

*La «política exterior»  
de Bogotá  
en el siglo XXI  
agenda política  
e institucionalidad  
para la internacionalización  
(2001-2013)*

---

*Edgar Zamora*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

# La «política exterior» de Bogotá en el siglo XXI

*Agenda política e institucionalidad  
para la internacionalización (2001-2013)*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 197

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
[www.cenlibrosecuador.org](http://www.cenlibrosecuador.org) • [cen@cenlibrosecuador.org](mailto:cen@cenlibrosecuador.org)

Edgar Zamora

**La «política exterior» de Bogotá en el siglo XXI**  
*Agenda política e institucionalidad*  
*para la internacionalización (2001-2013)*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2015

La «política exterior» de Bogotá en el siglo XXI  
*Agenda política e institucionalidad para la internacionalización (2001-2013)*

Edgar Zamora

SERIE   
*Magister*  
VOLUMEN 197

Primera edición:  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Corporación Editora Nacional  
Quito, diciembre de 2015

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Armado:

*Juan A. Manangón*

Impresión:

*Ediciones Fausto Reinoso, Av. Rumipamba E1-35  
y 10 de Agosto, ofic. 103, Quito.*

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:  
978-9978-19-720-2

ISBN Corporación Editora Nacional:  
978-9978-84-895-1

Derechos de autor:  
Inscripción: 047535  
Depósito legal: 005396

---

Título original: *Política exterior de las ciudades colombianas.  
Análisis de caso: Bogotá DC, 2001-2013*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales,  
con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, 2014  
Autor: *Edgar Zamora Avilés* (correo e.: *edgarzamora27@gmail.com*)

Tutor: *Germán Umaña*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1293

---

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

# Índice

**Introducción / 11**

*Capítulo I*

**Marco teórico, producción académica sobre Bogotá y perspectiva adoptada en este trabajo / 15**

Elementos sobre políticas públicas / 15

Debates teóricos sobre la participación de los gobiernos no centrales en el escenario internacional / 19

Producción académica sobre el caso Bogotá DC / 36

Consideraciones sobre la perspectiva teórica adoptada en esta investigación / 41

*Capítulo II*

**Participación en el escenario internacional de Santafé de Bogotá DC (2001-2013) / 43**

Elementos de un perfil de Bogotá DC en el contexto nacional e internacional / 43

Participación internacional de Bogotá DC (2001-2013) / 49

Análisis y propuestas sobre la acción exterior de Bogotá / 68

**Conclusiones / 81**

**Bibliografía / 87**

**Anexos / 94**



*A Leonilde, madre y padre, por entregar su vida a mi causa.  
A Ene y Ricardo, que apostaron por mi camino.  
A Wilder, porque su escepticismo  
ha sido un motor en mi vida y en mi amor de hermano.  
A mis sobrinitas, fuente de energía inagotable.  
A Ligia Elena, porque es mejor soñar acompañados.  
A todos los compas conocidos, incluidos los que  
ya no están, porque la vida sigue siendo sueño.*



A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por permitirme cursar estudios de posgrado en calidad de becario. A los docentes que animaron el proceso de formación en la Maestría en Relaciones Internacionales, y a los compañeros transatlánticos que acompañaron los cursos de la mención en Cooperación Internacional. En los espacios cotidianos dentro de la Universidad Andina, agradezco la paciencia y el aprecio con que me trataron Jeny, Zoilita y Alexis.

Al profesor Germán Umaña, por acompañarme como tutor en esta investigación, pese a que mi insistencia se convirtiera por momentos en un martirio.

Mis agradecimientos a los compañeros con quienes compartí Quito mientras realicé mis estudios: Belén, Estefanía, Carla (y Camilo), Sebastián, Adrián, Luis Enrique, Ricardo, Erika y Diana.

Mi abrazo para los amigos que desde Bogotá me acompañaron para emprender el camino a Quito: Víctor, Wilson, Julián y Andrea.



# Introducción

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

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

Sobre la base de esta transformación estructural de la economía mundial, así como de la dinámica de la política exterior de seguridad de los Estados, surgió un nuevo ámbito de las relaciones internacionales: los asuntos o problemas intermésticos, ligados a los procesos de interdependencia compleja,<sup>1</sup> que abarcan propiamente los temas que tienen raíces tanto en las dinámicas nacionales como en el escenario internacional, de la mano de actores que se mueven en los dos ámbitos.

El proceso de descentralización es otra cara de la transformación estructural de la economía global y de la democratización, que se profundiza desde los años 80 en América Latina, y que posibilita el posicionamiento de la acción de los gobiernos no centrales (GNC), que puede ser: gobiernos municipales, departamentales, regionales, estatales, provinciales, etc., en el ámbito internacional.

1. Sobre este tema véase la obra clásica de Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política internacional en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

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

hacia afuera, por la globalización de los intereses de las empresas transnacionales y el incremento de la interdependencia productiva, comercial y financiera en el sistema económico mundial; hacia adentro, mediante procesos de descentralización de recursos, competencias y un acrecentado liderazgo político local; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas antes de propiedad estatal.<sup>2</sup>

La participación en el escenario internacional de los GNC ha significado retos de interpretación para los principales enfoques teóricos en las ciencias sociales y, particularmente, para el campo de las relaciones internacionales. Desde los años 80 se empezó a construir una agenda de investigación sobre este fenómeno: ya fuera desde los enfoques de actores en relaciones internacionales, de la política exterior, de los procesos de integración, o desde enfoques de carácter más sociológico (territorialidad, desarrollo, regímenes de gobierno, entre otros).<sup>3</sup>

En América Latina, el desarrollo académico sobre este fenómeno ha crecido durante la primera década del siglo XXI, con carácter descriptivo. Tales son los trabajos de análisis de casos sobre la participación internacional de los GNC en México,<sup>4</sup> Brasil, Argentina y Uruguay (estos últimos en el marco del proceso de integración Mercosur).<sup>5</sup> En los países de la región Andina este fenómeno ha sido mucho menos explorado, aunque se observa un interés creciente en análisis de casos.

2. Darío Restrepo, «Las fracturas del Estado en América Latina», en Darío Restrepo, edit., *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 31.
3. Sobre algunos trabajos representativos de la época de los inicios de la discusión ver Francisco Aldecoa y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000; Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, edit., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 2001.
4. Sobre México ver los trabajos de Jorge Schiavon, «Sub-State Diplomacy in Mexico», en David Crikemans, edit., *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Herndon, Brill Academic Publishers, 2010, p. 65-97, *EBRARY*, <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2013; Jorge Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México DF, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006.
5. Ver los diversos trabajos sobre estos casos en Tullo Vigevani, Luiz Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*, *Cadernos CEDEC*, No. 80, Sao Paulo, CEDEC, 2006; Lúcia Vianna y José Blanes, org., *Novos atores e relações internacionais*, Sao Paulo, Cultura Acadêmica, 2010.

En Colombia la acción internacional de los GNC (municipales y departamentales), es un campo académico poco explorado, hecho que va en contravía al creciente protagonismo internacional que han adquirido los GNC en temas estratégicos como la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y la cooperación internacional para el desarrollo. Adicionalmente, el caso colombiano presenta una singularidad de relevancia académica, como es la forma de organización unitaria que plantea retos de interpretación a los análisis más extendidos sobre gobiernos subnacionales en regímenes federales.

Solamente se ha tenido conocimiento de un trabajo sistemático sobre el caso de Medellín.<sup>6</sup> Por tanto, esta investigación de orden exploratorio y descriptivo adquiere relevancia, como forma de contribuir a la construcción de conocimiento sobre este fenómeno, en diálogo con el acervo académico existente para el caso de Bogotá.<sup>7</sup>

El análisis del caso de Bogotá DC es importante por cuanto esta es la principal ciudad de Colombia, proceso de primacía que empezó a consolidarse desde la década de los años 70, pero que se vio acelerado por los procesos de internacionalización de la economía colombiana iniciados desde los años 80. Dicha primacía tiene un carácter demográfico puesto que la ciudad concentra la sexta parte de la población, por otra parte, en términos económicos, Bogotá se distancia de otras ciudades, siendo la primera ciudad de importancia.

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

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

6. Juan Vieira, «La política de internacionalización de Medellín: un análisis en perspectiva de definición del problema, inclusión y sostenimiento en la agenda pública», tesis de maestría en Políticas Públicas, México DF, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
7. La producción académica sobre este fenómeno en Bogotá DC, se abordará en un apartado específico en el capítulo I.

La pregunta que articula esta investigación es la siguiente: ¿Puede considerarse que el gobierno de Bogotá DC desarrolla una forma de «política exterior de Estado local» que no desafía las prerrogativas exclusivas del Estado colombiano, a partir de la caracterización de los elementos de las políticas públicas locales que abordan el tema de inserción internacional de la ciudad?

## CAPÍTULO I

# Marco teórico, producción académica sobre Bogotá y perspectiva adoptada en este trabajo

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

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

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

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

## ELEMENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este no es un trabajo sobre políticas públicas. En este apartado se pretende ubicar unos elementos básicos de este campo de estudio, a partir de los cuales se considera que es posible enriquecer el análisis de la participación en el escenario internacional de los GNC. Sobre todo, hacemos énfasis en los aspectos de

definición del problema y de construcción de la agenda política gubernamental para dar solución a lo que los actores sociales del ámbito local han definido como problemático y necesario de intervención o respuesta por parte de las autoridades. No es el principal objetivo de esta investigación realizar una evaluación, sino una aproximación exploratoria al proceso de internacionalización de Bogotá DC en el período 2001-2013.

Pese a las múltiples críticas que se han hecho a los planteamientos de Jones desde que formuló el modelo del «ciclo de las políticas públicas» (*policy cycle*) en los años 70, este sigue siendo una herramienta relevante (por lo didáctica), para posicionarnos en este tema. Adicionalmente, podemos conservar ciertos esquemas y enriquecerlos, precisamente, a partir de sus críticas. Sucintamente, el ciclo de las políticas públicas se compone de las etapas mostradas en la siguiente tabla.

Tabla 1. EL ENFOQUE DEL <i>POLICY CYCLE</i>				
<i>FASE I</i> <i>Identificación</i> <i>de un problema</i>	<i>FASE II</i> <i>Formulación</i> <i>de soluciones</i>	<i>FASE III</i> <i>Toma</i> <i>de decisión</i>	<i>FASE IV</i> <i>Implementación</i>	<i>FASE V</i> <i>Evaluación</i>
-Apreciación de los acontecimientos. -Definición de un problema. -Agregado de intereses -Organización de las demandas. -Representación y acceso ante las autoridades públicas.	-Elaboración de respuestas. -Estudio de soluciones. -Adecuación a los criterios.	-Creación de una coalición. -Legitimación de la política elegida.	- Ejecución. - Gestión y administración. - Producción de efectos.	-Reacción a la acción. -Juicios sobre los efectos. -Expresión.
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste
Fuente: André Roth, <i>Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación</i> , Bogotá, Ed. Aurora, 2007, p. 50.				

En la primera fase del ciclo, una situación es percibida como problemática por los diversos actores en una sociedad determinada (públicos, privados, académicos, ONG, o de la sociedad civil en general), y se demandan soluciones para instalarla en la agenda política (*agenda setting*). En la segunda parte del ciclo, los diferentes actores formulan las soluciones a los problemas defini-

dos, sin embargo, siempre tiende a privilegiarse la formulación de propuestas de las autoridades públicas puesto que son las responsables.

En la tercera fase, se realiza el proceso de toma de decisiones sobre las diferentes alternativas de solución, planteadas a partir de un esquema de valoración que incluye elementos político-ideológicos y técnicos; las decisiones normalmente toman la forma de documentos jurídico-administrativos (lo que es la política pública).

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

Finalmente, se efectúa el proceso de evaluación sobre la intervención realizada, que introduce un nuevo ciclo a partir de la retroalimentación de la política. Sin embargo, la evaluación no es necesariamente un proceso final, puede desarrollarse a lo largo de todo el ciclo en cualquiera de las fases, lo que vendría a ser una evaluación concomitante, o bien, al final del ciclo se pueden evaluar diversos aspectos para valorar la política, que permitirán conocer diferencias entre evaluaciones de impacto y/o de resultados (Roth, 2007: 49-60).

Este modelo cíclico es un modelo de carácter racional y establece una linealidad entre las fases. Estos dos elementos son de los más controvertidos del modelo puesto que la acción gubernamental no es necesariamente racional ni se adscribe de manera exclusiva al seguimiento de procesos técnicos; siendo especialmente importante señalar que toda política pública (*policy*) es parte constitutiva del debate político en una sociedad (*politics*), en donde están disputándose proyectos político-ideológicos diversos.

Adicionalmente, la linealidad del ciclo no permite analizar los cambios y/o ajustes en una política, siendo importante señalar que el ciclo puede empezar de nuevo en cualquiera de las fases, o incluso que, una política no necesariamente llega a completar el ciclo y se puede quedar a mitad de camino. En el extremo, el proceso de diseño de una política puede ser una estrategia para menguar tensiones y demandas, con el objetivo de no realizar ninguna intervención; la no-decisión también es una decisión por la que pueden optar los gobernantes, por eso a veces solamente se echa a andar el aparato estatal con una función simbólica.

Sobre este asunto de definición del problema, podemos recurrir a los enfoques cognitivos para enriquecer el análisis, y reposicionar el carácter conflictivo de las políticas públicas. Si en general el análisis de las políticas públicas ha permitido entender el Estado a partir de su acción, los enfoques cognitivos ofrecen la posibilidad de ir más allá y rastrear los universos cognitivos (relativamente estables), de los actores que dan sentido a la acción, y preguntar

por la producción de un determinado orden político. Así, las políticas públicas «constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*» y «elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*». <sup>8</sup>

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

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

Muller señala además cuatro niveles de percepción articulados en el referencial. Los *valores*, son las representaciones «más fundamentales» sobre lo que es el bien y lo que es el mal, lo deseable y lo que se descarta; las *normas*, definen los principios de acción a partir de la diferenciación entre lo real percibido y lo real deseado; los *algoritmos*, que pueden ser relaciones causales de la forma «si... entonces...», que expresan una teoría de la acción y, las *imágenes*, que dan significación a lo que se hace, remiten a un horizonte de sentido compartido (Muller, 2006: 99-100).

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

Sobre el proceso de construcción e inclusión de la agenda política (*agenda setting*), proceso a través del cual se instala en la agenda gubernativa la necesidad de dar solución a una situación percibida como problemática por los actores sociales, vale la pena incluir las precisiones de Vieira (2012: 7) sobre cuatro niveles de agenda: el «universo de la agenda», que contiene todos los posibles asuntos a ser problematizados socialmente, los cuales compiten entre

8. Pierre Muller, *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, p. 95-96.

sí; la «agenda sistémica o agenda pública», que contiene todas las situaciones problemáticas que la misma sociedad considera necesarias de intervención por parte del gobierno, la «agenda institucional», que indica que ya existe un número definido de asuntos problemáticos para ser activamente considerados por las autoridades gubernamentales y, la «agenda de decisión», que incluye los asuntos que verdaderamente son decididos por las autoridades públicas.

Con estas observaciones queremos sentar un marco analítico mínimo para analizar lo que vendría a ser una política exterior local en el caso de Bogotá. Hacemos especial énfasis en el proceso de definición del problema y de inclusión en la agenda de gobierno, porque queremos resaltar la conflictividad existente entre los actores que se posicionan frente a la necesidad percibida de que la ciudad desarrolle acciones en el escenario internacional que le permitan aprovechar de mejor manera las dinámicas de la globalización, a partir de un proceso planeado (ideal) de inserción internacional de Bogotá DC.

## DEBATES TEÓRICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS NO CENTRALES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Con el propósito de hacer esquemática la exposición del debate teórico se ha clasificado la literatura de acuerdo a distintos enfoques académicos. Podemos encontrar cuatro propuestas principales según Mariana Luna:<sup>9</sup> los abordajes que parten de la caracterización del actor internacional; aquellos centrados en el análisis de política exterior; aquellos que abordan la cuestión desde la integración regional y; finalmente, los que centran el debate sobre la relación entre territorialidad y desarrollo.

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

9. Mariana Luna, «Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales», en Carlos Oddone y Miguel Martín, coord., *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010, p. 49-82.

## Debates desde los actores internacionales

Partiendo de la nueva realidad internacional que Keohane y Nye (1988) caracterizaron como de interdependencia compleja, durante los años 70 crecieron los estudios sobre nuevos actores internacionales (empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, ONG, nuevos movimientos sociales, entre otros) que desafiaban el lugar central del Estado como «el actor» (único y unitario) de las relaciones internacionales.

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

Magone<sup>10</sup> señala que los años 70, de globalización, crearon condiciones para el posicionamiento de los gobiernos subnacionales. Particularmente, las regiones vinieron a ser las unidades territoriales más flexibles para la articulación al mundo globalizado y su nueva forma de producción. «La mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios de las sociedades, de los mercados, de la tecnología y de la cultura parecen producir el incentivo para aprovechar los beneficios de la globalización o, por lo menos, para evitar las pérdidas que pueden derivarse del alineamiento a ese fenómeno».<sup>11</sup>

En este sentido, Magone suscribe la apreciación de Hedley Bull sobre la emergencia de una forma «neo-medieval» del orden político universal en el cambio de siglo, donde el Estado debe compartir su autoridad con otras de orden regional y mundial, así como con autoridades subestatales o subnacionales: «El centralizado y rígidamente organizado Estado nación es reemplazado por un sistema de gobernanza multinivel más flexible, que vincula a las autoridades subnacionales en las relaciones internacionales» (Magone, 2006: 4).<sup>12</sup> De allí que el autor señale un cambio de naturaleza en las relaciones internacionales en un mundo político pos-soberanía.

