La cooperación internacional en Medellín, el caso de la Agencia de Cooperación Internacional (ACI):

Lecciones aprendidas para la cooperación en Cali

Diana Bolívar Jiménez y María C. Urrutia Bravo

Tesis para optar al título en Magíster de Política Pública

Facultad de Economía, Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Mg. Sandra Balanta

Febrero 28, 2022

Notas de autor

Diana Bolívar Jiménez, Magíster en Derecho, dibolivar@emcali.com.co

María C. Urrutia, Antropóloga, mcurrutia@javerianacali.edu.co

Contenido

Pág.

Introducción

1. La cooperación internacional en contexto 8
Teorías acerca de la cooperación internacional 12
2. La cooperación internacional en Colombia 14
2.1 Agencia de Cooperación Internacional de Medellín – ACI Medellín. 15
3. Metodología 19
4. Análisis de Resultados y discusión 21
4.1 Origen de la ACI 22
4.2 Institucionalización de la cooperación internacional 23
4.3 Gestión Estratégica 25
4.3.1 Concepción de la cooperación 25
4.3.2 Inversión y Cooperación 25
4.3.3 Articulación a la agenda local e internacional 28
4.3.4 Innovación en la gestión 29
4.3.5 Enfoque de internacionalización del territorio 29
4.3.6 Estructura Administrativa 32
5. Lecciones Aprendidas 35
6. Conclusiones 38
Bibliografía 40

Resumen

La Cooperación internacional, definida como el conjunto de acciones de carácter internacional que movilizan recursos técnicos y financieros para contribuir a combatir la pobreza y promover el desarrollo, se ha posicionado durante las últimas décadas como un factor que puede ayudar a la promoción del desarrollo en los espacios locales y descentralizados. En el marco de este proceso se creó en 2001 la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) de Medellín para captar recursos y posicionarse como actor clave del desarrollo local en asocio con otros agentes y hacer frente a la gran crisis de ciudad que se vivía desde los años 80 y que llevó a catalogarla como la ciudad más peligrosa del mundo en 1991. Durante estos años la ACI ha consolidado un liderazgo a nivel nacional que ha permitido que se capten recursos en los últimos años por un monto superior a los 1,600 millones de dólares distribuyéndose en múltiples programas sociales. Esta investigación de carácter cualitativo indaga por los factores de éxito que puede explicar este proceso y de allí extraer lecciones aprendidas para la Empresa de Servicios Públicos de Cali, EMCALI EICE E.S.P. Entre los factores de éxito identificados se encuentra: el enfoque de la internacionalización; la innovación en la gestión; la gestión del conocimiento; la participación de nuevos actores; el establecimiento de nuevas relaciones de cooperación con el sector privado, sur-sur y triangulares y una agresiva estrategia de comunicaciones que ha posicionado a la ciudad en el escenario internacional como ciudad innovadora.

Palabras clave: Cooperación Internacional, Agencia de Cooperación Internacional (ACI) Medellín, Medellín.

Abstract

International cooperation, defined as the set of international actions that mobilize technical and financial resources in order to counteract poverty and promote development, has positioned itself as a key factor to enable development in local and decentralized spaces. Within the framework of this process, the Agency for International Cooperation of Medellin (ACI) was created in 2001 in search of resources that allowed it to establish itself as a fundamental stakeholder for local development. In conjunction with other agents, ACI seeked to face the city's internal crisis that had cataloged Medellin as the most dangerous city in the world since 1991. During the last decade, ACI has been able to strengthen their leadership nationally, allowing it to raise over 1,600 million dollars that have been invested into social programs in the region. This research paper supports its conclusions based on qualitative data about the triggers of success that explain ACI's favorable results through the years. With this in mind, the paper aims to extract learned lessons that are applicable to Empresa de Servicios Públicos de Cali. Within the triggers of success identified one can list: focus on internationalization, innovation for management practices, knowledge management, new stakeholder involvement, establishment of new relations with the private sector/ south-south / and triangulars, and an aggressive communications strategy that have positioned Medellin internationally as an innovative city.

Keywords: International cooperation, Agency for International Cooperation of Medellin, Medellin.

A principios de los años 90 Medellín fue catalogada como la ciudad más violenta del mundo, esto en razón de las altas cifras de homicidios, aproximadamente con una tasa cercana a los 400 por cada cien mil habitantes. No fue un hecho aislado, entre 1980 y 2005 fue la ciudad más violenta de Colombia y de América Latina; los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica muestran como este fue el municipio donde más asesinatos selectivos, masacres, casos de desaparición forzada y acciones bélicas se presentaron en ese periodo. Esta catástrofe humanitaria fue el resultado de la confluencia de múltiples actores armados, guerrillas, milicias urbanas, grupos paramilitares etc. y la explosión del narcotráfico que permeó amplias capas de la sociedad. Esta situación se vio agravada por la crisis económica de mediados de los años 80 que afectó principalmente a los más jóvenes y agudizó la situación de pobreza y desigualdad (CNMH - Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017) y contribuyó a la conformación de una gran crisis de ciudad.

Esta gran crisis que además se dio en el marco de una gran debilidad institucional y de la transición entre el cambio de modelo de país promovido por la Constitución de 1991, congregó a múltiples actores sociales de la ciudad en busca de salidas que entendieron que era necesario pensar en estrategias para contenerla y promover procesos de desarrollo. En ese escenario surge la Agencia de Cooperación Internacional (ACI) de Medellín, creada por medio del Acuerdo Municipal No. 3 de 2001. Con la creación de esta agencia se buscaba canalizar y ejecutar recursos de cooperación a nivel de cooperación descentralizada y orientarlos a las acciones de desarrollo que demandaba la ciudad. Los actores que participaron en su conformación fueron la Alcaldía de Medellín, las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las Empresas Varias de Medellín E.S.P. Esta entidad es la encargada de la cooperación e inversión internacional en la ciudad y tiene como fin forjar relaciones que generen

ayuda técnica y financiera para potencializar y apalancar los planes de desarrollo Municipal (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín, 2005).

El rol de liderazgo que ha desempeñado la ACI durante estos años, se observa en la exitosa gestión de recursos que ha logrado, tanto en la inversión como en la cooperación. Durante los últimos cinco años la agencia ha gestionado recursos por $1.600 millones de dólares; con estos recursos se han generado 1,780 empleos y se han financiado proyectos orientados a resolver problemas de educación, gobernanza, violencia y asuntos ambientales en la ciudad. Adicionalmente, se han impactado 88 proyectos de cooperación internacional, se han logrado 171 procesos de inversión extranjera, desarrollado 18 alianzas de cooperación sur-sur y se ha participado en 30 eventos internacionales de posicionamiento de ciudad.

La ACI Medellín ha conseguido más de 27 hermanamientos con ciudades del mundo y una participación estratégica en las redes de ciudades de las que hacen parte como C40, Metrópolis, ICLEI, entre otras (ACI, 2018). Igualmente, sustenta casos exitosos, entre los cuales se destacan lo relacionado con: parques temáticos, becas, creación de nuevas fuentes de empleo en condiciones de equidad de género, capacitación en tecnología, bibliotecas, movilidad y emprendimientos, con base en los ingresos captados.

Estos hechos muestran como a lo largo de esos años la ACI Medellín se ha consolidado como gestora clave en el proceso de internacionalización de la ciudad – región, y con ello la consecución de sus objetivos en beneficio del desarrollo social, económico, de imagen y de aquellos temas en los cuales se direccionen las políticas de cooperación para allanarse a ellas con miras al progreso y al logro de la cadena de valor de sus políticas públicas sociales. Es la primera agencia de cooperación internacional en el país y esto lo ha logrado a través de una estrategia de relacionamiento internacional orientada a la cooperación y la inversión internacional como

acciones complementarias al desarrollo local. Uno de los grandes aportes de la ACI a las políticas públicas locales, es que logró centralizar el proceso de cooperación internacional en el sector público y apoyar el desarrollo de las políticas públicas en Medellín.

