan de la acción exterior de Bogotá encontramos la participación de actores públicos: en la Administración Distrital la DDRI en la Secretaría General, la DIRNI en la SDP, la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones en la SDH, y la SDDE; instituciones de la Gobernación de Cundinamarca y de algunos municipios de este departamento en los espacios de concertación de la Región Capital; así como de municipios y departamentos de la Región Central. Participación de actores privados encabezados por la CCB como asociación gremial de Bogotá y Cundinamarca. Y participación de actores de la sociedad civil organizados (ONG, asociaciones cívicas, entre otras) en escenarios como la Red Distrital de Cooperación Internacional.

Pero más allá de la constatación de la participación de estos actores a lo largo del periodo de estudio, lo que se observa es la falta de articulación de los mismos, por lo menos, en acciones con continuidad en el tiempo. Como se señaló, los principales actores en el proceso de internacionalización han sido la CCB y el Gobierno Distrital, quienes participan de la mayoría de escenarios de concertación: Invest in Bogotá, la CRCBC, entre otras. En términos específicos de lo que podría llegar a ser una política exterior de Bogotá, se observa una orientación centralizada en el ejecutivo Distrital, y hasta una competencia por la dirección estratégica del proceso frente a la CCB.

Una consideración adicional estriba en preguntarnos si tiene que ver con la orientación estratégica o la forma cómo se ha concebido la participación en el exterior por parte de los gobiernos de la ciudad. Sobre este aspecto, se puede arriesgar la idea que en Bogotá la acción

exterior ha sido vista por los gobiernos distritales como una ventana de oportunidad para desarrollar acciones que no necesariamente se alinean con las directrices nacionales de política interna e internacional.

A este respecto, es importante mencionar que en Bogotá durante 2004-2013, los diferentes gobiernos procedentes del Polo Democrático Alternativo (PDA)²¹, se han reclamado de oposición al gobierno nacional (durante los gobiernos de Uribe -2002-2010- y ahora de Juan Manuel Santos -2010-2014-), y sus políticas distritales si bien no han sido completamente opuestas, sí exhiben diferencias con las prioridades nacionales.

Adicionalmente, 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 con menos claridad Samuel Moreno (2008-2011) que fue precandidato presidencial por el PDA en las elecciones de 2006. Los tres gobernantes han sido dirigentes políticos de talla nacional (Moreno y Petro fueron miembros del Senado de la República y Garzón fue dirigente sindical nacional), que han visto la oportunidad de gobernar la ciudad (segundo cargo político más importante en el país) como un trampolín para alcanzar la presidencia o, por lo menos, para seguir ejerciendo influencia a nivel nacional. Debe señalarse que esta característica de acción exterior con orientación política diferente ha sido acentuada porque los gobiernos de la ciudad han intentado proponer un modelo de desarrollo nacional diferente desde este escenario local²².

Con este panorama, podemos afirmar que en el caso de Bogotá la adscripción política (el “color político”) de los gobernantes sí ha influido en la concepción sobre el proceso de participación en el escenario internacional. Y como señalan diversos autores parece ser que la

²¹ Si bien Gustavo Petro (2012-2015) no fue elegido a la alcaldía de Bogotá por el PDA, como sí fueron los casos de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (2008-2011), el actual alcalde ha sido un dirigente político salido del PDA, que en disidencia con el conjunto del partido creó el movimiento político “Progresistas” para su campaña a la alcaldía luego de perder las elecciones presidenciales en 2010 a nombre del PDA.

²² En breve, dicho modelo de desarrollo nacional diferente hace alusión genéricamente a mayor intervención del Estado en la economía y particularmente los procesos de redistribución, característica que a nivel nacional ha sido fuertemente rechazado en las últimas décadas en el marco del proceso de neoliberalización.

perspectiva política opuesta al gobierno nacional, se convierte en un impulso adicional para la participación internacional de los GNC.

Algunos rasgos de similitud puede exhibir Bogotá a este respecto con el desarrollo del proceso de internacionalización de Porto Alegre gobernado por el Partido de los Trabajadores en Brasil que logró posicionarse a partir de sus experiencias de participación democrática como el Presupuesto Participativo, y la realización del Foro Social Mundial en varias ocasiones (Marx 2008). También pueden mencionarse los casos de Chiapas y Ciudad de México gobernados por partidos de oposición al gobierno nacional del PAN (Schiavon 2006); o, en el extremo, casos de protodiplomacia como Quebec y el País Vasco, que son los que menciona generalmente la literatura especializada.

Sin embargo, la adscripción política afín de los gobernantes de Bogotá, contrario a lo que podría esperarse, no ha influido en la continuidad de las acciones en términos de política exterior que ha desarrollado la ciudad. Más allá de los detalles sobre las orientaciones incluidas en los diferentes Planes de Desarrollo distritales, esto puede explicarse porque existen grandes diferencias en la forma de ejercer su liderazgo y aspiraciones personales, así como en los elementos programáticos e ideológicos al interior del PDA²³.

Entrando en materia sobre el plan de acción con continuidad en el tiempo a través de los diferentes gobiernos, en 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).

La ciudad recibió un impulso del proceso de internacionalización circunscrito a la competitividad económica en el gobierno 2001-2003 (véase también el análisis de Caicedo 2001 sobre el comienzo de este periodo). El gobierno 2004-2007 sentó unas bases

²³ Vale decir que al nivel de la ciudad sí ha existido continuidad en la mayor línea de acción política, a saber, el “giro social”, énfasis en las políticas sociales, que dio la administración 2004-2007 y que se mantiene hasta hoy (por lo menos retóricamente, para los más escépticos).

institucionales para el manejo de la cooperación y las actividades de internacionalización económica, y amplió la agenda temática de la acción exterior sin que dicha agenda estuviera priorizada en el Plan de Desarrollo; aunque declaró como objetivo emprender una gestión de relaciones internacionales con perfil propio en todas las áreas en el marco de la legislación y la constitución política.

El gobierno distrital 2008-2011 estableció una de sus líneas de acción específicamente orientada a la internacionalización, denominada “Ciudad global”, en la que discriminó las acciones para la integración regional, que siempre han estado en la agenda de política distrital (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, marca de ciudad).

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

Sin embargo, este conjunto de acciones en los diferentes gobiernos no alcanzan a constituirse en una política pública, formalmente en una política exterior de Bogotá. De un lado, el proceso de construcción de la política adolece de falta de planeación técnica así como de legitimidad ante el conjunto de actores locales, a pesar de que el tema de la internacionalización y la acción exterior está posicionado en la agenda política local.

De otro lado, es menos factible afirmar que haya existido en este periodo un proceso de diseño de planes operativos de implementación coherente de las acciones orientadas a la participación internacional de la ciudad. A este respecto, para nosotros lo importante es que la

ciudad y sus gobernantes puedan llegar a construir una especie de “política exterior de estado local” que asegure su continuidad en el tiempo, más allá del simple posicionamiento del tema en la agenda gubernamental, y las acciones *ad hoc*.

