



# Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín<sup>1</sup>

*Decentralized international cooperation.  
A study on its institutionalization in Medellin*

*Coopération Internationale Décentralisée. Une étude sur son  
institutionnalisation à Medellin*

Juan Camilo Mesa Bedoya \*  
mesabedoya@gmail.com

Lisbeth Katherine Duarte Herrera \*\*  
lisbeth.duarte@esumer.edu.co

Carlos Hernán González Parías\*\*\*  
carlos.gonzalez88@esumer.edu.co

- \* Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de la Plata,  
Docente de tiempo completo Institución Universitaria Esumer, Medellín – Colombia
- \*\* Magister en Políticas Publicas Colegio Mayor de México, Ciudad de México – México  
Docente de tiempo Completo Institución Universitaria Esumer, Medellín – Colombia
- \*\*\* Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de la Plata,  
Docente de tiempo Completo Institución Universitaria Esumer, Medellín – Colombia

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2014  
Fecha de aceptación: 19 de diciembre de 2014

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de investigación: la Cooperación Internacional Descentralizada en Medellín, de la línea de investigación en Negocios y Relaciones Internacionales del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer.

## Resumen

Los cambios producidos en el escenario internacional modifican las relaciones entre los actores tradicionales, dando lugar no solo a la aparición de nuevos actores, sino también a nuevas formas de interrelación entre los mismos.

Se presenta un nuevo componente en la forma de cooperar, ahora bajo las dinámicas de los gobiernos subnacionales, dinámica que se ha ido institucionalizando en el tiempo y cuyos beneficios son tácitos en la medida en que aportan al desarrollo local.

En ese orden de ideas, se estudia el proceso de institucionalización de este tipo de cooperación en la ciudad de Medellín, Colombia, en torno a la creación de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana.

**Palabras Clave:** institucionalismo; cooperación internacional descentralizada; gobiernos subnacionales.

## Abstract

The changes occurred in international contexts have modified the relation among traditional actors; these have not only helped the emergence of new actors, but also new forms of interaction among them.

Concerning cooperation, there is a new component taking into account the current dynamics of subnational governments, a dynamic that has been institutionalized over time and whose benefits are tacit insofar, as they contribute to local development.

Given this context, in Medellin-Colombia, the institutionalization of this type of cooperation, is studied around the creation of the Agency for Cooperation and Investment of Medellin and its Metropolitan Area.

**Keywords:** Institutionalism; decentralized international cooperation; subnational governments.

## Résumé

Les changements dans l'arène internationale modifient la relation entre les acteurs traditionnels. Ces-ci conduisent non seulement à l'émergence de nouveaux acteurs, mais aussi de nouvelles formes d'interaction entre eux.

Un nouveau composant de la forme de coopérer fait présence : désormais sous la dynamique des gouvernements infranationaux. Cette dynamique est devenue officielle dans des institutions à travers le temps et dont les bénéfices sont tacites dans la mesure où ils contribuent au développement local.

De la même manière, l'article traite sur l'institutionnalisation de ce type de coopération à Medellín – Colombie autour de la création de l'Agence de Coopération et d'Investissement de Medellín et sa région métropolitaine.

**Mots-clés** : l'institutionnalisme, coopération internationale décentralisée, gouvernements infranationaux.

**Para citar este artículo / To cite this article / Pour citer cet article:**

Mesa J. C., Duarte, L. K. & González, C. H. (2014). Cooperación Internacional Descentralizada: Estudio sobre su institucionalización en Medellín. *Escenarios: empresa y territorio*, 3, pp.

## Introducción

El fin de la Guerra Fría, la globalización, la pérdida de influencia del Estado-Nación y el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional, han dinamizado las relaciones internacionales, dando lugar a la participación de nuevos actores y a múltiples interacciones entre estos con los actores tradicionales en el sistema internacional.

Estas nuevas interacciones han generado profundos cambios en el sistema internacional, propiciando nuevos escenarios en los que el Estado sigue siendo el centro, pero en el que se reconoce que es cada vez mayor la participación de actores subnacionales en el contexto internacional. Es precisamente el florecimiento de estos actores lo que ha favorecido la visibilidad de formas de cooperación, entre ellas la Cooperación Internacional Descentralizada, cuyas iniciativas se encuentran en un alto grado de institucionalización gracias al esfuerzo que han hecho los actores locales para pensarse y articularse más en función de agendas globales que afectan las agendas locales en clave del desarrollo.

Bajo el preámbulo anterior, la ciudad de Medellín, Colombia, se ha perfilado en los últimos años como un referente de actuación internacional subnacional y sus iniciativas para la captación y oferta de Cooperación Internacional Descentralizada se han convertido en ejemplos a nivel nacional e internacional.

Ahora bien, en el presente artículo se realiza un breve recorrido por la institucionalización de la Cooperación Internacional Descentralizada, para luego analizar el proceso de internacionalización de Medellín, bajo la perspectiva de este tipo de cooperación analizado desde el modelo institucional de las relaciones internacionales.

