

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo

**Lecciones aprendidas del proceso de internacionalización del Gobierno
local de Medellín (2015 - 2022)**

Diana Alexandra Rodríguez Flores

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2023



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Diana Alexandra Rodríguez Flores, autora del trabajo intitulada “Lecciones aprendidas del proceso de internacionalización del Gobierno local de Medellín (2015 - 2022)”, 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 Magíster en Relaciones Internacionales con mención en 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.

18 de enero de 2023

Firma: _____

Resumen

Siendo los gobiernos locales el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, y a menudo teniendo la responsabilidad directa de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, como es el caso de la dotación de algunos servicios básicos, la planificación urbana, servicio de transporte, retos ambientales, convivencia social, entre otros, cuentan con diversos instrumentos, medidas, políticas y estrategias de desarrollo local, orientados a crear/fortalecer su gestión internacional, como eje de la transformación y de desarrollo de sus ciudades, por lo que la inserción internacional de las ciudades no es más que la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes, en el ámbito económico, político, social, cultural, tecnológico y turístico, gestión internacional, derivada de los niveles intermedios de gobierno.

En la irreversible necesidad de internacionalización de los gobiernos locales, la *Paradiplomacia* es el objeto de estudio de este trabajo, que pretende analizar la base teórica y conceptual sobre el accionar de los Gobiernos Locales como nuevos actores en las relaciones internacionales, los principales debates en torno al papel de las ciudades y comprender ¿Cómo ha sido estudiado el fenómeno de la Paradiplomacia desde las Relaciones Internacionales?; y, ¿Cuáles son los principales interpretaciones o encuadres teóricos sobre la Paradiplomacia en América Latina?

En el segundo capítulo se analizará un caso de estudio de la acción paradiplomática de la ciudad de Medellín – Colombia, se invita a los lectores a conocer las lecciones aprendidas del proceso de internacionalización de Medellín, algunos hallazgos y consideraciones finales.

Palabras clave: paradiplomacia, internacionalización de los gobiernos locales, cooperación internacional, desarrollo local

A mi hija Julieta, por ser el milagro y el regalo de la vida, por haberme escogido como su madre y por el Amor Infinito que nos ha unido para siempre.

A mi padre Miguel, padre de infinito amor. Por enseñarme a soñar, arriesgar y vivir.

A mi madre Rosario, madre de mucha sabiduría, incondicionalidad y apoyo. Por ser guía de fortaleza y perseverancia.

Agradecimientos

La elaboración del trabajo de titulación tiene detrás múltiples apoyos que lo hacen posible, quisiera extender un agradecimiento a quienes me acompañaron, facilitaron y sostuvieron en el camino.

A Dios, porque todo lo que soy, sé, y lo que tengo, se lo debo a él.

A la Universidad Andina Simón Bolívar UASB, por su gran labor para con el país, lugar donde aprendí de grandes y excelentes seres humanos, catedráticos, personal administrativo, amigos y compañeros.

Al Programa de Cooperación entre la Universidad Andina Simón Bolívar con la Universidad de Cantabria, por generar un espacio de reflexión abierta y multidisciplinar de las relaciones internacionales, permitiéndome contar con un amplio contexto para abordar mi interés por la Cooperación Internacional.

De manera especial quiero expresar mi gratitud al Dr. Marco Romero, por sus aportes, compromiso, calidad humana, paciencia, apoyo y acompañamiento como tutor de tesis. También tuve la suerte de contar con la orientación de excelentes profesores como Daniele Benzi, Michel Levi y Juan Fernando Terán.

Quiero agradecer al personal administrativo por su excelente y ardua labor, en especial a Sandrita Avilés por su generosidad, ánimo y apoyo en este proceso.

Finalmente, quiero agradecer a Julieta, padres, hermanos por alentarme, apoyarme y acompañarme de este proceso.

Tabla de Contenidos

Figuras	13
Introducción	15
Capítulo Primero: Marco teórico de la paradiplomacia.....	19
1. Creciente Importancia de las Ciudades en el Ámbito Internacional	19
2. Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial	23
3. Fines que persigue la Paradiplomacia	25
4. Encuadre teórico de la Paradiplomacia, desde cinco perspectivas	26
5. Discusión.....	45
6. Internacionalización de las ciudades intermedias	47
7. Procesos de descentralización y autonomía	50
8. Interés del local de Medellín, para promover y respaldar la Cooperación internacional descentralizada como herramienta para el desarrollo local.....	53
Capítulo Segundo: Participación de Medellín en el Escenario Internacional	60
1. Plan de Desarrollo (1995 – 1997): Administración de Sergio Naranjo	63
2. Plan de Desarrollo (1998 – 2000): Administración de Juan Gómez Martínez .	64
3. Plan de Desarrollo 2001 – 2003: Administración de Luis Pérez Gutiérrez	65
4. Fase de madurez, Plan de Desarrollo 2004 – 2007: Administración de Sergio Fajardo.....	66
5. Plan de Desarrollo (2008 – 2011): Administración de Alonso Salazar	68
6. Plan de Desarrollo (2012 – 2015): Administración de Aníbal Gaviria Correa .	69
7. Plan de Desarrollo (2016 – 2019): Administración de Federico Gutiérrez Zuluaga.....	70
8. Plan de Desarrollo 2020 – 2023: Administración de Daniel Quintero	76
9. Lecciones aprendidas del proceso de internacionalización del gobierno local de Medellín.....	81
Conclusiones.....	88
Lista de referencias.....	93

Figuras

Figura 1. Descentralización de competencias, 2011, Registro Oficial.....	51
Figura 2. Competencias por niveles de gobierno, Registro Oficial.....	52
Figura 3. Tipos de Cooperación Internacional para el Desarrollo y.....	56
Figura 4. Porcentaje de empleos generados por proyectos de IED,	73
Figura 5. Componente de internacionalización del plan de desarrollo 2016-2019	74
Figura 6. Monto de cooperación reportado por la ACI Medellín según línea temática, 75	
Figura 7. Flujos de inversión extranjera directa. 2021. Tomada de ACI. 35.	77
Figura 8. Alianzas para el desarrollo IED y cooperación recibida 2010-2018, tomada Alcaldía de Medellín 2020, 224.	79

Introducción

Las ciudades adquieren cada vez más protagonismo en el escenario internacional gracias a los canales que han logrado establecer con actores similares por fuera de sus fronteras, insertando sus intereses en la agenda internacional de manera efectiva. En este contexto, han surgido nuevas formas de financiamiento y cooperación, dando paso a la llamada “acción hipercolectiva” como el resultado de la diversificación de canales, actores, procesos y fuentes de cooperación internacional. (Trejos citado en Nuevos actores y nuevas diplomacias en el sistema internacional, 2015)

Siendo los gobiernos locales el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, y a menudo teniendo la responsabilidad directa de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, como es el caso de: la dotación de algunos servicios básicos, la planificación urbana, servicio de transporte, retos ambientales, convivencia social, entre otros; cuentan con diversos instrumentos, medidas, políticas y estrategias de desarrollo local, orientados a crear y fortalecer su gestión internacional, como eje de la transformación y de desarrollo de sus ciudades; por lo que, la inserción internacional de las ciudades no es más que la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes en los ámbitos económico, político, social, cultural, tecnológico y turístico, gestión internacional, derivada de los niveles intermedios de gobierno.

El proceso de internacionalización de la ciudad de Medellín es una propuesta política y de gestión novedosa, este trabajo explora el concepto y la práctica en el marco de la *paradiplomacia*; pretende analizar la base teórica y conceptual sobre el accionar de los gobiernos locales, como nuevos actores en las relaciones internacionales, los principales debates en torno al papel de las ciudades, se estudian los Planes de Desarrollo locales identificando los principales momentos y características; y comprender: ¿cómo ha sido estudiado el fenómeno de la *paradiplomacia* desde las Relaciones Internacionales?, ¿cuáles son los principales interpretaciones o encuadres teóricos sobre la Paradiplomacia en América Latina?, ¿cuáles son la lecciones aprendidas del proceso de internacionalización del Gobierno local de Medellín?; y, finalmente, presentar algunos hallazgos y consideraciones.

En este contexto, el presente trabajo se desarrolla de dos partes: en el primer capítulo se establece el marco teórico dentro del campo de las relaciones internacionales, presentando los principales debates en torno a la *paradiplomacia*, los principales debates en torno al papel de las ciudades, la importancia de su internacionalización, conocer ¿por qué las ciudades se quieren internacionalizar?, desde un criterio hipotético, algunos vectores relevantes podrían ser: aumentar los niveles de atraktividad de la inversión, promover las exportaciones y la necesidad de construir y una política de relación y cooperación internacional descentralizada, entre otros. En el segundo capítulo, se efectúa un análisis de la participación internacional de Medellín, enfocándonos en analizar la agenda local de internacionalización, plasmada en los Planes de Desarrollo, la evolución de las estrategias de internacionalización, los acuerdos de cooperación descentralizada; y, los principales programas y proyectos con mayor impacto en la política de internacionalización; lo que, permitirá identificar las lecciones aprendidas del proceso de internacionalización de Medellín.

Para analizar la acción internacional que ha llevado a cabo el Gobierno No Central (GNC) de la ciudad de Medellín, se efectúa una breve síntesis del proceso de fortalecimiento institucional para manejar su política internacional, para luego determinar la situación actual de la gestión municipal en esta área. Para ello, se estudian también las diferentes áreas de desarrollo que han tenido un apoyo importante de la cooperación internacional en la ciudad, la participación en redes y asociaciones internacionales, también se indagan las experiencias en el manejo de proyectos apoyados por la cooperación internacional. Cabe recalcar que el periodo de análisis de la presente investigación comprende el período 2016 – 2022, específicamente los Planes de Desarrollo: 2016 – 2019, Administración de Federico Gutiérrez Zuluaga; y, 2020 – 2023, Administración de Daniel Quintero.

Capítulo Primero:

Marco teórico de la paradiplomacia

Los cambios que ha propuesto el concepto de la Paradiplomacia, enfatizan en las nuevas demandas de la ciudadanía y las nuevas necesidades de los gobiernos locales, para incursionar en los circuitos de internacionalización, ampliar su visibilidad y adquirir competencias para actuar a nivel internacional (Citado en Paradiplomacia y desarrollo territorial, 2019).

1. Creciente Importancia de las Ciudades en el Ámbito Internacional

La mayoría de los paradigmas de las relaciones internacionales se basan en la premisa de que los Estados – Nación, son los actores más importantes de las relaciones internacionales, únicos en las perspectivas realistas y Neo-realistas. En el marco de las transformaciones económicas, geopolíticas y tecnológicas, el carácter central y unitario del Estado-Nación (westfaliano) en el escenario internacional ha sido cuestionado y se ha incorporado a múltiples actores como relevantes, dando un giro transcendental. En la segunda mitad del siglo XX, se agrega una nueva tendencia dominante: “La transnacionalidad, bajo la creciente globalización e interdependencia de las sociedades. El análisis del fenómeno de la globalización y de cómo ésta ha debilitado la política, lleva a repensar formas de recrear un espacio político en el nuevo orden internacional que incluya a nuevos actores, además del Estado”.¹

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Aprobada el 13 de mayo de 1969, en vigencia desde el 27 de enero de 1980), establece que los tratados se realizan entre estados, sobre la base de la concepción tradicional, según la cual el ejecutivo es el que representa al estado en su conjunto, y dirige la política exterior; la comunidad internacional está formada por estados y a ellos les corresponde el ámbito de la diplomacia. Se trata de la definición jurídica internacional que consagra el paradigma del estado nacional como el único sujeto de derecho internacional y el correspondiente modelo de actor unitario en la sociedad internacional, originado en la doctrina inglesa de las relaciones internacionales. Sin embargo, afirma Jorge A. Schiavon en los años

¹ Vanessa Marx, “Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales”, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona (Barcelona, 2008), 51.

recientes esta concepción tradicional de dominio del Ejecutivo sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales, aun cuando el Jefe de Estado conserva la facultad de conducir la política exterior, generalmente a través de su Cancillería, el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado en diferentes instancias; en especial de los gobiernos locales.

La globalización, como la creciente interconexión transfronteriza entre múltiples actores y en la más diversa cantidad de campos temáticos, ha acelerado el debilitamiento del Estado – Nación, como sujeto único en el escenario internacional. Este nuevo orden mundial determina la fragmentación del sistema internacional y a la vez la creación de espacios de interacción y el surgimiento de nuevos actores.²

Todo esto se traduce en el reconocimiento y la multiplicación de una tipología muy diversas de actores, siendo éstos: 1) Actores gubernamentales interestatales (organismos internacionales); 2) Actores no gubernamentales interestatales (empresas transnacionales); 3) Actores Gubernamentales No Centrales (gobiernos locales, regionales, municipales y ciudades); 4) Actores intraestatales no gubernamentales (ONG's), organizaciones filantrópicas, partidos políticos, corporaciones industriales etc.); y, 5) Individuos.³ Bajo este panorama las relaciones internacionales ya no son competencia exclusiva de los estados centrales, sino de una pluralidad de actores internacionales, los cuales deben ser tomados en cuenta. Este escenario globalizador obliga apartarse del esquema puramente realista por su rigidez. Después de los años setenta del siglo pasado se modificaron las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas de los espacios para la cooperación internacional; éstos fueron ocupados paulatinamente por los gobiernos subnacionales, ciudades y municipios. Dichas instancias subnacionales se convierten en actores internacionales importantes para la toma de decisiones de la agenda de cooperación internacional. La política exterior, la diplomacia, las relaciones internacionales y la cooperación dejan de ser exclusivamente planeadas y dirigidas desde el gobierno central.⁴

² *Ibíd*, 52.

³ Manuel García, "La cooperación Hispano-ecuatoriana, historia y perspectivas. Quito: Embajada de España en el Ecuador" (Quito, 2001), 24.

⁴ José Luis Ayala Cordero, "Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales", (Madrid, 2014), 2.

La creciente interdependencia y la globalización, que contribuyen a abrir espacios, son procesos que configuran el marco de referencia para situar el análisis el caso de Medellín en el plano internacional, como actor en las relaciones internacionales. Esta investigación se sitúa, en el campo de las teorías de las relaciones internacionales, que plantean que los cambios funcionales en las “ciudades” son una consecuencia del proceso de globalización junto a los efectos de las políticas neoliberales, cuyos procesos dieron espacio para el involucramiento de diferentes actores relevantes, así como consideraciones estructurales de las ciudades que llegan a funcionar como variables explicativas de los diferentes modelos o formas de inserción de lo local en lo internacional, en cada ciudad. La investigación se apoya en los autores que se presentan a continuación, que destacan la intervención de los GNC en las relaciones internacionales.

Por otro lado, el marco teórico que sustenta la presente investigación es desde la *Paradiplomacia* que surge en un contexto de *interdependencia compleja* de Robert Keohane y Joseph Nye, quienes desarrollaron conceptos importantes para entender los fenómenos mundiales, como los es la globalización y los regímenes internacionales. Por su parte el liberalismo, reconoce explícitamente al Estado como el actor central del sistema mundial, considera que las relaciones internacionales deben ser analizadas no sólo desde la seguridad, sino desde todos los temas actuales de la agenda internacional como los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente.⁵

Las relaciones internacionales han sido tradicionalmente un ámbito de acción de los estados nacionales, en los años setenta, la *interdependencia compleja* se convirtió en uno de los principales paradigmas que reconocen la presencia de nuevos actores internacionales que generan una condición generalizada de interdependencia, concebida como la dependencia mutua. Desde entonces los años setenta se modificaron las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas, así como las dinámicas de la cooperación; en todos esos ámbitos se hicieron presentes los gobiernos Subnacionales, las ciudades y los municipios.

Cabe la pregunta: ¿Qué modelo teórico de las relaciones internacionales es el más apto para explicar dichos fenómenos? Primero, habría que decir que los modelos

⁵ La teoría liberal establece que los “fundamentales actores políticos [del sistema internacional] son los miembros que representan a la sociedad civil” (Moravcsik: 6), los mismos que pueden ser grupos o individuos con diversos objetivos y persiguiendo diversos intereses.

del neorrealismo no son muy explicativos para el análisis de este caso, debido a que no responde enteramente a la situación planteada. El *Modelo de Interdependencia Compleja* recoge elementos fundamentales para explicar los fenómenos de la integración subnacional. En este contexto, es inevitable referirnos a la *Teoría de la Interdependencia Compleja* de Robert Keohane y Joseph Nye, quienes cuestionaron el modelo de actor unitario de los Estados-Nación, reconociendo que la política internacional transcurría en un mundo con complejas conexiones transnacionales, interdependencias entre estados y alta heterogeneidad. Su "paradigma de la política mundial" incluye no sólo a los estados como unidades, sino también relaciones de tipo interestatal, transgubernamentales.

Keohane y Nye (1971) ampliaron la concepción de los actores para incluir a los actores transnacionales "al incluir subunidades gubernamentales, no sólo los GNC, sino ONG, organismos supranacionales, empresas transnacionales, organizaciones de la sociedad civil en general, actores antes ignorados"⁶, siendo estos actores quienes han empujado a un proceso generalizado de descentralización, de interacción subnacional, fenómenos que han hecho que las relaciones internacionales en el mundo actual se hayan complejizado crecientemente.

Cardarello y Rodríguez, analizan cómo en todos los estados alrededor del mundo están instituyendo en sus políticas dos acciones:

- 1) La descentralización de sus estructuras: transfiriendo competencias a los gobiernos locales (sean ellos municipales, provinciales y/o regionales) y reforzando la autonomía de su capacidad de gestión; 2) la participación activa de los ciudadanos, "no sólo permitiendo que los gobiernos locales sean electos directamente, lo que democratiza y legitima su elección, sino promoviendo la participación ciudadana en diferentes actividades decisorias (Cardarello y Rodríguez 2008, 41).⁷

Por lo tanto, el análisis de la relación global-local, indica el camino para definir el papel de la ciudad en un mundo globalizado.

⁶ Robert, Keohane & Joseph Nye, "Interdependence in World Politics. In Crane, G.T. & Amawi, A., *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. New York: Oxford University Press", (1997), 122 -132.

⁷ A. Cardarello y J. Rodríguez "Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada", (2008), http://www.observ-ocd.org/temp/libreria - Anuario2_2.pdf

2. Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial

A partir de la construcción de este marco teórico, respecto a los diferentes encuadres teóricos de la Paradiplomacia, se puede concluir que la internacionalización de los gobiernos subnacionales desde el marco teórico de la Paradiplomacia han venido adquiriendo un creciente protagonismo en el escenario internacional, gracias a los canales que han logrado establecer con diversos actores público-privados, generándose una interesante metodología de relacionamiento entre actores, cuyo relacionamiento está direccionado por sus intereses (necesidades y prioridades del territorio) en la agenda internacional, de manera efectiva. En el siguiente capítulo se analizará un caso de estudio de la acción paradiplomática de la ciudad de Medellín – Colombia. En los siguientes puntos del segundo capítulo se identificarán las lecciones aprendidas del proceso de internacionalización de Medellín.

Es la acción internacional de los gobiernos locales que cuentan con una representación territorial. No hay un consenso claro del concepto de Paradiplomacia; algunos autores prefieren hablar de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, otros autores prefieren hablar de la acción internacional de los gobiernos subestatales.

Puede haber un relativo consenso en cuanto a la utilización del vocabulario de Paradiplomacia dentro de algunos países de América Latina, con algunas excepciones importantes; es un concepto que todavía se encuentra en construcción. La Paradiplomacia ayuda a las múltiples áreas de la gestión municipal, por ello es importante que se articulen acciones de Paradiplomacia que contribuyan a las distintas áreas de gestión de los gobiernos locales. La Paradiplomacia permite traer inversiones, ayuda a identificar buenas prácticas en otras administraciones, como prestar determinados servicios públicos con calidad, así como diseñar proyectos de Paradiplomacia en las múltiples áreas de la gestión municipal.

Hay un marcado consenso en la academia sobre el hecho de que los gobiernos locales han desplegado actividades o acciones de carácter internacional desde tiempos inmemorables, en el campo disciplinar específico de las Relaciones Internacionales, el accionar internacional de los gobiernos locales empieza a despertar interés a nivel investigativo alrededor de los inicios de la década de los 80, junto con el paradigma que se conoce como interdependencia compleja de Robert Keohane, quien ha desarrollado conceptos importantes para entender los fenómenos mundiales después de los años

noventa, como lo es la globalización y la gobernanza. Por su parte el liberalismo, reconoce explícitamente al estado como el actor central del sistema mundial. Considera que “las relaciones internacionales deben ser analizadas desde los temas de actualidad como los derechos humanos, democracia y medio ambiente”.⁸

Las relaciones internacionales ha sido tradicionalmente un ámbito de acción de los estados nacionales; en los años 70, la interdependencia compleja se convirtió en uno de los paradigmas clásicos que reconocen la presencia de nuevos actores internacionales marcados por la interdependencia, que significa dependencia mutua. Este paradigma replanteó el carácter estado céntrico del sistema internacional y permitió la apertura y la aparición de nuevos actores de distinta naturaleza y tipología, entre ellos los gobiernos no centrales o estatales y gobiernos locales dependiendo del autor referenciado.