Estas consideraciones nos permiten señalar que la participación en el escenario internacional de la ciudad es un asunto que se ha posicionado en la agenda. Específicamente, se ha posicionado al nivel de la “agenda institucional” y transita hacia la “agenda de decisión”, impulsada tanto por los actores gubernamentales como por actores privados como la CCB y por actores de la sociedad civil organizada (específicamente en los temas de cooperación internacional).

Puede decirse que este posicionamiento en la agenda ha transitado, por lo menos a nivel gubernamental, desde un referencial global centrado en la globalización neoliberal, que implicó un referencial sectorial (en el plano específico de la política exterior de la ciudad) estrechamente delimitado al tema de competitividad económica. Posteriormente, se desplazó hacia un referencial global de inserción diferenciada en la globalización, que implica un referencial sectorial de aprovechamiento del escenario internacional para mitigar los efectos nocivos de la internacionalización, ya no sólo en términos económicos sino también sociales, buscando mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Si nos atenemos a que los principales actores locales en este proceso han sido la CCB y el Gobierno Distrital, podemos observar que, precisamente, estos actores han mostrado entre 2004-2013 una tensión política frente a la definición del problema y sus posibles soluciones. En otras palabras, en Bogotá se evidencia un conflicto entre referenciales, globales y sectoriales, respecto de lo que debería ser una política exterior de estado local. Los gobiernos han intentado dar un giro a la política local hacia un enfoque de derechos en la formulación de sus políticas, mientras que para la CCB (representante de los intereses privados) el enfoque sigue estando centrado en mejorar la competitividad económica de la ciudad-región.

Cabe resaltar que la ciudad no cuenta, formalmente, con una política exterior propia, aunque la DDRI viene realizando esta gestión; lo que no quiere decir que la ciudad no desarrolle acciones en este campo. Por ahora las cosas solamente se encuentran en un nivel básico, de análisis y construcción de propuestas desde la DDRI, producto del cual son los diferentes volúmenes de Tickner et. al. (2013). En estos documentos se llama la atención para construir una Plan Estratégico de Internacionalización (PEI) para la ciudad, donde se den las definiciones principales del proceso, se establezcan líneas prioritarias de acción, se definan sectores y actores (nacionales e internacionales) estratégicos, y se diseñen los arreglos institucionales para su desarrollo con la correspondiente vinculación de los actores locales.

Sobre la agenda de internacionalización de la ciudad, importa señalar que, tal y como lo ha sostenido la producción académica especializada, la cooperación internacional para el desarrollo y la internacionalización económica (atracción de inversiones, promoción comercial, marca de ciudad) constituyen lugares comunes, más allá del nivel de sus desarrollos específicos, como áreas a través de las cuales se realiza la acción exterior, y por tanto siempre aparecen mencionadas en los Planes de Desarrollo.

Otro elemento común en la agenda en este periodo 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, exportaciones, capital humano, así como turismo y servicios en general).

Pasando al análisis del componente de Actividad económica (E), no se ha podido establecer la firma de convenios de cooperación en materia económica con otros GNC ni con cámaras de comercio en el exterior. Así mismo, la ciudad no tiene oficinas en el extranjero para la promoción económica, funciones que frecuentemente se asumen de manera temporal por delegados para la participación en ferias o eventos comerciales de diferente tipo.

Los gobiernos de Bogotá han mantenido, de manera diferenciada, un conjunto de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades de exportación de las empresas locales, y es común encontrar que estas acciones se enfaticen para las “mipymes” (micro, pequeñas y medianas empresas). Por ejemplo, en el gobierno 2008-2011 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.

Por otro lado, el tema de atracción de inversión extranjera también es un elemento común en la agenda del gobierno de Bogotá. En principio, esta gestión se asigna a la SDDE, pero también los gobiernos distritales han actuado desde 2006 en este campo dentro de la agencia Invest in Bogotá, en la cual participan actores privados (a través de la CCB).

Es importante señalar que las actividades de internacionalización económica también se coordinan con los municipios de su entorno inmediato bajo el enfoque de ciudad-región, dentro del Sistema Nacional de Competitividad a través de la CRCBC. Esta Comisión produce la Agenda Regional de Competitividad en la cual se definen orientaciones sectoriales estratégicas para inversiones y, en general, para el aparato productivo, dentro de las cuales los Planes de Desarrollo procuran alinearse, sobre todo porque los proyectos de estas Agendas Regionales ofrecen la posibilidad de recibir financiación del gobierno nacional.

A primera vista, la CRCBC bien pudiera funcionar como elemento articulador de la política económica internacional en los niveles de gobierno nacional y distrital. Sin embargo, en la SDDE se constató que no funciona en dicho sentido.

Creada desde 2003, la CRCBC nació con el propósito de racionalizar la coordinación de acciones entre los niveles de gobierno territorial y entidades nacionales descentralizadas como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Colciencias, y el Ministerio de Comercio Exterior. En su momento, la CRCBC solamente fue una instancia de coordinación territorial entre otras, y su antecesor inmediato fue la Comisión Asesora Regional de Comercio Exterior

(CARCE, que se crearon en todo el territorio nacional en cada uno de los departamentos) que buscaba la racionalización de la planeación de la oferta exportable del país desde los niveles territoriales a través del diseño de Planes Estratégicos Exportadores Regionales.

Aproximadamente desde 2005 las Comisiones Regionales de Competitividad se extendieron al conjunto del territorio nacional, y adquirieron el rol centralizador de todos los aspectos de competitividad en los niveles territoriales para tratar de superar los problemas de coordinación entre actores regionales: vinculan actores públicos, privados, y de la academia. En la CRCBC los principales actores son el Gobierno Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y la CCB.

La CRCBC desarrolla importantes acciones de concertación para las políticas de competitividad económica del territorio, pero no es una instancia de articulación entre niveles de gobierno. Adicionalmente, se presenta un conflicto entre actores: la secretaría técnica de la CRCBC ha estado en poder de la CCB (igual situación se presenta en los diferentes departamentos) y el Gobierno Distrital se ha sentido desplazado de su rol de conductor de los asuntos públicos, particularmente en el enfoque que quiere dar a la competitividad, orientándola hacia las empresas de economía solidaria. Por estas razones el gobierno actual promueve una reformulación de la institución con una secretaría técnica rotativa para que los asuntos privados no coopten la acción pública.

Pasando al componente de actividad política (P), se observa que Bogotá cumple con los cuatro indicadores. Los hermanamientos o convenios de amistad con otros GNC han sido para Bogotá una práctica frecuente, e incluso anteceden los desarrollos institucionales. La participación en asociaciones internacionales de GNC ha venido aumentando su importancia a lo largo de la última década, y hoy en día la ciudad ha destacado por la organización de eventos y por la coordinación de ciertas áreas temáticas en dichas redes. Bogotá ha destacado

recientemente la orientación de posicionar los temas ambientales, y particularmente sobre el agua, dentro de las agendas de estas organizaciones.