10. José Magone, «Paradiplomacy Revisited: The Structure of Opportunities of Global Governance and Regional Actors», 2006, en *Paradiplomacia*, <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79cjosemagonefinal.pdf>>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2013.
11. Tullo Vigevani, «Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro», en T. Vigevani, L. Wanderley y R. Cintra, *op. cit.*, p. 14. Traducción libre. Sobre estos argumentos véase también Michael Keating, «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», en F. Aldecoa y M. Keating, edit., *op. cit.*, p. 11-28.
12. Cabe señalar que las citas textuales de textos originalmente escritos en inglés han sido traducidas y son responsabilidad exclusiva del autor y no constituyen traducciones oficiales.

Durante los años 80, en el marco de la creciente complejidad internacional, identificada con la globalización, se ubica con mayor atención a la cuestión subnacional, en primera instancia reconociendo el impacto que tenía la política mundial en estas unidades. Ivo Duchacek,<sup>13</sup> en su análisis de los sistemas federales, sostiene que existen nuevas voces (oposición, comunidades etnoterritoriales y grupos de interés) que perforan al Estado: hacia arriba, a través del nuevo regionalismo, hacia abajo, a través de los procesos de descentralización y, hacia afuera, desde la participación de la sociedad civil (Duchacek, 2001; Luna, 2010; Magone, 2006).

En sus trabajos, Duchacek (2001), junto a Panayotis Soldatos,<sup>14</sup> han sido considerados los iniciadores de las discusiones respecto a la participación en el escenario internacional de los GNC, se sitúan precisamente desde el imperativo de la interdependencia para señalar que, no solamente las naciones, sino también sus unidades territoriales, ven la necesidad de desarrollar competencias para reaccionar ante los acontecimientos que vienen desde el exterior. Pero al mismo tiempo, señalan que la actividad internacional presupone que las autoridades locales poseen un grado considerable de autonomía jurisdiccional en sus asuntos internos, que intentan extender hacia temas internacionales, y por tanto, allí reside la explicación de que dicha actividad internacional se haya desarrollado en los países con sistemas federales democráticos, que coinciden con los países del capitalismo avanzado.

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

Desde mediados de los años 90 el tratamiento de los actores internacionales tiene un nuevo clivaje, marcado por el posicionamiento del concepto de gobernanza (*governance*), que se expresa en la idea de una nueva práctica de gobierno en donde los lazos o relaciones jerárquicas desaparecen, partiendo de nuevas re-

13. Ivo Duchacek, «Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations», en H. Michelmann y P. Soldatos, edit., *op. cit.*, p. 1-33.

14. Panayotis Soldatos, «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en H. Michelmann y P. Soldatos, edit., *op. cit.*, p. 34-53.

laciones entre Estado-sociedad-mercado (globales).<sup>15</sup> La semántica de esta nueva forma de gobierno tiene su punto culminante en la expresión de la gobernanza global en donde hay una explosión de actores internacionales, entre los cuales se ubica con fuerza a las unidades subnacionales, de acuerdo a la dinámica funcionalista, es decir, de acuerdo al papel que desempeñan en la política mundial.

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

Para tratar de superar esta posición que resulta políticamente indiferente, Salomón<sup>16</sup> propone tratar la cuestión subnacional en el marco del retorno a la distinción entre gobierno y sociedad. Dicha propuesta permite identificar proyectos políticos antagónicos presentes en la definición y formas que toma la acción exterior de los gobiernos subnacionales.

Nótese que la distinción no es entre Estado y sociedad. Es importante aclarar esto en la medida en que se ha caracterizado a los gobiernos subnacionales como actores no-estatales, problema que se debe a que se ha identificado en relaciones internacionales al Estado con el gobierno central. Salomón sostiene que no es necesario cuestionar el carácter «estatal» de los gobiernos subnacionales a pesar de que en su acción exterior estos lleguen a comportarse como actores no-estatales.

En toda esta discusión, en su obra, Salomón,<sup>17</sup> es enfática en señalar que en el campo de las relaciones internacionales debe haber claridad a la hora de

15. Ver Vanessa Marx, «Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales», tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, Repositorio-Universidad Autónoma de Barcelona, inédita, 2008.
16. Mónica Salomón, «Local Governments as Foreign Policy Actors and Global Cities Network-makers: the cases of Barcelona and Porto Alegre», 49th Annual International Studies Association Convention San Francisco, 2008, en *Globalization and World Cities (GaWC)*, <<http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb305.html>>. Fecha de consulta: 23 de julio de 2013.
17. Además de la obra anterior, ver Mónica Salomón, «La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores», contribución al 1o. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasília, 2007, en *Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro*, <[http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas\\_de\\_politica\\_externa\\_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf](http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf)>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2013; Mónica Salomón, «Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional», en *Papers*, No. 41, 1993, p. 127-141, en *Universidad Autónoma de Barcelona*, <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41p127.pdf>>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2013; Mónica Salomón y Carmen Nunes, «A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos», en *Revista*

tratar al actor. Propone conceptualizar la cuestión a través del análisis de la «acción exterior de los gobiernos subnacionales», no de las regiones, ni de las ciudades ni de las entidades subnacionales a secas.

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

También se ha usado el concepto «subestatal» para definir el actor gubernamental. Sin embargo, como sugiere Aguirre,<sup>18</sup> este concepto tiene problemas de aplicación en los Estados federados, porque lo que allí existe son «Estados» a secas (constituyentes de la federación), en igualdad de condiciones unos con otros, que incluso reclaman una acción internacional en su condición de unidades constituyentes frente a la federación, como también ha señalado Kincaid.<sup>19</sup>

Por estas connotaciones problemáticas a las que aludimos con los conceptos «gobiernos subnacionales» y «gobiernos subestatales», se considera que la mejor opción conceptual para tratar al actor del que nos ocuparemos en esta investigación es el término «gobiernos no centrales» (GNC), que puede incluir gobiernos de ciudades, de departamentos, de provincia, de regiones, de Estados federados etc.; tal y como ha sugerido Aguirre:

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

*Contexto Internacional*, vol. 29, No. 1, 2007, p. 99-147, en *Scielo*, <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf>>. Fecha de consulta: 18 de julio de 2013.

18. Iñaki Aguirre, «¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico», en F. Aldecoa y M. Keating, edit., *op. cit.*, p. 203-235.
19. John Kincaid, «Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation», en H. Michelmann y P. Soldatos, edit., *op. cit.*, p. 54-76.

incluso en España donde las Comunidades Autónomas no dejan, dentro de su ámbito, de ser «Estado», y no «subestados» o «infraestados». Algunos han propuesto el neologismo «mesogobiernos», término que, connotaciones más o menos negativas aparte, adolece de una incorrecta construcción lingüística. Tampoco nos es de gran ayuda el término, frecuentemente utilizado, de «región» (por ejemplo, «gobiernos regionales» por su multivocidad actual en Relaciones Internacionales (Aguirre, 2000: 203-204).

En el marco de la ambigüedad acerca de la naturaleza de los gobiernos subnacionales, algunos autores proponen retomar la propuesta de Rosenau de clasificar a los actores según las limitaciones y responsabilidades que impone la soberanía. Así, existen actores «condicionados por la soberanía» (*sovereignty-bound*) –básicamente el gobierno central–, que tienen responsabilidades y deben prestar atención a la totalidad de la agenda global; actores «libres de soberanía» (*sovereignty-free*), que tienen menos responsabilidad y la posibilidad de centrarse en objetivos de política específicos; y una tercera categoría de «actores mixtos», donde se ubican los GNC, que tienen responsabilidad por un territorio y una población, pero que pueden encaminarse a objetivos de política específicos y a actuar en foros o espacios no-estatales (Salomón, 2008: 5-6; Marx, 2008).<sup>20</sup>

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

## Debates desde el análisis de la política exterior

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

Sin embargo, ha sido a través de la inclusión en las relaciones internacionales del análisis de los sistemas políticos y tipos de regímenes políticos que se visibilizó a los GNC. Esto se hizo a través de la indagación por la distribución de competencias y la autonomía funcional de los niveles de gobierno en la formula-

20. Ver también Brian Hocking, «Vigilando la «frontera»: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en F. Aldecoa y M. Keating, edit., *op. cit.*, p. 42.

ción de la política exterior, en sistemas federales o unitarios.<sup>21</sup> Esta fue la postura que abrió el debate, y que se encuentra en los trabajos pioneros de Duchacek y Soldatos, entre otros autores (véanse los diversos trabajos incluidos en Michelmann y Soldatos, 2001; Aldecoa y Keating, 2000; Crikmans, 2010; Vianna y Blanes, 2010; Vigevani, Wanderley y Cintra, 2006).

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

Soldatos (2001: 36-37) señalaba en sus análisis una segmentación territorial/vertical (entre diferentes niveles de gobierno), y otra funcional/horizontal (al interior de un nivel de gobierno) de la política exterior en las federaciones industrialmente avanzadas. A su vez, la segmentación territorial comprendía otros cuatro tipos. Una segmentación objetiva/situacional, relacionada con las características de los territorios que pueden impactar las actividades exteriores. Una segmentación perceptual, relacionada con las actitudes o valores de las élites y de la población de un territorio. Una segmentación de las políticas (*policy segmentation*), relacionada con las dos anteriores y que desemboca en una variedad de posiciones sobre la política exterior. Finalmente, una segmentación de actores, que indica un proceso de cascada en el cual los niveles previos de segmentación inducen a los estados federados (*federated states*) a convertirse en actores de la política exterior y a desplegar su aparato institucional para influir en esta dirección. Así, «la segmentación de políticas y de actores son los dos elementos constitutivos de la *paradiplomacia* de las unidades federadas» (37).

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

[L]a paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos [formales e informales,] permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos

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

socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.<sup>22</sup>

Sin embargo, la paradiplomacia ha sido un concepto ampliamente contestado. El trabajo de Aguirre (2000) presenta una buena discusión al respecto, y nos permite aclarar el uso de los términos en esta investigación. Señala el autor que, en sentido estricto, el concepto ha sido trasladado acríticamente desde sus primeras formulaciones, hechas por Duchacek y Soldatos, en los años 80, en el marco del transnacionalismo y el análisis del federalismo. Por aquella época, Duchacek decidió adoptar este término sugerido por Soldatos para reemplazar su primera referencia coloquial como «microdiplomacia».<sup>23</sup>

A pesar de las aclaraciones de sus «progenitores», el concepto paradiplomacia también se empezó a usar en los años 80 para referirse a la participación en el escenario internacional de cualquier actor diferente a los gobiernos de los Estados-nacionales (Aguirre 2000; Vigevani, 2006).

Der Derian (re)interpreta el neologismo de una forma estrictamente etimológica, esto es, *para*: «junto a», «al lado de», pero también «divergente de», «opuesto a» –*diplomacia*. Parece bastante claro que este tipo de diplomacia «paralela»/«paranormal» no será una nueva versión de la más prosaica actividad internacional *gubernamental* (si bien no central), de los GNCs. Al contrario, se tratará de denotar una «diplomacia» estrictamente *no gubernamental*, políticamente «excéntrica», carente de control democrático, privada o corporativa, religiosa o artística, y también, claro está, *mediática*. De aquí que pueda

22. Noe Cornago, «Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación», en F. Aldecoa y M. Keating, edit., *op. cit.*, p. 56. Esta definición ha sido reproducida con mínimas modificaciones en otros trabajos del mismo autor, y ha sido retomada en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada a los que aquí se hace referencia. Ver del mismo autor: «La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción», en Luis Maira, edit., *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2010, p. 107-134, *Universidad del País Vasco*, <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>, s. p. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2013; N. Cornago, «On the normalization of sub-state diplomacy», en D. Crikemans, edit., *op. cit.*; N. Cornago, «Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs», trabajo presentado en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, octubre, Hanover, 2000, en *Universidad del País Vasco*, <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2013.
23. «Inicialmente, usé el término coloquial «microdiplomacia»; como un sentido derogatorio podría inferirse en él, acepté el término mucho más adecuado de paradiplomacia del profesor P. Soldatos. Este no solamente no incluye un sentido derogatorio, sino que el prefijo «para» expresa adecuadamente a qué se refiere: actividades paralelas a, con frecuencia coordinadas con, complementarias a, y algunas veces en conflicto con la «macrodiplomacia» centro-a-centro» en I. Duchacek, *op. cit.*, p. 16.

ser denominada correctamente «paradiplomacia» por Der Derian, ya que este tipo de «diplomacia» discurre –sin mayores problemas *políticos*– por cauces *paralelos* a los de la diplomacia de referencia, la única «diplomacia» admitida –sin prefijo ni adjetivo– por el discurso político tradicional: la diplomacia *subsuntiva* del gobierno central del Estado (Aguirre, 2000: 218).

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

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

Vale decir que a partir de la paradiplomacia se han establecido diversas tipologías y diferenciaciones conceptuales, unas con base en el alcance territorial de las acciones, y otras con base en los actores que participan. Duchacek (2001: 15-18) diferenciaba entre paradiplomacia regional transfronteriza, referida a interacciones formales e informales entre GNC en un mismo Estado; paradiplomacia transregional o macrorregional, referida a las interacciones entre GNC de Estados fronterizos; y paradiplomacia global, referida a las relaciones entre GNC con otros GNC o gobiernos centrales extranjeros. Finalmente, incluyó una categoría denominada «protodiplomacia», para designar las relaciones internacionales de GNC con contenido político separatista o que pretenden soportar una futura independencia en el ámbito de los Estados nacionales.

Soldatos (2001: 37-38) establecía una clasificación similar pero en términos más funcionales que geográficos. La paradiplomacia global implica que las unidades federadas se involucren en temas que conciernen al sistema internacional en general. La paradiplomacia regional, por otra parte, implica que los gobiernos se involucren en el escenario internacional en temas de relevancia específicamente regional. Y dos subcategorías de esta última: la paradiplomacia macrorregional que involucra temas entre actores regionales no fronterizos; y la paradiplomacia microrregional, que involucra actividades en temas de importancia fronteriza. Además de estas categorías de paradiplomacia, Soldatos vuelve a

incluir la protodiplomacia con las mismas características que Duchacek (sobre esta discusión véase recientemente Magone, 2006: 6-8).

A diferencia de estos autores, Kincaid (2001: 54) propuso el concepto «diplomacia constituyente» (*constituent diplomacy*), sin que haya tenido adopción posterior en el debate. El autor trataba de enfatizar el derecho propio de las unidades federadas (*federated units*) para desarrollar actividades en el escenario internacional. Para él, los conceptos microdiplomacia o paradiplomacia exhiben un sesgo estadocéntrico, que lleva a denotar el involucramiento internacional de dichos gobiernos como inferiores a la diplomacia del Estado nación, suponiendo además que este último representa a toda su población.<sup>24</sup>

Según Salomón (2007: 9-10) la propuesta de análisis de la paradiplomacia tiene dos problemas. En primer lugar, puede ser tan amplia que llega a perder valor explicativo, en tanto incluye cualquier tipo de contacto exterior. En segundo lugar, es reduccionista porque no denota la totalidad de una política exterior sino solamente una de sus dimensiones, puesto que no responde a «qué» se hace (la política exterior) sino a «cómo» se hace (la paradiplomacia).

En esta misma dirección, Hocking (2000: 34) señala que conceptos como paradiplomacia y protodiplomacia sugieren actividades de «segunda fila», como tímidas imitaciones a la diplomacia «real», y han contribuido a la confusión en el análisis. Por tanto, sugiere preguntarse por la capacidad de los GNC de perseguir una política exterior como aspecto clave de su actividad internacional.

La discusión a la que se llega por esta vía es a plantear la legitimidad o no de los GNC para desarrollar una política exterior. Para algunos autores los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no dispute la prerrogativa exclusiva del Estado, sino que se entienda como un plan de acción coherente y sostenido en el tiempo en busca de beneficios de diverso tipo, distinta a la simple práctica de alguna acción exterior ad hoc (Salomón, 2007: 10).

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

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

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

En el Asia-Pacífico, las reformas que llevaron al establecimiento de Zonas Económicas Especiales en China en los años 80, incentivaron el involucramiento de los GNC en los asuntos internacionales con un sesgo marcado hacia los temas económicos, que es coherente con el hecho que las provincias chinas más activas han sido las costeras. Sin embargo, al mismo tiempo que aumentaban las relaciones con GNC en el extranjero, disminuyeron las relaciones entre GNC chinos (Cornago, 2000b: 7).

En el caso australiano, sus GNC fueron de los primeros en desarrollar actividades internacionales centradas en temas económicos, y en los años 90 todos los Estados tenían algún tipo de representación exterior. Asimismo, el gobierno central había implementado sistemas de coordinación y cooperación en los temas internacionales con los GNC. En el Sudeste Asiático, el involucramiento en asuntos internacionales de los gobiernos regionales de Indonesia, Malasia, Tailandia o Filipinas ha sido resultado principalmente de diversos tipos cooperación económica informal. En India, en contraste, el sistema político fuertemente centralizado no ha promovido las actividades paradiplomáticas (11).

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

Sobre esta problemática, cuando Lecours<sup>25</sup> se pregunta ¿qué pueden aprender las regiones de los países en desarrollo de aquellas de los países desarrollados occidentales?, responde que no pueden transponerse mecánicamente las experiencias puesto que las condiciones del ejercicio de la paradiplomacia en los países en desarrollo son diferentes.

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

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

Reseñando algunos casos en los países desarrollados occidentales, Lecours sostiene que las regiones de los países en desarrollo pueden aprender e innovar en la construcción de canales de comunicación y coordinación de la política exterior entre los niveles de gobierno. Estos canales se convierten en piezas importantes de la paradiplomacia puesto que esta parece caer siempre en una «zona gris» constitucional y legal.

Dichos canales podrían ir desde espacios informales y ad hoc, de carácter sectorial, en los que las entidades subnacionales deseen desarrollar actividades paradiplomáticas específicas; pasando por canales más estables de consulta sectorial en el campo de la política exterior, donde los gobiernos subnacionales coordinan sus actividades paradiplomáticas y las alinean con la política sectorial nacional (como sería el caso de Canadá); hasta llegar a escenarios en los que la política exterior como un todo sea competencia constitucional de los niveles de gobierno central y regional (como es el caso de Bélgica) (Lecours, 2008: 6-12).