Esta experiencia exitosa es la que motiva este trabajo que tiene como objetivo analizar e identificar algunos de los factores que han permitido a la ACI convertirse en un agente del desarrollo local para la ciudad al gestionar recursos internacionales para la promoción de múltiples proyectos sociales y que la posicionan como un actor de gran reconocimiento. A partir de este análisis se extraerán lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en el Distrito de Santiago de Cali y específicamente por la Empresa de Servicios Públicos Municipales, (EMCALI EICE E.S.P.) amén de apoyar los procesos de desarrollo en un momento tan sensible para la ciudad como es este.

En ese orden de ideas los objetivos de esta investigación son los siguientes:

Objetivo general:

Identificar los factores que explican el éxito en la gestión de recursos de cooperación internacional de la Agencia de Cooperación Internacional ACI de la ciudad de Medellín en el periodo 2016-2020.

Objetivos específicos:

- Describir el contexto internacional y nacional de la cooperación internacional.
- Caracterizar la cooperación internacional en la ciudad de Medellín.
- Identificar las condiciones que explican y promueven la cooperación internacional en la ciudad de Medellín
- Extraer lecciones aprendidas de la experiencia de la ACI Medellín para impulsar la cooperación internacional en la Empresa de Servicios Públicos de Santiago de Cali.

1. La cooperación internacional en contexto

Después de la segunda guerra mundial se evidencia el interés de los países ganadores y con mejores niveles de crecimiento en restablecer la economía y proteger el orden; se buscaba la seguridad y el respeto a los acuerdos entre las naciones, escenario propicio para el desarrollo de las primeras acciones de cooperación internacional (Ayala, 2014). En 1947 Estados Unidos a través del Plan Marshall apoya la reactivación económica y la reconstrucción de la infraestructura de los países de Europa occidental afectados por la segunda guerra mundial, creando así un clima propicio para el desarrollo de la cooperación internacional (Novales, 2016). En este escenario de posguerra se estructura una la institucionalización de la Cooperación Internacional; se crean el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) en 1946, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 1946 y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (Tasara, 2011). Este proceso evidencia una institucionalización mundial de la Cooperación internacional o ayuda oficial para el desarrollo.

En cuanto a la definición conceptual de la cooperación internacional, se identifican en la literatura revisada dos términos que se han generalizado y utilizado para referirse a este tema: Cooperación Internacional y Ayuda Oficial para el Desarrollo. En este sentido, en la Carta de las Naciones Unidas se establece: “Desarrollar la cooperación internacional para subsanar los problemas económicos. Sociales y culturales” (artículo 1, objetivo 4), considerando que donde existieren esos problemas se pudieran producir conflictos armados. Se crea para velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Por su parte, la ayuda oficial para el desarrollo tiene como objetivo promover el desarrollo económico y el bienestar, la cual, es implementada por los países industrializados y entregada a los países receptores o países pobres. La ayuda oficial para el desarrollo puede ser "humanitaria, caritativa y sistemática; para autores como Novales (2016), la ayuda sistemática es la de mayor magnitud con relación a los otros tipos de ayuda que se dan en el marco de la cooperación internacional. La ayuda oficial para el desarrollo sistemática tiene las siguientes modalidades: a) bilateral cuando se realiza desde una entidad pública del país donante o del país receptor; b) si se concede a los organismos multilaterales y c) multilateral, especificando el país y el programa con anterioridad, puede ser a través de donaciones o de créditos favorables (Novales, 2016).

Sin embargo, esta visión de "ayuda" a los países pobres por parte de los países ricos ha sido criticada y cuestionada por diferentes corrientes de pensamiento que han expresado sus preocupaciones éticas y políticas sobre estas formas de cooperación. Jiménez G 2003, propone cuatro visiones al respecto: a) el realismo político considera que la colaboración de las naciones a otros países no se realiza por solidaridad sino por estrategia y por intereses nacionales de los países donantes; b) el constructivismo, argumenta por el contrario, que la colaboración se basa en relaciones de solidaridad y ética; c) el neoliberalismo considera la cooperación internacional un obstáculo para la dinámica del mercado y por lo tanto un elemento que retarda el desarrollo; por último, d) la izquierda cuestiona este tipo de colaboración, porque establece relaciones de dependencia y promueve el capitalismo.

Desde sus inicios la cooperación internacional se ha desarrollado a través de diferentes mecanismos y formas de ayuda que se han ido transformado de acuerdo, entre otros, a los intereses de los países donantes, la agenda internacional y las condiciones económicas y políticas

mundiales. Varios autores como Ayala (2014), Tasara (2012), Álvarez (2012) y Díez (2014), coinciden en que el desarrollo de la cooperación internacional ha estado articulado a los paradigmas de desarrollo y a los intereses de los países industrializados; en este sentido describen la evolución de la cooperación internacional, haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

En sus comienzos durante el periodo de 1950 a 1970 la cooperación internacional se caracterizó por tener como propósito principal la reactivación económica con un tipo de relacionamiento vertical del donante sobre el país receptor. En los años 70 hay dos situaciones relevantes, por una parte, se identifica que la mayoría de las ayudas recibidas fueron destinadas a resolver intereses geoestratégicos de los países donantes y compra de armas; y por otra parte, el Banco Mundial incluye dentro de sus prioridades el combate de la pobreza, la promoción de los proyectos que busquen combatirla y la aplicación de la metodología de Marco Lógico en los mismos, también se adelanta el enfoque de satisfacción de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En la década del 80, con la incidencia que comenzó a tener el neoliberalismo en la dinámica de la economía mundial, la cooperación internacional fue criticada por ser un obstáculo para el fortalecimiento del libre mercado; en el sentido de que las subvenciones no facilitaban que el desarrollo de los países fuese resultado de su capacidad de competir y participar en la dinámica del mercado libre, sino por el contrario, fomentaba relaciones de dependencia con los países donantes. En este contexto y como consecuencia de la promoción del libre mercado, el fortalecimiento de la empresa privada, la reducción del Estado y la apertura a las inversiones extranjeras, surgen las organizaciones no gubernamentales (ONG) que empiezan a jugar un rol

importante para la solución de los problemas sociales a los cuales los gobiernos ya no estaban dando respuesta (Tasara, 2012).

En la década del 90 otro conjunto de circunstancias empieza a incidir en el funcionamiento de la cooperación internacional. Con el debilitamiento del bloque comunista los países del sur dejan de ser prioridad en la agenda internacional en la medida que la expansión del comunismo ya no es una amenaza tan evidente y la cooperación internacional se orienta a apoyar otros intereses. El surgimiento del enfoque del Desarrollo Humano promovido desde las Naciones Unidas contribuye al interés en nuevas problemáticas; este enfoque busca trascender los enfoques tradicionales que tenían, en el Producto Interno Bruto (PIB), el indicador top para medir el desarrollo de un país; involucrando variables que puedan dar cuenta de lo multidimensional del desarrollo, como la educación y la salud (Iturralde Durán, 2019). Igualmente, se argumenta que en la medida en que las personas logren mejores ingresos y condiciones de salud y educación, tendrán mayor libertad y por lo tanto mayor desarrollo (Tellería, 2015).

Es importante mencionar que a mediados de la década del 90 el comité de apoyo para el desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), formula y aprueba el documento “Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo. París, 1996” en el cual se prioriza la lucha contra la pobreza, abriendo las puertas a la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Nuevo Mileno (ODM) por la ONU a comienzos del siglo XXI y marcando la ruta para la cooperación internacional (Tasara, 2010). Luego en 2005 en el marco de la convención de la Naciones Unidas, se realiza el foro para la eficacia de la ayuda oficial en Paris, donde se evidencia que el cumplimiento de los ODM es una realidad lejana y se establece que la búsqueda de la eficiencia en la cooperación internacional debe ser la

prioridad. Actualmente es la agenda 2030 liderada por la Naciones Unidas y basada en los ODS, quien orienta la cooperación.

Se puede observar en este recorrido la transformación en la arquitectura de la cooperación internacional durante las últimas décadas en el marco de las transformaciones geopolíticas y económicas. En este contexto se ha dado un fortalecimiento de los países asiáticos como donantes y financiadores y la participación, cada vez mayor, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que inciden en el modelo tradicional de cooperación norte-sur que se ha establecido durante décadas y empiezan a visibilizarse las relaciones de cooperación entre países de América Latina, conocidas como cooperación sur-sur que se reconocen como relaciones más horizontales (Tassara, 2010). Estas nuevas formas de cooperación internacional conllevan una mayor participación de los actores sub nacionales y establecen nuevas relaciones basadas en la internacionalización del territorio a través de relaciones y dialogo que trascienden la relación vertical con la que surgió la cooperación internacional (Díez, 2014).