### 1. Cooperación internacional descentralizada en el modelo Institucionalista

El estudio de la cooperación internacional en sus diferentes manifestaciones, si bien, ha sido abordada por diversas ciencias sociales como la Economía y la Sociología, imprimiéndole a esta la cosmovisión disciplinar particular, históricamente su desarrollo teórico ha estado ligado a las Relaciones Internacionales.

Desde el denominado primer debate entre Realismo e Idealismo, la cooperación ha sido objeto de estudio; minimizada por los primeros y altamente reconocida por los segundos como piedra angular en la construcción del sistema internacional institucionalizado y carente de conflictos bélicos. En este orden de ideas, y de la mano de la evolución de los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, también lo ha hecho la concepción de la Cooperación Internacional, hacia el desarrollo. De acuerdo con lo anterior:

En el sistema internacional actual, es indudable la enorme importancia que ha tomado la cooperación internacional para el desarrollo, hasta tal punto que con el paso de las décadas se ha logrado conformar un sistema y una compleja red de actores, instituciones, organismos y mecanismos orientados a este objetivo (Duarte & González, 2014, p. 117).

Por lo tanto, para analizar la cooperación internacional descentralizada, es importante partir de la premisa de que es necesario su análisis desde las teorías de las Relaciones Internacionales que reconozcan la existencia de actores distintos al Estado. En ese sentido, el institucionalismo, a pesar de que sitúa al Estado en el centro de la política internacional, reconoce la existencia de actores subordinados al mismo, como los gobiernos subnacionales y de

la misma manera, reconoce en la cooperación una herramienta para el desarrollo. Bajo esta concepción, ligados a la teoría de la interdependencia compleja, se parte de que las relaciones entre los actores internacionales están cada vez más proclives a la proposición de una nueva agenda internacional, caracterizada por temas de competencia de todos los niveles de la estructura administrativa de los Estados, reconociendo que “la política no termina en el borde de las aguas: el resultado es una cada vez más angosta distinción entre la política exterior y la doméstica” (Keohane & Nye, 2011); dando lugar a la búsqueda de soluciones, desde la esfera local, a las nuevas problemáticas de la agenda internacional.

El institucionalismo a su vez, se pronuncia por la cooperación estatal y de instituciones internacionales a fin de superar la anarquía en el sistema global, observa los principios de reciprocidad y respeto de las normas; y se caracteriza por el incremento de los procesos de integración regional en todo el mundo (Jiménez González, 2003).

Como lo expresa José Ayala citado por Jiménez (2003):

El modelo institucionalista en primer lugar, trata de explicar el comportamiento del Estado a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional; en segundo lugar, reafirma la idea de que las instituciones y las estructuras pueden cambiar como consecuencia de la acción humana y, por lo tanto, los procesos generados ejercerían profundos efectos en el comportamiento del Estado; y en tercer lugar, “introduce el papel de la cultura [...] como elemento importante en la formación de identidades individuales y sociales [...] plantea que la cultura es una construcción que, a su vez, es un producto de la interdependencia entre individuos y grupos”.

En ese orden de ideas, la cooperación internacional no ha permanecido inmutable; al contrario, se ha acomodado a las dinámicas del sistema internacional, presentándose en este caso, no como una actuación de la política exterior de los Estados, sino como la manifestación de la participación de los nuevos actores en las relaciones internacionales, particularmente de los gobiernos subnacionales, en lo que Hernández Ferreiro e Illán Sailer (2007) han denominado como la adquisición de la dimensión internacional para sus políticas.

La OCDE ha denominado la Cooperación Internacional Descentralizada como la realizada por las administraciones subestatales (gobierno autónomos, diputaciones, ayuntamientos), caracterizada por la incorporación a las dinámicas internacionales de una amplia gama de nuevos actores.

Bajo este contexto, se considera que la claridad en el concepto de cooperación descentralizada debe estar definida desde su ámbito de actuación más cercano ‘el desarrollo local’, que por tanto, vincula dos o más instituciones y/o organizaciones pertenecientes a territorios definidos. La Cooperación Descentralizada tiene una especificidad propia que ni siquiera viene dada por la proveniencia de los fondos, sino que viene definida por la vinculación entre dos territorios donde uno, entre otras cosas, facilita apoyo técnico y financiero para favorecer iniciativas locales de desarrollo de su interlocutor (Grandas Estepa, 2014).

Vale la pena resaltar que la institucionalización de la cooperación internacional descentralizada ha sido el resultado de un proceso no solo al interior de los Estados, sino que ha estado condicionado por el contexto internacional. Enríquez y Ortega (2007) postulan que su origen se da en la segunda posguerra, dado el proceso de hermanamiento que buscaba la reconciliación, comprensión, amistad y paz, no solo en Europa, sino también en Asia (China y Japón) y en América (Estados Unidos y Canadá). Este proceso tiene una gran expansión hacia la década de 1980, en la que se extiende de forma más activa a otras regiones del mundo, siendo evidenciada por la gran y creciente movilización de recursos por parte de los entes subnacionales (Socas & Hourcade, 2009).