Sobre esta problemática, Cornago (2010a) invita a relativizar la distinción entre estados federales y no federales en el análisis de la paradiplomacia. Propone avanzar, a partir del análisis del «régimen de política exterior» en cada Estado nacional, entendido como «el conjunto de principios, reglas y normas

25. André Lecours, «Political Issues of Paradiplomacy: Lessons From the Development World», en *Discussion Papers in Diplomacy*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», 2008, p. 8, *Netherlands Institute of International Relations «Clingendael»*, <http://clingendael.info/cdsp/publications/discussion-papers/archive.html?id=7319&&type=summary>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013.

que, formalmente reconocidas o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior» (Cornago, 2010a: s. p.). Esta constituye una visión política, no jurídica, de la problemática.

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

En el estudio de caso sobre México, Schiavon (2006) propone una metodología cuantitativa para establecer una tipología de la participación internacional de los gobiernos estatales, de tipo incremental, en la que cada nivel incluye el anterior: Autarquía < Presencia Internacional < Relaciones Internacionales < Política Exterior. Aunque el autor incluye el nivel de política exterior como el de mayor desarrollo, lo liga estrictamente a la definición de un «interés nacional», y por ello considera que este solamente llega a ser desarrollado por gobiernos subnacionales<sup>26</sup> separatistas, que pretenden convertirse en Estados.

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

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

26. Aunque Schiavon habla de gobiernos subnacionales, en este trabajo entenderemos este término como GNC, debido a las características de amplitud y complejidad de este último concepto a las que se hizo alusión.

En nuestro concepto, este vaivén terminológico que evidencia Schiavon es una muestra del debate sobre los nuevos actores internacionales y el análisis de la política exterior, en el que queda claro que solamente un anclaje en la tradición conceptual de corte funcionalista que representa el transnacionalismo, es el que puede abrir la puerta interpretativa para la participación en el escenario internacional de los GNC. Por otro lado, persistir en el entendimiento jurídico-formal, lleva a excluir cualquier posibilidad de análisis que rescate la posibilidad que tienen los GNC para desarrollar una política exterior propia que no desafíe las prerrogativas del Estado nacional.

Estas modificaciones nos proponen superar las discusiones dicotómicas y centrarnos en los análisis de niveles o grados de participación en el escenario internacional que puedan desarrollar los GNC. No se trata de excluir conceptualmente la política exterior para los GNC, y de hecho aquí suscribimos este punto de partida. Pero sí existen diferentes niveles en los que pueden clasificarse el proceso o conjunto de acciones que los GNC desarrollan para involucrarse en el escenario internacional.

Como características de la acción exterior que desarrollan los gobiernos subnacionales, es decir, de la paradiplomacia, la literatura especializada abordada, menciona reiteradamente las siguientes: no representa amplios intereses (del tipo «interés nacional») ni abarca todos los temas de política. Sin embargo, sí pueden llegar a tratar la alta política, que, por ejemplo, en Colombia es relevante, por las experiencias de diplomacia de gobiernos subnacionales y étnico-territoriales (lo que se ha llamado «diplomacia indígena») en el marco de la superación del conflicto social y armado.<sup>27</sup>

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

27. Sobre la acción exterior de los gobiernos subnacionales en asuntos de seguridad, existen diferentes trabajos incluidos en Ame Musch *et al.*, edit., *Diplomacia de las ciudades. El papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*, La Haya, VNG International / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos UCLG, 2008, en *VNG International*, <[http://www.vng-international.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole\\_of\\_Local\\_GovernmentsSpaans.pdf](http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsSpaans.pdf)>. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2013.

Al respecto, Lecours (2008: 2-4) señala que la paradiplomacia puede ser vista como un instrumento multifuncional, en el que identifica tres capas de acción, acumulativas y no excluyentes (véase una argumentación similar en Cornago, 2000a). Una primera capa corresponde a los temas económicos, como una función fundamentalmente relacionada con la competencia global; una segunda capa está vinculada a la cooperación (cultural, educativa, técnica, tecnológica, entre otros), que ha llegado a conceptualizarse en la forma de cooperación descentralizada.<sup>28</sup> Finalmente, la tercera capa, involucra la dimensión política, muchas veces ligada a la reivindicación de aspectos culturales, identitarios (de allí que hasta se la haya mencionado en la literatura como una paradiplomacia identitaria). Incluso, afirma este autor que, en ciertas circunstancias podría verse la paradiplomacia como un vehículo para distensionar los conflictos étnicos en sociedades multiculturales (aunque siempre queda el riesgo de deslizarse por una «pendiente resbaladiza» hacia las prácticas separatistas).<sup>29</sup>

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

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

La paradiplomacia está afectada por las contradicciones políticas internas. Debe contar, necesariamente, con la negociación y articulación con actores públicos, privados y de la sociedad civil en general, siendo susceptible de adquirir un carácter contestatario o reivindicativo en el marco de las contradicciones entre proyectos sociopolíticos. Necesita mostrar resultados para legitimarse ante la sociedad.

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

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

29. Sobre paradiplomacia y seguridad ver también Cornago, 2000a.

Para finalizar este apartado, volvemos sobre el trabajo de Schiavon (2006; 2010), con el objetivo de especificar las características de su modelo de medición discreta a partir de variables cualitativas. Este modelo será tomado como base del análisis de la paradiplomacia de Bogotá DC (2001-2013).

<b>Tabla 2. TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE GNC PROPUESTA POR SCHIAVON (2006; 2010)</b>	
<i>Nivel</i>	<i>Características</i>
Autarquía (nivel de participación bajo).	-Participación de manera esporádica (ad hoc), en temas de poca trascendencia. -No existe perspectiva de mediano o largo plazo a pesar de contar con convenios firmados.
Presencia internacional (nivel de participación medio).	-Se atribuye importancia a relaciones con el exterior como forma de contribuir al desarrollo de la entidad territorial. -Predomina un enfoque económico de las relaciones y de la institucionalidad creada: promoción comercial o de inversiones. -En el ámbito político la participación tiene poco impacto e importancia, cuando existe.
Relaciones internacionales (nivel de participación alto).	-Existencia de una estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones con el exterior; tiene cuatro características: a) Depende del ejecutivo; b) Supera temas económicos (en el cual puede existir institucionalidad específica) e incluye temas como desarrollo sostenible, democracia, educación, etcétera; c) Cuenta con estructura especializada para tratamiento de temas de interés; d) Coordina contactos con el exterior de otras secretarías y órganos de gobierno. -Participación en asociaciones u organizaciones internacionales donde se discutan temas que no necesariamente tienen impacto inmediato, siendo muestra de mayor participación política. -Los temas económicos no dejan ser importantes.
Política exterior (nivel de participación muy alto).	-Acciones se encaminan a alcanzar objetivos que tienen características de «interés nacional». -Solo se presenta en gobiernos subnacionales separatistas, con pretensiones de convertirse en Estados.
Fuente: Schiavon, 2006: 97-104; 2010, adaptación del autor.	

Este modelo se considera un buen avance en el proceso de sistematizar el análisis de la participación de los GNC, y representa una innovación destacada internacionalmente, respecto de un proceso de cuantificación de la misma. Según las discusiones teóricas presentadas en esta investigación, algunos autores consideran que los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no dispute las prerrogativas exclusivas del Estado. Esta se entiende como un plan de acción definido para el mediano y largo plazo, con una insti-

tucionalidad específica responsable, con continuidad en sus actividades y gestiones en los diferentes escenarios internacionales en los que participa, ya sean de tipo económico, político, o de otra índole; pero que, en todo caso, supere las acciones internacionales ad hoc.

Por tanto, aquí se considera que los gobiernos subnacionales sí pueden llegar al nivel de participación de política exterior en el modelo de Schiavon (2006). Esta postura se encuentra en sintonía con la readecuación que hace de su propio modelo el autor (Schiavon, 2010). En este trabajo retomaremos la terminología de Schiavon (2010) para la evaluación del caso Bogotá DC, aunque la descripción del modelo se circunscribe al trabajo inicial, mucho más detallado de Schiavon (2006).

Luego de esta aclaración, siguiendo con la descripción del modelo de clasificación, Schiavon propone su tipología a partir de tres componentes: Estructura gubernamental (G); actividad económica (E) y, actividad política (P) (Schiavon, 2006: 105). A su vez, cada componente incluye varios indicadores, y se asigna un valor total de un punto (1,0) por cada componente, siendo la calificación mayor la correspondiente a tres puntos (3,0) en el nivel de participación internacional «muy alta» (anteriormente denominado «política exterior») (Schiavon, 2006).

Dentro de la estructura gubernamental (G), G1 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de secretaría, subsecretaría o dirección dentro de la dependencia encargada del sector económico. G2 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior que depende del ejecutivo de la entidad, a la manera de oficina de asuntos exteriores (105).

En la presente investigación, para complementar el nivel de participación internacional «muy alto», consideramos pertinente agregar un componente G3, que indica la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el período de análisis, preferentemente dentro del plan de desarrollo distrital. Más allá de un problema de formalismo en la política exterior, consideramos que ningún GNC puede construir y desarrollar una «política exterior de Estado local» si no posee un plan estructurado que constituya una hoja de ruta, que identifique prioridades y responsables, para que las acciones de gobierno superen las prácticas ad hoc. Así, a cada uno de estos indicadores (G1-G3) se les asigna un valor igual a 0,33 para un valor máximo de un punto (1,0) en el componente de Estructura gubernamental (G).

En el componente de actividad económica (E), E1 engloba las actividades de promoción de la entidad a través de recursos electrónicos como página web y/o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora y/o de fomento de inversión extranjera; E2 indica la existencia de giras oficiales y/o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial, E3 engloba la firma de convenios de cooperación en materia econó-

mica con el exterior (con GNC o cámaras de comercio); E4 alude a la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional, por último, E5 señala la existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica. Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con 0,20, obteniendo un valor máximo de un punto (1,0) en este componente (105-106).

Respecto a la actividad política, P1 capta la realización de visitas de cortesía en el extranjero; P2 señala la existencia de actividades de atención a la población migrante en el extranjero; y aquí añadimos que también se considera la existencia de programas locales de atención a los migrantes de la ciudad; P3 representa la firma de acuerdos de amistad (hermanamientos) y/o cooperación en temas de menor importancia y P4, representa la membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional.<sup>30</sup> Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con un puntaje de 0,25, para un valor máximo de un punto (1,0) en este componente (106-107).

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

## PRODUCCIÓN ACADÉMICA SOBRE EL CASO BOGOTÁ DC

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

30. El modelo de Schiavon (2006) tiene cinco indicadores de actividad política (P1-P5); allí P4 representa la membresía en asociaciones para atender asuntos de tipo regional o fronterizo. Como aquí no estamos considerando un GNC fronterizo, no incluimos este indicador, toda vez que por definición estaríamos excluyendo el nivel de política exterior en el resultado global.

El trabajo de Caicedo<sup>31</sup> es uno de los que aborda la internacionalización de la ciudad, centrado en las temáticas de inserción económica.

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

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

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

Otras de las conclusiones son la falta de base técnica para la toma de decisiones en función de definir los sectores económicos estratégicos para la internacionalización. Falta de un proyecto histórico de ciudad-región que permita articular las políticas. Aunque la autora evidencia un posicionamiento de

31. Tesis de maestría en Relaciones Internacionales de María Caicedo, *El proceso de internacionalización de Bogotá DC: pensando globalmente, actuando localmente*, Bogotá, Observatorio de Cultura Urbana / Instituto Distrital de Cultura y Turismo / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2001.

la internacionalización en la agenda política de la ciudad, sostiene que ha sido inducido desde el ámbito nacional a partir de la descentralización de competencias en materia de metas económicas locales (62). Adicionalmente, señala desacuerdos entre los actores principales del proceso: Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y Gobierno Distrital; y que dichos planteamientos iniciales se han venido desarrollando en medio de un «vacío institucional» y de alta volatilidad política en los cambios de gobierno (63-64).

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

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

Otros dos trabajos se han ocupado del tema de la cooperación descentralizada que desarrolla Bogotá DC: Botello<sup>32</sup> ofrece un análisis de la ciudad en el marco de los procesos de descentralización, específicamente restringido a la cooperación descentralizada que realiza el Distrito.

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

Otra parte de este trabajo la constituye el análisis de la cooperación internacional que ha realizado Bogotá. En este aspecto, el autor se limita a presentar y analizar sin mayor profundidad los resultados del trabajo sobre cooperación que desarrolló la Secretaría Distrital de Hacienda,<sup>33</sup> sin proporcionar nuevas fuentes

32. Daniel Botello, «De la descentralización a la cooperación descentralizada: el caso de Bogotá DC», trabajo de grado para optar por el título de Politólogo, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, inédito, 2008.

33. Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), «La cooperación internacional en Bogotá DC (1995-2006)», en *Cuadernos de Ciudad*, No. 8, Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2007, *Secretaría Distrital de Hacienda*, <[http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/publicaciones/Est\\_fis\\_pub/cuadernos\\_est\\_pub/I\\_Y\\_G\\_8\\_COOPERACION\\_INTNAL.pdf](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/Est_fis_pub/cuadernos_est_pub/I_Y_G_8_COOPERACION_INTNAL.pdf)>. Fecha de consulta: 28 de agosto de 2013.

o datos para el análisis. Por tanto, este trabajo no se considera un aporte importante al análisis del caso Bogotá,

El otro trabajo sobre cooperación en Bogotá es el de Sáenz.<sup>34</sup> Teóricamente, se sitúa desde el análisis de las políticas sociales, y se propone analizar la relación entre la cooperación internacional descentralizada y las políticas sociales en la ciudad; para lo cual la autora realiza una descripción de aproximaciones teóricas del proceso de internacionalización de las ciudades.

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

El trabajo se desarrolla a partir del análisis de tres casos de cooperación en Bogotá sobre temas sociales, que se sitúan en la agenda de prioridades políticas que por esa época definió el gobierno: 1. El «Primer Seminario Iberoamericano sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional» en la ciudad, en el marco de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI); 2. El programa «Bogotá Emprende», implementado por la Alcaldía Mayor y la CCB sobre la base de la experiencia de Barcelona y su centro de emprendimiento «Barcelona Activa», destinado a población vulnerable de la ciudad y, 3. El Proyecto «Derecho a una Ciudad Segura y Equitativa para las Mujeres», desarrollado en el marco de actividades del programa de la «Red Urb-AI 12: Mujer y Ciudad», con un enfoque de equidad de género y políticas afirmativas.

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

34. Paula Sáenz, «La cooperación descentralizada: ¿una herramienta de apoyo para la construcción de políticas sociales en el nivel local?», tesis de maestría en Política Social, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, inédita, 2008.

y género dentro de la planeación y ejecución de políticas locales (Saéñz, 2008: 79 y s.).

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

El trabajo de Torrado y Jesurun<sup>35</sup> plantea una discusión en propiedad sobre el concepto paradiplomacia: «El objetivo de este trabajo es determinar el alcance de la paradiplomacia como herramienta de desarrollo urbano y su impacto en el marco del fenómeno acelerado de globalización» (Torrado y Jesurun, 2010: 6-7).

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

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

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

Finalmente, los autores señalan la necesidad de modificación institucional para establecer una entidad encargada de coordinar y ejecutar el proceso de internacionalización. Para los autores, el modelo ideal de la innovación institucional

35. Edgar Torrado y Ramón Jesurun, «Paradiplomacia como estrategia de desarrollo urbano», tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, inédita, 2010.

se encuentra en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI). Adicionalmente, señalan la necesidad de articulación entre actores locales, y la necesidad de trascender la cooperación asistencial y proponerse una colaborativa (Torrado y Jesurun, 2010: 70-75).

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

## CONSIDERACIONES SOBRE LA PERSPECTIVA TEÓRICA ADOPTADA EN ESTA INVESTIGACIÓN

En este apartado solamente se pretende, a manera de síntesis, resaltar los principales elementos teórico-conceptuales que serán adoptados para el análisis de caso.

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

El fenómeno, objeto de este estudio, lo definimos como «la participación o el involucramiento en el escenario internacional de los gobiernos no centrales (GNC)». El actor queda circunscrito a los GNC, superando concepciones restringidas como gobiernos subestatales, subnacionales, regionales, etc.; adicionalmente, consideramos que los GNC son parte del Estado: son el Estado en el nivel territorial correspondiente.

Adherimos al concepto «paradiplomacia», tal y como lo define Cornago, en sus obras consultadas para esta investigación, como la perspectiva teórica específica para el análisis de dicho fenómeno. A pesar de ello, entendemos

que los GNC sí pueden, legítimamente, desarrollar una especie de «política exterior de Estado local», que no desafíe las prerrogativas exclusivas del Estado; aunque esto dependerá de la estructura interna de incentivos, así como de los marcos legales específicos de cada Estado nacional (dentro de los cuales actuarán sus GNC). Con esta afirmación hacemos énfasis en que los GNC deben desarrollar un plan coherente en el tiempo para desarrollar sus actividades en el escenario internacional, que defina prioridades de agenda política, así como de actores para relacionarse, superando la simple práctica de acciones ad hoc.

Una última consideración es que en el análisis de caso, el fenómeno de la participación en el escenario internacional del gobierno de Bogotá. DC (2001-2013), se va a respetar la «autoenunciación» que hacen los gobiernos del mismo. Es decir, en la descripción y análisis del caso veremos que los gobiernos de la ciudad trabajan este tema como un asunto de «internacionalización de la ciudad».