La comunidad académica de las Relaciones Internacionales no tiene un término que sea aceptado por unanimidad para referirse al accionar internacional de los gobiernos locales; no obstante, es el término más comúnmente empleado y aceptado hoy en día, pero también han surgido otros conceptos, que han sido empleados por distintos autores en función de sus; enfoques; entre ellos podemos nombrar a los de diplomacia constitutiva, diplomacia multinivel, diplomacia federativa, diplomacia subestatal, gestión exterior, accionar internacional subestatal, entre otros.

La primera vez que aparece el concepto de Paradiplomacia es en un artículo académico, de 1984, del autor canadiense Ivo Duchacek, quien definió por primera vez a la Paradiplomacia como aquellas entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales. Posteriormente una definición más completa fue aportada por el profesor Noé Cornago Prieto, quien definió a la Paradiplomacia como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes ad hoc con entidades de carácter público - privado extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales.

⁸ La teoría liberal establece que los “fundamentales actores políticos [del sistema internacional] son los miembros que representan a la sociedad civil” (Moravcsik: 6), los mismos que pueden ser grupos o individuales con el único objetivo de perseguir sus intereses.

3. Fines que persigue la Paradiplomacia

Los gobiernos locales tienen diversas motivaciones para emprender acciones fuera de las fronteras de los estados que integran; esas motivaciones pueden ser culturales, económicas, sociales, o territoriales. Generalmente los gobiernos locales salen al escenario internacional para perseguir objetivos vinculados con su desarrollo interno; en ese sentido, las acciones que desarrollan en los campos mencionados, o en las áreas económicas, educativas, culturales, comerciales, son consideradas acciones de Paradiplomacia, complementarias o subsidiarias de aquellas que emprende el estado nacional.

Está en debate la legitimidad y la pertinencia del activismo de los gobiernos locales en las Relaciones Internacionales, otro desafío tiene que ver con las asimetrías extraterritoriales, las asimetrías propias que genera la cooperación internacional, que no llega a todos los gobiernos locales, sino básicamente a los que presentan adecuadamente sus propuestas, o que tienen una sólida trayectoria en la Cooperación Internacional y en las actividades paradiplomática.

Hay una tendencia a concentrar los recursos en aquellas zonas que han demostrado capacidad de proponer y gestionar proyectos de cooperación internacional exitosos y acumulan una trayectoria de buenas prácticas y de probada capacidad para trabajar en Paradiplomacia; una buena trayectoria contribuye a la concentración de recursos y al surgimiento de asimetrías.

La proliferación de la presencia de gobiernos locales en las Relaciones Internacionales no asegura que sus proyectos estén apropiadamente elaborados, una alineación con las estrategias de desarrollo del país; no asegura tampoco, que sean concordantes con los procesos territoriales, es decir no evita necesariamente la fragmentación de la ayuda o la fragmentación de la población. En estos procesos es importante resaltar el dialogo entre los distintos niveles; es necesario que exista un buen diálogo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, pero ¿Que alternativas tenemos ante la ausencia de esa alineación de intereses que parece ser necesaria en la Paradiplomacia?

La primera cuestión es vincular los proyectos a procesos reales de territorio y entender que los proyectos de Paradiplomacia son una variable confuncional o un factor que influencia externamente independiente de los procesos que se desarrollan en

territorio; es decir es acorde con las dinámicas reales de cada territorio; abunda la generación de proyectos que tienen nulo impacto y baja sustentabilidad.

Así como no existe un consenso sobre la paradiplomacia, tampoco ha sido fácil la distinción entre acción internacional subnacional y acción internacional subestatal. En América Latina estamos más habituados a utilizar el concepto de Unidades Subnacionales o los Gobiernos Subnacionales, en aquellos países (principalmente federales), pero también dentro de la misma región se cuenta con Estados plurinacionales como lo son hoy en día países como Ecuador, Bolivia, Perú; en donde hay autores que se sienten más cómodos con la denominación subestatal, simplemente de gobiernos no centrales o gobierno locales. Algunas autoras han señalado que: “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ por lo que su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008, 36), se busca de esta forma reconocer un papel internacional a las:

Instancias gubernamentales territoriales (...) de un país, diferentes del Estado central. Si bien el término entidades subnacionales es utilizado por gran parte de la literatura, particularmente latinoamericana, por razones de claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos de entidades subestatales: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales (Romero, 2004, 21).

4. Encuadre teórico de la Paradiplomacia, desde cinco perspectivas

En América Latina existe una comunidad Epistémica que estudia la Paradiplomacia; la literatura permite identificar cinco perspectivas teóricas para el análisis de la paradiplomacia: 1) actor internacional; 2) política exterior; 3) desarrollo territorial; 4) integración regional; y 5) gobernanza.

Desde la perspectiva de actor internacional

Se vincula a los estudios en Relaciones Internacionales que se centra en definir ¿Qué es un actor internacional? Se vincula con los estudios que surgen en las Relaciones Internacionales para definir una categoría de actor internacional. con el surgimiento de las *perspectivas transnacionalistas* en los años sesenta comenzó un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales, de diversificación de sus canales de relacionamiento y del surgimiento de un orden económico internacional

entendido desde la lógica de una interdependencia compleja de carácter global. Robert Keohane y Joseph Nye padres del transnacionalismo y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones, a través de las fronteras, desde esta perspectiva el modelo que mejor explica las relaciones y dinámicas de la sociedad internacional es el de la política multinacional, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados nuevos actores internacionales.

La teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye, reconoce la presencia de nuevos actores internacionales y considera que la política internacional transcurre cada vez más en un mundo caracterizado por rasgos de interdependencia y alta heterogeneidad, reflejado en patrones de relaciones formales e informales de “tipo interestatal, transgubernamentales y transnacional, cada una de ellas involucrando actores de distinta naturaleza e implicando dinámicas particulares en múltiples direcciones”.⁹ Consideran que las teorías realistas no reflejan las dinámicas actuales de las relaciones internacionales en donde lo local y lo global tienen mayor relación.

Así, los gobiernos subnacionales se convierten en actores internacionales importantes para la toma de decisiones en la agenda de cooperación internacional, retando el paradigma estatocéntrico del sistema wesfaliano. La política exterior, la diplomacia, las relaciones internacionales y la cooperación dejan de ser exclusivamente planeadas y dirigidas desde el gobierno central.

Robert Keohane y Joseph Nye considerados idearios del transnacionalismo, corriente que empieza a analizar los nuevos actores internacionales y que también habla de múltiples canales internacionales, a partir del surgimiento de empresas transnacionales, nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales, criticaron el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia, la importancia de los actores no estatales y la existencia de una sociedad civil internacional. Desde esta perspectiva, el modelo que mejor explica las relaciones y las dinámicas de la sociedad internacional es la política multinacional, que comprende los procesos en los cuales las burocracias reparten valores en los marcos de toma de decisiones a través de las fronteras nacionales.

⁹ Mariana Luna Pont, “Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales”, (Granada, 2010), 52.

Hay una ampliación de la categoría de actor internacional, a partir de criterios funcionales, más que criterios vinculados a los aspectos más jurídicos formales; se habla de la legitimidad funcional de los gobiernos subnacionales cuando trabajan en relaciones internacionales propone que estos actores internacionales constituyan una agenda de investigación y que se los empiece a estudiar de una manera sistemática.

Para Renaud Dehaussé, esta relación entre gobierno central y subnacional, puede presentar dos formas: una simétrica, en la que cada una de las partes integrantes tiene afinidades históricas que no permiten el choque entre los diferentes niveles de gobierno, donde, “compartiendo los mismos modelos culturales y divididos por clivajes sociales y políticos semejantes: cada entidad será una clase de reducción de equilibrios realizados en el marco del estado”.¹⁰ Dando como resultado una sola voz en el escenario mundial a través de objetivos unificados en la política exterior, sin conflictos internos. Esta diferencia parte de varios elementos como:

1) bases históricas territoriales distintas, 2) diferente idioma, cultura e identidad étnica, y 3) necesidades económicas, culturales y políticas distintas a otras entidades federadas. Ante esta situación, los gobiernos subnacionales utilizan toda la infraestructura legislativa, administrativa y financiera que les confiere su lugar dentro de la federación para desarrollar sus objetivos.¹¹ (Ayala, 259)

Ayala, afirma que si bien el marco constitucional justifica jurídicamente la actividad del gobierno subnacional, el ambiente internacional cambia su estatus interno y lo convierte en actor internacional que busca respuesta a sus necesidades locales, como parte de un estado soberano: La actividad internacional de los gobiernos Subnacionales se convierte así en un complemento de la política exterior manifiesta en la ejecución de la *Paradiplomacia*, como se le denomina desde entonces, la cual surge a finales de los años ochenta: “Con fines analíticos —de una manera aparentemente inocente y fundamentalmente empírica— dentro del campo de análisis político de los estados federales y de la renovada teoría del federalismo”.¹²

10 R. Dehaussé, "Federalisme, asymetrie et interdependence: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'etatfederal", *Etudes Internationales*, XX, (1998), 2.

11 Ayala, “Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales”, 259.

12 I. Aguirre, "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition", (1999), 204.

Evidentemente se han incrementado los cambios estructurales en la diplomacia tradicional al consolidarse el gobierno subnacional como nuevo actor de las relaciones internacionales; por ello los estados se ven en la necesidad de efectuar cambios en sus marcos constitucionales para posibilitar una efectiva actividad internacional de sus gobiernos subnacionales, en armonía con los cambios producto de la interdependencia creciente, asociada a la globalización y los rápidos cambios tecnológicos registrados en el mundo.

Esta corriente incluye en el análisis de los actores internacionales, en este caso, a los gobiernos locales en las Relaciones Internacionales. La tesis de Keteriana García Segura, describe cuáles son los atributos que hacen de un gobierno local un actor internacional; destaca tres cuestiones: a) el grado de autonomía, b) la capacidad para mover recursos, influencias, alcanzar objetivos en la red internacional; y, c) la continuidad e importancia de las funciones que desarrollan. Este es un gran problema que tienen los gobiernos locales, que se ven afectados por cambios políticos, por una dependencia del liderazgo local, la falta de un modelo de gestión de las relaciones internacionales como políticas de estado, más allá de los cambios de gobierno, de manera que continúen las líneas de una planificación de la Paradiplomacia y de la actividad internacional. En esta corriente surge la primera definición de Paradiplomacia propuesta por Ivo Duchacek, quien entendió el concepto de Paradiplomacia a partir de las “entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek 1990, 15); pone énfasis en el prefijo para- porque entendía que esta capacidad de los gobiernos locales es “paralela”, es decir, “complementaria” a la diplomacia. (Duchacek 1990, 25). Como una alternativa para resolver estas diferencias de interpretación, Zeraoui, (2016) propone utilizar los términos diplomacia y paradiplomacia para acciones llevadas a cabo por entes gubernamentales y la utilización del término “acción internacional” para los actores no gubernamentales.

Sin embargo, es importante aclarar que la *Paradiplomacia* es un concepto que aún está en discusión, no existe un concepto aceptado por todos, por lo cual hay que tener cuidado al hablar de Paradiplomacia.

Desde la Perspectiva de la política exterior y procesos de toma de decisiones

Según la perspectiva de la Política Exterior, el Gobierno Central es el que defiende el interés nacional, definido por el régimen político; en base a ello se construye la política exterior de un país; esos estudios incorporan las variables domésticas como factores que inciden en la política exterior; no se incluye explícitamente la dimensión subnacional; esto puede provocar cierta fragmentación de lo que se entiende por política exterior. Desde las corrientes tradicionales de las relaciones internacionales, la política exterior constituye una prerrogativa de los gobiernos centrales, quienes expresan el interés nacional, en dicha lógica, no cabe lugar para la estimación de los intereses particulares de gobiernos subnacionales y actores sociales, los cuales no son considerados como un factor interviniente en la formulación de la política exterior. En la literatura relevante la acción internacional de los gobiernos no centrales (parte estructural de la política doméstica) podía ser un complemento e, incluso, un instrumento de la política exterior diseñado por los Estados.

En este contexto se comenzó a analizar también la relación entre política exterior y federalismo, y entre este último y la integración regional. La interpretación del federalismo que proponen Duchacek (1970, 1986) y Michelmann y Soldatos (1990) implica apartarse de las interpretaciones clásicas en las que las unidades territoriales al interior de un Estado renunciaban a su capacidad de actuar en política exterior, en pos de un Gobierno central que ejercía dicha representación bajo una competencia exclusiva. Estos autores resaltan una relativa fragmentación o segmentación de la política exterior en la que participan los distintos poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en sus múltiples niveles, y un grupo creciente de actores no estatales, que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización y la generación de diferentes grupos de presión que afectan su diseño y ejecución.

André Lecours (2002) introduce al análisis las condicionantes que determinan el involucramiento de unidades subestatales en la política exterior de los Estados: 1) el marco institucional formal; 2) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subestatales y el Gobierno central a partir del grado de cooperación o conflicto; 3) la representatividad de los gobiernos no centrales en las instituciones federales tanto formal cuanto informal; y, 4) el vínculo entre la agenda del Gobierno central y los intereses de las unidades subestatales. De alguna manera se empieza a entender la política exterior de una manera no tan monolítica, no tan homogénea como

se la había entendido a lo largo de los estudios.¹³ Para algunos autores y académicos, el problema principal era poder explicar cómo los gobiernos subnacionales participaban también en el escenario internacional, tomando decisiones, estableciendo acuerdos y convenios, así como representaciones en el extranjero, ello significaba la fragmentación de la política exterior. El hecho de aceptar que los gobiernos subnacionales pueden participar en el escenario internacional por parte del gobierno central, que entiende las modificaciones del contexto de relacionamiento internacional y decide la transferencia de competencias; y que puede darse también en sentido inverso a partir de la demanda de uno o un grupo de gobiernos locales que persiguen obtener la competencia sobre determinados temas como, por ejemplo, sucede con los gobiernos locales de frontera que han solicitado la competencia sobre temas específicos que forman parte de su agenda de cooperación transfronteriza, situación que no vulnera la soberanía.

Finalmente, la separación entre la alta política que corresponde al estado soberano y la baja política, conducida por el gobierno subnacional, está determinada por la adopción de roles internacionales para consolidar la cooperación descentralizada, que tiene su origen en variables ya identificadas en un proceso histórico de análisis académico y teórico sobre el comportamiento exterior de los gobiernos subnacionales, como el territorio, la política exterior, la regionalización, la diplomacia, la globalización, la interdependencia y las redes que operan en forma conjunta, para entender esta tendencia.

El Estado-Nación seguirá siendo por mucho tiempo el actor principal de las relaciones internacionales; sin embargo, el monopolio que ejercía en la conducción de las relaciones internacionales y las redes de cooperación ha estado acompañado por nuevos actores subnacionales que tienen un papel decisivo en los procesos de la globalización. Los gobiernos subnacionales han adquirido capacidad política, jurídica, económica y comercial, para establecer relaciones internacionales con otros actores, en torno al interés por la cooperación con otros actores.

Todo indica que en el escenario mundial estamos presenciando la consolidación de nuevos actores internacionales, que han traspasado las fronteras nacionales para crear zonas estratégicas y ser más competitivos ante los desafíos que plantea la globalización; y la necesidad de dar respuesta a sus intereses económicos.

¹³ Francisco Enríquez, Bermeo; Paradiplomacia y desarrollo territorial, Serie Territorios en Debate |Nº 9, página 15.

Sin duda que en los países de la región existen distintos niveles de desconcentración y delegación del poder; en su mayoría los gobiernos centrales han sentido su presencia ante los Gobiernos Subnacionales, a través de unidades que implementan proyectos, los cuales son ejecutados con recursos del gobierno central; la rendición de cuentas se da desde el gobierno central. En el mejor de los casos se han asignado nuevas competencias y atribuciones, muchas veces sin los recursos indispensables para darles la capacidad fiscal, administrativa y de recurso humanos.

Existen diversos estudios de la política exterior apoyados en modelos burocráticos organizacionales, que surgen desde el sector privado, que se aplican a la política exterior, que presenta la fragmentación y la complejidad de la política exterior; en el libro clásico “La esencia de la decisión” de Graham Allison (1971), se proponen tres modelos distintos para entender la política exterior. La aplicación de tales modelos a los procesos de la política exterior abre la puerta para nuevas interpretaciones; en esta perspectiva se empieza a entender que los Gobiernos Subnacionales pueden generar mucho *lobby*, tráfico de influencias, para incidir en las formas con las cuáles desde el centro político, se define la política exterior. Por ejemplo: no es igual el *lobby* que hacen los gobiernos subnacionales de frontera, por la especificidad de sus problemáticas e intereses, en particular frente a los flujos transfronterizos, que el que pueda hacer un gobierno subnacional no fronterizo.

Hay un juego de influencias y de balances de poder relativo a nivel interinstitucional, entre los intereses de gobierno subnacional y los del estado central; así empiezan los gobiernos subnacionales a ser considerados como un actor importante para la definición de una política exterior que implica también la defensa de intereses subnacionales.

La definición de Paradiplomacia sigue siendo muy *ad hoc* en los distintos autores de América Latina; las definiciones más citadas de paradiplomacia por la comunidad de investigadores en América Latina, es la de Noe Cornago, quien define *paradiplomacia* como:

La implicación de los Gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago, 2001, 66).

El papel de los gobiernos “no centrales” como gobiernos intermedios como en el caso del Ecuador son los Gobiernos Autónomos Provinciales. Esta línea de reflexión ha

abierto el camino a nuevas preguntas, por ejemplo; ¿Que pone en perspectiva la política exterior vista desde la Paradiplomacia?

- La Paradiplomacia no busca representar a amplios intereses
- Hay dificultades para defender a un interés común, ya que intenta reunir a muchos actores independientes en torno a una agenda temática, fuertemente condicionada institucionalmente por estructuras, competencias, formas de operar internacionalmente, lo que va a poner de relieve una heterogeneidad de experiencias de la Paradiplomacia.
- La actividad paradiplomática primero surge, después se intenta ordenarla, teorizarla, generar legislación, normativa y esto es el camino histórico que ha tenido la Paradiplomacia, primero surge como fenómenos y luego desde el Estado tomar algunas decisiones de como intentar ordenarla, está orientada a la baja política con una fuerte dependencia de los liderazgos locales
- Suele tener una baja institucionalización, socializando los beneficios de la Paradiplomacia, esto funciona como un mecanismo de legitimización de porque desarrolla una u otra actividad paradiplomática.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial

La perspectiva vinculada con el Desarrollo Territorial, está influenciada por la dimensión geográfica

Con la internacionalización del capital se fracturó la urbanización industrial que había caracterizado al sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este proceso de internacionalización y posterior transnacionalización del capital impactó geográficamente, modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales, a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad (Oddone y Álvarez, 2018, s/n).

El análisis de este proceso de internacionalización provocó la convergencia de diferentes disciplinas como: (i) la economía política internacional (EPI), (ii) la nueva geografía económica, (iii) la economía del desarrollo y los estudios urbanos. A partir del fin de la guerra fría, provocó transformaciones del sistema internacional, como el papel dinamizador la economía política internacional (EPI), que buscan maximizar su utilidad,

beneficios o satisfacción en un contexto construido a partir de constreñimientos e incentivos producto de la globalización. De acuerdo con Diana Tussie (2015):

Hoy los procesos de regionalización y globalización pueden permitir que la EPI comience una discusión con las teorías de las relaciones internacionales y se convierta en un campo creciente de investigación académica. Tal proceso será el resultado de la acumulación de conocimiento junto con los siguientes postulados: 1) La globalización es un proceso en disputa con surgimiento de nuevos actores y múltiples hegemonías que forcejean por proyectar sus intereses; 2) Así como el Estado ve erosionada su soberanía desde fuera por las dinámicas globales, desde dentro surge una realidad subnacional, multiétnica y multicultural con proyección internacional de la que también debemos dar cuenta; y, 3) Los actores han visto radicalmente modificadas las condiciones de su actuación. El análisis de actores aparece al menos en dos niveles: interno, por un lado, pero, por otro, estrechamente ligado a la globalización y la regionalización. Así, en tanto y en cuanto la política no es sólo la política pública, debemos reivindicar una amplia constelación de actores, como son las grandes empresas y su captura del Estado y la sociedad civil crecientemente articulada en redes internacionales con gran incidencia (Tussie, 2015, pp. 170-171).