Es posible entonces hablar de una Cooperación Internacional Descentralizada institucionalizada, en la medida en que existe una actividad normada por reglas y protocolos, que trascienden la costumbre: reglas de juego que surgen por el interés compartido de los jugadores, contratos que establecen incentivos y restricciones, y fijan procedimientos, rutinas y convenciones, y que derivan en cambios en las relaciones de poder y en la evolución de los procesos. Los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las asociaciones de municipios y las actividades pluri-institucionales enmarcadas en la participación en redes y en proyectos en los cuales se vinculan más de dos instituciones, son para Grandas (2014) una clara dinámica de la Cooperación Internacional Descentralizada desde el modelo institucional. El punto más importante en el que se debe hacer énfasis es que la institucionalización es un proceso que nunca termina, sino que se mantiene en constante movimiento.

En síntesis, en la actualidad, dado la importante evolución de la cooperación internacional, sus manifestaciones, medios, mecanismos, herramientas y fines, y como marco teórico para su estudio, se puede aplicar la noción de régimen internacional. Krasner, acuña esta categoría definiéndola como: un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales (en Souto, 2013, p. 260).

Ciertamente, en la gestión y en la agenda pública local convergen una pluralidad de actores, cada uno con múltiples demandas para los cuales la cooperación internacional para el desarrollo se convierte en una herramienta de primera línea.

## **2. Institucionalización de la Cooperación Internacional Descentralizada en Medellín**

De la mano de la reorientación y revalorización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, de sus formas y métodos, se presenta la emergencia de tres fenómenos: nuevos enfoques en la cooperación internacional, cambios en el patrón tradicional de gestión local y el proceso reciente de internacionalización de ciudades y regiones, fruto de la progresiva importancia de la agenda económica en las relaciones internacionales.

Lo anterior ha generado que se realce el protagonismo de actores subnacionales, -como es el caso de provincias, ciudades y regiones- que comienzan a buscar espacios de cooperación con sus similares, tanto de países con vecindad geográfica, aprovechando los beneficios de la integración, como dirigiendo su atención a regiones más lejanas con quienes desarrollan acciones cooperativas de diferente magnitud y abarcando un espectro diverso de cuestiones.

Lo que implica que las ciudades adquieran un nuevo rol como centros de las relaciones económicas, culturales, sociales y financieras a nivel mundial, en un escenario hasta ahora manejado por los gobiernos centrales, como los únicos actores públicos internacionales.

La Cooperación Descentralizada, fue introducida por primera vez en la Unión Europea, en la convención de Lomé IV, que permitía que una gran variedad de contrapartes ajenos al gobierno central pudieran utilizar los recursos de Lomé<sup>2</sup>. Posteriormente, la sociedad civil y las

---

<sup>2</sup>Acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP (Estados de África, del Caribe y del Pacífico) 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 solo del África sino también del Caribe y Oceanía. Permite la exportación de los principales productos agrícolas y mineros de los ACP a la Unión Europea libre de aranceles.

ONG pasaron a ocupar un lugar preferente como tercer sector institucional, junto al Estado y las empresas.

Antes de continuar con las precisiones conceptuales de este tipo de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se debe aclarar que no se pretende rivalizar y competir con el sistema nacional y centralizado de cooperación internacional, sino que se presenta como un complemento para lograr los objetivos de los programas nacionales, contribuyendo al desarrollo sostenible y humano, a generar ingresos, a crear empleo, y a la inclusión social de los habitantes más vulnerables. Como señala el *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*, diseñado por la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana:

La Cooperación descentralizada no se hace en solitario. Si el poder político y económico siguen estando muy centralizados y la sociedad civil muy fragmentada, la Cooperación Descentralizada se materializará de forma muy lenta. Ni siquiera la presión de una fuente de Cooperación estratégica podría cambiar esto con rapidez (2007, p. 11).

Como características principales de acción de la Cooperación Internacional Descentralizada se consideran:

- El reconocimiento a las ciudades como principales nodos de relación, intercambio y producción, donde actualmente se asientan y se desarrollan las economías globalizadas.
- La promoción del desarrollo local humano y sostenible.
- La aplicación de las más creativas formas de democracia local participativa y directa; la cual imprime un carácter más realista y centrado a la planificación, convirtiendo a la cooperación internacional para el desarrollo en un actor importante en los planes de desarrollo territoriales.
- El reconocimiento de la dimensión política en el proceso de cooperación, concibiéndolo como el recto ejercicio del poder local; concreto, multipartidario, no generador de dependencias, promotor de los valores propios de una democracia participativa y directa.
- La disminución del número de intermediarios que gestionan las iniciativas. Se construye un dialogo más constante y directo entre las partes, lo que permite un aprovechamiento de su capacidad vinculante entre las comunidades del norte y del sur, así como entre el sur-sur.
- Posiciona a los agentes en el centro mismo de ejecución y les traspasa responsabilidades.
- Mejora la adaptación de las operaciones a las necesidades y las hace más viables. Toma en cuenta las particularidades de cada territorialidad.