Actualmente Bogotá desarrolla programas públicos de atención a la población migrante. La administración 2008-2011 implementó estos programas en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (“bienvenido a casa” y “Bogotanos del mundo”) y, adicionalmente, ha realizado eventos en el extranjero con la población migrante.

Por último, es importante mencionar que en este tema de actividad política, la ciudad ha otorgado mucha importancia a insertarse en las redes de cooperación internacional, ya sea como parte de la cooperación que llega al país por parte de agencias de ayuda al desarrollo, o insertándose en redes de cooperación descentralizada. Adicionalmente, Bogotá cuenta hoy con unos lineamientos de Política Pública de Cooperación Internacional, que han servido para consolidar en las respectivas administraciones locales la idea de establecer con mayor claridad y sistematicidad un sistema de oferta y demanda de cooperación, definiendo las orientaciones estratégicas.

CONCLUSIONES

Esta tesis ha tenido por objetivo realizar un análisis exploratorio y descriptivo de la participación en el escenario internacional de los gobiernos de Bogotá D.C. en el periodo 2001-2013. La pregunta orientadora de la investigación ha sido ¿puede considerarse que los gobiernos de Bogotá D.C. en el periodo 2001-2013 desarrollan una política exterior de estado local, que no desafía las prerrogativas exclusivas del Estado colombiano, a partir de la caracterización de los elementos de las políticas públicas locales orientados a la internacionalización de la ciudad?

En este apartado presentamos sintéticamente los principales hallazgos, divididos en tres partes: hallazgos en términos de los debates teóricos, hallazgos sobre el caso de Bogotá D.C. y, algunas recomendaciones sobre dicho caso así como posibles líneas de trabajo investigativo que quedan abiertas.

En términos teóricos, desde el campo de las relaciones internacionales, hemos visto que los enfoques provenientes de la tradición liberal/neoliberal, y particularmente, el transnacionalismo ha sido la puerta de entrada del análisis de los GNC en las relaciones internacionales. Dicho enfoque ha abierto la posibilidad de considerar a los GNC como actores relevantes en el escenario internacional, específicamente situándose desde un análisis en claves funcionalistas, es decir, observando la condición de actor internacional en función de la posibilidad de influir en las relaciones internacionales.

Estas consideraciones datan de los años ochenta, y trabajos como el de Keohane y Nye sobre la interdependencia compleja propusieron las condiciones iniciales para abrir el abanico de actores internacionales relevantes más allá del estado-nación; no sólo de lo GNC, sino de las ONG, de los organismos supranacionales, de las empresas transnacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil en general.

La condición de actor internacional para los GNC ha sido defendida como un actor intermedio entre la tipología de Rosenau de “actores condicionados por la soberanía” y “actores libres de soberanía”. Esta característica intermedia ha permitido hablar de los GNC como parte del estado-nacional, pero al mismo tiempo, ha permitido proponer unas formas de participación en el escenario internacional de carácter informal, a la manera de las ONG, de las organizaciones privadas, 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. En este último campo las discusiones problematizan un entendimiento unívoco e indivisible de la soberanía, e incluyen los debates de la gobernanza multinivel.

Reconocido el fenómeno de la participación o el involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la paradiplomacia ha sido la propuesta conceptual más extendida. En tanto concepto, la paradiplomacia ha sido ampliamente contestada. 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 llegar a desarrollar una política exterior de estado local. La consideración inicial es que dicha política no desafía necesariamente las prerrogativas exclusivas del estado-nacional. Los GNC sí pueden desarrollar una política exterior propia a partir de las diferentes estructuras de oportunidades y competencias; puede desarrollar dicha política 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, en términos más amplios diríamos, de las políticas que se proponen articular lo local con lo global. Adicionalmente, en este campo, las

discusiones se han desplazado de los términos dicotómicos, y cada vez se insiste más en analizar los tipos de relaciones entre los niveles de gobiernos, por ejemplo, a través de preguntas por el régimen de política exterior nacional.

Dicha política exterior de estado local, tiene también la característica de que 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 dichos objetivos, salta a la vista la necesidad de que los GNC desarrollen los arreglos institucionales respectivos, incentivando un proceso de innovación institucional local, que puede al mismo tiempo demandar innovación institucional en el régimen de política exterior del estado-nacional, ya sea a través de canales formales o informales. La propuesta de abordaje de los regímenes “nacionales” de política exterior permite, adicionalmente, superar el análisis centrado en las diferencias entre estados federados, unitarios, descentralizados.

En el análisis del caso Bogotá D.C., el principal hallazgo es que los gobiernos de la ciudad entre 2001-2013 han desarrollado una participación internacional “muy alta”, a pesar de que formalmente ésta no ha logrado constituir una política exterior de estado local. Hasta la fecha no existe la formulación de una política exterior de estado local que defina objetivos a corto, mediano y largo plazo, que defina prioridades de agenda temática así como prioridades geográficas para sus socios internacionales. Tampoco se encuentra una institucionalidad coherente para el desarrollo del proceso de “internacionalización de la ciudad”, que es como los gobiernos “auto-enuncian” la problemática en sus documentos de gobierno.

La problemática de la internacionalización ha evolucionado positivamente a lo largo del periodo en las dos grandes variables de análisis que aquí se han trabajado: la agenda de política y los arreglos institucionales para la internacionalización. Por el lado de la agenda, el problema de la inserción internacional de la ciudad se ha consolidado como un asunto

relevante y necesario de intervención por parte del gobierno distrital, y ha llegado a instalarse en la agenda institucional, pudiéndose señalar un proceso de tránsito hacia la agenda de decisión.

Esta agenda política para la internacionalización también se ha venido ampliando en términos temáticos. A lo largo de poco más de una década, la internacionalización se ha desplazado desde un enfoque meramente económico centrado en el concepto de competitividad, hasta un enfoque de desarrollo urbano y social que incluye los aspectos económicos pero que se pregunta por los impactos en la población y la prevención de efectos negativos de la internacionalización.

Así, circunscribiéndose a los desarrollos teóricos sobre la participación en el escenario internacional de los GNC, la agenda temática de internacionalización de Bogotá D.C. en este periodo se ha centrado en la denominada “baja política”. La cooperación internacional para el desarrollo, la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones, la promoción turística, y la promoción de una imagen de ciudad, han sido los sectores o temáticas que han desarrollado los diferentes gobiernos de la ciudad.