Durante la post Segunda Guerra Mundial y particularmente a partir del final de los sesenta y principios de los setenta, una variedad de actores subnacionales al interior de los Estados (unidades federadas, regiones, comunidades urbanas, ciudades), reaccionaron a los cambios sistémicos acaecidos en el nivel nacional-estatal y a la emergencia de una creciente interdependencia global que directamente los envolvía internacionalmente.

La reestructuración del capitalismo entraña a la vez un proceso de afirmación territorial al interior del Estado y la creación de redes de empresas y territorios, fuerza la emergencia de poderes territoriales, la transnacionalización de las actividades económicas y la reestructuración de las unidades subnacionales en términos productivos y de políticas para ser competitivas (Castro y Ugalde, 2004, 25).

A partir de la redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y el nuevo diseño territorial que se procesa como respuesta (que algunos entienden como glocalización), se observan dinámicas de desterritorialización y reterritorialización. En línea con esta interpretación, Castells (1998) entiende que:

La ciudad global no es lugar, sino un proceso. Un proceso mediante el cual los centros de producción y consumo de servicios avanzados y sus sociedades locales auxiliares se conectan en una red global en virtud de los flujos de información, mientras que a la vez restan importancia a las conexiones con sus entornos territoriales (Castells, 1998, p. 4419).

Se ha fortalecido una tendencia por proponer lo local y lo urbano como objeto de estudio; hay una reinterpretación de lo rural, que no está muy clara, puesto que si bien pone énfasis en la prestación de bienes y servicios y en las cadenas de valor, hay temas de agenda de la investigación que se puede juntar con Paradiplomacia: los estudios urbanos, el uso del suelo a nivel global, los sistemas de gobernanza urbana y algunos derivados, que se vinculan con la nueva geografía económica, con el desarrollo, con los sistemas territoriales de innovación, etc. Esta perspectiva intenta analizar como interactúan estas tres fuerzas: territorio, estado y el mercado internacional.

“La región de América Latina y el Caribe ha adquirido una fisonomía fundamentalmente urbana, rasgo que se ha venido acentuando y generalizando con el curso del tiempo. El alto porcentaje de población que vive en localidades urbanas, las ciudades siguen atrayendo población y actividades económicas”.¹⁴ Existe una tendencia creciente hacia una dinamización de las ciudades intermedias, el mejoramiento del bienestar de la población, y de su capacidad productiva de las economías y del funcionamiento general de las sociedades de la región, como un imperativo que permite la realización de sus ciudadanos. La mayoría de los gobiernos considera necesario el fortalecimiento de las ciudades intermedias.

Bermeo, señala que la reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales, emergen de la interface local/global. El concepto de glocalización tiene la ventaja de prestar atención a la concepción del lugar y a las diferencias socioculturales y antropológicas y, si bien quienes construyeron el concepto no hicieron expresa mención a la paradiplomacia, ésta ha pasado a ser considerada no como un elemento disruptivo y a contratiempo de tendencias globalizadoras, sino como un componente de las mismas. La glocalización se habría plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios de su jurisdicción (Robertson y White, 2004).

Méndez, señala que las ciudades de dimensión y rango intermedio en estos últimos años han tenido un protagonismo, tanto en la investigación como en las estrategias de ordenación y desarrollo territorial, concebidas como centro de servicios, evitando de esta manera la concentración en grandes ciudades y áreas metropolitanas,

¹⁴ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana”, 56

mediante su promoción. La creación de polos de desarrollo, supuestamente capaces de generar externalidades positivas, tuvo a esas ciudades como principales destinatarias de iniciativa estatales como ayudas fiscales, implantación de empresas públicas o promoción del suelo (Méndez 2006, 382).

Como resultado de los debates locales, ha tomado cuerpo la denominada “perspectiva endógena” (vinculada a la economía del desarrollo) que persigue cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo territorial y desde donde también puede ser observada la paradiplomacia. La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial, con énfasis en los procesos de tipo bottom up (desde abajo hacia arriba). El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de los gobiernos no centrales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles, a partir de una planificación estratégica territorial y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas (Farah, Granato y Oddone, 2010).

Desde el desarrollo territorial y la economía política internacional, las autoridades subestatales actúan crecientemente como agentes emprendedores, que buscan el mejoramiento de las ventajas locales, las capacidades productivas y la generación de cadenas de valor en sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos de la economía global. Tal como sostiene Gallardo (2007).

Desde esta perspectiva, la *paradiplomacia* sería fundamental para atraer inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados para las exportaciones locales. También tendría derivados importantes en materia de transferencia de tecnología y para la atracción del turismo como resultado de la radicación de inversiones y la creación de comercio. Las herramientas utilizadas para lograr estos objetivos básicamente son dos: En el primer caso, políticas de ordenamiento territorial, a través de crear una imagen-región y generar una percepción positiva y atractiva de la región; En el segundo caso es usual que las regiones, diseñen instrumentos de promoción económica orientados a subsidiar actividades empresariales de su interés –o que presionen al respectivo gobierno central para que lo haga–, **(i)** con la finalidad de que empresas transnacionales se instalen en su territorio; **(ii)** con el objetivo de buscar nuevos nichos de mercados en el exterior o, **(iii)** para fortalecer la capacidad exportadora de las empresas locales, sobre todo aquellas medianas y pequeñas (Gallardo, 2007, pp. 46-47).

Siguiendo a Brenner, el proceso de rescaling no implica una erosión o reducción del papel del Estado, sino más bien la definición por el Estado de una forma nueva “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (2004, p. 24).

Desde la perspectiva de la integración regional.

El debate más reciente en las relaciones internacionales tiene relación con la teoría de la integración regional; bajo este cuadro discursivo fenomenológico, comienzan a desarrollarse en la teoría de las relaciones internacionales disputas de carácter conceptual bajo diferentes enfoques dicotómicos entre “neorrealistas y postliberales”.¹⁵ En este periodo surge la guerra preventiva, por lo tanto, se hace necesario realizar acuerdos regionales y supranacionales, lo que implica el surgimiento de interdependencias complejas entre los estados. Es un enfoque válido para conceptualizar la realidad internacional caracterizada por la existencia de múltiples problemas en la política mundial, nuevos actores.

En este contexto, la teoría debe incorporar los sucesivos cambios en el sistema y reflejar las tendencias que se van imponiendo, es así que una de las consideraciones teóricas de los GNC en el escenario internacional fue la de Chadwick Alger (1977, 14), quien reflexiona motivado por la posibilidad de cambio del sistema y orienta sus investigaciones desde el nivel local; estudia las ciudades como unidades de análisis de la política mundial, el impacto de las ciudades en la política global, que supone que los impactos de la *globalización* de la economía, así como una capacidad de adecuarse al sistema, son motivos para el accionar los gobiernos no centrales a nivel internacional.

Una vez reconocido el involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, teóricamente la investigación se apoya en los enfoques funcionalistas del transnacionalismo. Como sintetiza Cornago (1999) quien ha propuesto el concepto de *Paradiplomacia* para tratar el accionar e involucramiento de GNC en las relaciones internacionales, a través del relacionamiento con entidades extranjeras, ya sea públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus “competencias

15 Salomon, M., “Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional”, (1993), 127-141.

constitucionales”.¹⁶ Cabe puntualizar que la *Paradiplomacia* es una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas.

El concepto de *marca territorial* o *marca-región*, elemento vinculado con la paradiplomacia turística, cultural o comercial. Afirmando que para lograr una paradiplomacia exitosa, los GNC deben consolidar su imagen internacional, es decir, deben generar una *marca territorial* que les permita promover su producción local; de esta manera el concepto de *región* está íntimamente vinculado al de paradiplomacia. En su obra Kuznetsov (2015) dedica su segundo capítulo a definir el término de *región*, por su relevancia en el debate internacional.

De acuerdo a lo mencionado por Gallardo, el interés económico sigue siendo la principal razón por la cual los gobiernos subnacionales tienen un papel activo en el escenario internacional:

*Es posible encontrar tres grupos de razones que de manera directa inciden en la actividad que despliegan las regiones para desarrollar una creciente y cada vez más amplia actividad exterior: (I) económicas, (II) culturales y (II) políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, cabría precisar que la motivación económica, parece estar presente en la actividad exterior de todas las regiones y por lo tanto representa un denominador común a todas ellas;*¹⁷ [Énfasis añadido]

Por su parte Keohane afirma que, como resultado de la interdependencia globalizada, los gobiernos subnacionales se convierten en actores políticos y económicos más complejos, se establecen relaciones muy estrechas entre lo interno y lo externo, así como la creación de redes donde: “el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las instituciones y normas internacionales por otra, pueden promover la cooperación internacional, así como la prosperidad económica”.¹⁸

La *Paradiplomacia* surge en un contexto de interdependencia compleja, ya que era justamente este enfoque permitía o reconocía la existencia de actores de diversa

16 N. Cornago, “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 2000), 66.

17 A. Gallardo Pérez, citado en José Luis Ayala Cordero, “Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales”. *Revista del Colegio de San Luis Nueva Época*, (2010): 260.

18 Robert O. Keohane, citado en José Luis Ayala Cordero, “Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales”. *Revista del Colegio de San Luis Nueva Época*, (2010).

naturaleza dentro del sistema internacional. Esos actores podrían ser: empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, individuos, entre otros. El estado de situación y las perspectivas de la *Paradiplomacia* en las Relaciones Internacionales contemporáneas, hace que el proceso de *Paradiplomacia* sea una opción clara tanto para los gobiernos locales como para los gobiernos subnacionales. Es importante tener en cuenta que para muchos de los gobiernos locales la primera vía de internacionalización y la primera actividad para diplomática, está ligada a los procesos de regionalización. En este contexto, la *Paradiplomacia* se convierte en un instrumento de promoción, que facilita una mayor concurrencia regional y la consolidación de la cooperación regional; así los gobiernos subnacionales establecen alianzas con otras entidades cercanas geográficamente, a través de organizaciones regionales que les permiten enfrentar con mayores opciones los retos de la globalización.

Los objetivos regionales de los gobiernos subnacionales están definidos por las necesidades de empleo, mejores niveles de vida, crecimiento, proyección de las empresas hacia el exterior, instituciones de gobierno locales que den una efectiva respuesta a la población, así como la búsqueda de mercados transfronterizos.

Ayala, asegura que, a partir de estos procesos, surge la diplomacia de multiniveles, que se mueve dentro de escenarios de conflicto o de negociación entre los diversos niveles de gobierno. Stephane Paquin, resalta que una de las características para abordar el estudio de los gobiernos subnacionales es reconocer esta relación: “así es importante repensar las relaciones centro-periferia sobre las cuestiones de relaciones internacionales a fin de favorecer la cooperación y la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno”.¹⁹

La perspectiva vinculada a la Integración Regional aborda la dinámica de los gobiernos subnacionales, sobre todo al poner de relieve que dicho proceso sintetiza múltiples fuerzas. Existen dos perspectivas de integración y múltiples niveles de integración, es así que el concepto de gobernanza ayuda a entender los cambios en la forma en que se construyen las políticas, sugiere un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, “caracterizada por un mayor grado de

¹⁹ Paquin, S. “Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation”, (Frankfurt, 2004), p. 28.

cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales orientados a las soluciones colectivas de problemas”.²⁰

Dentro de este nuevo estilo, se pueden encontrar las iniciativas que los gobiernos locales han llevado a cabo para su inserción en el sistema internacional, este es el caso de la de la cooperación descentralizada. El marco conceptual de la cooperación descentralizada parte de la idea que el desarrollo local y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la gobernanza en regiones, provincias y municipios, es una tarea que compromete a todos, al estado, a los mercados, a los gobiernos locales, a sus instituciones, a los empresarios locales, a los sindicatos, las asociaciones empresariales y la sociedad civil.

De acuerdo a lo mencionado por Gallardo, el interés económico sigue siendo la principal razón por la cual los gobiernos subnacionales tienen un papel activo en el escenario internacional. Como lo menciona Abel Gallardo: “Es posible encontrar tres grupos de razones que de manera directa inciden en la actividad que despliegan las regiones para desarrollar una creciente y cada vez más amplia actividad exterior: (i) económicas, (ii) culturales y (iii) políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, cabría precisar que la motivación económica y comercial (aumento de exportaciones, mejora de la productividad y competitividad, la generación de ruedas de negocio y misiones comerciales, parece estar presente en la actividad exterior de todas las regiones y por lo tanto representa un denominador común a todas ellas”.²¹

Keohane afirma que, de acuerdo al incremento de la interdependencia globalizada, los gobiernos subnacionales se convierten en actores políticos y económicos más complejos y por ende existe una relación tan estrecha entre lo interno y externo al momento de crear redes donde: “el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las instituciones y normas internacionales por otra, pueden promover la cooperación internacional, así como la prosperidad económica”.²²

En este contexto, la *Paradiplomacia* se convierte en un instrumento de promoción para la concurrencia regional y la consolidación de la cooperación regional,

²⁰ Luna, “Perspectivas teórico-conceptuales”, 57.

²¹ José Luis Ayala Cordero, “Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales”, *Revista del Colegio de San Luis Nueva Época*, (2010), 260.

²² Robert O. Keohane, “La obra de Robert O. Keohane y la disciplina de las relaciones internacionales”, citado en José Luis Ayala Cordero, “Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales”, *Revista del Colegio de San Luis Nueva Época*, (2010).

y así los gobiernos subnacionales establecen alianzas con otras entidades cercanas geográficamente a través de organizaciones regionales que les permiten enfrentar con éxito los retos de la globalización.

Los objetivos regionales de los gobiernos subnacionales están definidos por las necesidades de empleo, mejores niveles de vida, crecimiento, proyección de empresas hacia el exterior, instituciones de gobierno locales que den efectiva respuesta a la población, así como la búsqueda de mercados transfronterizos. Ayala, asegura que a partir de esta posición surge la diplomacia de multiniveles, que se mueve dentro de escenarios de conflicto o de negociación entre los niveles de gobierno. Stephane Paquin, resalta que una de las características para abordar el estudio de los Gobiernos Subnacionales se da en función de reconocer esta relación: “así es importante repensar las relaciones centro-periferia sobre las cuestiones de relaciones internacionales a fin de favorecer la cooperación y la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno”.²³

De otra parte, respecto a su relación con organismos internacionales, cabe señalar que los gobiernos subnacionales han generado redes a nivel regional como por ejemplo las Merco ciudades, que agrupa a las localidades de los países miembros de la organización supranacional Mercado Común del Sur (Mercosur) y en Europa las Euro ciudades. El interés de constituir estas redes más allá de la cooperación, es el de construir espacios que les den mayor relevancia a sus propuestas en el ámbito internacional. “Las redes internacionales de ciudades han sido un instrumento de promoción para la inserción internacional de los gobiernos locales, para el incremento de la cooperación internacional descentralizada, así como un medio para amplificar la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales”.²⁴ El impacto que tuvo el grupo de Mercociudades en América Latina como experiencia de integración regional, como una red de gobiernos locales que quiere defender sus intereses frente a las decisiones que se toman desde los Estados Nacionales, que muchas veces los atañen directamente, son decisiones comerciales o de política industrial y que podría generar movimientos importantes en la economía nacional.

²³ S. Paquin, “Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation, Frankfurt”, (2004), 28.

²⁴ Sinoel Batista, Kjeld Jakobsen y Ana C. Evangelista, “La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada”, (Barcelona 2008), 59.

Desde la perspectiva de la gobernanza translocal

El enfoque de *gobernanza* permite concebir el panorama en el que los estados y sus niveles de gobierno son considerados como insuficientes para dirigir a la sociedad y en el que los sectores sociales, económicos y cívicos entran en escena con un protagonismo reconocido.²⁵ Generándose un cambio en los papeles y funciones, la caracterización de la *gobernanza* permite sintetizar esta transformación (Vázquez, 2006, 246). La gobernanza y su interdependencia en el sistema internacional según lo explica Marx pueden ser demostrados por Rhodes de la siguiente forma:

La erosión de la autoridad de los Estados en el escenario internacional por múltiples vías (para abajo, para arriba, a favor de nuevos actores y de nuevos procesos de transnacionalización) y emergencia de nuevas redes de intercambio multinivel donde intervienen tanto nuevos organismos supranacionales como entidades Subnacionales.²⁶

El concepto de *gobernanza* ayuda a entender los cambios en la forma en que se construyen las políticas, sugiere un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, “caracterizada por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales orientados a las soluciones colectivas de problemas”.²⁷ Y dentro de este nuevo estilo se pueden encontrar las iniciativas que los gobiernos locales han llevado a cabo para su inserción en el sistema internacional, este es el caso de la cooperación descentralizada. El marco conceptual de la cooperación descentralizada parte de la idea que el desarrollo local y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la gobernanza en regiones, provincias y municipios, es una tarea que compromete a todos: al estado, a los mercados, a los gobiernos locales, a sus instituciones, a los empresarios locales, a los sindicatos, las asociaciones empresariales, y la sociedad civil.

Si bien, los procesos de descentralización en América Latina se han venido intensificando desde los años ochenta, la mayoría de los países no ha logrado un traspaso total, formal y legal de poderes políticos, fiscales y administrativos del gobierno central a unidades de gobierno subnacional. El estudio de los diversos factores que desencadenaron la internacionalización de las ciudades, ha crecido durante la

25 A. Vázquez Barquero, “Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo”, Revista Eure, Vol. XXXII, N° 95, (Santiago de Chile 2006), 246.

26 V. Marx, “Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales”, (2008), 58.

27 Luna, “Perspectivas teórico-conceptuales”, 57.

primera década del siglo XXI; por lo que, no es un proceso nuevo en la Historia de las Relaciones Internacionales, y si, en el redimensionamiento actual. En las dos últimas décadas se han producido reformas democráticas considerables a lo largo y ancho de América Latina, bajo ese contexto uno de los cambios más profundos que ha venido evolucionando es la gobernabilidad subnacional. Lo que ha ocurrido es un desplazamiento real, a los gobiernos subnacionales de poder político, administrativo y fiscal; en algunos casos no existe una oferta real de voluntad política y visión estratégica de arriba hacia abajo, para delegar poder y capacidades, ni una demanda real por parte de los gobiernos subnacionales para implementar estrategias para asumir mayor autonomía y autogobierno.

En América Latina, los procesos de gobernabilidad subnacional, y descentralización ocurre en un contexto en el cual que aun limita la potenciación de los gobiernos subnacionales, se evidencian tensiones entre lo nacional y lo subnacional, las lógicas que se superponen; en virtud de ello dista de ser un proceso consolidado. Si bien se ha producido avances e iniciativas en la gobernabilidad que no han mantenido continuidad, debido a la inexistencia de una visión integral que permita operativizar y articular los instrumentos y esfuerzos.

No cabe duda que los procesos de gobernabilidad y descentralización; y, la participación de estos nuevos actores en este nuevo espacio, tienen el poder de influir y transformar las dinámicas entre Estado y Sociedad.

La Gobernanza translocal, vinculada a la Gobernanza Global, es una derivación de los estudios que surgen de la Integración Regional, en este contexto, la teoría debe ser accesible a los sucesivos cambios del sistema y reflejar las tendencias que se van imponiendo, así una de las consideraciones de los GNC en el escenario internacional fue la de Chadwick Alger (1977, 14), quien reflexiona motivado por la posibilidad de cambio del sistema y orienta sus investigaciones desde el nivel local, estudia las ciudades como unidades de análisis de la política mundial, el impacto de las ciudades en la política global, quien supone que los impactos de la globalización de la economía, así como una capacidad de adecuarse al sistema son motivos para el accionar de los gobiernos no centrales a nivel internacional.

Una vez reconocido el involucramiento de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, teóricamente la investigación se sitúa desde los enfoques funcionalistas del transnacionalismo. Como sintetiza Cornago (1999) quien ha

propuesto el concepto de Paradiplomacia para “tratar el accionar e involucramiento de gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través de relacionamiento con entidades extranjeras, ya sea públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.²⁸ Cabe puntualizar que la Paradiplomacia es una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas.

Desde un enfoque funcionalista, conlleva la definición de una nueva territorialidad, quizás desde un enfoque los territorios tienen unos límites claros, pero económicamente, culturalmente, socialmente los límites son otros y no coinciden con los límites administrativos y eso es fundamental a tener en cuenta.

Hay una nueva línea de trabajo que se desarrolla con la nueva territorialidad, desarrollada principalmente en Europa, que es el camino del diseño de políticas locales que han cambiado, existe experiencias locales que se trasladan a los gobiernos centrales y que luego del gobierno central son replicadas y llevadas a los gobiernos locales, cuando se habla de buenas prácticas se habla de ese recorrido que va de lo local a lo central, para luego ser redistribuido a lo local y este es uno de los espacios de actuación, de difusión de generación de teoría.