De acuerdo con la Agencia de Cooperación e Inversión para Medellín y el Área Metropolitana (ACI), la Cooperación Internacional Descentralizada para la ciudad de Medellín, principalmente, se gestiona y materializa por medio de las siguientes vías.

**Tabla 1. Vías de cooperación**

VIAS DE COOPERACIÓN			
VIA ONG	CONVOCATORIA	HERMANAMIENTOS	REDES

<p>Los diferentes agentes pueden proponer proyectos a ONGs de países desarrollados.</p>	<p>Las alcaldías, regiones, fundaciones privadas y organismos multilaterales, abren convocatorias en diversas temáticas mediante la presentación de proyectos.</p>	<p>Son convenios que se suscriben con ciudades con similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales. Aprovechadas para actividades de cooperación mutua.</p>	<p>Son asociaciones de expertos o de ciudades con las que se genera alianzas para beneficiarse de sus conocimientos, recibir asesorías, tejer más redes, coordinar y participar en proyectos conjuntos.</p>
---	--	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de ACI (2007)

En este orden de ideas, la Constitución colombiana reconoce al país como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus identidades territoriales, que son organizadas en tres niveles: Departamentos (32) Municipios (1096) y Distritos (5).

La Alcaldía de Medellín es un ente descentralizado del departamento de Antioquia, en la República de Colombia, administra el municipio de Medellín, que se localiza en el Valle de Aburra. Medellín, cuenta con una población aproximada 2'400.000 habitantes, un área de 380 kilómetros cuadrados y una economía que para el 2012, según cifras del *DANE*<sup>3</sup>, tuvo un PIB cercano a los 17.000 millones de dólares, cifra que se traduce en un 8% del PIB Nacional.

En su labor administrativa, cuenta con 26 secretarías, 2 departamentos administrativos, un despacho del alcalde, un despacho para la primera dama, y 30 entidades descentralizadas, entre las que destacan el Metro de Medellín, el Área Metropolitana, Empresas Públicas de Medellín, UNE y la Agencia de Cooperación e Inversión para Medellín y el Área Metropolitana - ACI-.

Medellín ha tenido dos momentos de internacionalización, uno circunstancial y el otro institucional. El primero fue producto de la coyuntura generada por el narcotráfico en Colombia desde finales de la década del 1970 y posteriormente de 1980, hasta mediados de la década del 1990, materializado por la problemática de la violencia de los carteles de droga que operaban en la ciudad y por la figura de Pablo Escobar, capo del denominado cartel de Medellín; esta primera internacionalización dejó una pésima imagen de la ciudad en el contexto internacional, al ser considerada como la ciudad más violenta del mundo. El segundo momento, el institucional, tiene lugar a partir del año 2001, en el cual, desde la administración pública se fija una estrategia e intención que posteriormente se materializó en políticas públicas (planes de desarrollo local)<sup>4</sup>, que buscaba lograr el mejoramiento de la imagen de la ciudad y la captación de recursos de cooperación internacional.

<sup>3</sup> Siglas para Departamento Nacional de Estadística de Colombia.

<sup>4</sup> Los planes de desarrollo contienen políticas públicas estructuradas mediante líneas estratégicas, planes, programas y proyectos. Según la Constitución Nacional de Colombia, las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la ley.

La iniciativa para promover la institucionalización de la cooperación internacional descentralizada comienza con el plan de desarrollo 2001-2003 denominado “Medellín competitiva” en la línea dos titulada “para ser más competitivos” por medio del cual se puso en marcha la creación de una *Agencia de Cooperación Internacional* para Medellín, denominada bajo las siglas ACI e integrada al aparato administrativo municipal. El interés de crearla era contar con una institución que facilitara la relación de la región con el mundo y mejorara la participación en los flujos globales de capitales, productos, servicios, cooperación y conocimiento (ACI, 2009).

Las siguientes administraciones municipales de Medellín vieron una gran oportunidad en este catalizador de las dinámicas internacionales y elevaron el tema de la agencia a un nivel más alto, no como una política de gobierno, sino como un plan y política municipal. En los planes de desarrollo de la ciudad de 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” así como 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”, la ACI tuvo un mayor dinamismo, en tanto pasó de ser una Agencia de Cooperación a añadirsele también una rama de inversión, no sólo para Medellín sino también para la subregión en la que está incluido el municipio, el Área Metropolitana del Valle de Aburra. Esta estableció su funcionamiento bajo los focos de educación, primera infancia, solidaridad, seguridad y convivencia, movilidad, medio ambiente, cultura y desarrollo económico.

La ACI es concebida como una organización de apoyo al proceso de internacionalización de la ciudad, entendiéndola como proceso clave para la región porque permite entablar y fortalecer redes de aliados y socios en todo el mundo, que son la plataforma para convertirse en una sociedad más competitiva y con mejores condiciones de vida (ACI, 2009). Además de esto, se fija como meta reposicionar la ciudad ante entes públicos representativos, crear y fortalecer relaciones con socios estratégicos para captar recursos de cooperación internacional y de inversión, en coherencia con los planes de desarrollo, de manera que se pueda constituir para la región en referente internacional de inclusión, convivencia, equidad y competitividad.