## CAPÍTULO II

# Participación en el escenario internacional de Santafé de Bogotá DC (2001-2013)

ELEMENTOS DE UN PERFIL DE BOGOTÁ DC  
EN EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

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

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

Este tipo de concentración urbana ha sido descrito por Gouëset<sup>36</sup> como «cuadricéfalia urbana» y tiene factores explicativos en claves demográficas, de espacialidad regional y económica. Dicho modelo de cuadricéfalia urbana fue claramente observable en el período 1930-1970 (etapa de industrialización por sustitución de importaciones, ISI) y, a partir de allí, durante el período 1970-1990 (liberalización económica), la concentración urbana en Colombia adquirió rasgos primaciales con Bogotá.

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

36. Vincent Gouëset, *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La original del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo / Observatorio de Cultura Urbana / CENAC / IFEA / FEDEVIVIENDA, 1998.

de su parque industrial y su alta especialización hicieron de esta ciudad la más golpeada al final del período de ISI con la crisis industrial.

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

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

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

### **Algunos indicadores de la primacía urbana de Bogotá hoy**

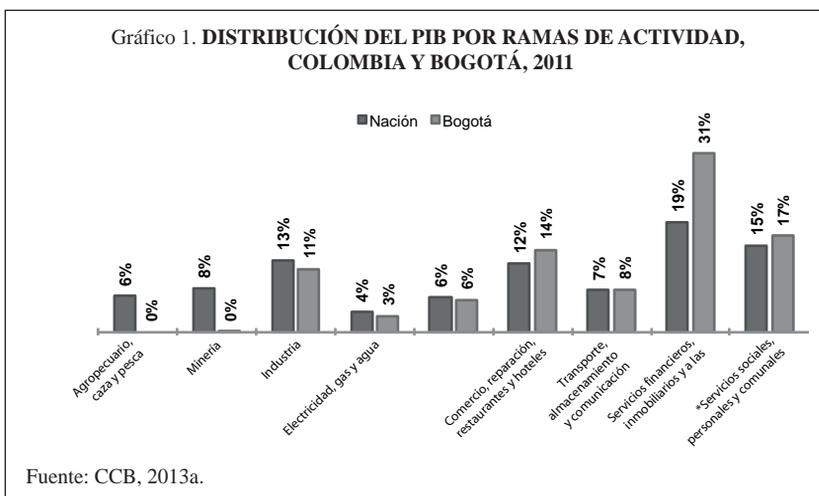
La primacía de Bogotá en el contexto nacional sigue siendo indiscutible. En términos demográficos, la ciudad concentra la mayor cantidad de población en el ámbito nacional, alcanzando una representación ligeramente superior al 16%, con 7,6 millones de habitantes en 2012.

En términos económicos la primacía de la Bogotá es más elevada en la mayoría de indicadores. La ciudad contribuyó en 2011 con un poco más de la cuarta parte del PIB de Colombia (26%); nivel bastante superior a la contribución de los departamentos de Antioquia (13,5%) y Valle del Cauca (10,1%), que ocupan el segundo y tercer lugar, albergando ciudades importantes como Medellín y Cali, respectivamente.<sup>37</sup> La economía bogotana creció 4,5% en 2012,

37. Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), «Tablero de Indicadores Bogotá-Cundinamarca», Bogotá, 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12516>>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), «Informe de coyuntura económica regional departamento de Bogotá-Cundinamarca 2012», Bogotá, 2013, en *Departamento Administrativo Nacional*

superando el nivel nacional que se ubicó en 4%; confirmando así la tendencia de la última década en donde la ciudad creció en promedio 4,4% mientras que el país alcanzó un nivel de 4,2%.<sup>38</sup>

La capital colombiana concentra el 29% de las empresas del país, frente a 11% y 10% de Antioquia y Valle del Cauca, respectivamente; contando en total con más de 300 mil empresas.<sup>39</sup> Según la CCB, la ciudad cuenta además con la economía más diversificada en el país, donde los servicios representan el 77% del PIB, principalmente establecimientos financieros y actividades inmobiliarias, servicios sociales, comunales y personales, comercio, y transporte y telecomunicaciones. En términos industriales, la ciudad se ubica entre las principales cuatro del país, aunque la variación anual de la producción real en el sector ha sido mayor en Medellín.<sup>40</sup>



*de Estadística*, <[https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER\\_Bogota\\_Cundinamarca\\_2012.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Bogota_Cundinamarca_2012.pdf)>. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2013.

38. *Ibid.*, «Bogotá una ciudad con oportunidades para ser global», Bogotá, Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca, 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <[http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2013/Observatorio\\_region\\_bogota\\_N20/](http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2013/Observatorio_region_bogota_N20/)>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.
39. *Ibid.*, «Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina. Posicionamiento competitivo de la región Bogotá-Cundinamarca», Bogotá, CCB, 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <[http://camara.ccb.org.co/documentos/12686\\_posicionamiento\\_competitivo\\_bogota\\_cundinamarca.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/12686_posicionamiento_competitivo_bogota_cundinamarca.pdf)>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.
40. Mauricio Reina, «Retos y oportunidades para la economía de Bogotá», presentación realizada por Fedesarrollo en el Foro Situación y Perspectivas de la Economía Bogotana, Bogotá, 22 de mayo de 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12196>>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014.

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

La ciudad y la región Bogotá-Cundinamarca concentran las mayores capacidades en ciencia, tecnología e innovación: cuenta con 115 instituciones de educación superior (frente a 53 de Antioquia y 40 del Valle del Cauca), posee el 27% de las universidades del país, cuenta aproximadamente con el 50% de los Ph.D, el 45% de los grupos de investigación reconocidos por Colciencias, y el 80% de los técnicos y tecnólogos de Colombia (CCB, 2013a; 2013b).

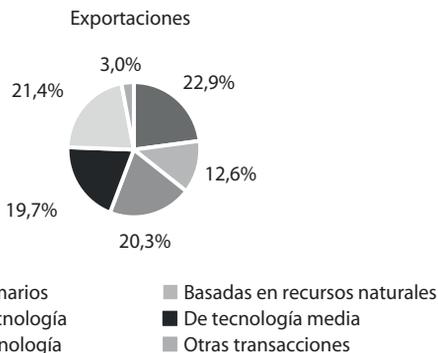
En términos del sector externo, la ciudad fue la segunda exportadora en 2012 con 16,9% del total de exportaciones no tradicionales del país, por debajo de Antioquia (36,1%) y por encima de Valle del Cauca (12,3%). Las exportaciones per cápita en 2012, alcanzaron un nivel de US \$ 418, ubicando a la ciudad en el noveno lugar, ligeramente por debajo del promedio nacional (los departamentos de Antioquia –US \$ 1.074–, Bolívar –US \$ 763– y Caldas –US \$ 679– obtuvieron los más altos niveles) (Reina, 2013).

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

En la descomposición de estos indicadores por sectores económicos, la ciudad muestra alta participación de bienes manufacturados, tal y como se observa en el gráfico 2. Vale aclarar que las exportaciones de manufacturas de baja tecnología se encuentran en ascenso pese al aumento reciente de las exportaciones de manufacturas de alta tecnología.

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

**Gráfico 2. BOGOTÁ: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL TIPO DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES SOBRE EL TOTAL IMPORTADO Y EXPORTADO, 2012**



Fuente: Ricardo Bonilla, «Situación económica de Bogotá», presentación realizada en el Foro Situación y Perspectivas de la Economía Bogotana, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 22 de mayo de 2013

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

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

## **Importancia de Bogotá frente a otras grandes ciudades latinoamericanas**

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

La economía de Bogotá es la séptima más grande entre las ciudades latinoamericanas (más de US \$ 97 mil millones), por debajo de Santiago, Brasilia y Lima, además de las otras cuatro ciudades más pobladas; superando el tamaño de las economías de muchos países centroamericanos y de países suramericanos como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay (CCB, 2013a; Bonilla, 2013). Sin embargo, el PIB per cápita de la ciudad es uno de los más bajos entre las grandes ciudades latinoamericanas (US \$ 10.650), lo que muestra un poder de compra relativamente bajo, inferior al promedio (US \$ 14.051) (CCB, 2013a).

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

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

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

Tabla 5. <b>BOGOTÁ: ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD URBANA (ICUR), 2012</b>				
<i>Dimensión</i>	<i>Bogotá</i>		<i>Mejor práctica</i>	
	<i>Posición</i>	<i>Índice</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Índice</i>
Poder de marca.	5	89,9	Miami	100
Infraestructura y conectividad física.	5	62,5	Miami	100
Servicios a ejecutivos.	6	68,5	Miami	100
Capital humano.	7	70,3	Sao Paulo	100
Marco y dinamismo económico.	13	76,1	Sao Paulo	100
Sustentabilidad ambiental.	20	89,9	Medellín	100
Servicios a empresas.	28	59,1	Miami	100
Marco social y político.	34	74,8	Montevideo	100
ICUR.	8	79,0	Miami	100
Fuente: CCB, 2013b.				

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

## PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE BOGOTÁ DC (2001-2013)

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

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

Con el objetivo de ser esquemáticos y mantener continuidad en los aspectos descriptivos que se aborden, el hilo conductor del desarrollo del caso se construirá a partir de los períodos de gobierno. Cada uno se desarrollará, en primer lugar, a partir de los elementos de la agenda política de internacionalización presentes en los programas de acción estratégica que representan los Planes de Desarrollo del Distrito; en segundo lugar, se abordarán los aspectos de institucionalización dentro de cada uno. Finalmente, se presentarán los resultados señalados por los gobiernos dentro de los documentos de informe o rendición de cuentas respectivos.

### **Período de gobierno 2001-2003: agenda de internacionalización centrada en competitividad y búsqueda de institucionalidad**

El Plan de Desarrollo (2001-2004)<sup>41</sup> «Bogotá para vivir todos del mismo lado», fue estructurado en función de siete objetivos, los cuales a su vez incluyeron las políticas, estrategias, programas y proyectos respectivos, dentro de una concepción de acción pública intersectorial. Este Plan abordaba tangencialmente los temas de internacionalización, incluyéndolos dentro del segundo objetivo denominado «Productividad», el cual se proponía «incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado».<sup>42</sup>

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

41. Aunque los períodos de gobierno son iguales en el conjunto de municipios de Colombia, en los Planes de Desarrollo de Bogotá DC, se periodiza diferente sin que el período de gobierno se haya extendido (2001-2004, 2004-2008, 2008-2012, 2012-2016).

42. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 440. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá DC 2001-2004 (BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado)», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2001, p. 6.

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

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

Financieramente, este Plan señalaba que el 36,2% de la inversión se concentraría en el objetivo Productividad (siendo el de mayor participación), y dentro de este se destinaban \$200.486 millones<sup>43</sup> a la estrategia de atracción de inversión, y \$113.960 millones a la estrategia de integración regional. Entre estas dos estrategias se distribuía solamente el 6,6% del presupuesto del objetivo Productividad, el cual concentraba más del 90% de los recursos en temas de infraestructura de vivienda, servicios y transporte.

Entre los aspectos que resaltó este gobierno estaba el énfasis en la perspectiva regional que se le dio al objetivo «Productividad». Precisamente, en el informe de gestión se señalan como principales logros del programa «Unidos para competir y vivir mejor», la conformación de la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, y la creación de la Consejería de Región y Competitividad.<sup>44</sup>

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

43. Todos los montos de dinero incluidos en este trabajo representan la moneda nacional, es decir, pesos colombianos (COP, \$); a menos que las cifras se acompañen de alguna otra especificación en moneda diferente.
44. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), edit., *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo*, t. III, Bogotá, DAPD / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2003, p. 56.

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

Entre otros resultados, como parte del proyecto «Creación del centro de marketing e información de la ciudad», a través del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, este gobierno implementó puntos de atención e información turística en los Centros Administrativos Distritales de las Localidades.<sup>45</sup> Adicionalmente, el gobierno resaltó el reconocimiento de la marca Transmilenio<sup>46</sup> (como segunda marca más notoria en el país, y primera de una empresa pública) por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio como un potencial de explotación para mercadeo de la ciudad (DAPD, 2003: 63).

De esta etapa también data la participación de Bogotá en organizaciones como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericana (UCCI) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Adicionalmente, en este período se suscribieron acuerdos de hermanamiento con Quito, Caracas, Miami, Seúl y Rabbat-Hassan, además del acuerdo multilateral con 25 ciudades de la UCCI; así como acuerdos de cooperación descentralizada con diversos municipios.

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

A diferencia del gobierno anterior, en este período los temas de internacionalización fueron incluidos dentro del Plan de Desarrollo con mayor centralidad, como una perspectiva transversal sobre la idea de ciudad que se quería construir, y asimismo con programas y proyectos específicos. Este gobierno estructuró su Plan de Desarrollo «Bogotá sin indiferencia», en tres ejes (So-

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

46. Sistema de Transporte Masivo de Bogotá.

cial, Urbano Regional, y de Reconciliación) y un objetivo transversal (Gestión Pública Humana, Sostenible y Eficaz); a su vez, cada eje se desarrolla a través de políticas, estrategias, programas y proyectos.

El objetivo general de construir una «Bogotá sin indiferencia», con un desarrollo más equilibrado entre lo social y lo económico, también incluyó la perspectiva de una ciudad integrada con la región y con el mundo, productiva y competitiva, capaz de otorgar confianza para inversionistas y creadora de riqueza colectiva.<sup>47</sup>

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

El Distrito Capital emprenderá una gestión de relaciones internacionales con perfil propio en materia política, comercial, cultural, institucional y de cooperación técnica, dando prioridad a los vínculos con ciudades, regiones y países andinos, iberoamericanos y del caribe, a fin de promover su inserción competitiva en la comunidad internacional. Se establecerá en la estructura administrativa del Distrito una instancia con la función de orientar y ejecutar la política y los programas de relaciones internacionales (36).

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

Dentro del Eje Urbano Regional tres programas mencionaban la internacionalización (50-51). «Red de centralidades distritales», con énfasis en la infraestructura física, buscaba avanzar en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>48</sup> hacia centros con oferta integral para articular la ciudad en su interior, así como con otros espacios de carácter regional, nacional e internacional.

El programa «Región integrada para el desarrollo», propuso la integración con la región Bogotá-Cundinamarca, la región central del país, y específicamente mencionaba la articulación de Bogotá a redes de ciudades y municipios, nacionales e internacionales, para trabajar por el desarrollo local y regional. Las metas de este programa comprendían acciones de infraestructura física en

47. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), edit., *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá DC 2004-2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC / DAPD, 2005, p. 13, 33.

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

el marco del POT, y otras de definición y construcción de agendas conjuntas con gobiernos municipales de Cundinamarca y la región central.

Finalmente, el programa «Bogotá Productiva», vinculó la estrategia de aprovechamiento de inserción creativa en la comunidad internacional para el fortalecimiento de la estructura económica regional, tratando particularmente de anticipar los efectos en competitividad de los tratados de libre comercio, entre otros aspectos. Las metas definidas estuvieron relacionadas con el aumento de turistas e inversión extranjera hacia la ciudad; y en esta misma dirección se diseñaron los proyectos prioritarios «Bogotá internacional, turística, exportadora y atractiva para inversión» y «Bogotá bilingüe».

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

Financieramente, este gobierno programó el 33% de su presupuesto para el Eje Urbano Regional (cerca de \$7,4 billones). Dentro de este Eje la mayor participación la tuvieron los programas relacionados con infraestructura física, mientras que los programas en donde se ubicaban los componentes de internacionalización participaron solamente con el 8,8% del total de recursos del Eje (\$121.070 millones y \$533.715 millones, respectivamente).

Institucionalmente, durante este gobierno se desarrolló una reforma administrativa del Distrito Capital,<sup>49</sup> y respecto del tema de internacionalización fueron asignadas funciones a tres Secretarías Distritales: Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico.

A la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) se le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación de recursos de banca multilateral y extranjera, y la gestión de «recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital» (Acuerdo 257 de 2006, art. 62).<sup>50</sup> El desarrollo de estas tareas fue asignado a la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, a la cual se le encargaron funciones de asesoría, gestión, seguimiento, y elaboración de informes sobre proyectos desarrollados por las diferentes instituciones del Distrito que hayan sido financiados con fondos de cooperación (Decreto 545 de 2006, art. 7).

A la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) le fueron asignadas funciones de recopilar, proveer y consolidar información e indicadores sobre diversas

49. Concejo de Bogotá DC, «Acuerdo 257. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones», Bogotá DC, 2006.

50. Ver también Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 545. Por el cual se adopta la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones», art 2., Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006a.

áreas temáticas para la toma de decisiones de la Administración Distrital «que permitan la promoción nacional e internacional del Distrito Capital», así como «coordinar y articular la cooperación nacional e internacional que gestionen los organismos y entidades del Distrito Capital» (Acuerdo 257 de 2006, art. 73).

Adicionalmente, en la SDP se institucionalizó la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI), a la cual se le asignaron funciones de diseño, promoción, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias y lineamientos de cooperación regional, nacional e internacional (técnica y financiera no reembolsable); coordinación de la integración de la ciudad a redes de ciudades y regiones, y otras instancias de integración; coordinación y apoyo a las diferentes entidades del Distrito para la presentación de proyectos de cooperación internacional; participación en la estrategia de promoción internacional de la ciudad; y articulación con el sector privado para el desarrollo de estas iniciativas.<sup>51</sup>

En tercer lugar, a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) le fueron asignadas funciones de gestión, coordinación, diseño y seguimiento de las políticas y estrategias de internacionalización económica de la ciudad (además de integración en las escalas regional y nacional). Resaltan las funciones vinculadas al desarrollo de actividades turísticas, promoción y atracción de inversiones, y participación en la gestión de cooperación y asistencia técnica internacional dirigidas a mejorar la competitividad y la generación de economías de escala, en coordinación con las demás entidades distritales (Acuerdo 257 de 2006, art. 78).<sup>52</sup>

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

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

51. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 550. Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC y se dictan otras disposiciones», art. 23, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006b.

52. Ver también Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 552. Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones», art. 3, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006c.