Adicionalmente, la falta de continuidad en las diversas acciones en estas áreas temáticas muestra relación con la caracterización de que la paradiplomacia termina atada a las personas que la ejercen y no a propuestas institucionales, es decir, requiere un amplio margen de voluntad política. En Bogotá D.C. esto ha sido evidente entre los gobernantes locales y sus proyectos políticos de ciudad; más allá de que as áreas temáticas coincidan los desarrollos específicos, en términos de programas y proyectos, no exhiben continuidad, y se ha privilegiado la estrategia de empezar de cero en cada gobierno.

La centralidad de lo económico en el gobierno 2001-2003 contrasta fuertemente con la ampliación de la agenda temática de los posteriores gobiernos provenientes de un partido político de izquierdas que otorgó un lugar privilegiado al desarrollo social (así fuera en

términos retóricos). Pero entre los tres gobernantes de izquierdas entre 2004-2013 también han existido diferencias en términos de su liderazgo personal y se evidencia la misma falta de continuidad en las acciones. Considerarse provenientes de sectores políticos de oposición al gobierno nacional, con liderazgos de tipo nacional consolidados cuando llegaron a ser alcaldes de Bogotá D.C., y con un modelo de desarrollo nacional diferente, ha sido una motivación adicional para la participación en el escenario internacional de estos gobiernos locales, buscando recursos y foros de discusión internacionales para desarrollar y promocionar políticas no prioritarias para el gobierno nacional.

En términos de actores, hemos evidenciado que la CCB y el Gobierno Distrital han sido los principales actores en el desarrollo de una eventual política exterior de estado local. Sin embargo, cada uno de estos actores muestra un entendimiento diferente del proceso de internacionalización que debería desarrollar la ciudad. La divergencia de intereses y el conflicto de proyectos políticos, ideológicos, sociales, entre los actores locales también es una condición que debe abordar la paradiplomacia. Sin embargo, en Bogotá D.C. pese a que los dos actores han venido participando de la internacionalización, aún no se han desarrollado arreglos institucionales formales o informales para tramitar dichas diferencias y construir consensos.

Precisamente, el principal hallazgo de esta investigación en la otra variable analizada, ha sido la existencia de arreglos institucionales disfuncionales, tanto en términos de coordinación interinstitucional como con otros actores del territorio local.

A nivel del gobierno distrital en esta década se han creado diversas instancias con competencias sobre aspectos específicos del proceso de internacionalización. Desde la reforma administrativa de 2006 diferentes organismos dentro de la SDP, la SDH y la SDDE han recibido competencias. Pero sólo hasta 2008 con la creación de la DDRI en el despacho

del alcalde se formalizó la intención de centralizar la coordinación y el direccionamiento estratégico de la participación en el escenario internacional.

Hasta el día de hoy la DDRI sigue buscando la forma de desarrollar sus objetivos misionales, entre ellos la construcción de una política de internacionalización (“Plan Estratégico de Internacionalización”). También, pese a los esfuerzos, la desarticulación al interior del gobierno distrital entre las diferentes dependencias es la norma hasta el día de hoy.

En el aspecto de la vinculación de otros actores locales al proceso de internacionalización, el gobierno distrital también enfrenta retos. La CCB como actor privado de primer orden ha llegado a ser un fuerte competidor en el liderazgo de la internacionalización. Por ello, se hace necesario que la DDRI considere la necesidad de innovar institucionalmente para crear espacios de interlocución y construcción de consensos con los actores privados pero, en nuestra consideración, sin llegar a ceder el liderazgo estratégico del proceso de internacionalización.

Dicha innovación institucional, de la cual hicimos algunos planteamientos en un apartado anterior, debe considerar formas para integrar otros escenarios descentralizados y mixtos que ya existen como la agencia Invest in Bogotá, la CRCBC, y también para integrar a otros actores locales de la sociedad civil que trabajan en el campo de la cooperación internacional descentralizada (como fue el intento de la Red Distrital de Cooperación).

Por todas estas consideraciones sobre la agenda y la institucionalidad para la internacionalización, consideramos que el proceso de construcción de una política exterior de estado local en Bogotá D.C. se encuentra un estado embrionario, aunque cada vez recibe mayor atención. Otro desafío que enfrenta la construcción de dicha política está relacionado directamente con el régimen de política exterior colombiano, que al ser fuertemente centralizado termina restringiendo la estructura de oportunidades de los GNC.

Consideramos que a futuro sería pertinente ampliar el foco de análisis sobre el caso Bogotá D.C., sobrepasando al gobierno de la ciudad como el actor desde cual realizar la lectura del proceso de internacionalización. Centramos en el Gobierno Distrital ha evidenciado límites para el análisis, puesto que no ha permitido leer las trayectorias de otros actores que son relevantes en el proceso de internacionalización, tales como los actores privados (especialmente la CCB) y otros actores de la sociedad civil.

Se hace necesario que los marcos teóricos adoptados para realizar estas lecturas tengan un carácter más sociológico o politológico, que abra la posibilidad de involucrar a un conjunto mayor de actores relevantes dentro del territorio analizado, así como consideraciones estructurales respecto de características de los territorios que llegan a funcionar como variables explicativas del involucramiento internacional, o de los diferentes modelos o formas de inserción internacional de lo local/regional.

Sobre Bogotá, resulta pertinente preguntarse posteriormente por el modelo de internacionalización que promueve la CCB, y comparar con las directrices gubernamentales. Y más allá, este tipo de relaciones entre actores privados y públicos puede examinarse de manera comparada, particularmente pensamos en una ciudad como Medellín en la que las alianzas de estos actores han funcionado y han logrado consensuar un proyecto de internacionalización; esto podría constituir una pregunta de investigación por la cultura política de los actores territoriales como variable explicativa (al menos parcialmente) de la ruta de los procesos de internacionalización.

A nivel nacional, a partir de las investigaciones de caso que vienen incrementándose, se abre la puerta para realizar análisis de tipo comparado sobre la participación internacional de los GNC. Este tipo de trabajos podrían arrojar luces sobre las diferentes formas de institucionalización a las que recurren los GNC para desarrollar su proyección internacional,

contribuyendo a la construcción de propuestas de políticas de orden nacional para la apertura del régimen de política exterior.

Adicionalmente, estos trabajos vendrían a constituir el punto de partida de comparaciones de orden internacional, a partir, por ejemplo, de modelos de cuantificación de la participación internacional como el de Schiavon. Modelo que, dicho sea de paso, también se puede problematizar y enriquecer a partir de los hallazgos específicos en los estudios de caso, como por ejemplo, el hecho que la ACI en Medellín pese a su importancia, no pueda considerarse como institución válida para el indicador respectivo por no estar directamente ligada al poder ejecutivo local.

En términos teóricos, también queda abierta la puerta para problematizar la “necesidad” de que los GNC desarrollen una política exterior específica, pese a que aquí se ha defendido esa postura. Particularmente, queda la inquietud de si puede lograrse mayor efectividad convirtiendo la internacionalización en un eje transversal de políticas sectoriales, hecho que, por supuesto, lleva a pensar en diferentes formas de arreglos institucionales y esquemas de coordinación menos centralizados.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Zabala, Iñaki (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: Marcial Pons. Pp. 203-235.