Nueva forma de gobernar los gobiernos tiene que aprender de gestión asociada, de trabajo en red, diálogo público – privado, de múltiples niveles de relacionamiento.

El enfoque de gobernanza permite concebir el panorama en el que los estados y sus niveles de gobierno son considerados como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores sociales, económicos y cívicos entran en escena con un protagonismo reconocido. Generándose un cambio en los papeles y funciones, la caracterización de gobernanza permite sintetizar esta transformación. La gobernanza y su interdependencia en el sistema internacional según lo explica Marx pueden ser demostrados por Rhodes de la siguiente forma:

El concepto de gobernanza ayuda a entender los cambios en la forma en que se construyen las políticas, sugiere un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, “caracterizada por un mayor grado de cooperación e

²⁸ N. Cornago, “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 2000), 66.

interacción entre el estado y los actores no estatales orientados a las soluciones colectivas de problemas”. Y dentro de este nuevo estilo se pueden encontrar las iniciativas que los gobiernos locales han llevado a cabo para su inserción en el sistema internacional, este es el caso de la de la cooperación descentralizada.

5. Discusión

Dentro de los estudios de la Paradiplomacia, hay dos líneas que reflexionan sobre este tema. Una primera línea sostiene que las acciones de Paradiplomacia pueden ser llevadas a cabo por cualquier actor que no sea el estado nacional; es decir, esta línea va a incluir el accionar internacional de las universidades, empresas, ONGs, etc.; como acciones para diplomáticas. Mientras que otra línea, va a opinar lo contrario, que los únicos actores con capacidad para llevar a cabo acciones para diplomáticas son los gobiernos locales o gobiernos nos centrales, es decir, aquellos gobiernos distintos del estado nacional, que pueden ser provincias, regiones, departamentos, municipios. En este sentido si hay cierto acuerdo con preservar el término Paradiplomacia para las acciones que llevan a cabo los gobiernos locales.

Otro proceso importante son la Relaciones Internacionales como los procesos de Reterritorialización de la economía. Básicamente desde la crisis del 2008 lo que se ha visto es un fortalecimiento de los factores productivos ligados al territorio, regreso a la política industrial absolutamente distinta al modelo sustitutivo de importaciones, más ligado al fortalecimiento de las cadenas de valor y esto fortalece mucho el papel que tiene la geografía económica y la construcción que tiene algunas ciudades o de algunos gobiernos subnacionales en temas importantes de comercio internacional y de logística internacional.

Una fragmentación temática, la Agenda de Cooperación Descentralizada, básicamente se caracteriza por una fragmentación temática y también es importante que tomemos en cuenta que hay temas en la Cooperación Internacional que están de moda, es importante que los gobiernos locales se alineen con esos temas que están de moda, por ejemplo, la adaptación y mitigación al cambio medioambiental, el tema del agua en donde se ha visto la cooperación transfronteriza.

Lo que ayudado mucho en la acción internacional de los gobiernos locales ha sido la participación ciudadana, en el sentido de entender a los ciudadanos como un productor y consumidor de sus decisiones en un espacio territorial delimitado.

La relación Paradiplomacia – Gobernanza, nos permite un esquema, una forma distinta de analizar los problemas sociales. Es la manera en que una sociedad construye problemas colectivos y da respuesta. La internacionalización es una manera de dar respuesta a estos problemas colectivos.

La relocalización del poder, está vinculada a la línea de análisis a nivel europeo o de análisis de la Paradiplomacia o acción internacional en el ámbito de la integración regional, es decir, como un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles.

Múltiples actores que interactúan en negociaciones y en la toma de decisiones, se introduce el concepto de aumento de capacidades de otros actores y que lo podemos vincular a cómo aumentar las capacidades de los gobiernos locales, esto me genera algunas discusiones.

Dentro del encuadre de la perspectiva de la Integración Regional, surge la interrogante respecto a: ¿Las acciones de los actores subnacionales en el campo de la política de integración en los diferentes estados son incluyentes o complementarios entre sí?, por qué se comete un error al analizar a las Unidades Subnacionales, considerando un grado de homogeneidad, cuando tienen intereses inverosímiles, contrapuestos que no se puede ver materializado en su relación con el proceso de integración regional.

La paradiplomacia, ha logrado que se modifique el entendimiento de la acción internacional de los gobiernos locales, lo que puede constituirse en un eje transversal de la política internacional. Esto ayuda a las múltiples áreas del quehacer municipal y al diseño de proyectos de cooperación descentralizada. Los gobiernos locales enfrentan un gran desafío que es el fortalecimiento de las capacidades. Hay que aprender y saber hacer de la cooperación internacional.

A pesar de los avances metodológicos, probablemente no comprendemos la política internacional contemporánea como debiéramos; debido a que el desarrollo teórico de esta disciplina va actualmente por detrás de la cambiante realidad de la práctica diaria de los asuntos internacionales (Puchala y Fagan, 1974, p. 247). En este sentido, la paradiplomacia continúa transitando por un proceso de aceptación conceptual y práctica (Zeraoui, 2013). La actividad paradiplomática reconoce rasgos característicos –no necesariamente generalizables a todas las experiencias– que permiten encuadrar y diferenciarla como un tipo específico actividad política (Luna Pont, 2010). Al mismo

tiempo, se trata de un ejemplo de gestión pública local que se encamina sobre la esfera internacional y que puede apoyar de manera transversal a diferentes componentes de la agenda temática local, nacional e internacional.

Es importante diferenciar entre lo que es creación de capacidades y arraigo de capacidades, donde, crear capacidades internas con gobiernos locales, fortalece los recursos humanos internos, pero los cambios de gobierno a nivel local, afectan mucho la Paradiplomacia, por ello, es necesario trabajar no solo en la creación de capacidades sino en el arraigo de capacidades, generar una cultura que permanezca más allá de los gobiernos de turno, quizá es uno de los desafíos principales de las áreas de política paradiplomática de los gobiernos locales.

6. Internacionalización de las ciudades intermedias

El marco en el que se desarrolla el presente estudio se centra en ciudades medianas a fin de aportar desde la experiencia de ciudades de menor tamaño como es el caso de Medellín. En virtud de ello como guía conceptual de estudio, se ha tomado la publicación del Instituto Global McKinsey (MGI), titulada “Creación global - Ciudades competitivas: la clave al crecimiento latinoamericano (2011)”, cuya investigación examina el papel que juegan las ciudades en la economía latinoamericana, otorgando algunos datos interesantes; entre ellos está América Latina como la región más urbanizada que cualquier otra región del mundo, debido a que el 80% de su población es relativamente joven. MGI ha estudiado tres grandes grupos de ciudades en América latina. El análisis cubre las 198 ciudades de la región, categorizándolas en: a) Mega-ciudades: consideradas aquellas ciudades con poblaciones de 10 millones o más, identificando cuatro: Buenos Aires, Ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo. b) Grandes ciudades: se define a ciudades con poblaciones de 200.000 a 10 millones c) Ciudades medianas: definidas como las que tienen poblaciones de 200.000 a 10 millones, se consideran otros factores económicos adicionales. Adicionalmente, el análisis abarca un *ranking*, basado en un conjunto de indicadores, siendo: a) diez mejores ciudades: este grupo se compone de las diez mayores áreas urbanas basadas en su PIB en 2007, b) Se define un Top 50, este grupo se compone de las 50 ciudades más grandes por PIB en 2007, y finalmente c) Un Top de 40 ciudades adicionales ubicándose entre ellas las ciudades de Medellín en Colombia. Los resultados de este *ranking* se basan en una herramienta patentada de evaluación comparativa diseñada para comparar el rendimiento de las ciudades en métricas detalladas y accionables,

denominada “Rendimiento Urbano Index (UPI)”, considerando que esta herramienta ofrece una oportunidad para otros a seguir su ejemplo y habilitar el crecimiento y la competitividad de las ciudades medianas.

El estudio señala que la región necesita actualizar sus ciudades más grandes y ayudar a las ciudades medianas a crecer y sugieren que los líderes políticos y empresariales de América Latina deben actuar de manera decisiva en dos frentes: a) Mejorar el rendimiento de las ciudades de la región y convertir su perfil demográfico en ventaja, y, b) Necesitan reformar y actualizar las ciudades más grandes de la región y un grupo más amplio de ciudades medianas de alto rendimiento para emerger.

El análisis concluye señalando que, junto a las ciudades más grandes de América Latina, una amplia base de ciudades medianas de alto crecimiento ha surgido. Hoy en día, 188 ciudades de peso medio representan casi un tercio del PIB de la región y es probable que generen casi el 40% del crecimiento del PIB de la región. Se enfatiza que las ciudades de peso medio pueden proporcionar un ambiente eficiente atractivo para las empresas, el contar con trabajadores cualificados aumentarán significativamente su crecimiento. Citando ejemplos prometedores de ciudades medianas en América Latina que introducen políticas innovadoras, siendo las ciudades: Panamá, Viña del Mar en Chile, Curitiba y Florianópolis en Brasil, Toluca y Mérida en México y, Medellín en Colombia.

Varios estudios demuestran que existe una mayor dinámica en términos demográficos en las ciudades intermedias, las cifras tienden a confirmar que en los últimos años las ciudades intermedias han sido las localidades más dinámicas dentro de los sistemas urbanos de los países de la región. “La región de América Latina y el Caribe ha adquirido una fisonomía fundamentalmente urbana, rasgo que se ha venido acentuando y generalizando con el curso del tiempo. El alto porcentaje de población que vive en localidades urbanas, las ciudades siguen atrayendo población y actividades económicas”.²⁹

Existe una tendencia creciente y clara de las ciudades intermedias. El mejoramiento del bienestar de la población, de la capacidad productiva de las economías y del funcionamiento general de las sociedades de la región, son un

²⁹ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana”, 56.

imperativo que permite a la realización de sus ciudadanos. Es claro que la mayoría de los gobiernos considera necesario el fortalecimiento de las ciudades intermedias.

Los actores nacionales y subnacionales, públicos y privados, están llamados a desempeñar un papel importante, dadas sus responsabilidades directas en la asignación territorial de recursos. A su vez, los actores locales tendrán a su cargo la tarea de promover este desarrollo, sobre todo en el marco de procesos de descentralización que transfieren recursos, funciones y prerrogativas desde los niveles centrales a los locales.

Las ciudades intermedias son áreas urbanas con una población entre 100.000 y 1 millón de habitantes. Representan el “4% del total de municipios y el 29% del total de población”.³⁰ El promover el desarrollo de regiones periféricas y áreas rurales exige un esfuerzo de todos los actores, así como en materia de aprendizaje, considerando que las ciudades intermedias son importantes catalizadores de este proceso de desarrollo territorial. El protagonismo que ha cobrado las denominadas ciudades intermedias en la búsqueda de un territorio policéntrico a diferentes escalas, es importante que las ciudades intermedias sepan avanzar por el camino de la innovación.

Una ciudad innovadora se define por la presencia de todo un conjunto de actores locales que trabajan de forma efectiva para el desarrollo del lugar mediante la aplicación de diferentes estrategias. Están las instituciones generadoras y/o difusoras de conocimiento, además de las empresas, están también los ciudadanos, distintas organizaciones, que pueden también contribuir al impulso de la innovación social y está, finalmente, el gobierno a través de los diferentes niveles de actuación del estado y el protagonismo del gobierno local, cuando es capaz de complementar sus funciones administrativas y regulatorias con actividades destinadas al impulso de la innovación y la mejora conjunta de la competitividad y la calidad de vida.

Es así que, una estrategia de desarrollo territorial orientada a la promoción de ciudades intermedias, que sea capaz de integrar las políticas de promoción económica y las de ordenamiento territorial, así como una mejor coordinación en sentido vertical, entre los diferentes niveles de gobierno y de carácter horizontal entre ciudades que cuentan con capacidades y recursos limitados, en busca de proyectos compartidos.

³⁰ Citado en C. Mascareño, “Municipalización de los servicios sociales en América Latina, Centro Latinoamericano de Desarrollo”, (Venezuela 1996)

7. Procesos de descentralización y autonomía

Para algunos, la descentralización es, en teoría, una reforma institucional y un proceso de cambio imprescindible para modernizar y democratizar, para reformar el estado, reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales; en consecuencia, para reducir la pobreza. Por tanto, la descentralización es un factor que genera la competitividad y, a su vez, trae el desarrollo para las regiones y/o localidades. Para muchos, la única forma de descentralizar es transferir más funciones y recursos a los gobiernos locales o regionales; sin embargo, descentralizar es también, transferir responsabilidades al sector privado o a organizaciones sociales. Por ello, hablar de descentralización, es encontrarnos con varias acepciones que con el transcurso del tiempo han ido evolucionando. Para Rondinelli (1989), descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”; al mismo tiempo “la descentralización implica una distribución entre los diferentes niveles gubernamentales, así como una repartición de las responsabilidades de generación de ingresos del sector público” (Instituto del Banco Mundial 2001).

Un punto importante en las Relaciones Internacionales contemporáneas es el debate entre *descentralización* y *recentralización*, claramente la descentralización en los Estados de América Latina, ha fortalecido la actividad *paradiplomática* de los gobiernos subnacionales, al mismo tiempo tenemos que algunos Estados de la Región están tendiendo a procesos de *descentralización*, en los cuales parte de las competencias que han ganado los gobiernos locales. Es importante tener en cuenta que la *descentralización* que emprendieron los gobiernos subnacionales durante la década de los 90, sino como un proceso político de transferencia de competencias; como una oferta vertical descendente de competencias, pero también, cómo una demanda trascendente de la sociedad civil local para abordar determinados temas que consideran capaces de gestionar y trabajar.

El proceso de descentralización que se inició en Colombia a comienzos de los ochenta, tuvo como propósito general aumentar la legitimidad del Estado mediante la modernización de las estructuras políticas, administrativas y fiscales.

El Boletín Informativo sobre el proceso de descentralización en el Ecuador (CNC, 2016), tiene como objetivo implementar en el país espacios de representación política que permitan a los pueblos sentirse autogobernados y, al mismo tiempo, que

tengan acceso a la participación; es decir, promover un estado más cercano a la comunidad, para resolver los problemas y, al mismo tiempo, generar más oportunidades para el desarrollo. Al hablar de descentralización en nuestro país, es necesario remitirse a la Constitución de Montecristi, adoptada en el año 2008, la cual marca el cambio estructural, que sienta las bases para el desarrollo de un Estado descentralizado, ordenado, equitativo, garantista de derechos y descentralizado. A fin de que las decisiones se tomen en los territorios, entre el gobierno central y los GAD provinciales, cantonales y parroquiales rurales; y se dé paso a un sistema horizontal donde las decisiones se debaten entre todos los niveles de gobierno.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), desarrolla un modelo que se rige por principios de obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiariedad, corresponsabilidad y unidad, además que tiene por objeto generar mayor equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

Figura 1. Descentralización de competencias, 2011, Registro Oficial.

COMPETENCIA	NIVEL DE GOBIERNO	REGISTRO OFICIAL
Planificar, construir, operar y mantener sistema de riego y drenaje	Provincial	R.O. 509, agosto 09 de 2011
Gestionar la cooperación internacional	Todos los niveles de gobierno	R.O. 565, octubre 27 de 2011
Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y terrestre y seguridad vial	Municipal	R.O. 712, mayo 29 de 2012
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural	Municipal	R.O. 514, junio 03 de 2015

Las ciudades tienen un gran impacto en el desarrollo económico y social de las naciones; son plataformas donde las personas viven y trabajan, donde las empresas desarrollan su actividad y marco en el cual se prestan numerosos servicios. El siglo XXI ha sido llamada por algunos autores como el siglo de las ciudades. Según algunas previsiones, para el año 2050, prácticamente el 70% de la población mundial será urbana y muchas de las ciudades contarán con más de 10 millones de habitantes. Sin duda, esta evolución plantea un cambio muy importante en lo que se refiere al despliegue y la gestión de las infraestructuras de todo tipo, en el ámbito de las ciudades; este hecho será considerado por las políticas públicas que se desarrollen en el ámbito local en los próximos años. Existen estados que han modificado su instrumental jurídico

interno, con la finalidad de reconocer las acciones propias de los sujetos de derecho internacional, como, por ejemplo, la capacidad para celebrar tratados o acuerdos internacionales (Gallardo Pérez 2007, 41).

Por otro lado, los procesos de democratización política y descentralización del estado, revalorizan el papel de los gobiernos locales y de las ciudades, en el contexto de la descentralización de las funciones del estado. Se entiende por autonomía la ampliación del margen de maniobra y la capacidad para realizar una toma de decisiones independiente, lo que implica mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos, de esta forma, autonomía y descentralización otorgan una mayor participación en la definición de los asuntos locales a los responsables políticos y a la sociedad local. En este contexto, los gobiernos locales y en especial los municipios, han asumido nuevos roles respecto a la promoción del progreso local: el empleo, la salud, el turismo, la cultura y la educación; que antes estaban a cargo del poder central.

Por ejemplo, en Ecuador, se han desconcentrado las competencias por niveles de gobierno, cómo se puede observar en la Tabla 2.

Figura 2. Competencias por niveles de gobierno, Registro Oficial.

COMPETENCIA	NIVEL DE GOBIERNO	REGISTRO OFICIAL
Dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, esteros y embalses	Provincial	R.O. 709, mayo 23 de 2011
Forestación y reforestación con fines de protección y conservación y sus beneficios alternos	Provincial y parroquial rural	R.O. 727, junio 19 de 2012
Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras	Municipal	R.O. 411, enero 8 de 2015
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Municipal	R.O. 413, enero 10 de 2015
Gestión Ambiental	Todos los niveles de gobierno	R.O. 415, enero 10 de 2015
Fomentar las actividades productivas regionales, provinciales. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Regional, provincial y GAD Parroquial en coordinación con provincial	R.O. 413, enero 10 de 2015
Fomentar las actividades productivas regionales, provinciales. Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias	Regional, provincial y GAD Parroquial en coordinación con provincial	R.O. 413, enero 10 de 2015

COMPETENCIA	NIVEL DE GOBIERNO	REGISTRO OFICIAL
	R.O. 413, enero 10 de 2015	
Planificar, construir y mantener el sistema vial regional, la vialidad urbana; y planificar y mantener en coordinación con los gobiernos provinciales la vialidad parroquial rural	Todos los niveles de gobierno	R.O. 413, enero 10 de 2015
Regular las facultades y atribuciones de los GAD respecto al desarrollo de actividades turísticas	Todos los niveles de gobierno	R.O. 718, marzo 23 de 2016

La descentralización y la democratización son dos procesos que se encuentran en marcha en la mayoría de los países, lo que implica la emergencia de nuevos agentes descentralizados en los países en desarrollo, representativos de la sociedad civil, lo que supone la aparición de una nueva fuerza capaz de realizar propuestas para el desarrollo y con capacidad de acción para ejecutarlas.

8. Interés del local de Medellín, para promover y respaldar la Cooperación internacional descentralizada como herramienta para el desarrollo local

La cooperación internacional es un elemento que ha definido las relaciones internacionales, desde el marco teórico de la *interdependencia*, a partir de los años setenta, en el que “se puede decir que cuando las acciones de cooperación involucran a entes subnacionales —municipios, provincias, gobernaciones, comunidades autónomas, etcétera— u organizaciones de la sociedad civil —fundaciones, ONG, etcétera—, nos encontramos frente a prácticas de cooperación descentralizada”³¹.

De esta forma, la cooperación en sus dos escenarios, bajo el realismo o la interdependencia, definen objetivos de ayuda entre actores internacionales, con el fin de obtener mejores condiciones de vida para la población, mejorando la educación, el comercio, el intercambio de tecnología, cultura, derechos humanos, desarrollo sustentable, gobierno, energía o integración económica, entre los aspectos más importantes.

31 Hourcade, O. I., “Concepto y alcance de la cooperación descentralizada”, (2011), <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1>

Para Hourcade, la cooperación opera en dos niveles en los que tanto el estado soberano, como el gobierno subnacional, se han visto impactados por los procesos de la globalización; esto se explica por la modificación de las relaciones entre los actores políticos. Los cambios internacionales resaltan: “la flexibilidad de la agenda global y consecuente inclusión de nuevos temas y problemáticas, la apertura del escenario internacional a nuevos actores de diversa naturaleza y finalmente el avance de los procesos de descentralización al interior de los Estados que posibilitaron el fenómeno de la Paradiplomacia, piedra angular de la cooperación descentralizada”³²

Ayala, afirma que la cooperación descentralizada ha tenido un papel histórico que cobra importancia en la “IV Convención de Lomé, firmada en 1989 con los países de ACP (Asia, Pacífico y el Caribe)”³³. Esto se evidencia sobre todo por la transferencia de los problemas de la agenda mundial a los gobiernos subnacionales y la reformulación de los sistemas federales en el mundo. Si bien, la Convención de Lomé se presenta en un marco realista, por considerar a los estados como elementos primarios del cambio mundial y de la cooperación, también es influida por la *interdependencia compleja* al contemplar por primera vez el papel de los gobiernos subnacionales en la cooperación descentralizada y en la definición de un Nuevo Orden Mundial.