En tal sentido, se entiende la Cooperación Internacional como un principio de Derecho Internacional en un hecho de corresponsabilidad, en el que priman las alianzas entre actores para conseguir propósitos comunes. Desde la ACI se promociona la región en un escenario de transformación en búsqueda del desarrollo económico y social, y sobretodo, incluyente; de esta manera capta recursos de cooperación invitando a los diferentes actores a hacer parte de este proceso. Resaltando adicionalmente que es la primera agencia de cooperación internacional descentralizada del país y que tiene relación directa con aliados internacionales, como ciudades, regiones, cooperantes internacionales, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales.

Este proceso de institucionalización que lleva más de una década, no solo ha consolidado a la ACI como un referente a nivel nacional en materia de cooperación, sino que también ha dado como resultado que el municipio haya adoptado una política pública de cooperación internacional, mediante Acuerdo del Consejo Municipal de Medellín, número 26 de 2011 y la publicación de un Manual de Cooperación Internacional Descentralizada cuya quinta versión fue publicada en 2012.

En este sentido, si bien el proceso de institucionalización de este tipo de cooperación a nivel internacional se viene gestando desde los años 80 del siglo pasado, ciertamente Medellín muestra avances sustanciales y notorios al promoverla como herramienta complementaria a su desarrollo, a pesar de que su avance no es el de más alto grado, si se le compara con el grado de

madurez y desarrollo que tiene la cooperación internacional descentralizada en otros países del mundo como por ejemplo en España.

Estos procesos, analizados a la luz de las teorías del desarrollo, se asemejan al concepto de *desarrollo endógeno*, el cual surgió ante la necesidad de entender los fenómenos que se están produciendo en esta nueva esfera del proceso de integración económica, social e institucional (Vázquez Barquero, 2005). En concordancia, el desarrollo endógeno es visto como un proceso de transformación social, de “abajo hacia arriba”, en el cual, la administración local fija una política pública para el desarrollo y mejorar, de esta manera, el posicionamiento del ente administrativo, para lo cual desvía recursos propios y capta cooperación e inversión extranjera. Además de esto, en palabras de Vázquez Baquero, esta política: “Actúa como catalizadora de los mecanismos de interacción, a través de iniciativas locales: facilita el desarrollo empresarial y la creación de redes de empresas, fomenta la difusión de las innovaciones y el conocimiento, mejora la diversidad urbana y estimula el desarrollo del tejido institucional” (2005).

La gestión desde esta agencia ha permitido una captación de recursos como se muestra en el Gráfico 1, donde claramente se evidencia un incremento considerable de los volúmenes de cooperación internacional, a los que ha accedido la Alcaldía de Medellín desde que se cimentó toda una política pública municipal para la gestión de la ACI.



Fuente: ACI (2012).

A pesar de no tener existencias de reportes sobre las cifras de captación de cooperación internacional descentralizada en la ciudad, anteriores a la creación de la ACI, es innegable el crecimiento paulatino que han experimentado los volúmenes de recursos para los diferentes proyectos que esta desarrolla. Los datos reportados por la misma agencia muestran que para 2004 la cooperación captada fue de apenas 540.000 dólares, llegando a los casi 10 millones de dólares para el último año objeto de revisión (2014). Si bien se evidencia un decrecimiento desde el año 2009 al 2012 (justificado por la crisis económica mundial), los volúmenes comienzan de nuevo a crecer tras la implementación de la política pública de cooperación internacional que se mencionó con anterioridad y mucho más con el anuncio de la “Alianza Medellín Antioquia”

(AMA)<sup>5</sup>, promovida por los burgomaestres del municipio y del departamento, en nombre de la cual la ACI empezó a gestionar recursos y aunar esfuerzos.

Dadas las consideraciones del contexto colombiano, al ser considerado y clasificado por varios años por la OCDE y Banco Mundial como un país de renta media, en el que las posibilidades de desarrollo de sus entes locales son limitadas, los recursos de la Cooperación Internacional Descentralizada constituyen un punto fundamental para la atención de proyectos y programas específicos que permiten mejorar condiciones de vida de las poblaciones.

De esta manera, cuando la cooperación internacional descentralizada aporta a un ente local cifras cercanas a los 10 millones de dólares, su gestión se convierte en un ejercicio en virtud de lograr los objetivos puntuales de su cosmovisión y sirve como herramienta de ayuda y gestión en los procesos de desarrollo endógeno, cuyo beneficio más tangible es el desarrollo de proyectos. Cabe resaltar que las cifras globales para 2010 sobre este tipo de cooperación, según la (OCDE), asciende a un monto de 509.026 millones de dólares, cifra alcanzada por los flujos gubernamentales y privados de ayuda al desarrollo (OECD, 2012) que supera el Producto Interno Bruto (PIB) Nacional colombiano el cual a 2014 ascendió a 378.400 millones de dólares (Banco Mundial, 2014).