Aldecoa, F. & Keating, M (eds.) (2000) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Ayala, Andrea y Egas, Matsunay (2012) *La diplomacia de ciudades, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Tesis de grado para optar al título de Licenciadas en Diplomacia y Relaciones Internacionales en la Universidad Internacional del Ecuador. Julio 9.

Bonilla, Ricardo (2013) “Situación económica de Bogotá”. Presentación realizada en el Foro “Situación y perspectivas de la economía Bogotana”, realizado en Bogotá el 22 de Mayo de 2013. Disponible en: <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12164>>. Recuperado 27 de Octubre de 2013.

Botello Alhippio, Daniel Francisco (2008) *De la descentralización a la cooperación descentralizada: el caso de Bogotá D.C.*. Bogotá: Trabajo de grado para optar al título de Politólogo en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Botero, María (2010) “La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: el caso colombiano”. *Administración y Desarrollo*, Vol. 52, No. 38, Enero-Diciembre de 2010. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Págs. 145-158.

Caicedo, M. (2001). *El proceso de internacionalización de Bogotá D.C.: pensando globalmente, actuando localmente*. Bogotá: Observatorio de Cultura urbana, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2013) “Tablero de Indicadores Bogotá-Cundinamarca”. Julio de 2013. Disponible en: <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12516>>. Recuperado 27 de Octubre de 2013.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2013a) “Bogotá una ciudad con oportunidades para ser global”. Observatorio de la región Bogotá-Cundinamarca. Agosto. Disponible en: <http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2013/Observatorio_region_bogota_N20/>. Recuperado 27 de Octubre de 2013.

Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2013b) “Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina. Posicionamiento competitivo de la región Bogotá-Cundinamarca”. Agosto. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/documentos/12686_posicionamiento_competitivo_bogota_cundinamarca.pdf>. Recuperado 27 de Octubre de 2013.

Cornago, Noe. (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>>.

Cornago, Noe (2010). "On the normalization of sub-state diplomacy", en Criekemans, 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>>.

Cornago, Noe (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>>

Cornago, N., (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: Marcial Pons. Pp. 55-78.

Criekemans, David (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>>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2013) "Informe de coyuntura regional departamento de Bogotá-Cundinamarca". Agosto. En: <www.dane.gov.co>.

Duchacek, Ivo (2001 [1990]). "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.

Flórez, Mónica y Arenas, Germán (2010) *El éxito de los gobiernos locales en el mundo: capacidad adaptativa a los procesos de globalización. El caso de Caldoño, Cauca*. Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos en la Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.

Freres, Christian (2008) "Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿hacia una articulación multinivel?". Ponencia presentada en la 3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. Barcelona, España, 26 al 28 de Mayo de 2008.

Geneyro, Rubén (2006) "Acción internacional de Buenos Aires, importancia y consecuencias", en 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. Págs. 69-78.

Gouëset, V. (1998) *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La original del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de Cultura urbana, CENAC, IFEA, FEDEVIVIENDA.

Grandas, Denisse (2012) "Hacia un modelo de gestión horizontal de relaciones de cooperación descentralizada desde los gobiernos locales colombianos". Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo. Santander, España, 14 al 16 de Noviembre de 2012. En: <<http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/133.pdf>>

Hocking, Brian (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: Marcial Pons. Pp. 29-54.

Jakobsen, Kjeld (2006) “A política de relações internacionais do município de São Paulo de 2001-2004”, en 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. Págs. 38-48.

Keating, Michael (2000). “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons. Pp. 11-28.

Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL.

Kincaid, John (2001 [1990]). “Constituent diplomacy in federal politics 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.

Lecours, André (2008) “Political Issues of paradiplomacy: lessons from the development world”. Discussion Papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. ISSN 1569-2981. Diciembre.

Luna Pont, Mariana (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”. 26 de octubre de 2006.

Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Carlos Nahuel (2010) *La ciudad y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Sin Editorial.

Marx, Vanessa (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 [1990]). *Federalism and international relations. The role of subnational units*. New York: Oxford University Press.

Muller, Pierre (2006) *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2ª edición.

Musch, A., Van der Valk, C., Sizoo, A., Tajbakhsh, K. (eds.) (2008) *Diplomacia de las ciudades. El papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*. La Haya: VNG International, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos UCLG. En: «http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsSpaans.pdf»

Reina, Mauricio (2013) “Retos y oportunidades para la economía de Bogotá”. Presentación realizada por Fedesarrollo en el foro “Situación y perspectivas de la economía bogotana”, realizado en Bogotá el 22 de Mayo de 2013. Disponible en: <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12196>>.

Restrepo Botero, D. I. (2006). “Las fracturas del estado en América Latina”. En D. I. Restrepo Botero (Ed.), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y*

cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA (págs. 25-52). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Roth Deubel, André-Noe (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Quinta reimpresión.

Sáenz Camacho, Paula Marcela (2008). *La cooperación descentralizada: ¿una herramienta de apoyo para la construcción de políticas sociales en el nivel local?* Bogotá: Tesis para optar al título de Magister en Política Social en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Salomon, M. (2008) "Local governments as foreign policy actors and global cities network-makers: the cases of Barcelona and Porto Alegre ". 49th Annual 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>

Salomon, M. (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>

Salomon, M. (1993) "Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional" Revista Papers, N° 41, págs. 127-141. En: <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41p127.pdf>>

Salomon, M & 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". Revista Contexto Internacional, Vol. 29, N° 1, págs. 99-147. En: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf>>

Schiavon, Jorge (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>>.

Schiavon, Jorge (2006) *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México D.F.: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Soldatos, Panayotis (2001 [1990]). "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.

Tickner, Arlene, Morales, Mateo, Rodríguez, Simón y Jiménez, Gabriel (2013). *Pensando la internacionalización de Bogotá. Volumen 1. Ciudades globales: diplomacia municipal en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Tickner, Arlene, Morales, Mateo, Rodríguez, Simón y Jiménez, Gabriel (2013). *Pensando la internacionalización de Bogotá. Volumen 2. Aproximación a la internacionalización de Bogotá a través de indicadores*. Bogotá: Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Tickner, Arlene, Morales, Mateo, Rodríguez, Simón y Jiménez, Gabriel (2013). *Pensando la internacionalización de Bogotá. Volumen 3. Hacia un plan estratégico de internacionalización (PEI) para Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Torrado García, Edgar Alfonso y Jesurun Saade, Ramón Jamil (2010) *Paradiplomacia como estrategia de desarrollo urbano*. Bogotá: Tesis para optar al título de Magister en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Vianna Possas, Lúcia M. y Blanes Sala, José (Orgs.) (2010) *Novos atores e relações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010.

Vieira, J. G. (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.: Tesis para optar al título de Magister en Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.

Vigevani, Tullo (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.