En el tema de competitividad, resalta la creación de la Agencia para la Atracción de Inversión en Bogotá (Invest in Bogotá), organismo público-privado creado entre la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), con orientación regional Bogotá-Cundinamarca.<sup>53</sup> Adicionalmente, se ejecutaron diversos proyectos en coordinación con municipios de Cundinamarca en diferentes áreas temáticas.<sup>54</sup>

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

En el frente internacional, la ciudad continuó y se integró en nuevas redes.<sup>55</sup> La participación en dichos espacios se vio fortalecida porque Bogotá fue sede de importantes eventos relacionados, lo que contribuyó a la estrategia de promoción de ciudad. Adicionalmente, se celebraron diversos acuerdos de cooperación con ciudades como San Salvador, Barcelona, Tena, Belo Horizonte, Rosario y Río de Janeiro (Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2007: 83-84).

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

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

53. Invest in Bogotá, *Informe anual 2006, 2007*, en *Invest in Bogotá*, <[http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual\\_report\\_2006\\_invest\\_in\\_bogota\\_ib\\_2009.pdf](http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual_report_2006_invest_in_bogota_ib_2009.pdf)>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2013.

54. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, *Informe final Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2007*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2007, p. 81-82.

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

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

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

Uno de los hallazgos de este estudio es la constatación de que la mayoría de recursos que llegan a la ciudad por concepto de cooperación son gestionados desde el nivel nacional, y por ello se señala que se requiere desarrollo institucional distrital en el sector. Así, la cooperación por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que en dicho estudio se relaciona con la cooperación desarrollada en el Distrito pero que está mediada por el nivel nacional de gobierno (en su gestión, o su implementación), representó el 86% de los proyectos ejecutados entre 1995-2004 en Bogotá. El restante 14% se atribuyó a la cooperación descentralizada, definida como la que hace directamente el Distrito (SDH, 2007: 23).

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

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

Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo hacían énfasis en la necesidad de que el Distrito implementara una institución coordinadora en el área de la cooperación (un «interlocutor claro»), así como una agenda (política, plan, estrategia) coherente que definiera las líneas prioritarias de acción, tanto en oferta como en demanda de cooperación, para el conjunto de la Administración Distrital. Con estas medidas, señala el documento, se espera que se pueda superar el vacío institucional existente, y con él la fragmentación de la información,

la falta de claridad sobre responsables de hacer seguimiento e identificación de proyectos, así como la falta de coordinación institucional (42-48).

Observaciones similares sobre agenda e institucionalidad para la continuidad en el tiempo de la cooperación y la internacionalización, realizó la DIRNI en un trabajo posterior de evaluación del sector entre 2001-2007.<sup>56</sup>

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

Este gobierno señaló desde el objetivo general del Plan de Desarrollo, «Bogotá positiva: para vivir mejor», la importancia de una ciudad integrada con su territorio circundante, con el país y con el mundo.<sup>57</sup> Estructuralmente, este plan de gobierno se componía de siete «Objetivos estructurantes» que se desglosan en estrategias, programas y proyectos.

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

Bajo el rótulo de «ciudad global» existía un conjunto de programas de actuación eminentemente local: «Fomento para el desarrollo económico», enfocado en la promoción de emprendimientos, apoyo financiero a los mismos, formación y generación de empleo para jóvenes, entre otros; «Bogotá sociedad del conocimiento», centrado en el desarrollo de capacidades científicas, el avance tecnoló-

56. Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC / Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD, 2008, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integración%20Regional/bancoDocumentos>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2013.

57. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, *Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC, 2008-2012. Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008. «Bogotá positiva: para vivir mejor»*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC 2008b, p. 21.

gico, la investigación y la innovación, incluida la infraestructura física; y «Río Bogotá», diseñado para la recuperación de dicha cuenca hidrográfica.

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

Tabla 2. <b>BOGOTÁ DC: PLAN DE DESARROLLO 2008-2012, PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL OBJETIVO ESTRUCTURANTE «CIUDAD GLOBAL»</b>			
<i>Programas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Algunas metas</i>
Región Capital	Consolidar la Región Capital como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.	Desarrollo institucional de la Región Capital.	-Crear la región administrativa de planificación especial. -Poner en funcionamiento una instancia de coordinación para planeación y ejecución de acciones en la Región Capital.
		Gestión para el desarrollo de la Región Capital.	-Ejecutar 8 proyectos con entes territoriales de la Región Capital. -Formular el Plan Estratégico 2038.
Bogotá Competitiva e internacional	Generar ventajas competitivas que conviertan a la ciudad y la Región Capital en un destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social en el contexto nacional e internacional. Para ello, se adelantarán acciones que mejoren el clima de negocios en la ciudad en el marco de la cooperación internacional y la generación de alianzas estratégicas.	Invest in Bogotá.	Alcanzar 30 decisiones de inversión extranjera certificadas.
		Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable.	Asesoramiento a empresas y a nuevas MIPYME para exportar.
		Cooperación para el desarrollo.	Desarrollar 11 proyectos de cooperación.
		Bogotanos del mundo.	Crear un sistema de incentivos para vincular a los migrantes con la ciudad, y asistir a sus familias.
		Presencia internacional de Bogotá.	Promover 15 eventos para proyección internacional de la ciudad.

<i>Programas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Algunas metas</i>
		Bogotá Turística.	-Asesorar a personas y prestadores de servicios turísticos sobre calidad y sostenibilidad de la oferta. -Implementar 5 campañas promocionales de Bogotá como destino turístico. -Diseñar y concertar 10 portafolios de productos turísticos.
		Bogotá Centro de negocios.	-Reducir en 50% tiempos y trámites para establecer y operar empresas en la ciudad. -Implementar un servicio de información de oferta y demanda para 5 sectores estratégicos.
		Idioma extranjero para población en edad de trabajar.	Certificar 10.000 personas en idioma inglés, nivel B2.
		Ciudad Salud.	Realizar estudio de factibilidad y desarrollo del proyecto Ciudad Salud.
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2008b: 37-38; 119-124. Elaboración propia.			

Financieramente, para el objetivo «Ciudad global» se destinó el 2% (\$550.740 millones) del total del presupuesto del cuatrienio. Para los programas «Región capital» y «Bogotá competitiva e internacional» se destinaron \$76.424 millones y \$89.000 millones, respectivamente, representando en conjunto el 30% de los recursos de dicho objetivo (236).

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

Institucionalmente, en este período se formalizó la creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) como parte de la estructura de la Secretaría General del despacho del Alcalde Mayor.<sup>58</sup> Esta institución

58. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 163 de 2008. Por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, DC y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2008a.

se creó con el objetivo de centralizar las orientaciones en el campo de las relaciones internacionales de Bogotá, para actuar con las otras instituciones con competencias definidas en la reforma administrativa de 2006 (SDP y SDH). Las funciones de la DDRI son:

- a) Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá DC con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional.
- b) Establecer relaciones con los distintos actores internacionales, los bogotanos residentes en el exterior, las distintas ciudades del mundo, las organizaciones multilaterales, bilaterales y otras entidades internacionales.
- c) Promover la realización de acuerdos, actas de entendimiento y otros instrumentos, en el marco del fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá DC.
- d) Diseñar y coordinar mecanismos y estrategias que permitan fortalecer los intercambios políticos, culturales e institucionales de Bogotá con las diferentes ciudades, regiones y comunidades a nivel internacional, en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación.
- e) Promover y agenciar la política de relacionamiento externo de Bogotá DC.
- f) Diseñar y promover, conjuntamente con otras entidades del Distrito Capital, la estrategia de promoción y proyección de la imagen de la ciudad en el mundo.
- g) Efectuar el análisis de la coyuntura económica y política internacional, sus posibles impactos en las instituciones y la sociedad de Bogotá DC y proponer alternativas de política.
- h) Coordinar, analizar y participar, bajo las orientaciones del/la Secretario/a General, en las discusiones y espacios de concertación en torno a los procesos de globalización y en las negociaciones de tratados y acuerdos comerciales o de integración que adelante el Gobierno Nacional.
- i) Hacer seguimiento a las tendencias internacionales de ciudades, regiones y naciones que le permita a la Administración Distrital definir las políticas públicas con perspectiva estratégica en contexto de globalización (Decreto 163 de 2008, art. 4).

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

Respecto de las otras instituciones vinculadas con el tema de internacionalización, cabe decir que en la SDH la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación se transformó en Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones; conservando las funciones de manejo financiero de los rubros de cooperación

concesional y crédito.<sup>59</sup> Las funciones de la DIRNI fueron modificadas para convertirla en una institución de apoyo a la gestión coordinadora que ahora asumía la DDRI. Y la SDDE continuó con sus competencias en el área de internacionalización económica.

En cuanto a los resultados, en el proyecto «Idioma extranjero para población en edad de trabajar», el Distrito reportó la certificación en inglés con nivel B2 (del Marco Común Europeo) de 9.559 personas (profesionales y técnicos), y la incorporación de 4.296 personas a los procesos de formación para alcanzar dicha certificación.<sup>60</sup>

Como logros del proyecto «Cooperación para el desarrollo» se señalan: la realización de la Feria Bogotá Internacional Espectacular; celebración de convenio con la Diputación de Barcelona para actividades del programa URB-AL III; convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores); convenio para fortalecimiento institucional con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP); convenio de donación hospitalaria por parte del Gobierno de Japón; convenio para cooperación en arquitectura y vivienda con la Junta de Andalucía; convenio con la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo para impulsar las actividades del «Centro del bicentenario: memoria, paz y reconciliación» (SDP, 2011c: 105-106); y acuerdo de asociación para el «Desarrollo urbano sostenible en superficies contaminadas» entre las ciudades de Stuttgart y Bogotá.<sup>61</sup>

Sobre el proyecto «Bogotá Turística», el Gobierno reportó como logros en este período la capacitación de 6.290 personas en el sector turismo; asesoramiento a prestadores de servicios turísticos para lograr la certificación de Normas Técnicas Sectoriales; realización de diversas campañas de promoción turística en mercados objetivo (Ecuador, Perú, Brasil, Argentina, España Chile, México y EUA); desarrollo de los proyectos «Bogotá Anfitriona» en alianza con el sector privado, y «Bogotá es mundial», en el marco de la Copa Mundial de Fútbol Sub-20 de la FIFA; desarrollo del proceso de marca de ciudad «Bogotá es más (+)»<sup>62</sup> como iniciativa público-privada (SDP, 2011c: 106-108).

59. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Decreto 499. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 545 de 2006 y 616 de 2007 que adoptaron la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2009.

60. Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Plan de desarrollo «Bogotá Positiva: para vivir mejor»*. Balance general 2008-2011, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011c, p. 104-105.

61. *Ibid.*, *Balance de gestión. Sector Gestión Pública 2008-2012*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011a, p. 20.

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

Respecto del proyecto de inversión extranjera en Bogotá se señala el logro de 23 decisiones de inversión, concentradas en el sector servicios, provenientes de EUA, España, Venezuela, México, Argentina, Italia y Turquía. El desarrollo de planes exportadores por parte de cincuenta Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), de las cuales el 32% realiza exportaciones a países de América y Europa por más US \$ 5 millones, son señalados como logros del proyecto «Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable» (108).

La DDRI, dentro del balance del Sector Público (SDP, 2011a), señala como un logro importante la institucionalización de una política proactiva de relaciones internacionales en el Distrito. Parte de dicha institucionalización está relacionada con la formulación de la «Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá Distrito Capital - ECI»,<sup>63</sup> en la cual se establecen lineamientos estratégicos de oferta y demanda. También fortalece dicha institucionalización la gestión y formulación de la Política Pública de Cooperación y el desarrollo del Sistema de Información para la Cooperación (SICO), del cual se encargó de su gestión a la DIRNI.<sup>64</sup> Adicionalmente, se realizó la «Primera ronda de cooperación internacional» de Bogotá (SDP, 2011a: 22). Como parte del proyecto «Bogotanos del mundo» fueron atendidos 4.497 bogotanos/as que retornaron del exterior (programa «Bienvenido a Casa», desarrollado con cooperación de OIM) (31).

63. Secretaría General (SG), Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Estrategia de cooperación internacional de Bogotá Distrito Capital-ECI*, 2008, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <[http://portales.sdp.gov.co/resources/eci\\_.pdf](http://portales.sdp.gov.co/resources/eci_.pdf)>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2013.

64. La expedición del Decreto de Política Pública de Cooperación fue autorizada como parte de las reglamentaciones del Acuerdo 349 de 2008 del Concejo de Bogotá DC, «Por el cual se establecen lineamientos para que la administración distrital regule la política pública de cooperación internacional de Bogotá DC y se dictan otras disposiciones». Aunque no se ha encontrado el Decreto específico, el mismo se reproduce (sin referencia al número y fecha de expedición) como anexo en el informe de rendición de cuentas de la DIRNI (Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Integración regional y cooperación: avances, logros y retos 2008-2011*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011b, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticass/politicaIntegracionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integraci%F3n%20Regional/bancoDocumentos>>. Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013. El Acuerdo 349 también estableció la creación del SICO, y la obligación de rendición de cuentas anualmente por parte de la Administración Distrital respecto de la cooperación.

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

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

Promover un liderazgo estratégico de la ciudad-región en las temáticas del plan de desarrollo, mediante el diseño e implementación de una política pública distrital de internacionalización con énfasis en las relaciones sur-sur, en un marco institucional que supere la dispersión, que se adapte a las nuevas dinámicas, la inclusión de la sociedad civil, y que optimice la cooperación y las alianzas público-privadas para la inversión social, que le permita posicionarse como un socio estratégico y confiable en el ámbito internacional.<sup>65</sup>

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

Entre los objetivos del proyecto se señalan: la construcción de una política pública de internacionalización; el diseño e implementación de una estrategia de inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en los temas de internacionalización de la ciudad; el desarrollo de una estrategia de liderazgo internacional en los temas principales del plan de desarrollo, con énfasis en las relaciones sur-sur y los bogotanos(as) en el exterior.<sup>66</sup>

Las metas del proyecto son lograr 25 convenios de cooperación y/o inversión, y posicionar en el ámbito internacional seis temas de políticas públicas considerados estratégicos en el Plan de Desarrollo «Bogotá humana». Financie-

65. Concejo de Bogotá DC, «Acuerdo 489. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC 2012-2016 «Bogotá humana»», art. 45, Bogotá, Concejo de Bogotá DC, 2012.

66. Alcaldía Mayor de Bogotá DC, «Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto Bogotá Humana Internacional», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2013a.

ramente, la administración actual ha proyectado invertir \$6.250 millones en las actividades de «Bogotá humana internacional».

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

Durante el primer año de este gobierno, dentro del área «Liderazgo estratégico», la DDRI,<sup>67</sup> señala la realización de diversas acciones: reunión de las autoridades distritales con 36 delegados del cuerpo diplomático acreditado en Bogotá; misiones en Madrid y Barcelona para fortalecer la participación en el proyecto URBAL y las relaciones con los respectivos ayuntamientos, así como en París y Berlín para promover temas estratégicos dentro de eventos internacionales; la organización y desarrollo de un Seminario sobre Diplomacia de Ciudades en Bogotá; participación en la Red de Alcaldes por la Paz; participación en la cumbre de Metrópolis realizada en Santiago de Chile, dentro de la cual se abrió la posibilidad de presentar un proyecto junto a otra ciudad sobre el tema estratégico del agua. Participación en el VI Congreso Hemisférico Latinoamericano de Ciudades y Autoridades Locales «ExperienciaAmérica»; participación y realización de la Cumbre de Ciudades y Cambio Climático, producto de la cual 25 ciudades de América Latina y Europa firmaron la Declaración de Bogotá «Ciudades Humanas frente al Cambio Climático»; participación en la «IV Cumbre Latinoamericana sobre Política de Drogas», en donde se discutieron aspectos relacionados con la iniciativa de «Centros de Atención Médica a Drogo-dependientes» (CAMAD) que se está implementando en Bogotá; participación y realización del Foro Internacional de Economía Popular, en Bogotá; participación en el Foro Mundial del Agua en Marsella; participación en la conferencia Río+20; y participación en Foros Urbanos en Medellín y en Nápoles (ONU-Hábitat). Una de las iniciativas con mayor resonancia ha sido la suscripción del Acuerdo de Voluntades con nueve ciudades para la construcción de la Red de Ciudades Suramericanas (REDCISUR).

67. Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI), «Bogotá humana internacional. Balance de acciones 2012», Bogotá, 2012, en *Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, <<http://ceri.udistrital.edu.co/archivos/users/relacionesinternacionalesBOGOTAalcaldia2012.pdf>>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2013.

Otras acciones en esta área han sido la participación dentro del proceso de mercadeo de ciudad junto a la CCB e Invest in Bogotá; y la puesta en marcha de actividades para la consolidación de la iniciativa «Bogotanos y bogotanas en y del exterior» (participación en foros de política migratoria en el área andina, articulación interinstitucional para el desarrollo de una estrategia distrital de migraciones, reuniones con bogotanos/as en Nueva York, entre otras) (1-3).

En la otra área de acción de la DDRI, «Cooperación e inversión», el informe señala acciones de fortalecimiento institucional, como la creación de doce mesas sectoriales de cooperación, la formación de funcionarios distritales, y el seguimiento a proyectos de cooperación actualmente en desarrollo; la gestión de trece convenios de cooperación y siete alianzas estratégicas para proyectos en Bogotá, con ciudades de diversas partes del mundo (desde Latinoamérica hasta Asia Oriental), instituciones internacionales (como ONU-Hábitat), y agencias de desarrollo de diversos países; el desarrollo de 13 misiones técnicas internacionales en Bogotá y de seis misiones de Bogotá en el exterior (4-5).