Teorías acerca de la cooperación internacional

En cuanto a las teorías de la cooperación internacional mencionamos cuatro: la teoría del realismo, la teoría del estructuralismo, teoría del liberalismo de corte económico y teoría del institucionalismo, cada una con características diferentes.

La teoría del realismo, se caracteriza por establecer relaciones de poder, donde el más fuerte orienta el proceso y otorga la estabilidad al más necesitado (Barbe, 1987). Este tipo de cooperación internacional ha hecho que los países utilicen el poder, como un mecanismo de hermandad entre países, lo cual ha marcado negativamente el trabajo y el apoyo entre países en la historia del mundo y en particular durante la guerra fría (Dougherty & Pfaltzgraff, 1990).

La teoría del estructuralismo, entiende la cooperación internacional como un instrumento neo imperial que ve la cooperación internacional de manera negativa, amén de replicar los esquemas de poder sin importar si pertenecen al ámbito capitalista o socialista hacia los países menos fuerte y en ese sentido se acrecienta la dependencia del sur con respecto al norte por que la cooperación internacional está deliberadamente diseñada para mantener y replicar la dependencia del sur con respecto al norte (Dougherty & Pfaltzgraff, 1990).

La teoría liberal, de corte económico, mira la cooperación internacional como una herramienta que no es útil ni favorece la promoción del desarrollo, ni el libre mercado. Los teóricos de liberalismo económico señalan que realizar actividades de cooperación internacional desincentiva el avance de la población para que por sí misma genere actividades propias de desarrollo por sus propias capacidades (Ayllón, 2007).

La teoría institucional, plantea que, en el mundo de las relaciones internacionales, hay un conjunto de conductas, protocolos, normas, instituciones formales o informales, que son necesarias para realizar operaciones internacionales, y no siempre están en el marco de tratados internacionales y que facilitan la colaboración, la comunicación, la interlocución entre los diferentes actores internacionales en caso de problemas o conflictos, propios de la naturaleza de las relaciones internacionales. En ese sentido esos factores internacionales, facilitan a los actores internacionales a conseguir propósitos colectivos que beneficien a las partes involucradas (Ayllón, 2007).

El constructivismo, argumenta que la Cooperación internacional se basa en una interacción reciproca en las cuales se definen identidades e intereses, de quienes participan. Se enmarca en un sentido de colaboración y solidaridad ético y transparente, lo que explica que algunos países ofrezcan cooperación a través de un esquema solidario (Giménez, 2003).

2. La cooperación internacional en Colombia

Colombia no ha sido ajena a la cooperación internacional como mecanismo coadyuvante en los procesos de desarrollo. Desde los años 50 cuando se creó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se tuvo en consideración la asistencia técnica recibida de la cooperación internacional (Acción Social, 2008). Para 1989, a través del Decreto 2410, artículo 78, le asignan a la División Especial de Cooperación Técnica Internacional del Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de promover, orientar obtener, negociar, evaluar y coordinar todo lo relacionado con las fuentes y ofertas de cooperación técnica internacional. Posteriormente, en 1992, con el Decreto 2126 de 1992, se le asigna la responsabilidad al Ministerio de Relaciones Internacionales de articular y coordinar la cooperación internacional con la política extranjera del país. Luego en 1993 se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, adscrita a Planeación Nacional. En 1995 se crea el Consejo Nacional de Cooperación internacional, mediante Decreto 1345 de 1995 con el propósito de establecer los lineamientos generales que deben guiar la demanda y las acciones de la cooperación internacional. Y para el año 2011 se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (Agencia Presidencial para la Cooperación APC, 2020), que desde entonces lidera y orienta la cooperación internacional a nivel nacional y también orienta y asesora a las entidades territoriales. En los últimos años ha sido su interés, promover la cooperación internacional descentralizada.

El interés de Colombia por pertenecer a la OCDE y ser reconocido como un país de renta media alta, no le ha impedido seguir siendo un país receptor de recursos de cooperación, debido a que temas como el posconflicto, los derechos humanos y el medio ambiente son de gran interés para los países donantes (Grandas & Prado, 2017).

No obstante, a pesar del interés en la cooperación internacional, los informes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, muestran que en los últimos años hay una disminución en términos absolutos de los recursos por este concepto, pasando de 529 millones de dólares en 2015 a 400 millones de dólares en 2019 (Agencia Presidencial para la Cooperación APC, 2020). En este sentido, de acuerdo con la CEPAL, la obtención de recursos en los últimos años por esta vía, se ha convertido en un reto para repensar la cooperación internacional, incluyendo nuevos actores locales y mecanismos de cooperación (CEPAL, 2018).

En Colombia según el informe de Internacionalización de los municipios del 2008 citado por Grandas & Prado (2017), existen oficinas de cooperación internacional en ocho municipios: Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Pasto y Cali. De dichas oficinas sobresale la de Medellín, esta agencia tiene gran reconocimiento a nivel nacional e internacional por su avanzada capacidad de gestión y de resultados en el desarrollo territorial.

2.1 Agencia de Cooperación Internacional de Medellín – ACI Medellín.

La ACI Medellín fue creada mediante el Acuerdo Municipal #73 de 2001, emanado por el Concejo de Medellín, en su conformación participaron la Alcaldía de Medellín, las empresas Públicas de Medellín E.S.P., el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las Empresas Varias de Medellín E.S.P. Es la entidad encargada de la cooperación e inversión internacional en la ciudad y tiene como fin forjar relaciones que generen ayuda técnica y financiera para potencializar y apalancar los planes de desarrollo Municipal (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI, 2021).

Esta agencia es única a nivel nacional con la formulación a nivel de cooperación descentralizada, lo cual conduce a una forma más focalizada y expedita para la canalización y ejecución de los recursos con base en la política exterior y el Plan de Desarrollo de su entidad

territorial. Con ello la ACI se erige como una entidad que vitaliza la figura de la descentralización por colaboración, que reconoce a los particulares su apoyo para la gestión pública en el desempeño de actividades que, en primera instancia, son responsabilidad del Estado.

Es importante establecer que, esta facultad legal se fundamenta en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se permite la libre competencia administrativa, para la conformación de asociación entre las entidades públicas o privadas amén de la acumulación de iniciativas y experiencias, para la puesta en marcha de objetivos que permitan dar impulso a los planes de desarrollo y en general estrategias de bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes[1].

A lo largo de esos años la ACI Medellín se ha consolidado como gestora clave en el proceso de internacionalización de la ciudad – región, y con ello la consecución de sus objetivos en beneficio del desarrollo social, económico, de imagen y de aquellos temas en los cuales se direccionen las políticas de cooperación para allanarse a ellas con miras al progreso y al logro de la cadena de valor de sus políticas públicas sociales.

Es importante exaltar que con la gestión que realiza la ACI Medellín contribuye en el tema de la para diplomacia o diplomacia paralela ejercida por la ciudad en el ámbito de las relaciones internacionales; en un contexto en que la inserción a la globalización no es patrimonio exclusivo de los estados nacionales, sino parte del fenómeno aún más complejo e interdependiente a escala global, amén del fortalecimiento de la pluralidad y la gobernanza

[1] Ley 489: Artículo 95. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídica sin ánimo de lucro.

equilibrada, con la cual se deja ver al mundo las necesidades y la visión de desarrollo de los gobiernos sub nacionales (Zeraoui, 2011).

La ACI Medellín ha conseguido durante este período de análisis, una atracción de capital para la inversión de 1.632,05 millones de dólares y 42.339 millones de dólares para la cooperación, dirigido a resolver problemas de Educación, Gobernanza, violencia y asuntos ambientales de la ciudad. Además, ha logrado más de 27 hermanamientos con ciudades del mundo, 25 alianzas de cooperación sur-sur y una participación estratégica en las redes mundiales de ciudades de las que hacen parte como G40 Cambio Climático, Metrópolis, ICLEI, Mercosur, entre otras (Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI, 2019).