Cooperación descentralizada: Artículo 251 bis. 1. Con el objeto de reforzar y diversificar las bases del desarrollo a largo plazo de los Estados ACP y para alentar a todos los agentes de los Estados ACP y de la Comunidad que estén en condiciones de contribuir al desarrollo autónomo de los Estados ACP a plantear y llevar a cabo iniciativas, la cooperación ACP-CE apoyará, dentro de los límites establecidos por los Estados ACP interesados, esas operaciones de desarrollo en el marco de la cooperación descentralizada, especialmente cuando combinen los esfuerzos y recursos de organismos de los Estados ACP y de sus homólogos en la Comunidad; ³⁴ [Énfasis añadido]

Los estados, para ser más competitivos en el contexto internacional, compartirán responsabilidades con los actores no centrales en la búsqueda de soluciones reales a

³² *Ibíd.*, 61.

³³ Convención de Lomé, acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP vigente entre 1975-1995, firmado en Lomé, Togo. Establece un sistema de cooperación económica y ayuda entre la UE y las excolonias del Reino Unido (Mancomunidad), Francia y Bélgica, no sólo de África, sino también del Caribe y Oceanía. Permite la exportación libre de aranceles de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la UE. Versiones de la Convención: Lomé I (1975-1979), 45 países firmantes; Lomé II (1979-1985), 57 países firmantes; Lomé III (1985-1990), 66 países firmantes; Lomé IV (1990-1995), 68 países firmantes. Lomé IV fue revisada (1995-2000), 71 países firmantes.

³⁴ Ayala, “Independencia compleja”, 22. Énfasis añadido

problemas políticos, comerciales o culturales. La cooperación descentralizada está enfocada en poner en un mismo plano lo local con lo internacional: “los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales”³⁵.

Ayllón ARC, señala que etimológicamente “cooperar” significa actuar conjuntamente con otros para conseguir un mismo fin. La cooperación implica coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes para los que no poseemos respuesta o capacidad individual. *Idealmente supone también reciprocidad, deseos de dar y recibir, esfuerzo colectivo, creación de oportunidades para todos, distribución equitativa de costes y beneficios;*³⁶ énfasis añadido. Para los estados:

*Cooperar es una necesidad pragmática y moral de nuestro tiempo. Es una necesidad pragmática porque la dinámica espontánea de las relaciones económicas dominantes tiende a crear un mundo insostenible, en el que los pobres están llamados a serlo más y en mayor número y en el que la suerte de los más favorecidos también está amenazada. Es una necesidad moral porque en una fase en la que la intercomunicación ha unificado la dimensión colectiva de la humanidad, dar la espalda a las condiciones vitales de una gran parte de los ciudadanos del mundo terminaría por minar los propios fundamentos de la convivencia en los entornos más próximos, con la consecuencia de que, a largo plazo, los pretendidos espacios fortaleza – que tratan de aislarse del entorno global, funcionando a modo de compartimentos estancos – se verían faltos de base objetiva para sobrevivir y reproducirse en las placenteras condiciones que desean conservar;*³⁷ [Énfasis añadido]

La Cooperación en la actualidad se refiere a toda actividad realizada de forma coordinada por dos o más estados, organismos gubernamentales, organismos no gubernamentales, organizaciones internacionales, gobiernos provinciales, municipios y fundaciones, entre otros (Martin 2008, 180). A inicios de los años 90, se comienza a plantear la necesidad de una cooperación diferente a la tradicional, es decir una descentralizada, en la que los actores principales sean los gobiernos locales. Un enfoque que intenta cambiar el paradigma tradicional mediante la noción de “intereses mutuos y beneficios recíprocos” (Martin 2010, 184) y que enfatiza la necesidad de una cooperación de tipo horizontal.

³⁵ *Ibíd*, 260.

³⁶ B. Ayllón, “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”

³⁷ *Ibíd*. (énfasis añadido)

El Estado-Nación, seguirá siendo por mucho tiempo el actor principal de las relaciones internacionales; sin embargo, el monopolio que ejercía en la conducción de las relaciones internacionales y las redes de cooperación, se ha visto acompañado por nuevos actores subnacionales que tienen un papel decisivo en los procesos de la globalización. Los gobiernos subnacionales han adquirido capacidad política, jurídica, económica y comercial, para establecer relaciones internacionales con otros actores, en las que el elemento constante es el interés por la cooperación con otros actores. Todo indica que, en el escenario mundial estamos presenciando la consolidación de nuevos actores internacionales, que han traspasado las fronteras nacionales para crear zonas estratégicas y ser más competitivos ante los desafíos que plantea la globalización y dar respuesta a sus intereses económicos.

Las grandes tendencias impulsan la descentralización que conduce a una redistribución de atribuciones y toma de decisiones en distintos niveles del gobierno” (Pérez 2000, 166), por esta razón las ciudades pueden convertirse en líderes del cambio, a través de la intervención directa de la cooperación internacional, que apareció como una herramienta legítima para el desarrollo local constituyendo un instrumento útil de apoyo para que las ciudades enfrenten conjuntamente temas de interés común” (Pérez 2000, 167)

Martín, afirma que la cooperación descentralizada se convierte en el nexo entre las comunidades locales en países de vías de desarrollo y los países industrializados, en *“la modalidad de cooperación que ofrece mayores posibilidades a las ciudades y poderes locales”* (Martin 2000, 183) por medio de acuerdos de cooperación bilateral o multilateral, en este contexto la cooperación internacional descentralizada puede ser considerada como un instrumento para el desarrollo. Martín, señala que existen varias modalidades de cooperación, que suele complementarse entre sí y de hecho se combinan en la práctica. A continuación, un breve cuadro explicativo.

Figura 3. **Tipos de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Agentes que participan, 2010, por Martín.**

Tipos	Agentes de cooperación
Gubernamental	Las condiciones son fijadas en cuanto al contenido, financiamiento, la operación y la evaluación por organismos oficiales (internacionales, nacionales, regiones o locales).
No gubernamental	Es la promovida, coordinada y evaluada por ONGs, cuyos fondos pueden provenir de fuentes públicas y/o privada.
Bilateral	Las acciones son ejercidas de manera directa por un gobierno hacia otro gobierno y organización que las recibe.

Tipos	Agentes de cooperación
Multilateral	Implica la relación entre Estados mediante los organismos internacionales, con participación de varios actores que promueven y financian y otros que reciben para realizar acciones que ellos gestionan.
Triangular	Usualmente hacia un país en vías de desarrollo por parte de un país también en vías de desarrollo que actúa junto al apoyo técnico y financiero principalmente de un país desarrollado.
Norte – Sur	Entre países desarrollados y en vías de desarrollo.
Sur – Sur	Entre países en vías de desarrollo para enfrentar situaciones de interés común.
Directa	Las acciones son promovidas por instituciones oficiales, sean estas internacionales, nacionales o locales
Indirecta	Las acciones son promovidas por instituciones oficiales, pero ejecutadas por ONGs, fundaciones u otras organizaciones.
Centralizada	Implementación de las acciones por poderes públicos, desde las agencias nacionales de cooperación
Descentralizada	Realizada por instancias de gestión distintas al gobierno central, donde tanto el donante como el beneficiario son, por ejemplo, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, ONGs, fundaciones.

El marco conceptual de la cooperación descentralizada parte de la idea que el desarrollo local y el fortalecimiento de la capacidad institucional de la gobernanza en regiones, provincias y municipios, es una tarea que compromete a todos, al estado, a los mercados, a los gobiernos locales, a sus instituciones, a los empresarios locales, a los sindicatos, las asociaciones empresariales, y la sociedad civil. La cooperación descentralizada ha surgido a lo largo de los años 90 como reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había concebido hasta entonces la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La aparición de la cooperación descentralizada es la respuesta a las nuevas realidades de las sociedades.

La propuesta de la cooperación descentralizada pretende que las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas descentralizadas, las asociaciones de profesionales, las empresas, los sindicatos, las universidades y, en general, todas las fuerzas vivas de la sociedad participen en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo.³⁸

³⁸ Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>

Capítulo Segundo: Participación de Medellín en el Escenario Internacional

Las sociedades son el reflejo directo del comportamiento de una sociedad, en ellas palpitan los sueños y las ambiciones del conjunto de almas que las habita. Medellín, ha superado muchos retos como ciudad en resiliencia, ha tenido la capacidad de transformar sus realidades y pasar la página, con una ciudadanía resiliente, trabajadora, y pujante. (Citado en DE FRENTE: Internacionalización de Medellín Concejo de Medellín 2021)

En el nuevo escenario de las últimas décadas, a partir de la influencia que el proceso de globalización ha tenido en las políticas públicas de los gobiernos locales, se ha podido establecer que las ciudades tienen un gran impacto en el desarrollo económico y social de las naciones; son plataformas en que las personas viven y trabajan, donde las empresas desarrollan su actividad y marco en el cual se prestan numerosos servicios.

El proceso de modernización ha provocado el surgimiento de un nuevo paradigma en el que cambian las funciones del Estado; varias ciudades han asumido competencias que antes eran ejercidas de manera centralizada por los gobiernos nacionales, lo que ha provocado también la identificación, inclusión y participación de nuevos actores, que paulatinamente han sido reconocidos en el sistema de relaciones internacionales a nivel mundial. En este contexto, el papel internacional de las ciudades se incrementa, redireccionando las nociones y las funciones de los gobiernos locales, que incluyen estrategias de desarrollo pensadas desde lo local.

Identificar los impactos que los procesos de globalización han producido en los gobiernos locales y qué políticas innovadoras se están implementando para propiciar un cambio de las acciones locales, orientadas al contexto internacional, será el objetivo del presente análisis, considerando que un gobierno local puede desarrollar políticas de internacionalización de sus territorios, como una respuesta a los problemas de crecimiento, competitividad, generación de empleo estable y mejora de la calidad de vida de la población, entre otros objetivos.

Fase de incubación de la política de internacionalización de Medellín (1990 – 2003)

Medellín como muchas ciudades a nivel regional ha enfrentado una serie de circunstancias que han impactado en su desarrollo; los problemas sociales generados por la pobreza, falta de recursos, delincuencia, narcotráfico y otros factores, fueron una característica propia de la ciudad; sin embargo, pudo impulsar un profundo cambio de la política pública orientada por la globalización, considerando diferentes ejes como el económico, el sociocultural, el tecnológico y el político-institucional, bajo una línea estratégica enfocada en alcanzar un posicionamiento de la ciudad a nivel internacional, como una opción ideal para visitar e invertir.

Los acontecimientos mundiales, nacionales y locales que surgieron desde principios de la década de los años 90, se han podido identificar como los antecedentes, influencias y elementos propulsores de la internacionalización de Medellín y que pueden caracterizarse en dos tipos: las externas, que incluyen las oleadas de cambio a nivel nacional e internacional incluyendo los procesos de apertura, descentralización e integración regional; y, las internas, surgidas de un agotamiento del modelo industrial de la ciudad y la profundización de la violencia y del narcotráfico.

Como punto de partida para determinar el contexto donde emergen las primeras dinámicas de internacionalización de la ciudad, se puede identificar la apertura que se dio también a nivel latinoamericano, cuando la mayor parte de gobiernos de la región hacían transformaciones internas, para alinearse con las presiones de diferentes organismos internacionales, debido a la gran influencia que tenían en la economía global, pasando del proteccionismo al libre cambio, reduciendo aranceles y otras barreras que influían en el intercambio internacional de productos, fomentando la inversión privada nacional y extranjera, con lo que se buscaba promover la participación internacional de las empresas nacionales. Aunque la apertura fue un proceso orientado principalmente a promover la economía, también estuvo acompañada de cambios políticos trascendentales como el cambio de la Constitución Política, influenciada por una reforma aperturista, impulsada bajo el modelo neoliberal que propuso la reducción del Estado mediante ajustes fiscales y reformas estructurales de la gestión pública.

Otro proceso importante de cambio estuvo orientado a la descentralización, que tuvo una dimensión económica altamente importante en el aspecto fiscal, lo que influyó en la política y gestión interna de la ciudad y constituyó un elemento explicativo y una

causa motivadora de la internacionalización de Medellín. La cesión de competencias por parte del Estado para el manejo de los servicios públicos, políticas sociales de salud, educación, deporte, recreación, transporte, agua y saneamiento básico, son aspectos muy importantes del cambio político administrativo que vivió la ciudad desde hace poco menos de 20 años, después se vio obligada a mejorar sus niveles de gestión y optimización de recursos , para abordar de manera eficiente el nuevo escenario, mediante el establecimiento de una política estratégica de acción internacional, que los gobernantes locales asumieron como una alternativa a las condiciones definidas por el gobierno nacional; también se consideraron las dinámicas de integración económica en marcha entre los países latinoamericanos y que les permitía actuar en un marco legal en acuerdos internacionales.

Otros acontecimientos característicos de la ciudad de Medellín a principios de los años 90 y que evidenciaron el nacimiento de una política de internacionalización, fueron el progresivo deterioro que tuvo la base económica de la ciudad, sustentada principalmente en la industria, así como la nefasta transición de la época del narcotráfico de los años 80, que finaliza con el fallecimiento de uno de los narcotraficantes más reconocidos en el año 1993. Estos hechos generaron que las autoridades locales repensaran la dinámica socio-económica de la ciudad, generando una estrategia para superar el deterioro social, cultural y económico que dejó como legado el narcotráfico; esto llevó a diseñar un nuevo modelo de desarrollo local, con miras a crear mejores perspectivas económicas, impulsando una dinámica social diferente; en la cual la internacionalización se convirtió en una estrategia clave para el desarrollo local.

De acuerdo con Luis Aguilar, “La teoría del análisis secuencial de políticas dice que una política empieza con la existencia de un problema, su definición y su inclusión en la agenda”,³⁹ la cual puede ser propuesta desde la realidad del surgimiento de los problemas públicos y las formas en que son atendidos por las autoridades de gobierno, la cual está plasmada generalmente en los planes de desarrollo local.

Se ha venido argumentando, en el presente análisis, que la apertura económica es el antecedente principal y el contexto de la internacionalización de Medellín,

³⁹ Luis Aguilar, “Estudio introductorio en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública”, (México 1992): 15-72

considerando que la ciudad ha desarrollado a través de los años una adecuada estrategia de competitividad y productividad, sustentada territorialmente, en base a los sectores específicos de la economía local, entre los que se encuentran: bienes de capital, flores, jugos de concentrados de frutas, artes gráficas, cueros, textiles y el turismo, que en gran medida han influido en el proceso de internacionalización de Medellín.

1. Plan de Desarrollo (1995 – 1997): Administración de Sergio Naranjo

Este es el primer plan de desarrollo de la ciudad, emitido después de la Ley 152 de 1994⁴⁰, que incluye lineamientos de política para la internacionalización que no están desarrollados con programas específicos, puesto que se establece la jerarquización de intereses orientados a temas de seguridad, empleo e inversión social, como base para proyectar la prosperidad económica y social. No obstante, el plan contiene algunos lineamientos de política de internacionalización, donde se establece que:

La construcción de la ciudad deseable y posible con visión de futuro debe partir del reconocimiento del entorno económico y político mundial en que vivimos, antes de evaluar nuestras propias condiciones y definir las estrategias para el corto, mediano y largo plazo. Hoy, el mundo vive dentro de un marco de globalización y de internacionalización de la economía. Esto significa que se produce para un solo mercado mundial, en el cual hay que entrar a competir y donde las fronteras nacionales se han debilitado sustancialmente, para dar origen a los bloques multinacionales. De aquí nace la ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la internacionalización, la modernización, todo lo cual requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido.⁴¹

Sin dejar de lado un plan de desarrollo enfocado únicamente a una coyuntura social competitiva, pacífica y conveniente en materia de apertura económica e internacionalización, se incluye una propuesta para crear la “Consejería Económica” que entre otras tareas tenía que “Constituir el Centro Internacional de Negocios en el Palacio de Exposiciones y Convenciones, que servirá de base de operaciones para la recepción de inversionistas extranjeros y plataforma de las empresas locales en el mercado mundial”.⁴²

⁴⁰ El objetivo principal de esta ley, es el de constituir los pasos para la planeación, realización, valoración, aprobación y control del Plan de Desarrollo, con el propósito de incrementar el bienestar de la población guardando armonía y coherencia en sus planteamientos, señalando las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional, para lo que están conformados de una parte estratégica y un plan de inversiones operativo.

⁴¹ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 1995-1997*. (1995). Sergio Naranjo.

⁴² *Ibíd*

La información obtenida permite determinar que la política de internacionalización de Medellín aún no estaba clara entre 1995-1997; sin embargo, es importante resaltar la inclusión de ideas sobre temas relacionados con los aspectos económicos de la internacionalización, debido posiblemente a que el tema en aquella época no constituía el centro de atención del gobierno local.

2. Plan de Desarrollo (1998 – 2000): Administración de Juan Gómez Martínez

El Plan de Desarrollo de 1998-2000 denominado “Por una Ciudad más Humana”,⁴³ se caracteriza por mantener una misma línea del Plan de Desarrollo Anterior (perspectiva economicista de la internacionalización); incluye propuestas más concretas concebidas como acciones estratégicas, que posteriormente se fueron convirtiendo en ejes para el proceso de internacionalización de Medellín. En sus fundamentos destaca las posibilidades y retos de la globalización, determinando que “los gobiernos locales empiezan a entender que la ciudad, como territorio de convergencia entre lo global y lo local, solo se hace viable en el marco de un proyecto de futuro, que haga posible el equilibrio entre la competitividad, entendida esta como la capacidad de la ciudad para insertarse en los flujos de la economía mundial”.⁴⁴

Aborda la articulación territorial regional y nacional, destacando la posición estratégica de la ciudad y sus capacidades para internacionalizarse, esto se ve reflejado en uno de los objetivos estratégicos que contiene el Plan y que busca “Promover un desarrollo económico y una plataforma competitiva que, a partir de la integración de Medellín con la región metropolitana, en el contexto departamental, nacional e internacional, le permitan a la ciudad mejores niveles de equidad y cohesión social”.⁴⁵ Este argumento considera la posibilidad de un proceso de globalización en base al impulso de la competitividad como la única forma de integrarse en la economía mundial.

Para fortalecer la internacionalización, las autoridades locales, incluyen en sus políticas de gobierno el tema de la internacionalización, visto desde una perspectiva de comercio exterior y la balanza comercial, en donde se manifiesta: “Política

⁴³ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 1998-2000*. (1998). Juan Gómez Martínez.

⁴⁴ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 1998-2000*.

⁴⁵ *Ibíd*

Internacional para Medellín. Con la participación activa del sector privado, la administración municipal emprenderá un programa de promoción internacional de la ciudad como un sitio adecuado para invertir, vivir y hacer negocios”.⁴⁶ Aquí se sintetizan varias de las principales propuestas que constituyen la parte medular del proceso de internacionalización de Medellín, destacando la necesidad de mejorar las condiciones de la ciudad, definir procesos para la internacionalización, promocionar la ciudad globalmente, entre otras.

3. Plan de Desarrollo 2001 – 2003: Administración de Luis Pérez Gutiérrez

El Plan de Desarrollo 2001 – 2003 denominado “Medellín Competitiva”,⁴⁷ representa el punto más alto del tema de la aplicación de las estrategias de competitividad para desarrollo de la ciudad. A diferencia del Plan anterior, este concibe a la competitividad como “la capacidad de la ciudad para insertarse en los flujos de la economía global, entendida como incrementos de la productividad”,⁴⁸ aquí se evidencia una perspectiva más profunda que busca la inserción económica internacional.