Las mismas iniciativas de cooperación que ha desarrollado la ciudad han logrado la donación de diseños arquitectónicos y dotaciones de equipos y libros para parques bibliotecas, donaciones para jardines infantiles y espacios deportivos; evidenciando que la gestión de la ACI ha convertido en soporte complementario de la gestión de los mandatarios locales.

Otro de los pilares de la institucionalización de la cooperación internacional descentralizada lo constituyen los hermanamientos, que para Jean Bareth (2008), fundador del Conseil des Communes et Régions d'Europe, son el encuentro de dos municipios que quieren proclamar su asociación para actuar en un ámbito determinado, confrontar sus problemas y desarrollar entre ellos relaciones de amistad cada vez más estrechas. En el mismo sentido la Red Argentina para la Cooperación los entiende como convenios que se suscriben “entre ciudades que representan similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales” (Red Argentina para la Cooperación internacional, 2010)

En Colombia, el proceso de inserción de las entidades territoriales en redes internacionales y la firma de hermanamientos, se ha generado de manera paulatina, fragmentada y responde a las condiciones particulares de desarrollo y potencialidades del territorio (ACI, 2012). Medellín por su parte cuenta con los siguientes hermanamientos institucionalizados mediante actos administrativos:

**Tabla 2. Hermanamientos que tiene la ciudad de Medellín desde 1981-2013**

ACTO ADMINISTRATIVO	CIUDAD	PAÍS
	Hermanamiento Municipio de Rosario	Argentina

<sup>5</sup> Entre el Alcalde Aníbal Gaviria y el gobernador Sergio Fajardo.

Convenio jul-1994 Convenio Víctor G Ricardo Embajador de Colombia en Argentina	Ciudad de Avellaneda	Argentina
Acuerdo N°51 de 1998	Ciudad de Santa Cruz de la Sierra	Bolivia
Acuerdo N°55 de 2001	Ciudad del Alto del Departamento de la Paz	Bolivia
Acuerdo N°50 de 1998	Ciudad de Concepción Capital de la VII región de la República de Chile	Chile
Acuerdo N°53 de 2001	Harbin (capital Provincia de Heilongjiang)	China
Acuerdo N°63 de 2001	Armenia (Departamento del Quindío)	Colombia
Acuerdo N°709 de 1989	Ciudad de Jamjung	Corea del Norte
Acuerdo N°11 de 2002	Distrito Metropolitano de Quito	Ecuador
Oct-2003 convenio Alcalde Luis Pérez Gutiérrez	Santo Domingo de los Colorados	Ecuador
Acuerdo municipal de junio del 2003	Ciudad de Zaragoza	España
Acuerdo N°03 de 1998	Ciudad de Bilbao	España
Afiliación Sister Cities may-1981 Decreto 297 Alcalde José Jaime Nicholls	Hermanamiento Ciudad de Fortlauderdale	Estados Unidos
Acuerdo N° 99 de 2013	Monterrey	México
Acuerdo N° 31 de 2013	Ciudad de Panamá	Panamá
Acuerdo N°4 de 1999	Tuacuarembó (república Oriental Uruguay)	Uruguay

Fuente: ACI (2013).

La ciudad de Medellín cuenta con 16 hermanamientos, cifra que lo sitúa en niveles intermedios en comparación de ciudades como Barcelona que cuenta con 32 o Cádiz con 30. En el contexto colombiano, otras principales ciudades como la capital Bogotá, para el año 2013 contaba con 13 hermanamientos (Alcaldía de Bogotá, 2012). Por lo tanto, este significativo número de hermanamientos de Medellín, puede considerarse como alto dentro del proceso de institucionalización de las dinámicas de cooperación internacional, toda vez que constituyen acuerdos tácitos sobre temas afines y son la materialización de voluntades políticas de los mandatarios locales que perduran sobre la población. Adicionalmente de los 16 hermanamientos, la mitad de ellos se han firmado en el siglo XXI, igualmente se subraya que en 1981 y en 1989 se firmó apenas un solo hermanamiento, t los demás acuerdos se han firmado finalizando la década de 1990 cuando el estigma por la situación del narcotráfico empezó a neutralizarse.

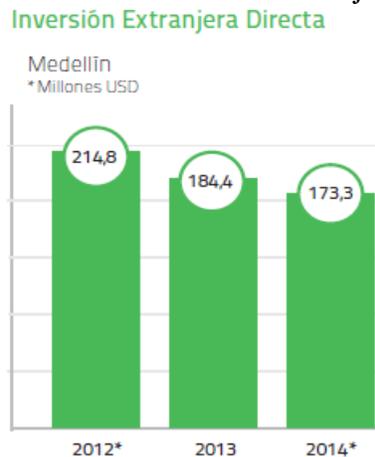
De igual manera, parte de ese proceso de institucionalización es llevado a cabo mediante la consolidación de alianzas con socios estratégicos. Ésta es una clara apropiación del modelo institucionalista en las relaciones internacionales, toda vez que uno de sus principios es propiciar los acuerdos multilaterales entre los diversos actores del orden internacional. De esta manera

Medellín, como ente subnacional, tiene acuerdos con organizaciones no gubernamentales, universidades, entidades supranacionales e interestatales como el British Council, el programa jóvenes con futuro de International Youth Foundation, AECID<sup>6</sup>, la Organización de Estados Iberoamericanos, la Organización Internacional para las Migraciones, ONU – HÁBITAT, la Unión Europea, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad de Purdue, HANDICAP, entre otros.