El caso de la ACI Medellín ha sido objeto de varios análisis, Vargas Alzate analiza el proceso académico de formulación de una política pública, evidenciando su origen sustentado en un problema común de actores del sector público, la empresa privada y la sociedad civil, que permitió llegar a un proceso de institucionalización e inclusión en la agenda local (Vargas, 2014). Mesa, Duarte y González analizan en 2014 el proceso de institucionalización de la cooperación internacional a la luz de factores externos de transformación de la arquitectura de la cooperación internacional y situaciones internas de la ciudad, haciendo énfasis en la participación de actores sub nacionales y por tanto en el desarrollo de la cooperación internacional descentralizada (Mesa, Duarte, & González, 2014). Otros como Olivera, Prato, Polakif y García en 2017 realizan un estudio sobre la cooperación internacional descentralizada haciendo énfasis en la incidencia del entorno local y externo y un análisis de las buenas prácticas en la gestión a la luz de los principios de la ayuda oficial que son: apropiación, alineación, armonización o complementariedad y gestión de resultados. Para otros autores, la cooperación internacional descentralizada surge como respuesta a la necesidad de cooperar entre los entes sub

nacionales y a esta nueva dinámica responden las ciudades del "sur" manifestando su propia forma de cooperación (Mesa Bedoya, González, & Yepes, 2020). Finalmente, uno de los estudios más recientes, desarrolla un análisis de la cooperación internacional en tres ciudades de Colombia, Cartagena, Medellín y Cundinamarca. Específicamente para el caso de Medellín, identifica el liderazgo político en el contexto de la crisis que vivía la ciudad en los años 90 como un factor que unido al aprovechamiento de los recursos de cooperación como un elemento que ayuda a la transformación de la ciudad (Grandas & Nivia, 2012).

Este análisis permite identificar aspectos comunes en el desarrollo de la ACI Medellín: el origen de la cooperación asociado a la crisis de la ciudad en los años 90, la necesidad de transformar la ciudad y su imagen, y la institucionalización de la cooperación internacional en el nivel local. Sin embargo, hay vacíos en relación con la estrategia implementada, razón por la cual profundizamos en la estrategia de internacionalización del territorio, apoyada no solo en una cooperación articulada a la agenda local internacional, sino también en una apuesta de comunicación que visibilice el territorio en cuanto a demanda y oferta de servicios; buscando de esta manera sumar a la identificación de los factores que contribuyen al desarrollo de la cooperación.

3. Metodología

Para analizar el caso de la ACI Medellín se utilizaron fuentes secundarias y fuentes primarias. Para las primarias se hizo una aproximación cualitativa, que como señalan (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014), permite el análisis de hechos particulares, en un entorno natural y no se basa en datos estadísticos que busquen la generalización; los significados se extraen de los datos y en el proceso de investigación se va definiendo el foco de la investigación. Es decir que este estudio no pretende la generalización de conclusiones, sino la comprensión de la realidad y la dinámica en la cual se desarrolla en este caso particular.

En este sentido y con el propósito de responder a la pregunta de investigación sobre cuáles son las condiciones o factores que inciden en el desarrollo de la Cooperación Internacional, se definió como unidad de análisis la ACI de Medellín. Esto en razón de la gestión exitosa que ha venido realizando para la consecución de recursos de cooperación con reconocimiento de éxito a nivel nacional, incluso por encima de la Agencia de Cooperación Nacional, lo que la ubica como referente de orden nacional.

La técnica utilizada para el levantamiento de información primaria fue la entrevista semiestructurada. Se hicieron dos de ellas a funcionarios de la ACI, una de ella tiene el cargo de profesional senior del área de gestión del conocimiento y ha estado vinculada a la empresa durante más de 10 años; primeramente, en el área de inversión y luego en el área de cooperación; la segunda persona entrevistada es profesional senior del área de innovación y conocimiento, encargada de coordinar la relación entre ACI y Empresas Públicas de Medellín, lleva 9 años vinculada a la empresa. Las entrevistadas fueron contactadas vía telefónica se acordó la fecha y la hora y se utilizó un cuestionario (ver anexo 2 Cuestionario); se realizaron virtualmente a través

de la plataforma de zoom el 2 y 5 de noviembre del 2021 respectivamente; estas entrevistas fueron grabadas y trascritas para su análisis.

Las entrevistas se orientaron a comprender la estrategia de gestión de la ACI, como resultado del análisis de los informes de gestión presentados. Adicionalmente las entrevistas y la interacción con las personas entrevistadas nos permitieron acceder a otro tipo de información secundaria como los lineamientos de la cooperación internacional, la política pública de cooperación internacional de la ciudad de Medellín y la estrategia de cooperación.

El análisis de fuentes secundarias se hizo haciendo inicialmente una revisión de los informes de gestión de la ACI Medellín de los años 2015 al 2020. En estos informes de gestión se presenta información sobre: indicadores y modos de cooperación, en inversión; proyectos, actividades, aliados, montos y resultados en las siguientes temáticas: seguridad, paz y convivencia, desarrollo económico, desarrollo social, educación y cultura y urbanismo; la estrategia de comunicación o internacionalización del territorio y por últimos, estados financieros de la agencia. Si bien es cierto, la información presentada en estos documentos permitió una aproximación a la cooperación internacional en los ítems enunciados, no evidenciaba el proceso ni el cómo se logra los resultados. En este punto las entrevistas fueron fundamentales.

Adicionalmente se revisaron otros documentos como el Manual de Cooperación de la ACI 2020, en el cual se describe el proceso de creación de la ACI y la participación conjunta de diferentes actores del sector público y privado en busca de una solución a la situación que enfrentaba la ciudad en la década del 90 y la necesidad de centralizar y desarrollar una forma sistemática de la gestión de recursos de cooperación.

4. Análisis de Resultados y discusión

Producto de las fuentes secundarias y el análisis de la información primaria obtenida en las entrevistas, en el marco de la pregunta sobre ¿cuáles son los aspectos que han contribuido al desarrollo de la cooperación internacional en el caso de Medellín?; surgen tres categorías o ejes de análisis: origen, institucionalización, gestión estratégica y enfoque de internacionalización. A través del tiempo y en un entorno particular y apoyados en una estructura administrativa, estos ejes se extienden y se expresan en otras subcategorías que se entrelazan y se apoyan para impulsar el desarrollo de la ACI en Medellín, afectados también por factores externos de la economía y las políticas mundiales de desarrollo.

Figura 1
Resultados de Análisis

Fuente: Las Autoras.

4.1 Origen de la ACI

Hay que señalar el contexto de la ciudad de Medellín en los años 90, marcado por la violencia y la crisis de valores, ocasionada principalmente por el narcotráfico, en el que se crea la ACI en el 2002. Esta apreciación se confirma con el estudio de Moreno en 2003 quien afirma que durante las décadas de los 70, 80 y 90, en la ciudad se multiplicaron las organizaciones de grupos armados y los homicidios, con una marcada participación de la juventud. Los índices de homicidios llegaron a cifras escandalosas de 62.219 asesinatos en el periodo entre 1989 y 2003. No obstante, hay que decir que, aunque el narcotráfico aportó la mayor cuota en esta crisis, no se pueden obviar situaciones estructurales como la pobreza y la inequidad que agudizaron esta problemática (Moreno, 2003). A nivel internacional, Medellín se ubica con una imagen muy negativa asociada al narcotráfico y por tanto empieza a ser foco de interés de la comunidad internacional. Esta situación afecta la economía de la ciudad y la prioridad de los mandatarios es cambiar la imagen de ciudad a nivel local e internacional.

Lo anterior generó a nivel local un impulso para que la sociedad civil, Estado y empresa privada se unieran con el fin de recuperar la ciudad y la seguridad ciudadana. Prueba de esto es el préstamo que gestionó el alcalde Sergio Naranjo con el BID, para recuperar la seguridad ciudadana por medio del programa Convivencia Ciudadana (Moreno, 2003) y las alianzas que se empezaron a crear entre la sociedad civil y la empresa privada con la participación del sector público y que se materializaron en la Red Antioqueña de Cooperación internacional. Esta red la conformaron: la Gobernación de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), la Alcaldía de Medellín, la Agencia de Cooperación e inversión de Medellín y el Área Metropolitana, ACI, la Federación Antioqueña de Organizaciones No Gubernamentales (FAONG), la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO Antioquia, la Caja de

Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA y la Universidad de Antioquia (ACI, 2020). Al respecto las entrevistadas expresan: “El origen de la ACI se debe a la necesidad de unirse y buscar una salida a la crisis de los 90 y a la visión estratégica y vanguardista de los mandatarios de Medellín”.