Bibliografía sobre el caso Bogotá

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013) “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto Bogotá Humana Internacional”.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013a) “Decreto 16. Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones”.

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”.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (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.

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.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2007). *Informe final Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2007*. Bogotá: Secretaría distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

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.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (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.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (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.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (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’”.

Consejo de Bogotá D.C. (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.

Consejo 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.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (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.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (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.

Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) (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>

Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) (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_publicos/cuadernos_est_publicos/I_Y_G_8_COOPERACION_INTNAL.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (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.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2011a) *Balance de gestión. Sector Gestión Pública 2008-2012*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Noviembre.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (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/SeguimientoPoliticasycooperacionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20IntegracionRegional/bancoDocumentos>>

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (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>>

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (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:

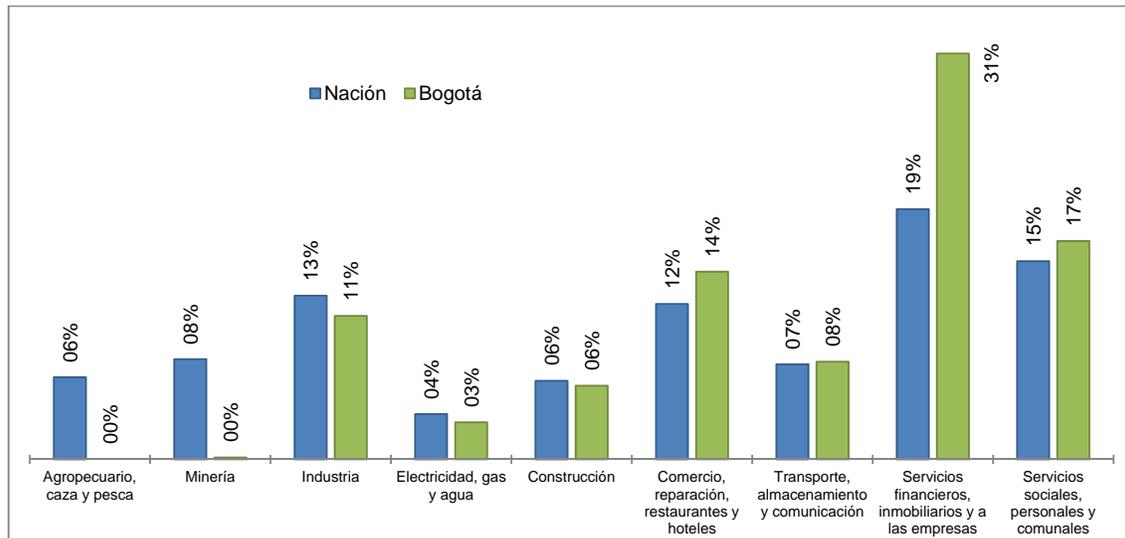
<<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20IntegraciónRegional/bancoDocumentos>>

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

ANEXOS

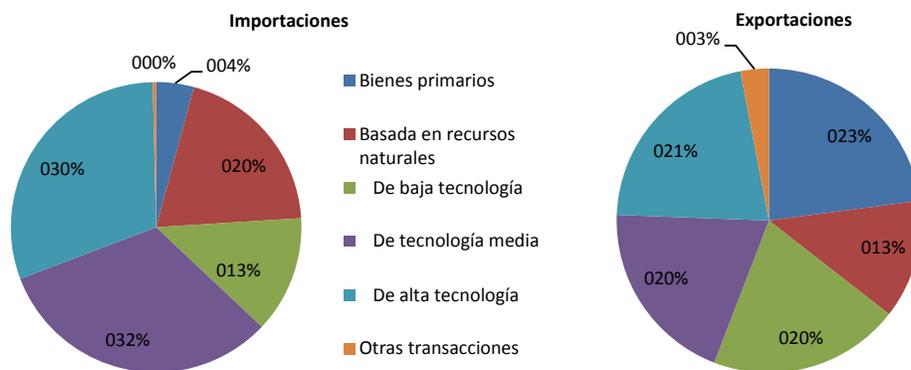
Anexo 1. Tablas y gráficos sobre el perfil de Bogotá D.C. en el contexto nacional e internacional.

Gráfico 1. Distribución del PIB por ramas de actividad de Colombia y Bogotá, 2011



Fuente: Tomado de CCB 2013

Gráfico 2. Bogotá: participación porcentual del tipo de importaciones y exportaciones sobre el total importado y exportado, 2012



Fuente: Tomado de Bonilla 2013

Tabla 5. Bogotá: Índice de Competitividad Urbana (ICUR) 2012

Dimensión	Bogotá		Mejor Práctica	
	Posición	Índice	Ciudad	Índice
Poder de marca	5	89,9	Miami	100
Infraestructura y conectividad física	5	62,5	Miami	100
Servicios a ejecutivos	6	68,5	Miami	100
Capital humano	7	70,3	Sao Paulo	100
Marco y dinamismo económico	13	76,1	Sao Paulo	100
Sustentabilidad ambiental	20	89,9	Medellín	100
Servicios a empresas	28	59,1	Miami	100
Marco social y político	34	74,8	Montevideo	100
ICUR	8	79,0	Miami	100

Fuente: Tomado de CCB 2013b

Anexo 2. Matriz comparativa de los planteamientos de política y la institucionalidad para la participación en el escenario internacional de Bogotá D.C. (2001-2013).

Periodo	Planteamiento/ enfoque del problema	Políticas, estrategias, programas, proyectos de internacionalización	Arreglos institucionales para la internacionalización
<p align="center">2001-2003 Alcalde Enrique Peñalosa</p>	<p>La participación internacional del gobierno de la ciudad se concibe con baja importancia, y el planteamiento está centrado en los aspectos de internacionalización económica, a partir del concepto "Competitividad", con un énfasis importante en la perspectiva de ciudad-región.</p> <p>El tema se incluyó en el Plan de Desarrollo bajo el objetivo denominado "Productividad".</p>	<p>Se propusieron dos estrategias de internacionalización en el Plan de Desarrollo:</p> <p>1. "Aumentar los flujos de inversión neta en el Distrito y la Región". Incluía el programa "Bogotá Atractiva", para la inversión productiva, y mejorar las condiciones de operación de empresas. Un proyecto definido como prioritario fue la "Creación del Centro de Marketing e Información de la Ciudad".</p> <p>2. "Integrar productivamente a Bogotá con otras ciudades y regiones". Programa "Unidos para competir y vivir mejor", con el propósito de institucionalizar las relaciones a nivel regional, para desarrollar el potencial productivo.</p> <p>Otro elemento fue la inclusión de la cooperación técnica internacional como fuente de la estrategia financiera.</p>	<p>Sólo existió una institución específica para la gestión: la Consejería Región y Competitividad, creada en 2001 adscrita al despacho del alcalde. En 2002 pasó a formar parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).</p> <p>Tenía funciones de asesoría a la dirección del DAPD para el desarrollo e institucionalización de las líneas de política del distrito en sus relaciones con la región, la nación, y el entorno global; en función de la competitividad y la protección del capital social.</p>
<p align="center">2004-2007 Alcalde Luis</p>	<p>Los temas de internacionalización fueron incluidos dentro del Plan de desarrollo con mayor centralidad.</p> <p>De manera transversal se</p>	<p>La internacionalización quedó consignada dentro del "Eje Urbano Regional" del Plan de Desarrollo, a partir de tres programas:</p> <p>1. "Red de centralidades distritales". Hacía énfasis en los</p>	<p>En 2006 se llevó a cabo una Reforma Administrativa en, producto de la cual se definieron funciones para tres instituciones:</p> <p>A la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), a través de</p>