La perspectiva Medellín Competitiva tiene una mayor cantidad de propuestas orientadas a la internacionalización de la ciudad; se afianza la agenda política de la ciudad incluyendo un número de programas que giran en torno a “lo global”. Aunque se consideró, en su debido momento, que faltaba claridad y articulación de actores y recursos, sin embargo, se mostraron avances progresivos hacia la internacionalización que fueron incluidos paulatinamente gracias a la respuesta de los líderes o autoridades públicas con una tendencia orientada a los ámbitos territoriales superiores, nacionales e internacionales. Aquí se estableció la necesidad de que el gobierno local pueda proponer políticas, de acuerdo a su realidad, respecto a una nueva visión de la administración local que incluya lineamientos de internacionalización como resultado de los procesos de globalización, y donde también se considera que hay un desborde tecnológico expresado en telecomunicaciones y medios de transporte, que son capaces de acercar más a las naciones, las personas y que representan posibilidades para la potenciación del desarrollo local de la ciudad.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2001-2003.*

⁴⁸ *Ibíd.*

4. Fase de madurez, Plan de Desarrollo 2004 – 2007: Administración de Sergio Fajardo

El Plan de Desarrollo 2004-2007 denominado “Medellín Compromiso de toda la ciudadanía”,⁴⁹ significó la madurez del proceso de internacionalización de Medellín, ya que significó la inclusión de una línea estratégica nombrada como “Medellín integrada con la región y con el mundo”, destinada exclusivamente a la internacionalización de la ciudad, con la asignación de un presupuesto de 47,229 millones de pesos, en donde, a decir de varias autoridades del gobierno local, “se concreta la política integral de internacionalización de la ciudad, superando la perspectiva economicista, al tener en cuenta la dimensión política, social y cultural”.⁵⁰

En la Línea Estratégica No. 5 del Plan se consideran dos grandes componentes: “la integración con la región y la integración con el mundo”. Cada uno subdivididos en programas y proyectos. El primer componente, “Medellín integrada con la región”, tenía como objetivo crear mecanismos locales y condiciones físicas, sociales y culturales, que a partir de lo local y lo regional, permitan que la ciudad fuera más competitiva en el ámbito internacional mediante la aplicación de una estrategia basada en la planificación institucional. Su principal logro fue la firma de acuerdos de voluntades y la creación de una Comisión Tripartita conformada por la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana y la Gobernación de Antioquia.

Respecto al componente dos, “Medellín integrada con el mundo”, dispone programas concretos y planificados de la política de internacionalización, resaltándose seis temas estratégicos que intervinieron en la gestión internacional de la ciudad: “las relaciones internacionales, los negocios internacionales, el mercadeo territorial, la cultura para la internacionalización, el fortalecimiento institucional y la cooperación internacional”.⁵¹

De estos dos programas, se derivaron los proyectos más trascendentales que hicieron de Medellín un ejemplo en materia de internacionalización y de cambio de modelo de desarrollo, como fueron:

⁴⁹ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007*. (2004). Sergio Fajardo.

⁵⁰ *Ibíd*

⁵¹ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007*.

i) Relaciones internacionales. Busca la construcción de una agenda de relaciones internacionales, con proyectos como la construcción de una agenda internacional con actores claves para el proceso que vive la ciudad y la creación de una red de antioqueños en el exterior; ii) Negocios internacionales. Busca apoyar la internacionalización empresarial, a través de proyectos como apoyo a ferias y misiones de negocios hacia la ciudad, crear gerencia de acuerdos de libre comercio y potenciación de las tecnologías de la información para la internacionalización; iii) Mercadeo territorial. Busca hacer de Medellín una marca que genere confianza a nivel internacional, cuyo proyecto de apoyo es la creación de un Plan de Mercadeo para la ciudad; iv) Cultura para la internacionalización. Busca cambiar la manera en que los ciudadanos se enfrentan al proceso de globalización de la ciudad. Sus proyectos son intercambios culturales, formación en inglés y formación en servicios para la internacionalización; v) Fortalecimiento institucional para la internacionalización. Busca “optimizar la gestión de las organizaciones públicas locales y las redes de trabajo interinstitucional”, a través de proyectos tan importantes como la consolidación de la Agencia de Cooperación Internacional ACI, el Medellín Convention Bureau y el Centro Internacional de Convenciones CIC; y, vi) Cooperación internacional. Busca fortalecer la participación de la ciudad en los circuitos de cooperación internacional, su proyecto base es la creación de un sistema de oferta y demanda de cooperación internacional. Es necesario anotar que la meta establecida en el Plan de Desarrollo apuntaba a la obtención de \$25.200 millones en cooperación financiera y técnica para finales de 2007.⁵²

Datos obtenidos del Plan de Desarrollo, determinan las acciones exitosas que se obtuvieron en materia de internacionalización:

En primer lugar, manejo de la red de antioqueños en el exterior con 6600 miembros a finales de 2007, con quienes a su vez se trabajaron proyectos de desarrollo para la ciudad. En el tema de negocios internacionales se pasó de 3 ferias internacionales en 2004 a 13 en 2007, con un promedio de negocios por año equivalente a USD 300 millones. En el marco del mercadeo de la ciudad y el cambio de imagen visitaron la ciudad cerca de 425 periodistas internacionales y se hicieron cerca de 480 eventos en Plaza Mayor. Se estima que en el período 2004-2007 entraron a la ciudad 208,276 turistas y se aumentaron las líneas de vuelos directos de 2 a 6; también se recibieron más de \$30.000 millones de pesos en cooperación técnica y, entre otras cosas, la hoy Secretaría de las Mujeres (creada en 2007) se financió con cooperación internacional, así como algunos de los Parques Biblioteca.⁵³

En otros resultados, orientados principalmente a programas de “Cultura para la Internacionalización, Negocios Internacionales y Mercadeo Territorial”, fueron: Medellín City, que buscaba incrementar los niveles de inglés entre los ciudadanos; fortalecimiento de las comunidades clúster, para potenciar la competitividad de renglones específicos de la economía local y regional; los clúster textil-confección, diseño y moda; el clúster de energía eléctrica; el clúster de construcción y el clúster de turismo, ferias y

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007.*

convenciones. En 2008 se conformó el clúster de la salud bajo el Plan de Desarrollo 2008-2011, pero gran parte de su conformación fue en la administración anterior.⁵⁴

Bajo este contexto, se puede comprender de mejor manera el proceso de formulación e implementación de la política de internacionalización de Medellín, en donde uno de los logros más importantes fue el fortalecimiento institucional para la internacionalización, con base a sus tres proyectos estrella, “la ACI, el Convention Bureau y el Centro de Convenciones”⁵⁵ y que constituyó el aspecto más trascendental para el lanzamiento de Medellín al mundo y el eje del proceso de internacionalización, por lo que recibió la distinción por parte de “La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional”.⁵⁶

5. Plan de Desarrollo (2008 – 2011): Administración de Alonso Salazar

El Plan de Desarrollo 2008 – 2011, denominado “Medellín es solidaria y competitiva”⁵⁷, mantiene la misma línea del Plan anterior, orientada a la internacionalización, cuya política fue nombrada como “Ciudad con proyección regional y global”, para lo cual se asignaron importantes recursos económicos, destinados al programa “Conectar a Medellín con el país y el mundo” que incluía el proyecto “Mejoramiento de la Integración Vial Regional y Nacional”, resaltando la importante participación del gobierno local en proyectos estratégicos destinados al mejoramiento de la infraestructura vial.

Manteniendo la misma tendencia, los programas “Gestión Territorial Integrada” y “Proyección Regional, Nacional e Internacional”, también fueron fortalecidos con la asignación de mayores recursos, en donde se destaca el interés por aprovechar la oportunidad que se presentó cuando se organizaron IX juegos suramericanos “Medellín 2010” para fomentar el turismo y la inversión.

Por otra parte, se “establece un programa de mercadeo territorial y promoción internacional de la ciudad de Medellín”, con el fin de fortalecer el proceso de internacionalización, en donde también se da continuidad al proyecto de masificación

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2008-2011*. (2008). Sergio Fajardo.

⁵⁷ *Ibíd.*

del inglés, en busca de promover intercambios culturales internacionales. De la misma manera, como parte del proceso de apertura e integración de la ciudad al mundo, se establecieron metas y proyecciones, aplicables para aquel período:

Consolidar y fortalecer la estrategia de acercamiento, negociación y seguimiento a los cooperantes y líderes de opinión a nivel internacional; Gestionar ante la comunidad internacional las líneas estratégicas de trabajo definidas con la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana; Fortalecer la agenda de relaciones internacionales con los actores claves del mundo para facilitar la internacionalización de la ciudad haciendo énfasis en el aval y posicionamiento internacional hacia Medellín y la cooperación internacional; Abordar de manera integral la gestión de cooperación en temas de desarrollo económico (competitividad, clúster, innovación); Profundizar en la cooperación descentralizada con actores de la sociedad civil (fundaciones, ONG, actores privados, entre otros); y, Fortalecimiento de la RAAE como aliada de los procesos de desarrollo de la ciudad.⁵⁸

El Plan 2008-2011 permitió dar continuidad política y económica a los diferentes proyectos en materia de internacionalización, para lo cual, se incluye un nuevo componente que es el financiamiento para el mejoramiento de la infraestructura vial, orientado a optimizar la conectividad regional y nacional de la ciudad.

6. Plan de Desarrollo (2012 – 2015): Administración de Aníbal Gaviria Correa

El Plan de Desarrollo 2012-2015, denominado “Medellín un hogar para la vida”,⁵⁹ incluye entre sus políticas la “Competitividad para el desarrollo económico con equidad”, uno de cuyos componentes, “Medellín ciudad conectada con el mundo”, cuyo objetivo es consolidar a la ciudad de Medellín en el contexto nacional, regional e internacional, con el fin de aprovechar “las ventajas que la cooperación, el comercio, la inversión, la cultura, el turismo y la educación, puedan aportar a su competitividad y desarrollo económico”.⁶⁰ Para cumplir con esta meta, el gobierno local incluyó en su planificación cinco programas orientados a fortalecer el proceso de inserción global de la ciudad, bajo el siguiente enfoque:

El primer eje es el “bilingüismo para la internacionalización por el cual se pretende incrementar el capital humano bilingüe para mejorar la competitividad internacional. El segundo programa consiste en gestionar la cooperación nacional e internacional que permitan llevar a cabo los proyectos del Plan de Desarrollo 2012-

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2012-2015*. (2012). Aníbal Gaviria.

⁶⁰ Colombia Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo 2012-2015*.

2015. El tercer programa está relacionado con posicionar a Medellín como escenario de eventos internacionales, mejorar su ubicación en los rankings y atraer nuevos eventos que ayuden al desarrollo económico de la región. En cuarto lugar, se encuentra el objetivo de promocionar la ciudad ante el mundo para incrementar el turismo, atraer negocios y la cooperación internacional, así como también lograr mayor reconocimiento tanto local como global. El quinto programa consiste en promocionar a Medellín como destino de inversiones, y lograr que nuevos capitales se domicilien en la ciudad⁶¹.

Estos proyectos son un factor primordial que permitirá orientar de mejor manera a la Ciudad en su política de acceso a la cooperación internacional, mediante una eficiente gestión pública y la promoción de una imagen positiva de la ciudad, que logre atraer una mayor inversión privada nacional y extranjera, en donde exista la participación activa de actores locales y nacionales para consolidar a Medellín en la arena internacional y mejorar su calificación dentro del ranking de “las mejores ciudades para los negocios en América Latina”, lo que a su vez se verá reflejado en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Finalmente, el gobierno local ha afirmado su firme decisión de mejorar continuamente sus procesos para brindar un mejor servicio, con el objetivo de alcanzar la mayor satisfacción del cliente sobre sus requerimientos en la gestión pública, esto ha permitido que la ciudad pueda ser reconocida en el 2013 a nivel internacional con el título de “Ciudad más Innovadora” entregado por City UrbaLand Institute ⁶² y el Magazine Wall Street Journal, así como también el premio “Verónica Rudge” en rediseño urbano de la Universidad de Harvard.

7. Plan de Desarrollo (2016 – 2019): Administración de Federico Gutiérrez Zuluaga

Bajo el lema “Medellín cuenta con vos”, el Plan de Desarrollo Cuatrianual, cuenta con un enfoque de derechos integrados por una visión poblacional que contempla las diferencias entre etnias y de género. El plan de desarrollo contempla las necesidades de los diferentes sectores, así como la sostenibilidad económica y financiera, que el

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² El Urban Land Institute (ULI), entidad que colabora en la postulación de las ciudades más innovadoras, tuvo como prioridad la construcción de infraestructuras de transporte público que hagan evidente la innovación. En el caso específico de Medellín valoró la tarea de reducir las emisiones de dióxido de carbono, el desarrollo social de zonas marginadas y población pobre, la notable reducción de los índices de criminalidad, la construcción de espacios culturales y la gestión de servicios públicos.

progreso de las localidades requiere. Así se evidencia que: (...) como parte de la iniciativa empresarial para acceso al mercado, desarrollo de competencias y estrategias de financiamiento y dirección, se busca desarrollar competencias entre los dirigentes empresariales a través de programas de capacitación gratuitos que busquen mejorar la sostenibilidad empresarial (CO Alcaldía de Medellín 2016, 96).

Esto en virtud de que se considera que el fortalecimiento de la empresa genera oportunidades de empleo y desarrollo para la ciudadanía. Desde esa perspectiva, Medellín busca la creación de “empresas sostenibles que apoyen la solución de problemáticas y necesidades locales” (CO Alcaldía de Medellín 2016, 67), como parte del fortalecimiento del ecosistema empresarial de la ciudad. Para ello, resulta necesario que la normativa regional y local se ajuste con los estándares internacionales propiciando un escenario de dialogo y cooperación entre los actores de los diferentes territorios nacionales e internacionales.

La cooperación internacional aporta significativamente a la mejora de la calidad de vida de la ciudad, posibilitando una oportuna vinculación en el ámbito de los negocios. De ahí que es importante promover estrategias diversas que permitan fortalecer el tejido empresarial de la ciudad, aumentando su productividad y su competitividad. En dónde la apuesta a los recursos de cooperación internacional es clave para el financiamiento de los proyectos planteados es en el plan de desarrollo local de la ciudad. En tal sentido, la transformación social, económica y cultural dada a través de la innovación en ciencia y tecnología, ha posicionado a Medellín, como una ciudad confiable y atractiva para la inversión extranjera directa (OOPP, s.f.).

En este plan de desarrollo, la innovación se consolida como una dimensión muy importante, especialmente en lo referente a ciencia y tecnología (CT) + innovación (i); así, una de “las metas de la ciudad consiste en lograr los valores mínimos de inversión desde el sector privado” en esta área (CO Alcaldía de Medellín 2016, 303). Así, la modernización y transformación estructural consolida el lugar que tiene Medellín como municipio destacado a nivel nacional e internacional, que promueve un modelo de gobierno corporativo visible que genera confianza a nivel de la administración municipal.

(...) el nivel de innovación de una sociedad es indicativo de sus capacidades para generar mejores condiciones de vida (actual y futura). Bajo esas premisas es imperativo que las ciudades tengan metas en infraestructura TIC a mediano y largo

plazo que vayan más allá de sus inversiones en empresas del sector y creen proyectos ambiciosos con integración del gobierno nacional y organismos multilaterales. (CO Alcaldía de Medellín 2016, 151)

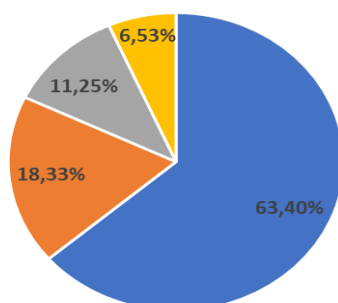
Así mismo, la promoción de la ciudad de Medellín como destino turístico ha permitido su reconocimiento internacional como un lugar ideal para vacacionar, o realizar convenciones y eventos. Se desprende del informe de gestión del Plan de Desarrollo 2016-2019: “Medellín cuenta con vos”; la ventana de internacionalización que se ha abierto en la ciudad a través del fomento del turismo, siendo uno de los componentes turísticos más importantes de Colombia, ha permitido el reconocimiento a nivel extranjero en congresos, convenciones, y ferias de moda. Por ello, se puede ver que “en el año 2018 la ACI Medellín realizó una revisión de los sectores priorizados de trabajo proactivo y definió una ruta de trabajo para la atracción de inversiones” (ACI Medellín 2021, 29).

Entre los aspectos que hacen de Medellín, una ciudad atractiva para la inversión, se encuentran los reconocimientos nacionales a internacionales, como es su calificativo de ciudad limpia, con una gestión financiera óptima y transparente que genera confianza e interés. Por ejemplo, el Municipio de Medellín:

(...) por quinto año consecutivo la calificación internacional en Baa2 (escala global, moneda local), grado de inversión por parte de la calificadora de riesgos internacional Moody's, que refleja una economía local diversificada, las sólidas prácticas de administración y gobierno y una sólida liquidez. Esta calificación es el resultado del importante papel que juega Medellín en la economía colombiana, el buen desempeño fiscal y financiero y apropiadas métricas de deuda para su nivel de riesgo (CO Alcaldía de Medellín 2016, 46).

El municipio optó por desarrollar estrategias para “incrementar en 33.7% los recursos destinados al Plan Operativo Anual de Inversión” (CO Alcaldía de Medellín 2019, 31). Ya que acrecentar los niveles de inversión es clave para lograr sostenibilidad financiera en la ciudad. Por ello, “un aspecto fundamental para el dinamismo de la economía de una ciudad es generar atracción de inversión nacional y extranjera, toda vez que puede promover el crecimiento económico” (Plan de Desarrollo 2016-2019, 301), aumentar las plazas de empleos y por ende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, gracias a la generación de un mayor nivel de bienestar, donde las buenas prácticas generadas por la ciudad, son un referente mundial para la atracción de inversión extranjera directa -IED-.

Figura 4. **Porcentaje de empleos generados por proyectos de IED, tomada de Alcaldía de Medellín 2019, 169.**



La Agencia de Cooperación Internacional de Medellín (ACI), en su rol de gestión de inversiones tanto extranjeras como nacionales, durante la administración de Fernando Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín, 2016-2019, logró generar un monto de inversión de USD 1.203,95 millones, los cuales fueron destinados a los proyectos de desarrollo, en el orden de prioridades establecido por la ACI, donde la apuesta al sector de las industrias 4.0 es considerable, lo que promueve el uso de la ciencia y la tecnología para la gestión pública, administrativa y estatal (CO Alcaldía de Medellín 2019, 169).

Así, “Medellín viene identificando y promoviendo diversas estrategias enfocadas en aumentar la productividad de su tejido empresarial que pueda insertarse a la dinámica regional, nacional e internacional” (CO Alcaldía de Medellín 2016, 302). Se observa en su plan de desarrollo, la elaboración de un proyecto orientado a un desarrollo sostenible integral con políticas sociales y económicas, la existencia de un proyecto de articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral; así como estrategias de participación digital e innovación interna de la administración pública del municipio.

En cuanto al componente de internacionalización, el monto recibido por cooperación internacional hasta diciembre de 2019, tal como se refleja en la gráfica a continuación, sumó la cantidad de USD 37,32 millones, dónde el 46,5% de los aportes provinieron de Corea del Sur, quien posibilitó la operación de un sistema integrado de tráfico para Medellín. Lo que pone en evidencia el rol que tiene la IED para el fortalecimiento de los proyectos contenidos en el plan de desarrollo, los cuales buscan la mejora de la calidad de vida de los habitantes en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible 2030 planteados por la ONU (CO Alcaldía de Medellín 2019, 23).

Figura 5. **Componente de internacionalización del plan de desarrollo 2016-2019**
“Medellín cuenta con vos”, Colombia Alcaldía Medellín 2019, 180.

OODS	Nombre del indicador	Unidad de medida	Plan de desarrollo		
			Línea base	Meta Plan	Logro acumulado 2019
99	Monto de cooperación técnica y financiera nacional e internacional recibidas	Millones de USD	31,88	32	37,32
17	Valoración económica de las publicaciones generadas mediante la estrategia de free press de ciudad	Millones de pesos	163.184	180.000	212.250

Así, el componente 4.5 del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos”, destina un programa completo a la internacionalización de la ciudad en dónde la consolidación de alianzas estratégicas resulta clave para la promoción de la ciudad como destino de inversión. A través de la construcción de una marca de ciudad, es decir una imagen, que bien merecida ya la tiene Medellín como destino turístico; la generación de buenas prácticas, así como modelos transparentes de gobierno local, permite la gestión de recursos de cooperación internacional para el cumplimiento de las metas planteadas en la agenda pública de desarrollo de la ciudad. Garantizando un “escenario de planeación donde se desarrollen esfuerzos e iniciativas en torno a la cooperación y el diálogo con los distintos niveles territoriales” (CO Alcaldía de Medellín 2016, 140).