En este contexto y debido a la magnitud de la crisis, el gobierno local junto con organizaciones de la sociedad civil aceptan la importancia de buscar ayuda internacional; para lo cual se realiza un diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de la cooperación en ese momento que da como resultado la identificación de una desarticulación en la gestión de recursos internacionales mostrando también la necesidad de coordinar e institucionalizar esta gestión (Vargas, 2014).

Así las cosas, el contexto local en el cual se crea la ACI, está marcado por una fuerte crisis de ciudad, incluso podríamos decir de país, asociado al narcotráfico, lo que hace que su conexión con el nivel internacional suceda de manera casi que natural, en la medida que el narcotráfico fue y ha sido un tema de interés de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos.

4.2 Institucionalización de la cooperación internacional

El proceso de institucionalización de la cooperación internacional pasa por tres aspectos relevantes: a) su articulación con los planes de desarrollo local, b) la creación de una política pública de cooperación internacional y c) la creación de una agencia de cooperación internacional cuyo fin es gestionar recursos complementarios al desarrollo local (Mesa, Duarte, & González, 2014; Vargas, 2014; Grandas & Prado, 2017).

La creación de una institución, con un equipo humano y recursos destinados para este fin, contribuyeron al fortalecimiento y desarrollo del proceso de la cooperación; en la medida que no

es un proceso puntual o una gestión específica para un proyecto o implementación de una política sino un proceso continuo y permanente. Adicionalmente, vale la pena resaltar que dicho proceso se enfoca en la gestión de recursos y no en la ejecución, liberando la institución de todos los pormenores de la ejecución que en ocasiones son motivo de retraso y dificultades.

La articulación de la cooperación en la agenda local, tanto en materia de cooperación como de inversión, ha permitido una continuidad, aprendizaje y fortalecimiento del proceso de la gestión de recursos. Lo anterior ha convertido a Medellín y a la ACI en un referente a nivel nacional y actores claves en el Sistema Nacional de Cooperación y la Agencia presidencial de Cooperación (Vargas, 2014). Con relación a la inclusión en la agenda local, las entrevistadas indican:

> Todo lo que hacemos está articulado a los planes de Desarrollo, no gestionamos proyectos de cooperación que no estén incluidos en los planes, por que partimos de las necesidades del territorio. La ACI es una entidad descentralizada, con personería jurídica y autonomía económica, pero depende de la Alcaldía.

En cuanto a la formulación de la política pública de cooperación internacional, como instrumento para institucionalizarla, las entrevistadas señalan que “No tenemos problemas con el cambio de mandatarios, tenemos raíces porque es un tema de política pública”.

La cooperación internacional en el caso de Medellín logró su máximo proceso de institucionalización con la formulación de la política de cooperación internacional, a través del decreto 339 del 2011; como resultado de la identificación por actores del sector público, privado y sociedad civil tanto a nivel municipal como departamental, de un problema común. Según el estudio realizado por Vargas (2014), en el caso de Medellín, la problemática que dio origen a la creación de esta política pública es el bajo impacto que generaba la ejecución de recursos de

cooperación internacional, causado por la gestión desarticulada e independiente que realizaban las entidades para gestionar esos recursos. Como lo afirman Mesa, Duarte & González (2014) la institucionalización de la cooperación internacional descentralizada se da en la medida que se producen normas, restricciones, procedimientos y acuerdos que son resultado de los intereses de quienes participan.

4.3 Gestión Estratégica

En la gestión que desarrolla la ACI, para la cooperación internacional, se identifican elementos que dan cuenta de la gestión realizada para este fin como son la concepción de la cooperación internacional, inversión y cooperación, articulación a la agenda local, innovación en la gestión y un enfoque de internacionalización del territorio.

4.3.1 Concepción de la cooperación

En cuanto a este tema, las entrevistadas argumentan que "La cooperación internacional no la entendemos como un fin, sino como un complemento para el desarrollo del territorio". En este sentido, tanto la cooperación como la inversión se gestionan como un aporte al desarrollo económico de la ciudad y al bienestar de los ciudadanos. Por una parte, está la participación de la cooperación internacional en el desarrollo de proyectos de ciudad que cuentan con presupuesto en los planes de desarrollo, lo que implica una relación participativa que facilita la cooperación en la medida que hay una contrapartida por parte del gobierno local.

4.3.2 Inversión y Cooperación

"Tenemos dos grandes frentes de trabajo la inversión y la cooperación y en ambos frentes tenemos cuatro procesos: Innovación y conocimiento, gestión de proyectos, relaciones Locales e internacionales y comunicaciones". En cuanto a la ruta de gestión que se hace para la inversión y

la cooperación, de acuerdo a la información entregada por las entrevistadas, se ha elaborado la siguiente tabla que presenta algunas similitudes y diferencias en los dos ejes.

Tabla 1
Características de la Inversión Cooperación en la ACI

	Inversión	Cooperación
1	Monitoreo del entorno (identificar potencialidades y capacidades y necesidades. Se parte de lo propio)	Rastreo de las necesidades del territorio, que por lo general no cambian por que obedecen a políticas públicas a largo plazo.
2	Genera una propuesta de valor focalizada (no se muestra todo el ecosistema)	Identifica oportunidades de cooperación
3	Se presenta una red de aliados en 10 sectores (Pool de Bancos, Pool de abogados, expertos en finca raíz y en reclutamiento de personal)	Formulación de proyectos
4	Visibilización del proyecto de la mejor manera	Visibilización: priorización de países (actividades que fomentan y las relaciones cultivadas).

Fuente: Las Autoras.

En cuanto a resultados de gestión de recursos, según la información secundaria, sobre este mismo tema, encontramos diferencias en el monto de los recursos gestionados por cooperación y por inversión, como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 2
Inversión y Cooperación en la ACI

Año	Inversión extranjera (USD millones)	Cooperación (USD millones)
2016	211,6	5,8
2017	372	7,1
2018	253,27	17,22
2019	411,78	7,23
2020	383,4	4,989
TOTAL	1632,05	42,339

Fuente: Informes de gestión de la ACI de los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

Al respecto, las entrevistadas explican lo siguiente:

> "Son procesos diferentes y dinámicas diferentes con motivaciones y tiempos diferentes. La Cooperación está supeditada a los planes de desarrollo de los países de la OCDE que se firman cada 4 o 6 años; mientras que la inversión extranjera es cambiante porque obedece a mercado, requiere análisis anuales, responde a intereses de las empresas privadas, la cooperación responde a los intereses de los gobiernos nacionales"

En este sentido y de acuerdo al proceso de desarrollo y transformación de la cooperación internacional en Medellín, es importante recordar que en el 2007 la agencia de cooperación cambia su nombre por Agencia de Cooperación e inversión; de acuerdo al estudio realizado por Granda, Estepas (2021) en el 2006 la ACI después de una asesoría de la Naciones Unidas se decide que la agencia amplié su radio de acción a la atracción de recursos para las inversiones extranjeras.

Por otra parte, una entrevistada dice al respecto de la inversión y la cooperación como frentes de trabajo de la ACI: "En la OCDE no se habla de cooperación, se habla de desarrollo e inversión". Si miramos las políticas de la OCDE, encontramos que en el 2006 se definió un

marco de inversión extranjera privada que tiene como propósito el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, contribuyendo de esta manera al crecimiento económico de los países y a la disminución de la pobreza. Acorde a este marco de inversión en la reunión de Monterrey[2] se subrayó por parte de Naciones Unidas la importancia de la inversión privada en el desarrollo y bienestar de las personas (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2002).