<p>Eduardo Garzón</p>	<p>mencionan la necesidad de una inserción creativa de la ciudad en la economía internacional, y la integración regional y la articulación internacional.</p> <p>Este gobierno se propuso, explícitamente, desarrollar una política internacional en diversas áreas temáticas (política, comercial, cultural, institucional y de cooperación técnica) “en el marco que establecen la Constitución Nacional y las leyes”, dando prioridad a las relaciones con la región latinoamericana e iberoamericana.</p>	<p>aspectos de infraestructura física local.</p> <p>2. “Región integrada para el desarrollo”. Hacía énfasis en la integración con la región Bogotá-Cundinamarca, la región central del país, y específicamente mencionaba la articulación de Bogotá a redes de ciudades y municipios para trabajar por el desarrollo local y regional.</p> <p>3. “Bogotá Productiva”. Vinculó la estrategia de inserción creativa en la comunidad internacional para el fortalecimiento de la economía regional, tratando de anticipar los efectos en competitividad de los TLC.</p> <p>Los proyectos “Bogotá internacional, turística, exportadora y atractiva para inversión” y “Bogotá bilingüe”, buscaron atraer turistas e inversión, y formar a los prestadores de servicios turísticos.</p> <p>La Cooperación Internacional se vinculó a la estrategia financiera.</p>	<p>su Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, se le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación de los recursos recibidos.</p> <p>En la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) se creó la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI). Se le asignaron funciones de diseño, promoción, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias y lineamientos de cooperación regional, nacional e internacional; de la integración de la ciudad a redes; participación en la estrategia de promoción internacional de la ciudad; y articulación con el sector privado.</p> <p>A la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) le fueron asignadas funciones para la internacionalización económica de la ciudad (además de integración en las escalas regional y nacional).</p> <p>También se crearon la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, programa de la Secretaría General iniciado en 2005; y la agencia “Invest in Bogotá”, entre el gobierno y la CCB.</p>
<p>2008-</p>	<p>Por primera vez en los documentos</p>	<p>El objetivo “Ciudad global” articuló los diferentes programas;</p>	<p>Institucionalmente, en este periodo se creó de la</p>

<p>2011</p> <p>Alcalde Samuel Moreno</p>	<p>estratégicos de gobierno el tema de internacionalización apareció ubicado como un objetivo singular denominado “Ciudad global”.</p> <p>La perspectiva de internacionalización continuó siendo amplia temáticamente, y se le atribuyó especial importancia a las consideraciones de actuación local y global de la ciudad-región.</p> <p>Aunque ya no hubo consideraciones explícitas al desarrollo de una “política exterior propia”.</p>	<p>unos de actuación local:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “Fomento para el desarrollo económico”. Enfocado en la promoción y apoyo de emprendimientos. 2. “Bogotá sociedad del conocimiento”. Centrado en el desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas, de investigación e innovación. 3. “Río Bogotá”. Diseñado para la recuperación y conservación de esta cuenca. <p>Y otros programas más centrados en la internacionalización:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. “Región Capital”. Para la consolidación de la ciudad-región, a partir de la integración física, económica, social, cultural, fiscal y ambiental. Con dos proyectos: “Desarrollo institucional de la Región Capital” y “Gestión para el desarrollo de la Región Capital”. 5. “Bogotá competitiva e internacional”. Para convertir a la ciudad en destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social. Con nueve proyectos: Invest in Bogotá; Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable; Cooperación para el desarrollo; Bogotanos del mundo; Presencia internacional de Bogotá; Bogotá Turística; Bogotá Centro de negocios; Idioma extranjero para población 	<p>Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) como parte de la estructura de la Secretaría General del despacho del Alcalde. Esta institución se creó con el objetivo de centralizar las definiciones y orientaciones en el campo general de las relaciones internacionales del Distrito Capital, para actuar junto con las otras instituciones para las cuales se definieron competencias al respecto en la reforma administrativa de 2006 (SDP, SDH y SDDE).</p> <p>La DDRI se estructuró en función de dos subdirecciones: Asuntos Internacionales y Proyección Internacional. La primera concentra la mayoría de funciones estratégicas, mientras que la segunda se encarga de coordinar y gestionar los asuntos de promoción de la ciudad.</p> <p>La Oficina de Banca Multilateral y Cooperación se transformó en Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, y continuó con sus funciones. Las funciones de la DIRNI fueron modificadas para convertirla en una institución de apoyo a la gestión coordinadora que ahora asumía la DDRI.</p>
--	--	--	--

		<p>en edad de trabajar; y Ciudad Salud.</p> <p>También se propuso fortalecer la estrategia de cooperación internacional como parte de los recursos financieros.</p>	
<p>2012-2015 Alcalde Gustavo Petro</p>	<p>La internacionalización no ha figurado como asunto prioritario en el Plan de Desarrollo. A pesar de ello, el gobierno ha promovido una acción estratégica en las relaciones internacionales, a través del posicionamiento de su modelo de desarrollo, así como a través de propuestas de cooperación. La agenda temática sigue siendo amplia, excediendo lo económico; y se intenta darle una definición orgánica, a manera de una política de internacionalización.</p>	<p>Aparte de algunas menciones retóricas, solamente existe un programa específico dentro del eje “Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público”, denominado “Bogotá humana internacional”.</p> <p>Entre los objetivos específicos se señalan: la construcción de una política pública de internacionalización; el diseño e implementación de una estrategia de inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en los temas de internacionalización de la ciudad; el desarrollo de una estrategia de liderazgo internacional en los temas principales del plan de desarrollo, con énfasis en la relaciones sur-sur y los bogotanos(as) en el exterior.</p>	<p>Institucionalmente, esta administración ha promovido el rol director y coordinador que debe cumplir la DDRI.</p> <p>También continúan interviniendo las mencionadas dependencias de la SDH, SDDE y SDP.</p> <p>Actualmente, de manera operativa la DIRNI solamente se encarga del tema de integración regional (Regiones Capital y Central) y, específicamente, de la puesta en funcionamiento del SICO (sistema de información de la cooperación internacional).</p>

Anexo 3. Aclaraciones metodológicas de la adaptación del modelo de Schiavon (2006) sobre cuantificación de la participación internacional de los GNC

En el estudio de caso sobre México, Schiavon (2006) propone una tipología de la participación en el exterior 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, que pretenden convertirse en estados. A continuación se presentan las principales características de cada nivel.