Según la información de la DDRI, Bogotá actualmente participa en diversas redes de GNC:<sup>68</sup>

Tabla 3. REDES DE GNC EN LAS QUE PARTICIPA BOGOTÁ DC	
Organización	Objetivos de la organización
<b>Metrópolis.</b>	Se propone acompañar a las ciudades en el aprendizaje mutuo, la innovación, la gobernanza, la asistencia técnico-financiera, la presencia internacional y el debate.
<b>Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).</b>	Esta organización se constituyó en 2004, agrupando las principales redes de gobiernos locales, y tiene como propósito constituirse en la voz y representación mundial de lo local, mediante la promoción de valores, objetivos e intereses ante la comunidad internacional y a través de la cooperación entre gobiernos locales. A través de esta, por primera vez los gobiernos locales han tenido representación ante la Organización de Naciones Unidas (ONU).
<b>Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios, y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).</b>	Es el órgano latinoamericano de CGLU, y es una organización de derecho privado, con fines de lucro, con finalidades sociales y públicas, buscando el fortalecimiento de los gobiernos locales, el desarrollo y la democracia.

68. Ver DDRI, 2012; y Arlene Tickner *et al.*, *Pensando la internacionalización de Bogotá*, vol. 2, *Aproximación a la internacionalización de Bogotá a través de indicadores*, Bogotá, Universidad de los Andes / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2013, p. 14-15.

<i>Organización</i>	<i>Objetivos de la organización</i>
<b>Red C40.</b>	Esta red se enfoca en la articulación y el desarrollo de acciones frente al cambio climático desde la esfera local, a partir de la adopción de políticas de desarrollo sostenible.
<b>Red Alcaldes por la Paz.</b>	Tiene como propósito principal el desarme nuclear mundial; pero abarca otros temas como la reducción de la pobreza y la protección medioambiental.
<b>Global Compact Cities.</b>	Constituye una política estratégica de la ONU con el objetivo de desarrollar acciones en el marco de los diez principios universales dentro de las áreas de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción.
<b>Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI).</b>	Se propone misionalmente trabajar por el desarrollo sostenible, eficiente, biodiverso y competitivo.
<b>Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).</b>	Impulsa el desarrollo económico y social de las ciudades Iberoamericanas, promoviendo el intercambio de conocimiento sobre estrategias urbanas mediante el desarrollo e intercambio de proyectos estratégicos y buenas prácticas.
<b>Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).</b>	Es una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin ánimo de lucro. A través del fortalecimiento del municipalismo iberoamericano, se propone fortalecer el desarrollo armónico y equilibrado de las ciudades desde la solidaridad y la cooperación.
<b>Red Andina de Ciudades (RAC).</b>	Organismo de carácter regional, creado con el propósito de actuar mancomunadamente para manejar la administración de las urbes, mejorar las condiciones de vida de la población, luchar contra la pobreza y construir sociedades locales competitivas.
<b>Red de Ciudades Suramericanas (REDCISUR).</b>	Red creada con el liderazgo de Bogotá 2012, de la cual la ciudad ejerce la secretaría técnica. Busca promover una plataforma de integración para fomentar el diálogo entre los gobiernos locales en la región. Se propone fortalecer la democracia, la gobernabilidad, y la construcción de una identidad y ciudadanía suramericanas.
<b>Programa URB-AL.</b>	Es un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea dirigido a GNC de la Unión Europea y de América Latina iniciado en 1995. Actualmente se desarrolla la tercera versión (URB-AL III), y ha tenido por objetivo la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas y locales.
Fuente: DDRI, 2012; Tickner <i>et al.</i> , 2013, vol. 2. Elaboración propia.	

Para finalizar este recorrido descriptivo sobre la participación internacional de Bogotá DC, en los anexos se presenta una matriz de la síntesis de los diferentes elementos de la agenda política y de la institucionalidad para la internacionalización que se han desarrollado en cada uno de los gobiernos.

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE BOGOTÁ

Este apartado tiene por objetivo realizar un análisis de la información descriptiva presentada sobre el caso objeto de esta investigación. A partir de este análisis se desarrollarán paralelamente algunas observaciones o recomendaciones, particularmente orientadas desde el campo de las políticas públicas, sobre el futuro desarrollo de las actividades internacionales de la ciudad.

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

Tabla 4. NIVEL DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE BOGOTÁ DC, SEGÚN EL MODELO DE SCHIAVON	
<i>COMPONENTES/INDICADORES</i>	<i>Valor</i>
<b><i>Estructura gubernamental (G)</i></b>	<b><i>0,67</i></b>
<b>G1</b> (Subsecretaría o dirección dentro de la dependencia de economía encargada de internacionalización económica).	0,33
<b>G2</b> (Oficina dependiente del ejecutivo municipal encargada de las relaciones exteriores).	0,33
<b>G3</b> (Existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad en el tiempo, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo municipal).	
<b><i>Actividad económica (E)</i></b>	<b><i>0,60</i></b>
<b>E1</b> (Promoción de la entidad a través de recursos electrónicos como página web y/o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora y/o de fomento de inversión extranjera).	0,20
<b>E2</b> (Existencia de giras oficiales y/o asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial).	0,20
<b>E3</b> (Firma de convenios de cooperación en materia económica con entidades y/o cámaras de comercio del exterior).	

<b>E4</b> (Firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc. y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional).	0,20
<b>E5</b> (Existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica).	
<b>Actividad política (P)</b>	<b>1,00</b>
<b>P1</b> (Visitas de cortesía al extranjero).	0,25
<b>P2</b> (Existencia de actividades de atención a la población migrante en el extranjero y/o existencia de programas locales de atención a migrantes).	0,25
<b>P3</b> (Firma de acuerdos de amistad y/o cooperación en temas de menor importancia).	0,25
<b>P4</b> (Membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional).	0,25
<b>Puntaje total (PT)</b>	<b>2,27</b>
Elaboración propia.	

La valoración de la participación internacional de Bogotá DC se hace de acuerdo a las siguientes referencias: si el Puntaje Total es igual a tres ( $PT = 3,0$ ), entonces el nivel de participación internacional es «Muy Alto»; si  $2,0 \leq PT < 3,0$ , entonces el nivel de participación es «Alto»; si  $1,0 \leq PT < 2,0$ , entonces el nivel de participación es «Medio»; y si  $PT < 1,0$  entonces el nivel de participación es «Bajo» (Schiavon, 2010).

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

En el contexto nacional, este resultado puede compararse con el de las otras dos principales ciudades: Medellín y Cali (véase el anexo 2).<sup>69</sup> La última de estas ciudades obtiene en el modelo un nivel de participación «Bajo» ( $PT = 0,85$ ): con valoración nula en el componente Estructura Gubernamental (G), una valoración baja en el de Actividad Política (P) y valoración similar a la de Bogotá y Medellín en el de Actividad Económica (E).

Por su parte, Medellín evidencia un nivel de participación internacional «Alto» con puntuación igual a Bogotá ( $PT = 2,27$ ), mostrando diferencias solamente en el componente Estructura Gubernamental (G). En dicho componente, según el modelo de Schiavon, la ACI de Medellín no puede valorarse como una institución que dependa directamente del ejecutivo local (característica

69. Las observaciones incluidas sobre estas dos ciudades se basan en lo expuesto en un trabajo de mi autoría intitulado «Acción exterior de los gobiernos subnacionales colombianos. Aproximación a los casos de Cali, Medellín y Bogotá DC durante el siglo XXI», Bogotá, inédito, 2013.

que sí cumple la DDRI en Bogotá) por ser un organismo mixto descentralizado (una especie de alianza público-privada). Sin embargo, Medellín sí cumple con el indicador G3 que hemos incluido en esta investigación, a saber, la existencia de un plan de políticas que ha tenido continuidad en el tiempo en la primera década de este siglo (característica que no se evidencia en Bogotá, como detallaremos más adelante).

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

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

Consideramos que es importante que exista una dependencia directamente vinculada al poder ejecutivo local (encabezado por el Alcalde Mayor de Bogotá DC) porque este define los lineamientos estratégicos de acción del conjunto de la administración. En calidad de representante del Estado y del poder público en el territorio, es la administración distrital quien debe llevar las riendas del proceso y ser responsable del mismo ante el control democrático, ciudadano en general, e institucionalizado en los diferentes órganos de control público existentes en Colombia (responsabilidad que es más difusa entre los actores e instituciones privadas, o la sociedad civil organizada).

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

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

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

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

Vale la pena detenerse un poco para señalar que en Bogotá la constitución de la DDRI se ha desarrollado de manera tardía si se lo compara, en el ámbito nacional, con una ciudad como Medellín donde la ACI se constituyó en 2002. Comparando en el ámbito internacional también se puede hacer la misma afirmación. En Barcelona el Gabinete de Relaciones Internacionales fue creado en 1991. En Porto Alegre, en 2001 se constituyó la Coordinación de Relaciones Internacionales (Marx, 2008). En Sao Paulo se creó en 2001 la Secretaría de Relaciones Internacionales, como institución con autonomía dentro la estructura institucional local, hecho que ha sido valorado como garantía de continuidad en el tiempo de sus acciones.<sup>70</sup>

En Buenos Aires, por lo menos desde el año 2000, dentro de la Secretaría General ha tenido funcionalidad la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales, y adscrita a esta última se encuentra también la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación.<sup>71</sup> En México el Estado de Chiapas que es clasificado por Schiavon (2006; 2010) en un nivel de participación internacional «alto» y «muy alto», respectivamente, tiene una Coordinación de Relaciones Internacionales desde 2001, transformada en 2009 en Ministerio de Turismo y Relaciones Internacionales, institución pionera en su país; el Distrito Federal, con la creación en 2006 de la Coordinación General de Asuntos Internacionales ha pasado también a ser una entidad con nivel «Muy Alto» de participación internacional, a finales de la década anterior; otro Estado activo internacionalmente es Jalisco, que cuenta desde 1995 con la Dirección de Asuntos Internacionales. En Quito, la actual Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales tuvo sus raíces en el período 1987-1992, cuando se creó la Asesoría en Relaciones Internacionales, luego del reconocimiento para la ciudad como Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de UNESCO.<sup>72</sup>

70. Kjeld Jakobsen, «A política de relacoes internacionais do município de Sao Paulo de 2001-2004», en T. Vigevani, L. Wanderley y R. Cintra, *op. cit.*, p. 38-48.

71. Rubén Geneyro, «Acción internacional de Buenos Aires, importancia y consecuencias», en T. Vigevani, L. Wanderley y R. Cintra, *op. cit.*, p. 69-78.

72. Andrea Ayala y Matsunay Egas, «La diplomacia de ciudades, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito», tesis de licenciatura en Diplomacia y Relaciones Internacionales en la Universidad Internacional del Ecuador, Quito, inédita, 2012.

Como puede haberse inferido, las actividades desarrolladas por los gobiernos de Bogotá en el período de estudio bien pueden constituir una política exterior de facto, y si comparamos con otros gobiernos vemos que estas actividades se encuentran en un nivel relativamente alto de desarrollo.

Decimos que es una política exterior de facto en la medida en que las acciones internacionales desarrolladas por los gobiernos de Bogotá otorgan contenidos de esta índole. Sin embargo, el ordenamiento jurídico colombiano señala exclusivamente al gobierno central, en cabeza del presidente de la república, como el único responsable por las relaciones internacionales del Estado (Constitución Política, art. 9, 189). A pesar de ello, en términos de lo que vendría a ser el «régimen de política exterior» en Colombia podemos encontrar entradas constitucionales para las acciones de las entidades territoriales en el exterior, todas circunscritas al cumplimiento de sus responsabilidades por el desarrollo territorial y de sus habitantes (Constitución Política, art. 1, 286, 287, 311).

Adicionalmente, el proceso de descentralización en Colombia no ha otorgado facultades formales a los GNC para desarrollar acciones en el exterior; solo parcialmente se han incorporado algunas responsabilidades en términos de coordinación sectorial económica con las instituciones nacionales del ramo. En estricto sentido, el régimen de política exterior sigue siendo centralizado; y tampoco hubo desarrollos en esta materia en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aprobada en 2011. Quizá en la única área en la que empiezan a verse síntomas de apertura es en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este campo, junto a la Dirección sectorial en la Cancillería, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC; y su antecesora Acción Social) han promovido la creación de espacios institucionales de coordinación con los entes territoriales. Incluso han promovido la creación de comités y redes territoriales de cooperación, en lo que denominan el Sistema Nacional de Cooperación Internacional. También han incorporado la Cooperación Descentralizada pública a sus estrategias nacionales de 4 años.<sup>73</sup>

73. Sobre este tema ver: María Botero, «La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: el caso colombiano», en *Administración y Desarrollo*, vol. 52, No. 38, enero-diciembre, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2010, p. 145-158; Mónica Flórez y Germán Arenas, «El éxito de los gobiernos locales en el mundo: capacidad adaptativa a los procesos de globalización. El caso de Caldon, Cauca», trabajo de grado para optar por el título de Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos en la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, inédito, 2010. Christian Freres, «Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿hacia una articulación multinivel?», ponencia presentada en la 3a. Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 26-28 de mayo de 2008; Denisse Grandas, «Hacia un modelo de gestión horizontal de relaciones de cooperación descentralizada desde los gobiernos locales colombianos»,

Volviendo sobre las actividades desarrolladas por Bogotá en el escenario internacional, para nosotros es importante que las políticas públicas locales gocen de continuidad, en otros términos diríamos que puedan institucionalizarse. Para cumplir dicha condición, consideramos que se requiere de la constitución de instituciones con responsabilidades específicas (como la DDRI). Pero también se requiere del diseño de planes (y/o políticas) orientados técnicamente (sin desconocer su horizonte político), que delimiten prioridades sectoriales así como posibles actores internacionales (y nacionales) estratégicos, en este caso para el proceso de internacionalización. Esta última condición es la que no se ha podido evidenciar en el estudio de caso sobre Bogotá, contrario a lo que puede observarse en el contexto nacional en una ciudad como Medellín, donde sus diferentes gobernantes han dado continuidad a una línea de políticas específicas de internacionalización en este siglo (para el caso Medellín véase Viera, 2012).

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

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

En la esfera nacional, el modelo de la ACI en Medellín es un buen ejemplo de este tipo de escenarios de concertación, que fue planteado dentro del gobierno distrital sin recibir apoyo. Este escenario posible de una Agencia de Cooperación e Inversiones de Bogotá (ACIB, como la propuso Daniel García Peña en su fugaz paso como Director de la DDRI en 2012), como entidad descentralizada de carácter mixto, puede aprovechar la existencia de la DDRI para

convertirla en cabeza directora del proceso y con ello articular las definiciones estratégicas del sector público en un escenario plural de actores.

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

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

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

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

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

En cuanto a los actores que participan de la acción exterior de Bogotá encontramos la participación de actores públicos: en la Administración Distrital la DDRI en la Secretaría General, la DIRNI en la SDP, la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones en la SDH, y la SDDE; instituciones de la Gobernación de Cundinamarca y de algunos municipios de este departamento en los espacios de concertación de la Región Capital; así como de municipios y departamentos de la Región Central. Participación de actores privados encabezados por la CCB como asociación gremial de Bogotá y Cundinamarca. Y participación de

actores de la sociedad civil organizados (ONG, asociaciones cívicas, entre otras) en escenarios como la Red Distrital de Cooperación Internacional.

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

Una consideración adicional lleva a preguntarnos si esto tiene que ver con la orientación estratégica o la forma cómo se ha concebido la participación en el exterior por parte de los gobiernos de la ciudad. Sobre este aspecto, se puede arriesgar la hipótesis que en Bogotá la acción exterior ha sido vista por los gobiernos distritales como una ventana de oportunidad para desarrollar acciones que no necesariamente se alinean con las directrices nacionales de política interna e internacional.

Al respecto, es importante mencionar que en Bogotá durante 2004-2013, los diferentes gobiernos procedentes del Polo Democrático Alternativo (PDA),<sup>74</sup> se han reclamado de oposición al gobierno nacional (durante los gobiernos de Álvaro Uribe 2002-2010, y ahora de Juan Manuel Santos 2010-2014), y sus políticas distritales si bien no han sido completamente opuestas, sí exhiben diferencias con las prioridades nacionales.

Adicionalmente, los gobernantes de Bogotá en este período han sido actores políticos con claras aspiraciones presidenciales: Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Gustavo Petro (2012-2015) fueron candidatos presidenciales, y con menos claridad Samuel Moreno (2008-2011) que fue precandidato presidencial por el PDA en las elecciones de 2006. Los tres gobernantes han sido dirigentes políticos de talla nacional (Moreno y Petro fueron miembros del Senado de la República y Garzón fue dirigente sindical nacional), que han visto la oportunidad de gobernar la ciudad (segundo cargo político más importante en el país) como un trampolín para alcanzar la presidencia o, por lo menos, para seguir ejerciendo influencia en la política nacional. Debe señalarse que esta característica de acción exterior con orientación política diferente ha sido acentuada porque los gobiernos

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

de la ciudad han intentado proponer un modelo de desarrollo nacional diferente desde este escenario local.<sup>75</sup>

Con este panorama, podemos afirmar que en el caso de Bogotá la adscripción política (el «color político») de los gobernantes sí ha influido en la concepción sobre el proceso de participación en el escenario internacional. Y como señalan diversos autores parece ser que la perspectiva política opuesta al gobierno nacional, se convierte en un impulso adicional para la participación internacional de los GNC.

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

Sin embargo, la adscripción política afín entre los gobernantes de Bogotá, contrario a lo que podría esperarse, no ha influido en la continuidad de las acciones en términos de política exterior que ha desarrollado la ciudad. Más allá de los detalles sobre las orientaciones incluidas en los diferentes Planes de Desarrollo Distritales, esto puede explicarse porque existen grandes diferencias en la forma de ejercer su liderazgo y aspiraciones personales, así como en los elementos programáticos e ideológicos al interior del PDA.<sup>76</sup>

Entrando en materia sobre el plan de acción con continuidad en el tiempo a través de los diferentes gobiernos, en Bogotá las actividades de acción exterior no han tenido continuidad dentro de los Planes de Desarrollo Distritales, y solamente se encuentra una referencia como línea de acción específica en el gobierno de 2008-2011 (véanse Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2001; 2008b; DAPD, 2005; Concejo de Bogotá DC, 2012).