La adhesión de Colombia desde 2018 a esta organización, de acuerdo con nuestro concepto, fortalece la cooperación internacional, con herramientas y recursos, a través del relacionamiento con países que históricamente se han destacado por efectuar una cooperación desde la teoría estructuralista e institucionalista, generando agendas con agentes internacionales que permitan a las regiones tener mayor competitividad, gobernanza (OECD, 2017) y visión estratégica. En igual sentido, resulta productiva la adhesión, habida cuenta, de reforzar los gobiernos locales, mejorar la comunicación y planificación, para ofrecer a las localidades la posibilidad de descentralizar y fomentar la capacidad administrativa en el nivel sub nacional, basada en los compromisos exigidos, respecto de la gobernanza pública, la planificación estratégica efectiva y eficiente y un gobierno abierto en el nivel sub nacional (OECD, 2015).

4.3.3 Articulación a la agenda local e internacional

Otro aspecto que se visibiliza en la gestión, es la articulación a la agenda local, a través de su articulación a los planes de desarrollo. Las entrevistadas afirman en relación con los focos de inversión:

> Se parte de lo local, nunca salimos a ver que oportunidades de cooperación hay en el entorno para acomodarnos. No, así no lo hacemos, partimos de lo local y aplicamos de acuerdo

[2] La Reunión de Monterrey, se refiere a La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se celebró del 18 al 22 de marzo en Monterrey N.L. (México); fue l primera conferencia patrocinada por las Naciones Unidas para abordar cuestiones decisivas de las finanzas y el desarrollo, que atrajo a 50 Jefes de Estado o de Gobierno y a más de 200 ministros, al igual que a dirigentes del sector privado y la sociedad civil.

a las metas de los ODS, que hay que revisar detenidamente porque por lo general apunta a resolver las necesidades.

A nivel local, las prioridades se definen de acuerdo a las necedades del territorio y de acuerdo a los planes de desarrollo. Y a nivel internacional se evidencia los intereses comunes relacionados con la disminución de la pobreza, la seguridad y protección al medio ambiente, que constituyen los desafíos comunes para la humanidad. Lo anterior ha definido las siguientes Líneas temáticas de intervención: “Educación y Cultura, Gobernanza y Construcción de Paz, Desarrollo Social, Desarrollo económico y Eco ciudad.”

4.3.4 Innovación en la gestión

Las entrevistadas comentan que:

> El ecosistema de la cooperación ha cambiado y es necesario adaptarse e innovar, la ACI empezó a preguntarse como trabajamos con el sector privado, con las grandes fundaciones filantrópicas y con las ongs de otros países, o a través de los bonos verdes… y hacer cooperación triangular.

En este sentido se identifica en el proceso que desarrolla la ACI, una gestión del conocimiento que abre las puertas para la cooperación internacional en la medida que contar con un equipo de profesionales dedicados a investigar y conocer la situación del entorno internacional y local permite obtener una lectura acertada del contexto internacional y obtener elementos claves para lograr el puente entre lo local y lo global de la manera que se adapte y se logre la innovación en el relacionamiento, necesario para la cooperación.

4.3.5 Enfoque de internacionalización del territorio

> “En los años 90 la ciudad vivía una situación muy difícil y era necesario cambiar la imagen de nuestra ciudad”. Es evidente en las entrevistas realizadas un enfoque transversal

que fortalece la gestión de la cooperación en la internacionalización del territorio, que trasciende la estrategia de comunicación y se articula al propósito de la cooperación y a la inversión privada en ambos casos con un interés común, trasformar la imagen de la ciudad en una ciudad segura.

El proceso de internacionalización del territorio comienza en los años 90, primero por la ola de violencia generada por el narcotráfico, que visibiliza la ciudad y el país en el panorama internacional como foco de interés de los países donantes y por la necesidad de los mandatarios locales, empresarios y sociedad civil de transformar la imagen, en una ciudad segura para vivir (Mesa, Duarte, & González, 2014).

Este enfoque logra establecerse porqué la gestión que realiza la Agencia, el territorio se presenta como un espacio que tiene una demanda, pero también tiene una oferta. Como dicen las entrevistadas en repetidas ocasiones, cuando se refieren a la internacionalización del territorio: "Es algo que sentimos y creemos porque sabemos que Medellín tiene mucho para aportar, no estamos aquí solo pedir ayuda. No es una cooperación norte sur, tenemos mucho para dar".

Lograr ese puente entre lo local y lo global, es sin duda un aspecto que se hace notar en la gestión que realiza la ACI y que, como ya se ha dicho, se apalanca no solo en la cooperación sino también en la inversión. Para esto la gestión se apoya en una labor de comunicación fuerte que entrega al mundo un mensaje claro sobre Medellín, como territorio con problemas, pero también con potencialidades para ofrecer que contribuyen a mover la economía y por lo tanto generan beneficios.

En este contexto internacional, se dan las condiciones propicias para visibilizar lo local, incluso en el desarrollo de la cooperación internacional en la década del 90, como ya se había mencionado, ante la visión económica de reducir el Estado, fortalecer la inversión privada y

promover la participación de actores de la sociedad civil, las ongs locales empiezan a reclamar un espacio en la cooperación internacional que posteriormente se traduce en el surgimiento de la cooperación sur-sur lo que apuntala desde otro lugar la internacionalización de lo local.

Lo anterior ha impulsado la participación de los actores subnacionales, quienes buscan espacio de cooperación con ciudades similares y vecinas que buscan desarrollar acciones de que trascienden sus límites geográficos y los unen en fines comunes (Mesa, Duarte, & González, 2014). Sin embargo, no todos los territorios locales intentan hacerlo.

En este sentido el caso de Medellín, se ha convertido en un referente para el sistema de cooperación nacional en Colombia. Esta gestión se ha apoyado en acciones de comunicación que vale la pena mencionar como:

- La Participación en redes, frente a esta actividad dicen las entrevistadas:

  Las redes son como clubes de amigos, es costoso, pero si se le saca provecho vale la pena son muy grandes y eso dificulta precisar acciones de cooperación, si es una gran oportunidad para establecer relaciones entre gobiernos locales e internacionales, porque las relaciones internacionales terminan siendo relaciones personales".

Actualmente la ACI, participa de las siguientes redes internacionales: Merco ciudades; AICE - Asociación Internacional de Ciudades Educadoras; Metrópolis - Asociación mundial de las grandes metrópolis, ICLEI - Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Coalición Internacional de Sitios de Conciencia, Cities for Mobility, Red G 40 Cambio, Cities for Mobility, Red G 40 Cambio climático, la red latinoamericana de ciudades arcoíris (RLCA), Alianza euro-latinoamericana de cooperación entre ciudades, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU, Cities for Mobility – Ciudades para la Movilidad, Gobiernos Locales por la

Sustentabilidad, Asociación Mundial de Grandes ciudades, World Cities Summit, asamblea general de la OEA, IV conferencia internacional de ciudades del aprendizaje (ICLEI) entre otras.

Como parte de estrategia de visibilizarse en diferentes escenarios, se identifican concursos en los cuales la Ciudad de Medellín participa contando sus avances logrados a través de la cooperación internacional, de tal manera que se logre una visibilización y ampliación de redes de posibles aliados para la ACI y para la ciudad.

También hace parte de La atención a periodistas internacionales es también una actividad que se ha impulsado en el marco de la estrategia de internacionalización de la ciudad, en el marco de la cooperación internacional. En promedio, más de 100 periodistas al año conocen la ciudad de Medellín, el proceso de cooperación e inversión y posteriormente se encargan de difundir a nivel internacional esta información.

4.3.6 Estructura Administrativa

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la ACI desarrolla su gestión estratégica apoyada en una estructura administrativa que opera de manera profesional tanto para la inversión como para la cooperación y que describimos a continuación: “La Agencia cuenta con 4 áreas que actúan como procesos en el sentido que articulan de manera coherente las entradas y salidas de cada área en relación con las otras hasta lograr los productos finales.”

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas, las que se identifican con sus funciones son las siguientes:

- **Área de innovación y conocimiento,** que se encarga de identificar oportunidades de cooperación y monitoreo permanente del entorno internacional y entrega las posibles oportunidades al área de Gestión de Proyectos.

- **Área de gestión de proyectos,** realiza anualmente un rastreo de necesidades y verifica su inclusión en los planes de desarrollo. Una vez que se precisan las necesidades se cotejan con las oportunidades de cooperación internacional y se inicia el proceso de gestión de proyectos. La idea es formular una propuesta de valor que contribuya a resolver un problema específico.