Tabla 6. Tipología de la participación internacional de gobiernos subnacionales propuesta por Schiavon (2006, 2010)

Nivel	Características
Autarquía (Nivel de participación bajo)	*Participación de manera esporádica (<i>ad hoc</i>), en temas de poca trascendencia *No existe perspectiva de mediano o largo plazo a pesar de contar con convenios firmados
Presencia Internacional (Nivel de participación medio)	*Se atribuye importancia a relaciones con el exterior como forma de contribuir al desarrollo de la entidad territorial *Predomina un enfoque económico de las relaciones y de la institucionalidad creada: promoción comercial o de inversiones *En el ámbito político la participación tiene poco impacto e importancia, cuando existe
Relaciones Internacionales (Nivel de participación Alto)	*Existencia de una estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones con el exterior; tiene cuatro características: 1. Depende del ejecutivo 2. Supera temas económicos (en el cual puede existir institucionalidad específica) e incluye temas como desarrollo sostenible, democracia, educación, etc. 3. Cuenta con estructura especializada para tratamiento de temas de interés 4. Coordina contactos con el exterior de otras secretarías y órganos de gobierno *Participación en asociaciones u organizaciones internacionales donde se discutan temas que no necesariamente tienen impacto inmediato, siendo muestra de mayor participación política *Los temas económicos no dejan ser importantes
Política Exterior (Nivel de participación muy alto)	*Acciones se encaminan a alcanzar objetivos que tienen características de “interés nacional”; *Sólo se presenta en gobiernos subnacionales separatistas, con pretensiones de convertirse en Estados.

Fuente: elaboración propia a partir de Schiavon 2006, 97-104; 2010.

Este modelo se considera un buen avance en el proceso de sistematizar el análisis de la participación de los GNC, y representa una innovación destacada internacionalmente respecto de un proceso de cuantificación de la misma. Sin embargo, no deja ser problemática la aseveración del autor de restringir el nivel de política exterior a los estados, y por tanto, a los GNC con pretensiones de ser tales. La conclusión a la que llega Schiavon sobre una política

exterior de este tipo, es que los GNC que la desarrollen tendrán una política de carácter diferente, yuxtapuesta, a la política del estado nacional (Schiavon 2006, 104)

Según las discusiones teóricas presentadas en este trabajo, algunos autores consideran que los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no dispute las prerrogativas exclusivas del estado. Ésta se entiende como un plan de acción definido para el mediano y largo plazo, con una institucionalidad específica responsable, con continuidad en sus actividades y gestiones en los diferentes escenarios internacionales en los que participa, ya sean de tipo económico, político, o de otra índole; pero que, en todo caso, supera las acciones internacionales *ad hoc*.

Por tanto, en este trabajo se considera que los gobiernos subnacionales sí pueden llegar al nivel de participación de política exterior en el modelo de Schiavon (2006). Esta postura se encuentra en sintonía con la readecuación que hace de su propio modelo el autor (Schiavon 2010). Allí se distingue entre niveles de participación internacional: bajo < medio < alto < muy alto, conservando las características del trabajo previo (Schiavon 2006) para cada nivel pese al nuevo rótulo. En esta tesis, retomaremos la terminología de Schiavon (2010) para la evaluación del caso Bogotá, aunque la descripción del modelo se circunscribe al trabajo inicial (Schiavon 2006).

Hecha esta aclaración, siguiendo con la descripción del modelo de clasificación, Schiavon propone su tipología a partir de tres componentes: Estructura gubernamental (G), Actividad económica (E) y Actividad política (P) (Schiavon 2006, 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 participación internacional “muy alta” (anteriormente denominado “política exterior”).

Dentro de Estructura gubernamental, G1 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de secretaría, subsecretaría o dirección dentro de la

dependencia encargada del sector económico. G2 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior que depende del ejecutivo de la entidad, a la manera de oficina de asuntos exteriores (Schiavon 2006, 105).

En el presente trabajo, para complementar el nivel de participación internacional “muy alto”, consideramos pertinente agregar un componente G3, que indica la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el periodo de análisis, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo distrital. Más allá de un problema de formalismo en la política exterior, consideramos que ningún GNC puede construir y desarrollar una “política exterior de estado local” si no posee un plan estructurado que constituya una hoja de ruta, que identifique prioridades y responsables, para que las acciones de gobierno superen las practicas *ad hoc*. Así, a cada uno de estos indicadores (G1-G3) se les asigna un valor igual a 0,33, para un valor total de un punto en el componente de Estructura gubernamental (G).

En el componente de Actividad económica (E), E1 engloba las actividades de 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. E2 indica la existencia de giras oficiales y/o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. E3 engloba la firma de convenios de cooperación en materia económica con el exterior (con GNC o cámaras de comercio). E4 alude a la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etcétera, y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional. Por último, E5 señala la existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica. Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con 0,20, obteniendo un valor máximo de un punto en este componente (Schiavon 2006, 105-106).

Respecto a la Actividad Política, P1 capta la realización de visitas de cortesía en el extranjero. P2 señala la existencia de actividades de atención a la población migrante en el

extranjero; y aquí añadimos que también se considera la existencia de programas locales de atención a los migrantes de la ciudad. P3 representa la firma de acuerdos de amistad (hermanamientos) y/o cooperación en temas de menor importancia. Y P4 representa la membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional²⁴. Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con un puntaje de 0,25, para un total de un punto en este componente (Schiavon 2006, 106-107).

Una aclaración sobre las modificaciones establecidas en el modelo tiene que ver con que se tomará el periodo completo de análisis en el caso de evaluar el indicador G3, la continuidad de Planes y políticas de acción exterior. Para el resto de indicadores descritos se tomará la información a partir de la última administración (2008-2011). Como lo hace Schiavon, no se discrimina el número de actividades, sino la existencia de las mismas.

²⁴ El modelo de Schiavon tiene cinco indicadores de actividad política (P1 - P5), y P4 representa la membresía en asociaciones para atender asuntos de tipo regional o fronterizo. Como aquí no estamos considerando un GNC fronterizo, no incluimos este indicador, toda vez que por definición estaríamos excluyendo el nivel de política exterior en el resultado global.

Anexo 4. Comparación del nivel de participación internacional de las principales ciudades colombianas: Bogotá, Medellín y Cali !

COMPONENTES/INDICADORES	CALI	MEDELLÍN	BOGOTÁ D.C.
Estructura Gubernamental (G)	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)		0,33	
Actividad Económica (E)	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)			
Actividad Política (P)	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

Fuente: Elaboración propia.