Por otra parte y como herramienta o vitrina para fomentar la cooperación internacional descentralizada, la agencia ha sistematizado algunas experiencias conocidas como “Laboratorio Medellín. Catálogo de prácticas vivas” con el apoyo de BID y ONU Hábitat que pueden llegar a ser procesos de transferencia de conocimiento enmarcada en estrategia de cooperación descentralizada y sur-sur, “en donde se resaltan los proyectos de urbanismo, ordenamiento territorial, espacio público y convivencia, emprendimiento, recreación y deporte, educación, cultura e internacionalización del territorio” (Roa, 2013)

Es importante destacar que por medio del proceso de institucionalización de la cooperación internacional descentralizada, Medellín ha puesto en marcha toda una estrategia de internacionalización de la ciudad, que le ha servido para captar recursos de inversionistas extranjeros (ver Gráfico 2. Volúmenes de Inversión Extranjera para Medellín) y posicionar la imagen de la ciudad, la cual llegó a ser catalogada en 2013 como la ciudad más innovadora del planeta por The Wall Street Journal y Citigroup. Este proceso además ha permitido la participación y atracción de ferias a la ciudad, cuyos resultados superan los 700.000 millones de dólares en negocios entre empresarios locales y extranjeros (ver Gráfico 3. Resultados económicos de las ferias).

**Gráfico 2. Volúmenes de Inversión Extranjera para Medellín.**



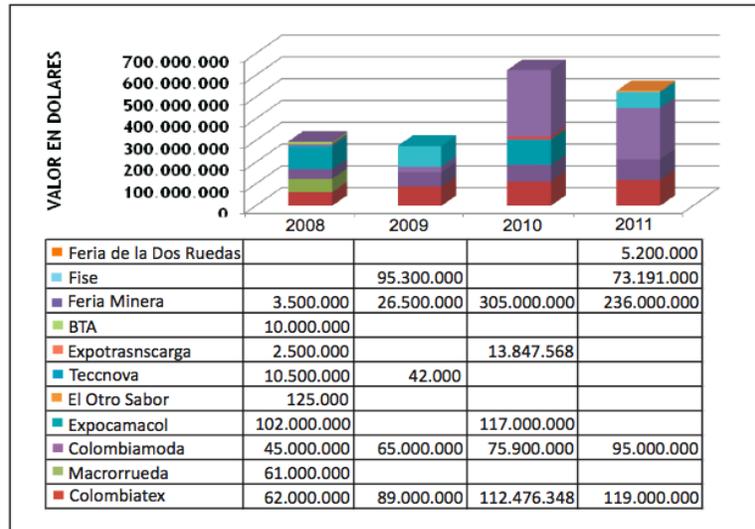
Fuente: ACI (2012)

Ahora bien, buena parte de la gestión internacional se ha visto materializada en resultados como la atracción de inversión extranjera directa (IED) en donde en promedio entre 2012 y 2014 la ciudad de Medellín recibió cerca de USD 191 millones de dólares por año. Si bien, no todo es atribuible a la gestión de la Cooperación Descentralizada, esta ha jugado un papel clave en este campo.

<sup>6</sup> Siglas para Agencia Española de Cooperación Internacional Descentralizada.

Por otra parte, tal como se aprecia en el Gráfico 3, año tras año han sido significativos los resultados económicos en las ferias de negocios y empresarios que se han organizado por medio de la Cooperación Descentralizada. Ferias que abarcan los diversos sectores y aspectos económicos como el tecnológico, minero, carga y el sector textil entre otros.

**Gráfico 3. Resultados económicos de las ferias**



Fuente: ACI (2012)

Por lo tanto, es evidente que las dinámicas de institucionalización de la cooperación internacional descentralizada en la ciudad muestran un alto grado; sin embargo, aún en Medellín es incipiente una cultura respecto del contexto internacional, pese a los esfuerzos hechos por diversas instituciones materializados en la hoy Red Antioqueña de Cooperación conformada por Comfama, Comfenalco, Universidad de Antioquia, el IDEA, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la ACI.

Se destaca que existe un andamiaje administrativo apoyado por la administración municipal, con altos niveles planeación y muy buena articulación, no solo a nivel interinstitucional, sino con los demás municipios del Área Metropolitana, con la Red Antioqueña de Cooperación y con la Agencia Presidencial de Cooperación (APC).