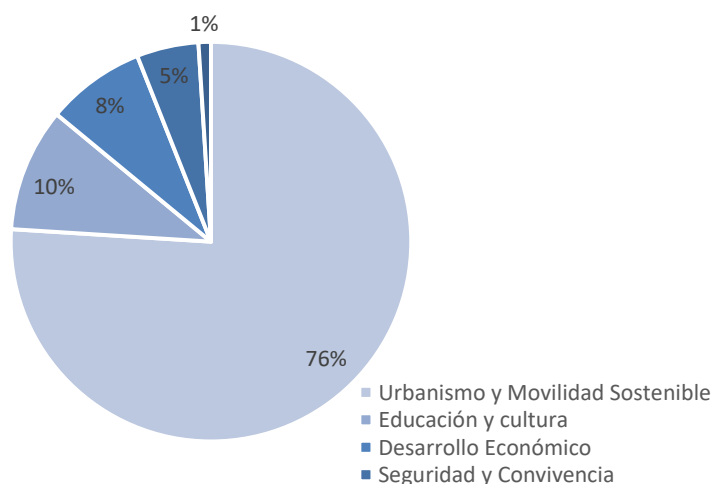
Abordando lo concerniente a la inversión extranjera directa (IED) y a la cooperación internacional, la ciudad ha sido protagonista de un cambio que la ha puesto en la vitrina global, por ser un nuevo laboratorio de buenas prácticas y ser reconocida por la implementación de programas innovadores para el bienestar de sus ciudadanos. La IED captada por la ciudad ha venido disminuyendo desde el año 2011, reflejando un comportamiento consistente con la IED nacional. Los principales países inversionistas en Medellín han sido Estados Unidos, Chile, México y Francia, representando el 63% de las inversiones en los últimos ocho años (CO Alcaldía de Medellín 2016, 248).

Medellín, a través de su proceso de internacionalización, ha buscado mostrarse como una localidad innovadora, abierta al mundo y en constante transformación. Por ello, ha fortalecido su tejido empresarial con la finalidad de desarrollar una sostenibilidad fiscal en el manejo de recursos invitando a la inversión extranjera y potencializado su desarrollo desde la inserción de prácticas innovadoras que permitan consolidar una economía de mercado que mejore la calidad de vida de los ciudadanos. “Las labores de incidencia y cooperación requieren además escalar las acciones y lograr

aliados incluso en el nivel nacional, de manera que los proyectos y acciones que se desprendan de la planeación (...) de los diferentes niveles territoriales tengan un canal que posibilite su oportuna vinculación (CO Alcaldía de Medellín 2016, 141)

Así, al 2019 el 76% de la cooperación internacional que recibió la ciudad de Medellín para la implementación y el fortalecimiento de los proyectos contenidos en su plan cuatrienal de desarrollo, se dirigió al sector de urbanismo y movilidad sostenible, tal como se refleja en la figura 6. Esto refleja únicamente el rol activo que tiene la inversión extranjera y la cooperación internacional en el desarrollo y en la optimización de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la acción en líneas de trabajo estratégicas como la educación, la seguridad, la inclusión social, entre otras dimensiones claves para la consecución de una vida plena en el ejercicio de la dignidad.

Figura 6. **Monto de cooperación reportado por la ACI Medellín según línea temática, 2016, tomado de Alcaldía Medellín, 181.**



En Medellín hemos comprendido que la internacionalización es un asunto que trasciende la esfera diplomática y promocional para constituirse en un mecanismo que facilita y fortalece el desarrollo local, mediante acciones que comprometen y articulan ámbitos tan diversos como la atracción de inversión extranjera; el establecimiento de alianzas de cooperación internacional e intercambio de conocimiento; y la consolidación de la ciudad como sede de grandes eventos y destino ideal para el turismo, las convenciones y los negocios (CO Alcaldía de Medellín 2016, 301).

En este plan de desarrollo social, se evidencia como la internacionalización constituye un marco programático de trabajo alrededor del cual giran otros ejes como la innovación de la ciencia y tecnología, el desarrollo del turismo, el fortalecimiento del deporte a nivel internacional, y sobre todo el cumplimiento de estándares

internacionales de buenas prácticas y otra serie de reconocimientos de calidad que afianzan los lazos de cooperación y vuelven a la localidad en un componente atractivo para la inversión extranjera.

8. Plan de Desarrollo 2020 – 2023: Administración de Daniel Quintero

Alineado con los objetivos de desarrollo sostenible Agenda 2030, el plan de desarrollo “Medellín Futuro”, plantea la siguiente visión dentro de su agenda de trabajo que integra enfoques de desarrollo humano, centrado en la sostenibilidad ambiental, la paz, la visión de género y la seguridad, todo esto como espectro del cumplimiento de los derechos humanos. Entre los retos para el desarrollo de la ciudad de Medellín, se encuentra la necesidad de generar crecimiento económico con enfoque en los diferentes territorios de la ciudad, en dónde el ser humano debe ser el centro del desarrollo. Plantea también la necesidad de proyección hacia una ciudad inteligente, con enfoque de género, amigable con el medio ambiente, en donde la educación es un eje fundamental en la prospectiva de desarrollo local interno.

El diagnóstico que se desprende de dicho plan considera al eje económico como un pilar innegable en la construcción de un desarrollo sostenible y sostenido para la ciudad, así la reactivación económica luego de la catástrofe sanitaria de la COVID-19, nace como una propuesta de reconstrucción social hacia una eco ciudad. Dicha transformación, sin duda alguna requiere de la cooperación nacional e internacional en sectores como el agropecuario, para el fortalecimiento del comercio y la recuperación económica postpandemia, de ahí que la resiliencia y solidaridad constituyen un principio clave para superar las crisis derivadas de la pandemia (CO Alcaldía de Medellín 2020, 41).

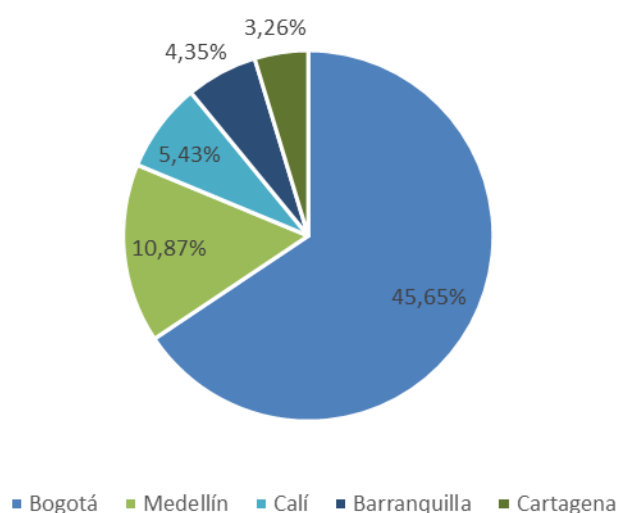
En el componente de productividad, competitividad e internacionalización del plan de desarrollo “Medellín Futuro”, además del fortalecimiento al sector del turismo, se evidencia una notable preocupación por la construcción de un territorio verde, inteligente, favorable para el emprendimiento, donde la transformación educativa hacia una educación bilingüe también es un elemento que promueve el proceso de internacionalización de la ciudad. Ya que todo lo anterior, facilita el aumento de las capacidades productivas tanto de las empresas, como de su personal, generando un

mayor bienestar social y cumpliendo con aspiraciones y/o requerimientos propios de las alianzas estratégicas en materia de inversión y cooperación internacional.

“Medellín Futuro” apuesta a un territorio inteligente e innovador construido desde un ecosistema ambientalmente responsable, basado en una sociedad resiliente ante las peores crisis, que trabaja por el desarrollo humano integral, soportado en el conocimiento y la educación, en diálogo permanente con los actores sociales de la ciudad, la región y el mundo (CO Alcaldía de Medellín 2020, 532).

Por otro lado, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín -ACI, es la entidad encargada de fortalecer la presencia de zonas francas para atraer y retener la inversión extranjera directa, fomentar nuevas inversiones y reinversiones tanto de carácter nacional como extranjero, para fortalecer el desarrollo y la competitividad, así como de generar acciones de cooperación sur-sur, a través de buenas prácticas. En ese sentido se articula el programa “Muévete a Medellín” que tiene como objetivo consolidar alianzas de cooperación internacional multisectorial, para generar un impacto favorable en el sostenimiento de los proyectos planteados por la alcaldía de la ciudad, en el plan de desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, a través de la mejora de “la calidad de vida de los habitantes del territorio y el posicionamiento de la ciudad como destino de inversión y cooperación” (CO Alcaldía de Medellín, 227).

Figura 7. **Flujos de inversión extranjera directa. 2021. Tomada de ACI. 35.**



De la Figura 3 se desprende que, en el 2020, Medellín es la segunda ciudad en Colombia, después de Bogotá, con mayor índice de inversión extranjera. Estados Unidos y Alemania son los países que más invierten en el país cafetero, se encuentra también que la meta de inversión en Medellín, en 2021 es de USD 140 millones (ACI Medellín 2021). Con la finalidad de lograr los objetivos planteados en el plan de desarrollo Medellín Futuro 2020-2023, la administración espera “mantener un monto de 288,3 millones de USD por las alianzas público-privadas y con la sociedad civil para el desarrollo” (OPPCM S.f., 52). Por ejemplo, en materia de educación se esperan lograr 30 alianzas y asociaciones para la promoción de la transformación educativa (CO Alcaldía de Medellín 2020b).

A nivel institucional se impulsa la construcción de un gobierno transparente, que involucre la participación ciudadana en el manejo institucional de los recursos públicos y privados, se encuentra también una herramienta de planificación financiera, la “Estrategia Financiera Integral 2020-2023”, donde, como parte de la resiliencia postpandemia, está la necesidad de la ciudad de conectar con la economía internacional para ser beneficiario de la inversión extranjera, realzando las capacidades que tiene Medellín de exportar manufacturas. Así, el plan cuenta con políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, lo cual promueve la innovación y la diversificación de las estrategias de competitividad y productividad (CO Alcaldía de Medellín 2020a).

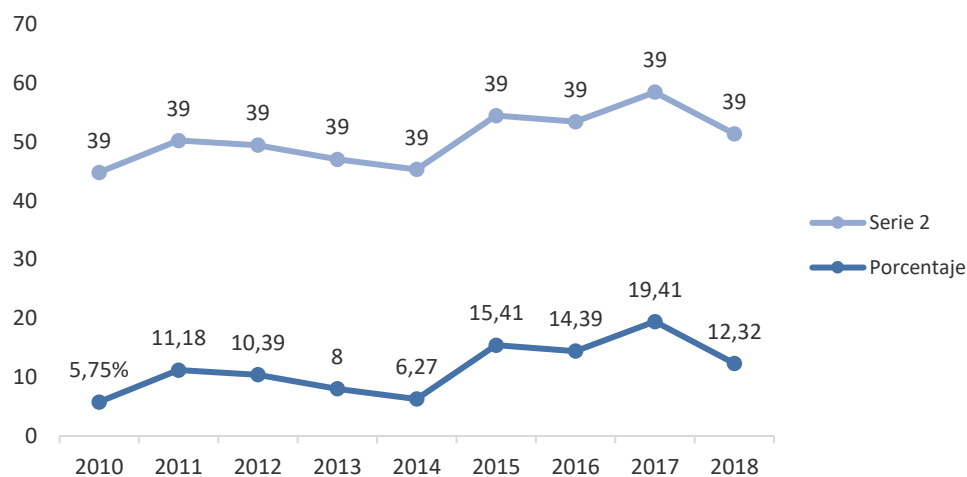
Otro aspecto fundamental radica en la necesidad de avanzar en la “transformación digital de la economía y en la internacionalización empresarial” (Plan de desarrollo 2020-2023, 34) posicionando a Medellín como una ciudad inteligente, atractiva y competitiva en el mercado, con una economía dinámica. Para ello, se busca desarrollar estrategias de acceso a los diferentes mercados, aspecto en donde la cooperación tanto local como internacional es clave. Ya que, “la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado, las organizaciones internacionales y las personas en general deben hacer parte de la construcción colectiva para el modelo de ciudad” (CO Alcaldía 2020, 34). Desde allí, ya se evidencia un enfoque de acción hipercolectiva, en dónde la diversificación de actores es necesaria para la consolidación de las metas de desarrollo y gestión de recursos.

Al margen de los proyectos de desarrollo planteados por la Alcaldía de Medellín periodo 2020-2023, se establece que para avanzar satisfactoriamente en el cumplimiento

del proyecto se deberán construir alianzas estratégicas nacionales e internacionales, así como la búsqueda de recursos de cooperación internacional. Más allá de ello, el intercambio de las experiencias vividas por los diferentes actores en los procesos de transformación y desarrollo local, constituyen también una fuente importante en los procesos, potencializando la comunicación entre actores y fomentando estrategias participativas para la consolidación de nuevas alianzas.

La necesidad de promoción de la cooperación local e internacional atraviesa al plan de desarrollo “Medellín Futuro”, tanto para aspectos como el desarrollo rural, la innovación alimentaria, la consolidación de servicios ambientales y amigables con el medio ambiente, la digitalización hacia una ciudad inteligente, proyectos de desarrollo para los que se cuenta con una “agenda de cooperación construida para la gestión de aliados nacionales e internacionales” (CO Alcaldía 2020, 410), la cual está direccionada a la construcción de la ciudad de Medellín desde una visión de futuro. Para la consecución de dicho fin, el municipio de la localidad espera contar con una tendencia similar a la registrada hasta el año 2018 en lo referente a las acciones realizadas para el desarrollo, las cuales alcanzaron su pico más alto en el año en 2017 con un 19.41%.

Figura 8. Alianzas para el desarrollo IED y cooperación recibida 2010-2018, tomada Alcaldía de Medellín 2020, 224.



El plan de desarrollo destina un programa netamente orientado a la financiación e inversión para el desarrollo y la innovación el cual busca “promover el acceso a la financiación y a la inversión inclusiva y sostenible que sirva como motor de desarrollo, aumento de productividad, competitividad e innovación de las empresas y

emprendedores del municipio de Medellín” (CO Alcaldía Medellín 2020, 232). En ese sentido el fortalecimiento del tejido empresarial resulta necesario para poder impulsar posibilidades y mecanismos de atracción de inversores, espacio en dónde el desarrollo de las Fintech se vuelve estratégico. Por ello, el programa “Ciencia futuro”, busca construir una ciudad inteligente que incorpore tecnologías informáticas para fomentar los “procesos de interacción sociocultural y de producción y comercialización de bienes”; para la satisfacción de las necesidades de la gente (CO Alcaldía Medellín 2020, 32).

El componente de internacionalización contenido en el plan de desarrollo busca “revitalizar la Alianza Mundial para el desarrollo sostenible” (CO Alcaldía Medellín 2020, 224), a través del cumplimiento de indicadores claves como el fortalecimiento de la densidad empresarial, situación que debe darse a través del énfasis en el emprendimiento social de impacto y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en lo que respecta al robustecimiento de las capacidades de innovación de los emprendedores y empresarios. Así, la internacionalización empresarial de Medellín debe promover actividades que generen la diversificación de la canasta exportadora de la ciudad, ampliando inclusive la gama de actores que pudieran interesarse en dichos procesos, lo que deviene en la ejecución de estrategias que fortalezcan el mercado exportador de la ciudad.

El posicionamiento de Medellín como exportador de bienes, servicios y modelos de negocio, para la internacionalización empresarial, debe “ampliar la base exportadora de Medellín, la diversificación de la canasta exportadora, y ampliación de los mercados de las empresas exportadoras actuales, además de facilitar la creación de zonas francas especiales para la exportación de servicios” (CO Alcaldía Medellín, 2020, 226), así la internacionalización económica de la ciudad debe buscar la atracción de la inversión, diversificar la posibilidad de exportación, gestionar la cooperación para el desarrollo y optimizar el desarrollo tecnológico hacia una ciudad inteligente, moderna y competitiva.

Dado que el periodo de alcaldía aún se encuentra en curso, no se cuenta con informes de gestión o mayores datos ni cifras que permitan tener una visión más consolidada del programa actual y los índices de cumplimiento y/o seguimiento a los planes y políticas públicas ejecutadas en materia de internacionalización y cooperación para el desarrollo sostenible de Medellín. Sin embargo, tal como se mencionó previamente, es indudable que la pandemia de la Covid-19 atacó e incluso transformó la

dinámica estatal y geopolítica entre las naciones, cambiando tanto los planes de trabajo, las alianzas previamente ya establecidas y focalizando todo el accionar en la reactivación económica, resiliencia y solidaridad.

En ese sentido, la reactivación del turismo desde la diversificación de los flujos de turismo hacia otros sectores de la ciudad busca potenciar la oferta que se brinda a los turistas tanto nacionales como internacionales. Cabe señalar que, para que el proceso de internacionalización de la ciudad de Medellín continúe, es necesario operar también en tanto a un enfoque territorial amigable con el medio ambiente y responsable con el manejo de los recursos, sin descuidar el fortalecimiento tecnológico ya que la tecnología atraviesa componentes como la educación, el turismo, la generación de empleo, la competitividad, la gestión pública, entre otros (CO Alcaldía Medellín 2020a). A su vez, para el fortalecimiento del proceso de internacionalización, resulta necesario también la captación de cooperación internacional tanto a nivel técnico y financiera para el posicionamiento de la ciudad como un destino de inversión.

9. Lecciones aprendidas del proceso de internacionalización del gobierno local de Medellín

Una vez revisados los diferentes planes de desarrollo de la ciudad de Medellín, se puede evidenciar el proceso que ha tenido la ciudad en el camino hacia la internacionalización, que se vio fortalecido a partir del 2004, en la fase de madurez de la ciudad, durante la administración de Sergio Fajardo. A partir de ahí, el proceso se ha ido sosteniendo a través del cumplimiento de ciertos principios o estándares internacionales que vuelven a una ciudad como un atractivo interesante para la inversión, entre ellos la confianza y seguridad que se brinda a los inversores desde el manejo de un gobierno local transparente y abierto, con procesos de innovación y adaptación tecnológica constante.

Así mismo se pudo evidenciar como sin duda alguna, la pandemia de la Covid-19, constituyó un evento cambiante del curso de la vida en sociedad, la economía y la política global, permitiendo el afianzamiento tecnológico y la digitalización de los procesos, así como invitando al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas frente a la crisis que dejó la catástrofe sanitaria. En ese sentido, los lazos de cooperación internacional deben integrar un enfoque de solidaridad y resiliencia para mantener un

desarrollo sostenible en el tiempo que permita a las regiones en desarrollo, cumplir sus planes de trabajo y generar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Se encontró que “los principales países inversionistas en Medellín han sido Estados Unidos, Chile, México y Francia, representando el 63% de las inversiones en los últimos ocho años” (CO Alcaldía de Medellín, 2019, 301), los cuales paulatinamente han ido estrechando sus lazos gracias a la confianza y seguridad que Medellín brinda a estos actores. De ahí la importancia de generar verdadero valor para el inversionista, es decir, de remitir a los empresarios propuestas con información clara que motive la inversión (ACI Medellín 2021, 50), ya que contar con aliados estratégicos es fundamental en los procesos de cooperación para el desarrollo.

Es importante destacar que la internacionalización implica la participación activa del sector privado y fomenta un nuevo modelo de desarrollo local, con proyección económica para los gobiernos no centrales. Esto en razón de que el Estado central deja de ser el único actor político a nivel de la sociedad internacional, diversificando los actores, los procesos y las estrategias. Así, la proyección de la acción internacional implica movilización de iniciativas y recursos hacia un desarrollo direccionado, orientado al fortalecimiento de ciertos sectores y a la mejora de la calidad de vida de la población. En ese sentido, la paradiplomacia, también conocida como diplomacia centrífuga, “es la participación de los GADS o gobiernos no centrales, en alianzas estratégicas de carácter tanto públicas, como privadas, con agencias internacionales” (Trejos y Guzmán, 2020, 226).

Este proceso gradual de descentralización del Estado implica la formación de una nueva dinámica en dónde diversos actores interactúan consolidando vínculos estratégicos que se derivan en múltiples programas, que tienen como objetivo el desarrollo sostenible y la cooperación internacional. En los últimos años, Colombia “avanzó en gran medida hacia el cumplimiento de sus metas en términos de AOD, Cooperación Sur - Sur, Cooperación Triangular y Asistencia Internacional, conforme a los mandatos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional” (Trejos y Guzmán 2020, 236), siendo Medellín, claramente un ejemplo de acción hipercolectiva en el proceso de internacionalización de la ciudad.

Es preciso situar la importancia de aunar esfuerzos en el cumplimiento de los planes de desarrollo en cooperación Sur-Sur, así como del impacto que tiene la

eficiencia y eficacia de la cooperación internacional descentralizada para el fomento y fortalecimiento de proyectos bilaterales. Estos procesos de descentralización “convierte cada vez más a las autoridades locales en receptores de ayuda, concibiendo la diversificación de los canales de financiación internacional como un asunto de especial interés y observación” (Trejos y Guzmán 2020, 237). Por ejemplo, la Red de Aliados ACI Medellín, es una plataforma en la que distintos actores apoyan la “atracción y retención de inversión en territorio a través de la prestación de servicios.” (ACI Medellín 2021, 50)

En ese sentido cabe señalar que la atracción de inversión también debe ser focalizada en su retención, así “las inversiones extranjeras buscan establecerse en un territorio determinado con el objetivo de aprovechar los mercados de consumo” (ACI Medellín 2021, 50) disponibles en el país receptor, por lo que la existencia de acuerdos comerciales y uniones aduaneras facilitan la viabilidad de la inversión. Por ello, es importante para las ciudades fortalecer la búsqueda de actores diversos que inviertan en el mercado local y regional. Del caso de Medellín, se observa también la importancia de la digitalización en la construcción de una ciudad inteligente, como un atractivo para los inversionistas, lo que genera oportunidades de *networking* y fomenta acuerdos de cooperación productiva.