La ciudad recibió un impulso del proceso de internacionalización circunscrito a la competitividad económica en el gobierno de 2001-2003 (véase también el análisis de Caicedo, 2001, sobre el comienzo de este período). El

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

76. Vale decir que en la ciudad sí ha existido continuidad en cuanto al «giro social», que ha sido la mayor línea de acción política, con énfasis en las políticas sociales, que dio la administración 2004-2007 y que se mantiene hasta hoy (por lo menos retóricamente, para los más escépticos).

gobierno de 2004-2007 sentó unas bases institucionales para el manejo de la cooperación y las actividades de internacionalización económica, y amplió la agenda temática de la acción exterior sin que dicha agenda estuviera priorizada en el Plan de Desarrollo; aunque declaró como objetivo emprender una gestión de relaciones internacionales con perfil propio en todas las áreas en el marco de la legislación y la Constitución Política.

El gobierno distrital de 2008-2011 estableció una de sus líneas de acción específicamente orientada a la internacionalización, denominada «Ciudad global», en la que discriminó las acciones para la integración regional, que siempre han estado en la agenda de política distrital (Región Capital o Bogotá-Cundinamarca, y Región Central del país), y las acciones de internacionalización (entre ellas cooperación, atracción de inversión extranjera, promoción de exportaciones, marca de ciudad).

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

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

De otro lado, es menos factible afirmar que haya existido en este período un proceso de diseño de planes operativos de implementación coherente de las acciones orientadas a la participación internacional de la ciudad. Al respecto, para nosotros lo importante es que la ciudad y sus gobernantes puedan llegar a construir una especie de «política exterior de Estado local» que asegure su continuidad en el tiempo, más allá del simple posicionamiento del tema en la agenda gubernamental, y las acciones ad hoc.

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

Puede decirse que este posicionamiento en la agenda ha transitado, por lo menos en el ámbito gubernamental, desde un referencial global centrado en la globalización neoliberal, que implicó un referencial sectorial (en el pla-

no específico de la política exterior de la ciudad), estrechamente delimitado al tema de competitividad económica. Posteriormente, se desplazó hacia un referencial global de inserción diferenciada en la globalización, que implica un referencial sectorial de aprovechamiento del escenario internacional para mitigar los efectos nocivos de la internacionalización, ya no solo en términos económicos sino también sociales, buscando mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

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

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

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

Otro elemento común en la agenda en este período es la referencia a la integración regional (con su territorio inmediato, en claves de Ciudad-Región) como punto de partida para el fortalecimiento de sus capacidades de competitividad económica (ya sea producción, exportaciones, capital humano, así como turismo y servicios en general).

Pasando al análisis del componente de actividad económica (E), no se ha podido establecer la firma de convenios de cooperación en materia econó-

mica con otros GNC ni con cámaras de comercio en el exterior. Asimismo, la ciudad no tiene oficinas en el extranjero para la promoción económica, funciones que frecuentemente se asumen de manera temporal por delegados para la participación en ferias o eventos comerciales de diferente tipo.

Los gobiernos de Bogotá han mantenido, de manera diferenciada, un conjunto de iniciativas orientadas al fortalecimiento de las capacidades de exportación de las empresas locales, y es común encontrar que estas acciones se enfatizan para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme). Por ejemplo, en el gobierno 2008-2011 se apoyó el desarrollo de planes exportadores para 50 de estas empresas, de las cuales una parte importante ya accede a los mercados de América y Europa.

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

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

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

Creada desde 2003, la CRCBC nació con el propósito de racionalizar la coordinación de acciones entre el gobierno territorial y las entidades nacionales descentralizadas como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Colciencias, y el Ministerio de Comercio Exterior. En su momento, la CRCBC solamente fue una instancia de coordinación territorial entre otras, y su antecesor inmediato fue la Comisión Asesora Regional de Comercio Exterior (CARCE, que se crearon en todo el territorio nacional en cada uno de los departamentos) que buscaba la racionalización de la planeación de la oferta exportable del país desde los territorios a través del diseño de Planes Estratégicos Exportadores Regionales.

Aproximadamente desde 2005 las Comisiones Regionales de Competitividad se extendieron al conjunto del territorio nacional, y adquirieron el rol centralizador de todos los aspectos de competitividad en los territorios, para tratar de superar los problemas de coordinación entre actores regionales: vinculan actores

públicos, privados, y de la academia. En la CRCBC los principales actores son el Gobierno Distrital, la Gobernación de Cundinamarca y la CCB.

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

Pasando al componente de actividad política (P), se observa que Bogotá cumple con los cuatro indicadores. Los hermanamientos o convenios de amistad con otros GNC han sido para Bogotá una práctica frecuente, e incluso anteceden los desarrollos institucionales. La participación en asociaciones internacionales de GNC ha venido aumentando su importancia a lo largo de la última década, y actualmente la ciudad ha destacado por la organización de eventos y por la coordinación de ciertas áreas temáticas en dichas redes. Bogotá ha destacado recientemente la orientación de posicionar los temas ambientales, y particularmente sobre el agua, dentro de las agendas de estas organizaciones.

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

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

# Conclusiones

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

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

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

Estas consideraciones datan de los años 80, y trabajos como el de Keohane y Nye (1988), sobre la interdependencia compleja propusieron las condiciones iniciales para abrir el abanico de actores internacionales relevantes más allá del Estado nación; no solo de los GNC, sino de las ONG, de los organismos supranacionales, de las empresas transnacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil en general.

La condición de actor internacional para los GNC ha sido defendida como un actor de naturaleza intermedia entre la tipología de Rosenau de «actores condicionados por la soberanía» y «actores libres de soberanía». Esta naturaleza intermedia ha permitido hablar de los GNC como parte del Estado nacional, pero al mismo tiempo, ha permitido proponer unas formas de participación en el escenario internacional de carácter informal, a la manera de las ONG, de las or-

ganizaciones privadas, o de organizaciones de la sociedad civil en general. Otro problema que aún no se resuelve, y que tiene que ver con un enfoque jurídico-formal de los actores, es la posibilidad de considerar a los GNC como sujetos del derecho internacional. En este último campo las discusiones problematizan un entendimiento unívoco e indivisible de la soberanía, e incluyen los debates de la gobernanza multinivel.

Reconocido el fenómeno de la participación o el involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la paradiplomacia ha sido la propuesta conceptual y analítica más extendida. En tanto concepto, la paradiplomacia ha sido ampliamente contestada. En primer lugar, porque fue propuesta también para referirse a cualquier tipo de actor no-estatal y no solo para los GNC; en segundo lugar, porque la amplitud de este concepto puede denotar únicamente una parte del fenómeno, la forma cómo participan los GNC en el escenario internacional; quedando por fuera la consideración de que los GNC puedan desarrollar una política exterior propia.

En este trabajo hemos asumido que los GNC sí pueden llegar a desarrollar una política exterior de Estado local. La consideración inicial es que dicha política no desafía necesariamente las prerrogativas exclusivas del Estado nacional. Los GNC sí pueden desarrollar una política exterior propia a partir de las diferentes estructuras de oportunidades y competencias; pueden desarrollar dicha política como parte de sus competencias internas a través de sus políticas públicas locales, en los diferentes sectores, que se proponen abordar la cuestión de la internacionalización de su territorio, en términos más amplios diríamos, de las políticas que se proponen articular lo local con lo global. Adicionalmente, en este campo, las discusiones se han desplazado de los términos dicotómicos, y cada vez se insiste más en analizar los tipos de relaciones entre los niveles de gobiernos, por ejemplo, a través de preguntas por el régimen de política exterior nacional.

Dicha política exterior de Estado local, tiene también la característica de que supera la participación en el escenario internacional ad hoc, y se estructura a partir de las políticas públicas locales con objetivos de mediano y largo plazo. Para cumplir dichos objetivos, salta a la vista la necesidad de que los GNC desarrollen los arreglos institucionales respectivos, incentivando un proceso de innovación institucional local, que puede al mismo tiempo demandar innovación institucional en el régimen de política exterior del Estado nacional, ya sea a través de canales formales o informales. La propuesta de abordaje de los «regímenes nacionales de política exterior» permite, adicionalmente, superar el análisis centrado en las diferencias entre estados federados, unitarios, descentralizados.

En el análisis del caso Bogotá DC, el principal hallazgo es que los gobiernos de la ciudad entre 2001-2013 han desarrollado una participación inter-

nacional «muy alta» (según el modelo de cuantificación discreta de Schiavon, 2006; 2010), a pesar de que formalmente esta no ha logrado constituir una política exterior de Estado local. Hasta la fecha no existe la formulación de una política exterior de Estado local que defina objetivos a corto, mediano y largo plazo, que defina prioridades de agenda temática así como prioridades geográficas para sus socios internacionales. Tampoco se encuentra una institucionalidad coherente para el desarrollo del proceso de «internacionalización de la ciudad», que es como los gobiernos «autoenuncian» la problemática en sus documentos de gobierno.

La problemática de la internacionalización ha evolucionado positivamente a lo largo del período en las dos grandes variables de análisis que aquí se han trabajado: la agenda de política y los arreglos institucionales para la internacionalización. Por el lado de la agenda, el problema de la inserción internacional de la ciudad se ha consolidado como un asunto relevante y necesario de intervención por parte del gobierno distrital, y ha llegado a instalarse en la agenda institucional, pudiéndose señalar un proceso de tránsito hacia la agenda de decisión.

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

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

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

La centralidad de lo económico en el gobierno de 2001-2003, contrasta fuertemente con la ampliación de la agenda temática de los posteriores gobiernos provenientes de un partido político de izquierdas que otorgó un lugar

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

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

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

Dentro del gobierno distrital en esta década se han creado diversas instancias con competencias sobre aspectos específicos del proceso de internacionalización. Desde la reforma administrativa de 2006 diferentes organismos dentro de la SDP, la SDH y la SDDE han recibido competencias. Pero solo hasta 2008 con la creación de la DDRI en el despacho del alcalde se formalizó la intención de centralizar la coordinación y el direccionamiento estratégico de la participación en el escenario internacional.

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

En el aspecto de la vinculación de otros actores locales al proceso de internacionalización, el gobierno distrital también enfrenta retos. La CCB como actor privado de primer orden ha llegado a ser un fuerte competidor en el liderazgo de la internacionalización. Por ello, se hace necesario que la DDRI considere la necesidad de innovar institucionalmente para crear espacios de interlocución y cons-

trucción de consensos con los actores privados pero, en nuestra consideración, sin llegar a ceder el liderazgo estratégico del proceso de internacionalización.

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

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

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

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

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

En el ámbito nacional, a partir de las investigaciones de caso que vienen incrementándose, se abre la puerta para realizar análisis de tipo comparado sobre la participación internacional de los GNC. Este tipo de trabajos podrían

arrojar luces sobre las diferentes formas de institucionalización a las que recurren los GNC para desarrollar su participación internacional, contribuyendo a la construcción de propuestas de políticas de orden nacional para la apertura del régimen de política exterior.

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

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

# Bibliografía

- Aguirre, Iñaki, «¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, p. 203-235, 2000.
- Aldecoa, Francisco, y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- Ayala, Andrea, y Matsunay Egas, «La diplomacia de ciudades, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito», tesis de licenciatura en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Quito, Universidad Internacional del Ecuador, inédita, 2012.
- Bonilla, Ricardo, «Situación económica de Bogotá», presentación realizada en el Foro Situación y Perspectivas de la Economía Bogotana, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 22 de mayo de 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12164>>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.
- Botello, Daniel, «De la descentralización a la cooperación descentralizada: el caso de Bogotá DC», trabajo de grado para optar por el título de Politólogo, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, inédito, 2008.
- Botero, María, «La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: el caso colombiano», en *Administración y Desarrollo*, vol. 52, No. 38, enero-diciembre, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, p. 145-158, 2010.
- Caicedo, María, *El proceso de internacionalización de Bogotá DC: pensando globalmente, actuando localmente*, Bogotá, Observatorio de Cultura Urbana / Instituto Distrital de Cultura y Turismo / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2001.
- Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), «Bogotá una ciudad con oportunidades para ser global», Bogotá, Observatorio de la Región Bogotá-Cundinamarca, 2013a, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <[http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2013/Observatorio\\_region\\_bogota\\_N20/](http://recursos.ccb.org.co/ccb/flipbook/2013/Observatorio_region_bogota_N20/)>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.
- «Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina. Posicionamiento competitivo de la región Bogotá-Cundinamarca», Bogotá, 2013b, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <[http://camara.ccb.org.co/documentos/12686\\_posicionamiento\\_competitivo\\_bogota\\_cundinamarca.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/12686_posicionamiento_competitivo_bogota_cundinamarca.pdf)>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.
- «Tablero de Indicadores Bogotá-Cundinamarca», Bogotá, 2013c, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12516>>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2013.

- Constitución Política de Colombia 1991, en *Biblioteca del Banco de La República Luís Ángel Arango*, <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991>>. Fecha de consulta: 27 de abril de 2015.
- Cornago, Noe, «Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, p. 55-78, 2000a.
- «Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs», trabajo presentado en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, octubre, 2000b, en *Universidad del País Vasco*, <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2013.
- «La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción», en Luis Maira, edit., *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, p. 107-134, 2010a, *Universidad del País Vasco*, <<https://ehu.academia.edu/NoeCornago>>, s. p. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2013.
- «On the normalization of sub-state diplomacy», en David Crikemans, edit., *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Herndon, Brill Academic Publishers, p. 17-42, 2010b, *Ebrary*, <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.
- Crikemans, David, edit., *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Herndon, Brill Academic Publishers, 2010, en *Ebrary*, <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), «Informe de coyuntura económica regional departamento de Bogotá-Cundinamarca 2012», Bogotá, 2013, en *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*, <[https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER\\_Bogota\\_Cundinamarca\\_2012.pdf](https://www.dane.gov.co/files/icer/2012/ICER_Bogota_Cundinamarca_2012.pdf)>. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2013.
- Duchacek, Ivo, «Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations», en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, edit., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 1-33, 2001.
- Flórez, Mónica, y Germán Arenas, «El éxito de los gobiernos locales en el mundo: capacidad adaptativa a los procesos de globalización. El caso de Caldono, Cauca», trabajo de grado para optar por el título de Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, inédito, 2010.
- Freres, Christian, «Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿hacia una articulación multinivel?», ponencia presentada en la 3a. Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 26-28 de mayo de 2008.
- Geneyro, Rubén, «Acción internacional de Buenos Aires, importancia y consecuencias», en Tullo Vigevani, Luiz Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional*

- das cidades no contexto da globalização, Cadernos CEDEC*, No. 80, Sao Paulo, CEDEC, p. 69-78, 2006.
- Gouëset, Vincent, *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La original del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo / Observatorio de Cultura Urbana / CENAC / IFEA / FEDEVIVIENDA, 1998.
- Grandas, Denisse, «Hacia un modelo de gestión horizontal de relaciones de cooperación descentralizada desde los gobiernos locales colombianos», ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Santander, 14-16 de noviembre de 2012, en *Universidad de Cantabria*, <<http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/133.pdf>>. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013.
- Hocking, Brian, «Vigilando la «frontera»: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, p. 29-54, 2000.
- Jakobsen, Kjeld, «A política de relacoes internacionais do municipio de São Paulo de 2001-2004», en Tullo Vigevani, Luiz Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização, Cadernos CEDEC*, No. 80, Sao Paulo, CEDEC, p. 38-48, 2006.
- Keating, Michael, «Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias», en Francisco Aldecoa y Michael Keating, edit., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, p. 11-28, 2000.
- Keohane, Robert, y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política internacional en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Kincaid, John, «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: conflict and cooperation», en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, edit., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 54-76, 2001.
- Lecours, André, «Political Issues of Paradiplomacy: Lessons From the Development World», en *Discussion Papers in Diplomacy*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», 2008, *Netherlands Institute of International Relations «Clingendael»*, <<http://clingendael.info/cdsp/publications/discussion-papers/archive.html?id=7319&&type=summary>>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013.
- Luna, Mariana, «Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales», en Carlos Oddone y Miguel Martín, coord., *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, p. 49-82, 2010.
- Magone, José, «Paradiplomacy Revisited: the Structure of Oportunities of Global Governance and Regional Actors», 2006, en *Paradiplomacia*, <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79cjosemagonefinal.pdf>>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2013.
- Martín, Miguel, y Carlos Oddone, coord., *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010.

- Marx, Vanessa, «Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales», tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, Repositorio-Universidad Autónoma de Barcelona, inédita, 2008.
- Michelmann, Hans, y Panayotis Soldatos, edit., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 2001.
- Muller, Pierre, *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Musch, Ame et al., edit., *Diplomacia de las ciudades. El papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto*, La Haya, VNG International / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos UCLG, 2008, en *VNG International*, <[http://www.vng-international.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole\\_of\\_Local\\_GovernmentsSpaans.pdf](http://www.vng-international.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/CityDiplomacyRole_of_Local_GovernmentsSpaans.pdf)>. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2013.
- Reina, Mauricio, «Retos y oportunidades para la economía de Bogotá», presentación realizada en el Foro Situación y Perspectivas de la Economía Bogotana, Bogotá, 22 de mayo de 2013, en *Cámara de Comercio de Bogotá*, <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=12196>>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2014.
- Restrepo, Darío, «Las fracturas del Estado en América Latina», en Darío Restrepo, edit., *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 25-52, 2006.
- Roth, André, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2007.
- Sáenz, Paula, «La cooperación descentralizada: ¿una herramienta de apoyo para la construcción de políticas sociales en el nivel local?», tesis de maestría en Política Social, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2008.
- Salomón, Mónica, «La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores», contribución al 1o. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasilia, 2007, en *Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro*, <[http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas\\_de\\_politica\\_externa\\_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf](http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa_iri/pdfs/paradiplomacia/trabalhos/trab-abri-monica.pdf)>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2013.
- «Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional», *Papers*, No. 41, p. 127-141, 1993, en *Universidad Autónoma de Barcelona*, <<http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n41p127.pdf>>. Fecha de consulta: 10 de julio de 2013.
- «Local Governments as Foreign Policy Actors and Global Cities Network-Makers: The Cases of Barcelona and Porto Alegre», 49th Annual International Studies Association Convention San Francisco, 2008, en *Globalization and World Cities (GaWC)*, <<http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb305.html>>. Fecha de consulta: 23 de julio de 2013.
- Salomón, Mónica, y Carmen Nunes, «A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos», en *Revista Contexto Internacional*, vol. 29, No. 1, p. 99-147, 2007, *SciELO*, <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf>>. Fecha de consulta: 18 de julio de 2013.