Adicionalmente hay dos áreas transversales y de apoyo que son:

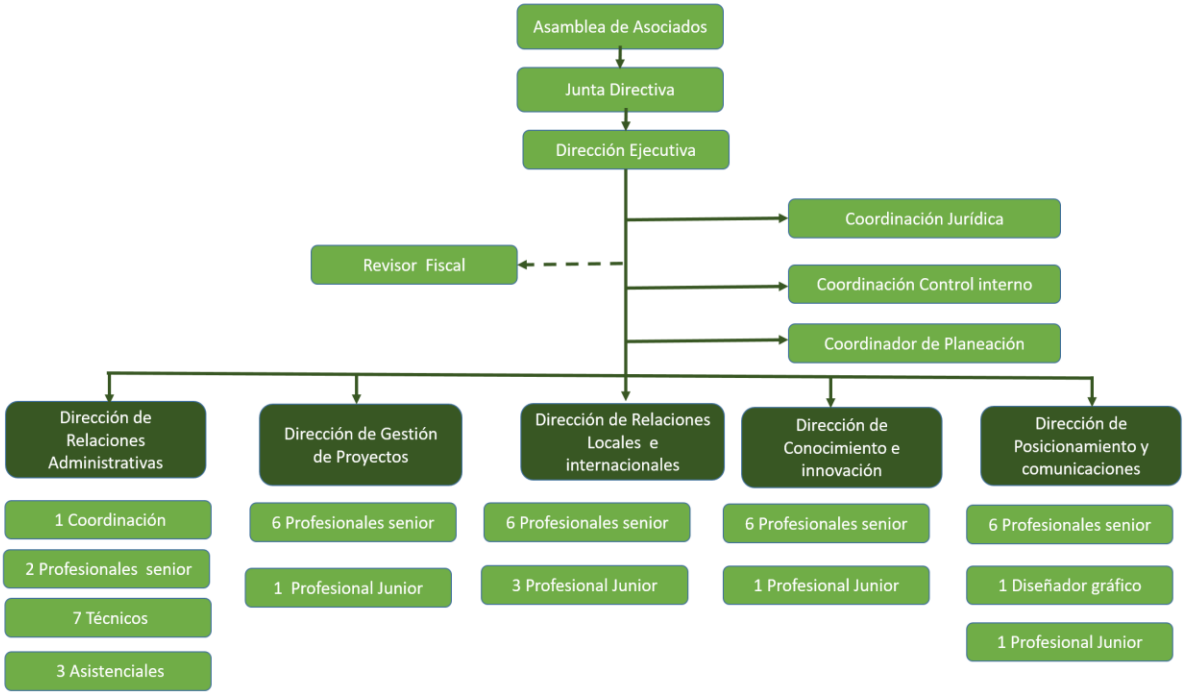
Área de relacionales locales e internacionales, que se encarga de establecer, cultivar y mantener relaciones locales e internacionales en excelente estado para facilitar los procesos de cooperación, es decir que es la encargada de mantener y ampliar el capital social. Vale la pena resaltar que el énfasis del relacionamiento no solo es a nivel internacional sino también a nivel local. Incluso en las entrevistas realizadas se evidencia que el relacionamiento con lo local ha llegado incluso hasta a desarrollar procesos y capacitación a las entidades locales, con el fin de preparar a los actores locales en su rol como eslabón clave en la gestión de la cooperación internacional.

Área de comunicaciones, tiene como propósito visibilizar los proyectos, las necesidades del territorio y la relación con el cooperante. De acuerdo con la información secundaria relacionada en los informes de gestión se identifica que dentro de las actividades de comunicación que apoya el enfoque de internacionalización del territorio, están la participación en redes, participación en concursos, atención a prensa internacional, publicación y comunicación a partes interesadas de los logros alcanzados, socialización e impulso de proyectos de cooperación y de inversión.

Continuando con la exploración a nivel administrativo y de estrategia de la ACI, se puede establecer que para encargarse de la construcción de relaciones internacionales estratégicas, gestión de oferta y demanda de cooperación, atracción de inversión nacional y extranjera directa

e incidencia política como gobierno local, también conocida como diplomacia de ciudad (Agencia Presidencial para la Cooperación APC, 2020), la ACI cuenta con una estructura organizacional a través de sus planes estratégicos, la internacionalización de la ciudad, la cual se esboza de la siguiente figura:

Figura 2
Estructura Administrativa de la ACI



Fuente: Elaboración propia con la información presentada por la ACI, 2021

5. Lecciones Aprendidas

En el marco de las lecciones aprendidas en el transcurso de la investigación y exploración de la gestión de recursos de cooperación internacional descentralizada, llevada a cabo en la ciudad de Medellín, hemos de referenciar algunas de ellas, que consideramos pueden ser una guía para las Empresas Municipales de Cali, EMCALI EICE E.S.P. y la administración municipal del Distrito de Santiago de Cali, quienes tienen el firme propósito de consolidar la cooperación internacional en el territorio.

1. La contribución del conocimiento en la gestión

Hacer una lectura del contexto internacional y local, desde una gestión del conocimiento, genera un proceso técnico de cooperación que permite identificar necesidades, intereses, actores y políticas que se incluyen en la formulación de propuestas de valor, que respondan a situaciones del territorio en coherencia con la dinámica local.

2. La importancia de trabajar con otros actores

Trabajar en alianzas y con otros actores tanto del sector público, como empresa privada y sociedad civil es una manera de unir esfuerzos y sumar aportes que contribuyan y puedan aportar desde la diferencia de roles e intereses a construir un territorio mejor y a desarrollar una gestión sostenible, en la medida que se construye confianza y el territorio se convierte en un escenario propicio para la inversión y la cooperación

3. Reconocerse como actor relevante del desarrollo local

Las empresas de servicios públicos sin duda alguna juegan un papel relevante en el desarrollo de las ciudades, sin embrago atreverse a ir un poco más allá a través de la creación de una Agencia de Cooperación Internacional en alianza con la administración municipal, y

reconocerse como un actor relevante que impulsa el desarrollo de ciudad es un gran aporte a la ciudad.

4. La estrategia necesita institucionalizarse

Institucionalizar la estrategia de cooperación a través de la creación de una entidad encargada exclusivamente de la gestión de recursos, más su articulación a los planes de desarrollo y finalmente la formulación de una política pública de cooperación, fortalece la gestión en el tiempo y por lo tanto le permite generar resultados a largo plazo en el territorio. La política y desarrollo de los objetivos de la ACI, con los que se establece el Plan Estratégico de ciudad y región, se encuentran en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, consecuentemente, con los Planes de Ordenamiento Territorial y Nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS.

5. Los efectos de la internacionalización del territorio

Conectar lo local con lo global, desde la internacionalización del territorio en sus necesidades y potencialidades, se convierte en una herramienta poderosa que logra la movilización de recursos para la cooperación y la inversión, dinamiza la economía y contribuye al desarrollo social de la ciudad.

6. Las crisis como una oportunidad.

El momento de crisis de la cuidad de los años 90, se convirtió en un detonante para buscar soluciones y aliados. Las crisis evidencian fracturas y debilidades que durante años han estado ocultas. Hipotéticamente hablando, en Cali, la creación de una Agencia de Cooperación Descentralizada, podría ser motivador para la ciudadanía que viene muy afectada con los problemas presentados en el tiempo de la pandemia y el paro nacional, que dejó en evidencia la gran inequidad y pobreza que se vive en la ciudad; consecuentemente con lo antes descrito, hoy

Cali requeire de la particicpación de actores del sector publcios, emrpesa privada,sociedad civil y agentes internacionales para cosntruir entre todos una salidad a la crisis que permanece latenete y demanda una solución conjunta.

6. Conclusiones

1. En un escenario internacional de cambios de geopolítica, debilitamiento de los estados, participación de otros actores de la sociedad civil y empresa privada en la solución de problemática sociales; la cooperación internacional se perfila como una herramienta para la promoción del desarrollo local en su carácter de agente complementario al desarrollo territorial.

2. La Cooperación internacional se entiende como, un conjunto de acciones de carácter internacional que movilizan recursos técnicos, financieros y humanos para contribuir al desarrollo y combatir la pobreza (Novales, 2016).