Se considera que el proceso de afianzamiento político de Medellín, proyectado hacia la internacionalización de los bienes y servicios que ofrece la ciudad en los diferentes rubros del consumo, constituye un caso de éxito de acción hipercolectiva, donde la diversificación de actores ha permitido crear políticas globales, con otro tipo de proceso de negociación política que permite la interacción de los diferentes actores para la consecución o implementación de una misma política. Hoy por hoy, entre los retos se encuentra la necesidad de implementar y sostener una política pública de internacionalización de la ciudad articulada entre el plan de desarrollo nacional y el local. En dónde la cooperación internacional contemple como un elemento transversal un enfoque de solidaridad para el desarrollo (Trejos y Guzmán, 2020).

La “Agencia de Cooperación e Inversión Medellín -ACI-, se encuentra inmersa en una dinámica de gestión internacional que puede presentar resultados en el corto, mediano y largo plazo” (OOPPM S.f., 71), en donde la inserción en mercados internacionales se da gracias a la diversificación de actores, procesos y estrategias. Ya que los diferentes actores que integran al Estado influyen también en la geopolítica, es

decir tienen peso a nivel internacional, para Trejos y Guzmán “este doble proceso ha derivado en una nueva dinámica en la sociedad internacional, y ha permitido la inclusión de nuevos actores e interacciones, así como de nuevos temas en la agenda internacional” (Trejos y Guzmán 2020, 224). Situación que crea nuevas dinámicas a nivel estatal.

El reciente protagonismo de entidades subnacionales refleja un proceso de descentralización del ejercicio del poder dentro de los Estados (Trejos y Guzmán, 2020), donde las nuevas formas de financiamiento y cooperación internacional dan lugar a lo que se conoce como “acción hipercolectiva”, que resulta de la diversificación (ampliación) de canales-actores-procesos-fuentes de financiamiento. Aspecto que ha sido claramente reflejado a lo largo del análisis realizado a los diferentes planes de desarrollo que ha tenido la ciudad de Medellín. Por ejemplo, se encuentra que “de acuerdo con la información suministrada por Ruta N. el 90% de los recursos que se movilizan para emprendimiento social provienen de diferentes fuentes de cooperación” (OOPPM, s.f., 75).

En ese sentido, se puede ver que “la internacionalización de la ciudad de Medellín se construyó gracias al apoyo de sus ciudadanos, la convergencia de varios actores, la voluntad política y la creación de instituciones que guían estos esfuerzos, como lo representa la ACI” (Trejos y Guzmán, 2020). Por lo que, la solidaridad internacional es un elemento clave para el desarrollo sostenible de las localidades, y es justamente gracias a que las dinámicas sociales están en constante movimiento, que la cooperación internacional se reinventa, haciendo posible la descentralización de las acciones encaminadas a la ayuda y sostenimiento de las naciones.

Así, “la financiación de entidades internacionales se convierte en una variable importante para la internacionalización de los territorios” (Trejos y Guzmán 2020, 240), creando nuevos escenarios mundiales propiciados a través de alianzas estratégicas entre actores clave, lo que abre una nueva ventana de posibilidades frente al desarrollo sostenible, el cual radica más allá de la hegemonía de unos países frente a otros. Así, resulta evidente que el contexto internacional ha evolucionado y esto ha permitido la inclusión de nuevos actores en la construcción de políticas globales, cambiando las agendas internacionales e inclusive las formas tradicionales de hacer política.

La configuración de más espacios de acción hipercolectiva en los territorios colombianos, supone retos importantes como la creación de nuevas herramientas,

conceptos e institucionalidad para la gestión de estas relaciones. Se hace necesario repensar el marco de acción de las entidades territoriales con el fin de concebirlo más amplio, diverso e intencional en la búsqueda de alianzas internacionales estratégicas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos locales (Trejos y Guzmán 2020, 242).

El objetivo del estudio del proceso de internacionalización de Medellín radica en la posibilidad que esta ciudad tiene de ser oferente y referente de cooperación con otras ciudades a través del intercambio de experiencias, conocimiento y buenas prácticas. Además, que este proceso, pone en evidencia la importancia de los vínculos públicos y privados en los procesos de desarrollo, así como la regulada necesidad de autonomía local como una forma estratégica de potenciar las capacidades de las regiones. En tal virtud, la ACI Medellín ha organizado diferentes eventos como “Medellín Lab”, un laboratorio de experiencias vivas que busca compartir un modelo institucional en la construcción de alianzas estratégicas tanto a nivel nacional como internacional (ACI, 2021).

Esto evidencia que la acción hipercolectiva permite “la apertura a nuevos temas y agendas (...) así como una evolución en los medios de ayudas económicas” (Trejos y Guzmán 2020, 236), aunque también se enfrenta a cambios en las agendas internacionales de cooperación internacional, un ejemplo de ello son las alianzas que se hicieron y se deshicieron a raíz de la pandemia de la Covid-19, situación que obligó a direccionar todos los esfuerzos del contexto internacional, hacia la mitigación de la crisis sanitaria y sus efectos derivados. Dicha situación ha implicado nuevos retos a nivel político, desafiando inclusive la construcción del plan de desarrollo de las ciudades, en este caso de Medellín.

Por otro lado, la internacionalización de los gobiernos locales, así como de los gobiernos subnacionales ha adquirido un protagonismo interesante en el contexto internacional, ya que ha permitido consolidar nuevos canales estratégicos, especialmente en lo que respecta a alianzas público-privadas. Resulta interesante esta nueva forma de interacción, ya que como se puede evidenciar en el caso de Medellín, permite la priorización del plan de desarrollo local con un enfoque territorial que atiende a las necesidades específicas de la ciudad en su contexto urbano y rural.

Respecto de la descentralización que implica la paradiplomacia como un proceso de cooperación internacional entre gobiernos locales o subnacionales, resulta necesario situar algunos aspectos. En primer lugar, el grado de autonomía que se requiere para

poder ejercer dichos procesos de vinculación interinstitucional internacional, con apego a lo regulado por los marcos normativos internos y los planes de ordenamiento territorial de cada localidad. Luego, la transferencia de poder hacia distintos niveles de gobierno, como la atención a una demanda social permitiendo brindar una respuesta global a los problemas colectivos. Y la importancia de generar distintos canales de comunicación, acompañamiento, sostenibilidad que permitan posicionar una agenda internacional que atienda focalizadamente ciertos sectores estratégicos, como son los gobiernos locales.

Por lo tanto, “la acción hipercolectiva como herramienta motora del desarrollo local de los municipios (...) promueve escenarios de cooperación horizontal con los diferentes actores de la comunidad internacional”. En el caso de Medellín, cabe analizar los aspectos que han propiciado dicho modelo de éxito en la internacionalización de la ciudad, pero a su vez también resulta indispensable el estudio de los elementos que pueden estar fallando y que, de ser atendidos adecuadamente, fortalecerán los índices de inversión y formación de alianzas estratégicas que requiere la ciudad.

Si bien se aprecia que durante la fase inicial los sectores mayormente atendidos fueron el desarrollo rural, la agricultura, la atención en el cambio climático, la ecología y el crecimiento verde; posteriormente el turismo fue potenciado a través de los procesos de internacionalización, en conjunto con la innovación tecnológica, seguridad y movilidad. Seguramente, resulta necesario potenciar paulatinamente el afianzamiento de lazos entre otros espacios y sectores de la productividad.

Entre los principales retos que actualmente presenta la ciudad es la retención de las inversiones atraídas, como un elemento importante para la sostenibilidad financiera, por lo que las políticas públicas en materia de internacionalización de la ciudad de Medellín requieren de continuidad, además de armonización entre el plan de desarrollo nacional versus el plan local. En este aspecto, la participación ciudadana diversa es fundamental, en virtud de que ha sido esta misma diversidad la que ha permitido ampliar las posibilidades de cooperación e inversión.

Conclusiones

La Paradiplomacia había surgido en un contexto de interdependencia compleja y que era justamente este enfoque el que permitía o reconocía la existencia de actores de diversa naturaleza dentro del sistema internacional, esos actores podrían ser las empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, el individuo, entre otros.

El estado de situación y las perspectivas de la *Paradiplomacia* en las Relaciones Internacionales contemporáneas, hace que el proceso de Paradiplomacia sea claro tanto para los Gobiernos Locales como para los Gobiernos Subnacionales, es importante tener en cuenta que lo que de verdad ayuda a los países a prosperar son sus instituciones, tanto políticas como económicas y la participación de los ciudadanos en sus políticas, para muchos de los Gobiernos Locales la primera vía de internacionalización, la primera actividad para diplomática está ligada a procesos de regionalización del cual forma parte, como lo es el proceso de Mercociudades.

Otro punto importante en las Relaciones Internacionales contemporáneas es el debate entre Descentralización y Recentralización, claramente la descentralización en los Estados de América Latina ha fortalecido la actividad paradiplomática de los Gobiernos Subnacionales, al mismo tiempo tenemos que observar que algunos Estados de la Región están tendiendo a procesos de Descentralización, en donde han ido adquiriendo parte de las competencias que han ido ganando los Gobiernos Locales, es importante tener en cuenta que la descentralización no solo es entender la perspectiva de los procesos de descentralización que caracterizaron a nuestros Gobiernos Subnacionales durante la década de los 90, sino como este proceso político de transferencia de competencias, como una oferta vertical descendente de competencias, como lo fue quizás en la década de los 90s, pero también como una demanda trascendente de la sociedad civil local de determinados temas en donde se creen capaz de gestionar y trabajar.

A partir de la construcción de este marco teórico, respecto a los diferentes encuadres teóricos de la *Paradiplomacia*, en donde se puede concluir que la internacionalización de las Gobiernos Subnacionales desde el marco teórico de la Paradiplomacia han venido adquiriendo un creciente protagonismo en el escenario internacional, gracias a los canales que han logrado establecer con diversos actores

público-privados, generándose una interesante metodología de relacionamiento entre actores, cuyo relacionamiento está direccionado por sus intereses (necesidades y prioridades del territorio) en la agenda internacional de manera efectiva.

Hay un creciente interés en el estudio de la Paradiplomacia es una realidad, sin embargo, es necesario preguntarse hasta qué punto se le impregna un carácter especial de análisis a la Paradiplomacia, se requiere incorporar nuevos parámetros cualitativos y en ese análisis cualitativo se debería considerar parámetros de enfoque de género y de identidad latinoamericana.

Sumergidas en un proceso de globalización, varias ciudades actualmente interactúan en nuevos escenarios que les obliga a confrontar diferentes situaciones que brindan oportunidades y amenazas, lo que motiva un cambio a su tradicional forma de gobernar. En este contexto, las ciudades emergen como actores en un rol orientado a la internacionalización, en donde, interactúan permanentemente con el resto de actores que buscan el mismo fin, mediante interrelaciones y mecanismos de inserción e incidencia que generan un sistema global y donde se destacan diversas implicaciones que han surgido en el orden económico, social y político, poniendo énfasis en los cambios generados en el escenario internacional.

Las nuevas formas de organización y coordinación que se desarrollan, influidas principalmente por las decisiones de las autoridades de los gobiernos locales y por los cambios en las normas y estructuras jurídicas y políticas, establece que el futuro de los gobiernos locales ya no se enmarca de manera exclusiva en lo nacional o territorial, sino más bien en lo global.

Los gobiernos locales, por lo tanto, buscan generar nuevos espacios que tradicionalmente han sido considerados exclusividad de los gobiernos nacionales, por su alto nivel de decisión política, principalmente en temas de cooperación y participación en relaciones internacionales, por lo que, se ha planteado la necesidad de implementar acciones que surjan de su gestión política, bajo el nuevo rol y las competencias que les ha dotado la Ley, así como, iniciar un proceso de internacionalización transformándose en nuevos actores sociales, económicos y políticos, de un mundo cada vez más globalizado.

En el caso de la ciudad de Medellín, su organismo de ejecución en temas de internacionalización, la ACI, podría convertirse en un referente para ilustrar la manera de cómo se puede otorgar mayor relevancia al tema de la internacionalización de Quito,

la que debe estar reflejada en el Plan de Desarrollo como una política que permita impulsar acciones estratégicas, programas y proyectos, con su respectivo presupuesto, bajo la dirección de una sola entidad, que con mayor autonomía esté destinada a orientar los procesos de internacionalización de la ciudad.

La internacionalización de la ciudad de Medellín se construyó gracias al apoyo de sus ciudadanos, la convergencia de varios actores, la voluntad política y la creación de instituciones que guían estos esfuerzos, como lo representa la Agencia de Cooperación Internacional (ACI). Los resultados que se han obtenido en la cooperación internacional, han permitido a Medellín fortalecer y optimizar las condiciones de desarrollo para seguir atrayendo cooperación e inversión que favorezcan su progreso.

A nivel de América Latina, son pocos los gobiernos locales que han decidido emprender acciones internacionales concretas a través de la creación de una política pública de internacionalización. Es por ello que la inclusión de nuevas fuentes de financiamiento a través de la consolidación de relaciones con instituciones diferentes al Gobierno central, constituye una fuente importante de impulso para el desarrollo local.

Se hace necesario repensar el marco de acción de las entidades territoriales con el fin de concebirlo más amplio, diverso e intencional en la búsqueda de alianzas internacionales estratégicas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos locales.

Las relaciones regidas por el marco de *acción hipercolectiva* que se producen a partir de nuevos canales e instrumentos de cooperación, están marcadas por el intercambio constante entre los diversos actores, gestionando de manera fluida los intereses, naturalezas y objetivos de cada uno a través de mecanismos de negociación y cooperación.

Resulta interesante el análisis de este nuevo marco de acción como herramienta importante para la construcción de Estado en algunos municipios en el marco de la transición hacia la paz. Esto en dos sentidos: (i) la consolidación de relaciones en el marco de la *acción hipercolectiva* como herramienta motora del desarrollo local de los municipios más afectados por el conflicto, y (ii), analizando cómo la superación de la violencia, aumenta los niveles de atractividad de la inversión en los territorios colombianos, proyectando, cada vez más, escenarios de cooperación horizontal, menos vertical, con los diferentes actores de la comunidad internacional.

La ciudad de Quito posee un gran potencial que debe ser aprovechado de mejor manera y vincularlo más activamente en un proceso de internacionalización visto desde una perspectiva global, en este contexto, el proceso que ha desarrollado Medellín podría convertirse en un referente para proponer una agenda de internacionalización e institucionalización más profunda, que permita a la ciudad de Quito usar la experiencia de otras ciudades, para explotar mayormente sus potencialidades.

Finalmente, es importante resaltar que los procesos de globalización que se han venido experimentando en los últimos tiempos, han impuesto nuevos retos, que conlleva el desarrollo de nuevas estrategias e instrumentos de participación de los gobiernos locales en el ámbito mundial, para lo cual, la ciudad de Quito, no debe quedarse al margen, puesto que se necesita de una mayor y efectiva participación en actividades que generen mejores condiciones en la población, como son: bienestar social, desarrollo y crecimiento económico; sí como mayor protagonismo en términos de competitividad y productividad, ya sea a nivel local, nacional, regional y mundial.

El progresivo fortalecimiento de las ciudades se produce específicamente en algunas ciudades con fuertes liderazgos de sus alcaldes. En Colombia, Medellín es una de las ciudades con mayor nivel de participación internacional, gracias al apoyo de sus ciudadanos, la convergencia de un conjunto de actores, la voluntad política y la creación de instituciones que guían estos esfuerzos, como lo representa la Agencia de Cooperación Internacional ACI, generándose una interesante metodología de relacionamiento entre actores.

Es importante mencionar que Medellín registra una fuerte participación en redes de cooperación descentralizadas internacionalmente, así como un gran consenso entre diferentes niveles de gobierno respecto a la importancia de la internacionalización, la continuidad de las acciones y relaciones regidas por la *acción hipercolectiva*, marcadas por el intercambio constante entre los diversos actores, gestionando de manera fluida los intereses, naturalezas y objetivos de cada uno, a través de mecanismos de negociación y cooperación. En este sentido se hace necesario repensar el marco de acción de los gobiernos locales, con el fin de concebirlo más amplio, diverso e intencional en la búsqueda de alianzas internacionales estratégicas que contribuyan al desarrollo local y permita un mayor bienestar de su gente.

Lista de referencias

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín [ACI]. 2021. *Tendencias de inversión 2021 Conocimiento e Innovación*. Medellín: ACI Medellín <https://www.acimedellin.org/wpcontent/uploads/2021/12/tendencias-de-inversion-2021.pdf>
- Aguirre, I. 1999. *Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition*. En: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass. (p. 204).
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín [ACI]. 2021. *Tendencias de inversión 2021 Conocimiento e Innovación*. Medellín: ACI Medellín <https://www.acimedellin.org/wpcontent/uploads/2021/12/tendencias-de-inversion-2021.pdf>
- Ayala Cordero, José Luis (2010) *Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales*. Revista del Colegio de San Luis Nueva Época. 2014. *Independencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los Gobiernos Subnacionales*.
- Ayllón, B. “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”
- Batista, Sinoel; Jakobsen, Kjeld y Evangelista, Ana C. 2008. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada, Barcelona*.
- Berthin Gerardo. 2012. *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina, México*.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). “Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana”.
- CO Alcaldía de Medellín. 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015*. Aníbal Gaviria.
- . 1995. *Plan de Desarrollo 1995-1997*. Sergio Naranjo.
- . 1998. *Plan de Desarrollo 1998-2000*. Juan Gómez Martínez.
- . 2001. *Plan de Desarrollo 2001-2003*. Luis Pérez Gutiérrez.
- . 2004. *Plan de Desarrollo 2004-2007*. Sergio Fajardo.

- . 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011*. Sergio Fajardo.
- CO Alcaldía de Medellín. 2016. *Plan de desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019*. Gaceta 4383
- . 2019. *Informe de Gestión Plan de Desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- . 2020. *Análisis indicadores estratégicos de ciudad. Principales retos y su abordaje desde el plan de desarrollo Medellín futuro 2020-2023* <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/Documentos/2020/Analisis%20Indicadores%20Estrat%C3%A9gicos%20de%20Ciudad.pdf>
- . 2020. *Plan de desarrollo Medellín Futuro 2020-2023*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Consejo Nacional de Competencias [CNC] (2016). <http://www.competencias.gob.ec/biblioteca/boletin-informativo-el-proceso-de-descentralizacion-en-el-ecuador/>
- Cornago, N. 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.
- Dehaussé, R. 1998. *Federalisme, asymetrie et interdependence: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'etatfederal*. Etudes Internationales, XX.
- García, Manuel 2001. *La cooperación Hispano-Ecuatoriana, historia y perspectivas*. Quito: Embajada de España en el Ecuador. 24.
- Hourcade, O. I. 2011. *Concepto y alcance de la cooperación descentralizada*. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.Shtml>.
- Kymlicka, W., y J. R. Ravi, (1997). *Vie commune: Aspects Internationaux des Federalismes*. Toronto: Canadian Centre for Foreign Policy Development. 787.
- Luna Pont, Mariana. 2010. *Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales*, Granada.

- Marx, Vanessa. 2008. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]
- Méndez, R. (2006) *Redes socio - instruccionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias*, *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, XXXVIII (148)
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM]. S.f. “Seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible en el plan de desarrollo municipal”. Medellín: Universidad de Medellín, S.f. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/4.%20Seguimiento%20ODS%20en%20el%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM]. 2020. “Plan de Desarrollo 2016-2019 y lecciones aprendidas para 2020-2023”. Medellín: Universidad de Medellín. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/Informe%2005%20Plan%20Desarrollo%20OPPCM.pdf>
- ONU-Habitat II. 2016. Resultados de la Conferencia Habitat III.
- Paquin, S. 2004. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Frankfurt.
- Romero, M. (2004). *Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La Cooperación descentralizada y el programa URBAL de la Comisión Europea*. *Territorios*, 10(11), 229-242.
- Salomon, M. 1993. *Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional, 1993*. *Revista Papers*, N° 41.
- Trejos Rosero, L. y Guzmán Cantillo, J. 2020. *El papel de la Agencia Francesa de Desarrollo en la internacionalización de la ciudad de Medellín (Estudio de caso)*. *Revista de derecho* <http://dx.doi.org/10.14482/dere.54.341>
- Vázquez Barquero, A. 2006. Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo, en *Revista Eure*, Vol. XXXII, N° 95, Santiago de Chile.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En Eduardo Iglesias (Dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: PNUD y CARI.