- Schiavon, Jorge, «Sub-State Diplomacy in Mexico», en David Crikemans, edit., *Regional Sub-State Diplomacy today*, Herndon, Brill Academic Publishers, p. 65-97, 2010, en Ebrary, <<http://site.ebrary.com/id/10424608?ppg=6>>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.
- *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México DF, Instituto Matías Romero / Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006.
- Soldatos, Panayotis, «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors», en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, edit., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 34-53, 2001.
- Tickner, Arlene, et al., *Pensando la internacionalización de Bogotá*, vol. 1, *Ciudades globales: diplomacia municipal en el siglo XXI*, Bogotá, Universidad de los Andes / Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013.
- *Pensando la internacionalización de Bogotá*, vol. 2, *Aproximación a la internacionalización de Bogotá a través de indicadores*, Bogotá, Universidad de los Andes / Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013.
- *Pensando la internacionalización de Bogotá*, vol. 3, *Hacia un plan estratégico de internacionalización (PEI) para Bogotá*, Bogotá, Universidad de los Andes / Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013.
- Torrado, Edgar, y Ramón Jesurun, «Paradiplomacia como estrategia de desarrollo urbano», tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, inédita, 2010.
- Vianna, Lúcia, y José Blanes, org., *Novos atores e relações internacionais*, Sao Paulo, Cultura Acadêmica, 2010.
- Vieira, Juan, «La política de internacionalización de Medellín: un análisis en perspectiva de definición del problema, inclusión y sostenimiento en la agenda pública», tesis de maestría en Políticas Públicas, México DF, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
- Vigevani, Tullo, «Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro», en Tullo Vigevani, Luiz Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*, *Cadernos CEDEC*, No. 80, Sao Paulo, CEDEC, p. 12-29, 2006.
- Vigevani, Tullo, Luiz Wanderley y Rodrigo Cintra, *Ação internacional das cidades no contexto da globalização*, *Cadernos CEDEC*, No. 80, Sao Paulo, CEDEC, 2006.
- Zamora, Edgar, «Acción exterior de los gobiernos subnacionales colombianos. Aproximación a los casos de Cali, Medellín y Bogotá DC durante el siglo XXI», Bogotá, inédito, 2013.

## Documentos gubernamentales sobre el caso Bogotá

- Alcaldía Mayor de Bogotá DC, *Informe final Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2007*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2007.

- *Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC, 2008-2012. Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008. «Bogotá positiva: para vivir mejor»*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2008b.
- «Decreto 16. Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2013b.
- «Decreto 163 de 2008. Por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, DC y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2008a.
- «Decreto 440. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá DC 2001-2004 «BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado»», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2001.
- «Decreto 499. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 545 de 2006 y 616 de 2007 que adoptaron la estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2009.
- «Decreto 545. Por el cual se adopta estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006a.
- «Decreto 550. Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC y se dictan otras disposiciones», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006b.
- «Decreto 552. Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2006c.
- «Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D del proyecto Bogotá Humana Internacional», Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2013a.
- Concejo de Bogotá DC, «Acuerdo 257. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones», Bogotá, Concejo de Bogotá DC, 2006.
- «Acuerdo 489. Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC 2012-2016 «Bogotá humana»», Bogotá, Concejo de Bogotá DC, 2012.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), edit., *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá DC 2004-2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá DC / DAPD, 2005.
- *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo*, t. III, Bogotá, DAPD / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2003.
- Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI), «Bogotá humana internacional. Balance de acciones 2012», Bogotá, 2012, en *Universidad Distrital Francisco José de Caldas*, <<http://ceri.udistrital.edu.co/archivos/users/relacionesinternacionalesBOGOTAalcaldia2012.pdf>>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2013.

- Invest in Bogotá, «Informe anual 2006», Bogotá, 2007, en *Invest in Bogotá*, <[http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual\\_report\\_2006\\_invest\\_in\\_bogota\\_ib\\_2009.pdf](http://en.investinbogota.org/sites/iib/files/annual_report_2006_invest_in_bogota_ib_2009.pdf)>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2013.
- Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), «La cooperación internacional en Bogotá DC (1995-2006)», en *Cuadernos de Ciudad*, No. 8, Bogotá, Secretaría Distrital de Hacienda / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2007, *Secretaría Distrital de Hacienda*, <[http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/publicaciones/Est\\_fis\\_pub/cuadernos\\_est\\_pub/I\\_Y\\_G\\_8\\_COOPERACION\\_INTNAL.pdf](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/publicaciones/Est_fis_pub/cuadernos_est_pub/I_Y_G_8_COOPERACION_INTNAL.pdf)>. Fecha de consulta: 28 de agosto de 2013.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Balance de gestión. Sector Gestión Pública 2008-2012*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011a.
- *Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC / Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD, 2008, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolitic/politicaIntegracionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integraci%F3n%20Regional/bancoDocumentos>>. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2013.
- *Integración regional y cooperación: avances, logros y retos 2008-2011*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011b, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolitic/politicaIntegracionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integraci%F3n%20Regional/bancoDocumentos>>. Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013.
- *Plan de desarrollo «Bogotá Positiva: para vivir mejor». Balance general 2008-2011*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación / Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2011c.
- «Documento de propuesta de política pública de cooperación de Bogotá DC», 11 de mayo de 2010, en *Secretaría Distrital de Planeación*, <<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones%20SDP/PublicacionesSDP>>. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2013.
- Secretaría General (SG), Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y Secretaría Distrital de Planeación (SDP), *Estrategia de cooperación internacional de Bogotá Distrito Capital-ECI*, 2008, en *Secretaría Distrital de Planeación* <[http://portales.sdp.gov.co/resources/eci\\_.pdf](http://portales.sdp.gov.co/resources/eci_.pdf)>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2013.

## ANEXOS

# 1. Matriz comparativa de los planteamientos de política y la institucionalidad para la participación en el escenario internacional de Bogotá DC (2001-2013)

Período	Planteamiento/ enfoque del problema	Políticas, estrategias, programas, proyectos de internacionalización	Arreglos institucionales para la internacionalización
<b>2001-2003</b> <b>Alcalde</b> <b>Enrique</b> <b>Peñalosa</b>	<p>La participación internacional del gobierno de la ciudad se concibe con baja importancia, y el planteamiento está centrado en los aspectos de internacionalización económica, a partir del concepto «Competitividad», con un énfasis importante en la perspectiva de ciudad-región.</p> <p>El tema se incluyó en el Plan de Desarrollo bajo el objetivo denominado «Productividad».</p>	<p>Se propusieron dos estrategias de internacionalización en el Plan de Desarrollo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. «Aumentar los flujos de inversión neta en el Distrito y la Región». Incluía el programa «Bogotá Atractiva», para la inversión productiva, y mejorar las condiciones de operación de empresas. Un proyecto definido como prioritario fue la «Creación del Centro de Marketing e Información de la Ciudad».</li> <li>2. «Integrar productivamente a Bogotá con otras ciudades y regiones». Programa «Unidos para competir y vivir mejor», con el propósito de institucionalizar las relaciones a en el ámbito regional, para desarrollar el potencial productivo. Otro elemento fue la inclusión de la cooperación técnica internacional como fuente de la estrategia financiera.</li> </ol>	<p>Solo existió una institución específica para la gestión: la Consejería Región y Competitividad, creada en 2001, adscrita al despacho del alcalde. En 2002 pasó a formar parte del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD).</p> <p>Tenía funciones de asesoría a la dirección del DAPD para el desarrollo e institucionalización de las líneas de política del distrito en sus relaciones con la región, la nación, y el entorno global; en función de la competitividad y la protección del capital social.</p>
<b>2004-2007</b> <b>Alcalde Luis</b> <b>Eduardo</b> <b>Garzón</b>	<p>Los temas de internacionalización fueron incluidos dentro del Plan de desarrollo con mayor centralidad. De manera transversal se mencionan la necesidad de una inserción creativa de la ciudad en la economía internacional, y la integración regional y la articulación internacional.</p> <p>Este gobierno se propuso, explícitamente, desarrollar una política internacional en diversas áreas temáticas (política, comercial, cultural, institucional y de cooperación técnica) «en el marco que establecen la Constitución Nacional y las leyes», dando prioridad a las relaciones con la región latinoamericana e iberoamericana.</p>	<p>La internacionalización quedó consignada dentro del «Eje Urbano Regional» del Plan de Desarrollo, a partir de tres programas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. «Red de centralidades distritales». Hacia énfasis en los aspectos de infraestructura física local.</li> <li>2. «Región integrada para el desarrollo». Hacia énfasis en la integración con la región Bogotá-Cundinamarca, la región central del país, y específicamente mencionaba la articulación de Bogotá a redes de ciudades y municipios para trabajar por el desarrollo local y regional.</li> <li>3. «Bogotá Productiva». Vinculó la estrategia de inserción creativa en la comunidad internacional para el fortalecimiento de la economía regional, tratando de anticipar los efectos en competitividad de los TLC.</li> </ol> <p>Los proyectos «Bogotá internacional, turística, exportadora y atractiva para inversión» y «Bogotá bilingüe», buscaron atraer turistas e inversión,</p>	<p>En 2006 se llevó a cabo una Reforma Administrativa en, producto de la cual se definieron funciones para tres instituciones:</p> <p>A la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), a través de su Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, se le asignaron funciones de asesoramiento y coordinación de los recursos recibidos.</p> <p>En la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) se creó la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional (DIRNI). Se le asignaron funciones de diseño, promoción, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias y lineamientos de cooperación regional, nacional e internacional; de la integración de la ciudad a redes; participación en la estrategia de promoción internacional de la ciudad; y articulación con el sector privado.</p>

Período	Planteamiento/ enfoque del problema	Políticas, estrategias, programas, proyectos de internacionalización	Arreglos institucionales para la internacionalización
		<p>y formar a los prestadores de servicios turísticos.</p> <p>La Cooperación Internacional se vinculó a la estrategia financiera.</p>	<p>A la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) le fueron asignadas funciones para la internacionalización económica de la ciudad (además de integración en las escalas regional y nacional).</p> <p>También se crearon la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, programa de la Secretaría General iniciado en 2005; y la agencia «Invest in Bogotá», entre el gobierno y la CCB.</p>
<p>2008-2011 Alcalde Samuel Moreno</p>	<p>Por primera vez en los documentos estratégicos de gobierno el tema de internacionalización apareció ubicado como un objetivo singular denominado «Ciudad global».</p> <p>La perspectiva de internacionalización continuó siendo amplia temáticamente, y se le atribuyó especial importancia a las consideraciones de actuación local y global de la ciudad-región. Aunque ya no hubo consideraciones explícitas al desarrollo de una «política exterior propia».</p>	<p>El objetivo «Ciudad global» articuló los diferentes programas; unos de actuación local:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. «Fomento para el desarrollo económico». Enfocado en la promoción y apoyo de emprendimientos.</li> <li>2. «Bogotá sociedad del conocimiento». Centrado en el desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas, de investigación e innovación.</li> <li>3. «Río Bogotá». Diseñado para la recuperación y conservación de esta cuenca.</li> </ol> <p>Y otros programas más centrados en la internacionalización:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. «Región Capital». Para la consolidación de la ciudad-región, a partir de la integración física, económica, social, cultural, fiscal y ambiental. Con dos proyectos: «Desarrollo institucional de la Región Capital» y «Gestión para el desarrollo de la Región Capital».</li> <li>5. «Bogotá competitiva e internacional». Para convertir a la ciudad en destino atractivo para la inversión y en un foco de desarrollo económico y social. Con nueve proyectos: Invest in Bogotá; Ampliación, mejoramiento y promoción de la oferta exportable; Cooperación para el desarrollo; Bogotanos del mundo; Presencia internacional de Bogotá; Bogotá Turística; Bogotá Centro de negocios; Idioma extranjero para población en edad de trabajar; y Ciudad Salud.</li> </ol> <p>También se propuso fortalecer la estrategia de cooperación internacional como parte de los recursos financieros.</p>	<p>Institucionalmente, en este período se creó de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI) como parte de la estructura de la Secretaría General del despacho del Alcalde. Esta institución se creó con el objetivo de centralizar las definiciones y orientaciones en el campo general de las relaciones internacionales del Distrito Capital, para actuar junto con las otras instituciones para las cuales se definieron competencias al respecto en la reforma administrativa de 2006 (SDP, SDH y SDDE).</p> <p>La DDRI se estructuró en función de dos subdirecciones: Asuntos Internacionales y Proyección Internacional. La primera concentra la mayoría de funciones estratégicas, mientras que la segunda se encarga de coordinar y gestionar los asuntos de promoción de la ciudad.</p> <p>La Oficina de Banca Multilateral y Cooperación se transformó en Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones, y continuó con sus funciones. Las funciones de la DIRNI fueron modificadas para convertirla en una institución de apoyo a la gestión coordinadora que ahora asumía la DDRI.</p>

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

Elaboración propia.

## 2. Comparación del nivel de participación internacional de las principales ciudades colombianas: Bogotá, Medellín y Cali

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

Fuente: Edgar Zamora, «Acción exterior de los gobiernos subnacionales colombianos. Aproximación a los casos de Cali, Medellín y Bogotá DC durante el siglo XXI», Bogotá, inédito, 2013.

# Últimos títulos de la Serie Magíster

## Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 184** Tomás Quevedo, AGUSTÍN CUEVA: NACIÓN, MESTIZAJE Y LITERATURA
- 185** Andrés Mogro, LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO: ¿qué deben hacer los países en desarrollo para despertar?
- 186** David Cordero, LA LETRA PEQUEÑA DEL CONTRATO SOCIAL: Legitimidad del poder, resistencia popular y criminalización de la defensa de los derechos
- 187** Ernesto Flores Sierra, HETEROGENEIDAD Y ESQUIZOFRENIA EN LOS UNIVERSOS LITERARIOS DE JORGE ICAZA Y JOSÉ DE LA CUADRA
- 188** Sylvia Benítez Arregui, VOCES DE MUJERES DE LA PLEBE EN EL HOSPICIO DE QUITO: 1785-1816
- 189** Hugo González Toapanta, EL PERIÓDICO LA ANTORCHA Y LOS INICIOS DEL SOCIALISMO EN QUITO: 1924-1925
- 190** María Isabel Mena, LA BARONESA DE WILSON Y LAS METÁFORAS SOBRE AMÉRICA Y SUS MUJERES: 1874-1890
- 191** Raúl Zhingre, LA PARTICIPACIÓN CONSERVADORA EN ALIANZA DEMOCRÁTICA ECUATORIANA: 1943-1944
- 192** Fernando López Romero, «DIOS, PATRIA Y LIBERTAD»: ARTESANOS QUITENOS Y POLÍTICA (1929-1933)
- 193** Katerinne Orquera Polanco, LA AGENDA EDUCATIVA EN EL PERÍODO LIBERAL-RADICAL: 1895-1912
- 194** Silvana Sánchez Pinto, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONTROL PREVIO CONSTITUCIONAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
- 195** S. Gonzalo Herrera, DE LA LUCHA POR LA TIERRA A LA MODERNIZACIÓN CONSERVADORA
- 196** Miguel Ángel Bohórquez, MASCULINIDAD Y TELENOVELA: Entre la identidad y el estereotipo
- 197** Edgar Zamora, LA «POLÍTICA EXTERIOR» DE BOGOTÁ EN EL SIGLO XXI: Agenda política e institucionalidad para la internacionalización (2001-2013)

Convencionalmente, los fenómenos internacionales han sido tratados como un problema casi exclusivo de los Estados nacionales. Las múltiples transformaciones (económicas, políticas, sociales, culturales), profundizadas a finales del siglo XX, implicaron cambios para la disciplina de las relaciones internacionales. Entre otros aspectos, se amplió el abanico de actores relevantes para la disciplina, en virtud de la capacidad de influir en los asuntos internacionales que adquirieron actores públicos de orden subnacional, local o regional, pero también de actores privados y, en general, de la sociedad civil.

Este libro discute la condición de actores internacionales de los gobiernos no centrales (GNC) y la posibilidad de que estos desarrollen una especie de «política exterior de Estado local» que no desafíe las prerrogativas exclusivas del gobierno central, pero que se distancie de la simple participación internacional ad hoc. Desarrolla un análisis del caso de Bogotá DC (2001-2013), a partir de dos variables: agenda política e institucionalización para la internacionalización, y aplica un modelo de cuantificación discreta sobre el nivel de participación internacional que ha alcanzado la ciudad. Los resultados señalan la importancia creciente de las actividades para-diplomáticas de los GNC, y la necesidad de innovación institucional para una internacionalización estratégica.



*Edgar Zamora (Planadas, Colombia, 1986) es Político (2010) por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (UNAL); Magíster en Relaciones Internacionales, con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo (2014) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, y estudiante del Doctorado en Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito.*

*Desde 2008 es miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales (THESEUS) de la UNAL. Ha sido becario del Programa "Jóvenes Investigadores" de Colciencias (2011-2013). Se desempeña como docente del programa de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas, Quito.*

ISBN: 978-9978-84-895-1



9789978848951