### 3. Conclusiones

Como se mencionó en la primera parte de este artículo, el proceso de institucionalización no termina, por lo cual, aunque los logros alcanzados por Medellín son altos, deben continuar para que esta ciudad se convierta en catalizadora del desarrollo del país. Por otra parte, cada vez más, las ciudades o entes subnacionales han cobrado una importancia considerable, al punto de erigirse como actores, con características particulares en el actual sistema internacional, pero desde una orientación liberal e institucional.

Dadas las dinámicas internacionales, es difícil concebir el desarrollo local sin integrar los componentes exógenos, en ese orden de ideas, un punto fundamental para el desarrollo de los gobiernos subnacionales, en particular los colombianos, dependerá de la medida en que conciban para su desarrollo la captación de recursos foráneos por la vía de la Cooperación Internacional

Descentralizada o la inversión extranjera, para incorporarlos como insumos que fomenten el desarrollo comunitario.

La institucionalización de la cooperación internacional descentralizada tiene un nivel alto de desarrollo para el caso de Medellín; sin embargo la planeación de las dinámicas de ciudad no capitaliza en todas sus dimensiones el componente internacional, por lo que este, no deja de ser una herramienta meramente complementaria. Es necesario seguir avanzando de cara a una articulación, coordinación y trabajo en red desde la Institucionalidad.

## Referencias

- ACI. (1 de enero de 2009). *ACI - Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana Puerta abierta al mundo*. Recuperado de <http://www.acimedellin.org/es/LaACI/Qui%C3%A9nesSomos.aspx>
- ACI. (2012). *Manual de cooperación internacional descentralizada*. Medellín, Colombia: Institucional.
- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el área metropolitana. (2007). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Bogotá. (2012). *CERI*. Recuperado de CERI: <http://ceri.udistrital.edu.co/archivos/users/relacionesinternacionalesBOGOTAalcaldia2012.pdf>
- Aldecoa, F. & Keating, M. (2001). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Quebec, Canadá: Canadian Political Science Association.
- Banco Mundial. (1 de febrero de 2013). *El Banco Mundial - Datos*. Recuperado de [http://datos.bancomundial.org/pais/colombia#cp\\_wdi](http://datos.bancomundial.org/pais/colombia#cp_wdi)
- Bizzozero Revelez, L. (2011). *Aproximación a las Relaciones Internacionales. Una mirada desde el siglo XXI*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur.
- Colombia. (2007). *Constitución Política de 1991*. Bogotá, Colombia: Nueva Legislación.
- Council of European Municipalities and Regions. (2008). *El hermanamiento: una herramienta para vivir juntos. Los hermanamientos para el mundo del mañana. Guía práctica*. Recuperado de [http://www.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia\\_hermanamientos.pdf](http://www.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia_hermanamientos.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación Colombiano. (1 de enero de 2011). *Dnp.gov.co*. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/portaIDNP/grupo-de-convivencia/PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf>
- Duarte, L. K. & Gonzalez, C. H. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 116-131.

- Duchacek, I. D. (1970). *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York, EE.UU: American Political Science Association.
- Enríquez, A. & Ortega, M. (2007). *Manual de cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios*. II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Tegucigalpa, Honduras: Institucional.
- Grandas Estepa, D. (Noviembre de 2014). Retos y desafíos de la institucionalización de los procesos de cooperación descentralizada en Colombia. El caso del Departamento de Cundinamarca. *VII Congreso del IRI*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Hernández Ferreiro, C. & Illán Sailer, C. (2007). La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur. En O. d. cooperación, *Anuario de Cooperación Descentralizada*. Montevideo, Uruguay: Editorial Montevideo.
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las Relaciones Internacionales. *POLIS 03, 2*, 115-147.
- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, EE.UU: Cambridge University Press.
- OECD. (4 de abril de 2012). *Development aid: Total official and private flows*. Recuperado de [http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-total-official-and-private-flows\\_20743866-table5](http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-total-official-and-private-flows_20743866-table5)
- Red Argentina para la Cooperación internacional. (2010). Recuperado de [www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-os](http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-os).
- Roa, D. (2013). *La cooperación descentralizada sur-sur como herramienta para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en Colombia. Un análisis de Caldoño, Pasto y Medellín* (Tesis de pregrado inédita). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Schiavon, J. (2008). La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. *Integración y Comercio*, 109-138.
- Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales mexicanos (2000-2010). *CIDE*, 16-17.
- Secretaría de Gobierno Alcaldía de Medellín. (27 de abril de 2010). *Medellín.gov.co*. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciuda>

dano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/Seguridad%20y%20Convivencia/Documentos/Medellin%20m%C3%A1s%20Segura%202010.pdf

- Shciavon, J. (2010). *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*. México D.F., México: CIDE.
- Socas, N. & Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En: A. M. Chiani, y Scartascini del Río, J. B., *La cooperación internacional: herramientas clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. En: *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford, EE. UU: Claredon Press.
- Souto, M. (2013). Los regímenes internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación cosntructivista. En: Llenderrozas, E. *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, España: Antoni Bosh.
- Zeraoui, Z. (2009). *Regionalización y Paradiplomacia: La política internacional de las regiones*. Monterrey, México: Tecnológico de Monterrey.