3. La agencia de Cooperación internacional de la Ciudad de Medellín, como agencia local y descentralizada, surge como resultado de la necesidad de diferentes actores locales del sector público y privado, de buscar una solución conjunta a la crisis de la ciudad vivida en los años 90 generada por el narcotráfico, altos índices de violencia, situaciones de pobreza y la desigualdad entre otros. Lo anterior demandaba renovados liderazgos y nuevas estrategias de desarrollo, y en ese escenario, la ACI se constituye en un agente de desarrollo local.

4. La institucionalización de la cooperación internacional realizada por la ACI se logra a través del tiempo, pasando por la articulación a la agenda local a través de la inclusión en los planes de desarrollo local, la creación de una agencia de carácter local dedicada a la gestión de recursos para el desarrollo local y finalmente en el 2011, la formulación de la política pública de cooperación internacional. Este recorrido deja en evidencia que la formulación de la política, que da cuerpo a la institucionalización de la ACI, es el resultado de un largo proceso de aprendizaje y fortalecimiento del desarrollo local.

5. Esta investigación identifica como factores de éxito aspectos estratégicos de la gestión de la ACI:

La concepción de la cooperación internacional y el enfoque de internacionalización del territorio. La cooperación concebida como un medio y no como un fin, es decir, como un complemento al desarrollo local, generando así una dinámica más participativa y horizontal, que en el caso de Medellín se evidencia en la capacidad de establecer relaciones de cooperación sur-sur .

6. El enfoque de la internacionalización se apalanca en la presentación del escenario local no solo como espacio que tiene una demanda y requiere ayuda para solucionar sus problemas, sino también como un escenario que presenta una oferta de bienes y servicios capaces de atraer inversión y aportar al desarrollo a ciudades en condiciones similares adquiere Indo un rol activo en la cooperación.

7. Se reconoce la innovación en la gestión, en la medida que la ACI, a partir de una gestión del conocimiento que genera una lectura que hace del contexto internacional y la identificación de elementos claves, como la participación de nuevos actores y nuevas relaciones de cooperación, la ACI se ajusta establecer relaciones de cooperación con el sector privado y relaciones de cooperación sur- sur y triangulares.

8. Otro elemento fundamental es la estrategia de comunicaciones que ha apoyado el enfoque de internacionalización en todos sus niveles y ha posicionado la ciudad como referente nacional e internacional, a través de participación e redes locales e internacionales, concursos, ruedas de negocios, atención y comunicación permanente con la prensa internacional, que permiten la visibilización de la ciudad, la difusión de la Ciudad de Medellín como ciudad segura y con potencialidades para invertir y cooperar.

REFERENCIAS

Acción Social. (2008). *La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia.* (J. R. Guerrero, Ed.) Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín. (2005). *Manual de Cooperación.* Obtenido de https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/manual-de-cooperacion-2005.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI. (2016). *Informe de gestión 2015.* Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2019/02/informe-de-gestion-2015.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de MEdellín ACI. (2017). *Informe de gestión 2016.* Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2019/02/informe-de-gestion-2016.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI. (2018). *Informe de gestión 2017.* Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI. (2019). *Informe de gestión 2018.* Medellín: ACI. Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2019/10/2018-1.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI. (2020). *Informe de gestión 2019.* Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2020/01/informe-gestion-2019.pdf

Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín ACI. (2021). *Informe de gestión 2020.* Medellín: ACI . Obtenido de https://www.acimedellin.org/wp-content/uploads/2021/04/informe-de-gestion-2020_baja.pdf

Agencia Presidencial para la Cooperación APC. (2020). *Informe de gestión 2019.* Bogotá: APC. Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestion-2019-Version-2.pdf

Agencia Presidencial para la Cooperación APC. (2020). *La cooperación descentralizada APC*. (P. d. República, Productor) Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/153

Álvarez, O. (diciembre de 2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *REDUR*, 285-309. Recuperado el 8 de enero de 2022, de https://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf

Ayala, J. (2014). Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Revista colombiana San Luis, 4*. Recuperado el 7 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100012&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Ayllón, B. (2007). *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005).* Slamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca. Recuperado el 6 de enero de 2022

Barbe, E. (1987). La teoría política internacional De Hans Morgenthau. (E. Barbe, Ed.) *Revista de estudios políticos*(57), 149-176. Obtenido de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26941

CEPAL. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador.* Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36632/S2014041_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL. (2018). *Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030.* CEPAL. Recuperado el 15 de enero de 2022, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43445/1/S1800196_es.pdf

CNMH - Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana.* Bogotá: CNMH-Corporación Región-Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín- EAFIT-Universidad de Antioquia. Recuperado el 15 de enero de 2022

Congreso de la República. (1991). *Constitución Política.* Bogotá.

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-578/95.* Bogotá. Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-578-95.htm

Díez, J. (2014). Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América LAtina. *Colección de Estudios de Investigación*(8). Obtenido de https://www.observ-ocd.org/es/library/hacia-la-horizontelidad-y-la-descentralización-de-las-relaciones-internacionales

DNP Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Funciones de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia.* Bogotá. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf

Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (1990). *Teorías en Pugna en Las Relaciones Internacionales.* New York, U.S.A.: Grupo editor latinoamericano. Recuperado el 2 de enero de 2022, de https://idoc.pub/documents/idocpub-vnd5rqq0qwlx

Dubois, A. (2009). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.* Obtenido de https://scholar.google.es/citations?user=exFmRecAAAAJ&hl=es

Giménez, R. (2003). Pluralismo, Multiculturalismo e Interculturalidad. *Educación y futuro: Revista de investigcaión aplicada y experiencias educativas*(8), 11-20. Recuperado el 3 de enero de 2022, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2044239

Grandas, D., & Nivia, F. (2012). *Guía práctica para el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada para municipios en Colombia.* Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Nivia-Ruiz/publication/340979908_Guia_practica_para_el_establecimiento_de_relaciones_de_cooperacion_descentralizada_para_municipios_en_Colombia/links/5ea85f5a45851592d6a5a294/Guia-practica-para-el-establecimie

Grandas, D., & Prado, J. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia: un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Oasis*(25), 159-186. doi:https://doi.org/10.18601/16577558.n25.10

Grandas, E. (2011). *Aplicación de la Declaración de París en Colombia.* Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano. Obtenido de https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/EXP/article/view/787

Gutiérrez Ossa, J. (2011). Cooperación Internacional Descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales,*

Estrategia y Seguridad, 62. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200004

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *MEtodología de la investigación* (6 ed.). México D.F., México: McGraw Hill Interamericana.

Iturralde Durán, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: Del enfoque económico al multidisciplinario. *RETOS Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 9*(17), 7-23. Recuperado el 5 de enero de 2022, de https://www.redalyc.org/journal/5045/504558496001/html/

Jiménez, G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 2*(3), 115-147. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf

Larru Ramos, J. (2005). La declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD. *Revista de fomento social*. Obtenido de https://www.revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/2254/820

Méndez Chang, E. (1992). Introducción al derecho romano. *Revista del Centro de estudios constitucionales*(13), 103-126. Obtenido de https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170700

Mesa Bedoya, J., González, C., & Yepes, C. (2020). Cooperación internacional descentralizada sur-sur: el caso de la ciudad de Medellín - Colombia. *Espacios, 41*(21). Recuperado el 3 de enero de 2022, de https://revistaespacios.com/a20v41n21/20412119.html

Mesa, J., Duarte, L., & González, C. (2014). Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín. *Escenarios: empresa y territorio*(3). Recuperado el 9 de enero de 2022, de http://repositorio.esumer.edu.co/bitstream/esumer/327/2/Esumer_cooperacion.pdf

Molina, C., & Núñez del Arco, J. (2003). *Servicios de salud en América Latina y Asia.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-de-salud-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-Asia.pdf

Moreno, R. (2003). *Conflicto y violencia urbana en MEdellín desde la década del 90: algunas valoraciones* (CLACSO Consejo LAtinoamericano de Ciencias Sociales ed.). Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación IPC. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ipc/20121210120342/conflicto.pdf

Novales, A. (2016). Presente y futuro de la ayuda oficial al desarrollo. *Consejeros: la revista del buem gobierno y la responsabilidad corporativa, 120*(octubre), 59-62. Recuperado el 6 de enero de 2022, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=13769

OECD. (2005). *Declaración de PArís sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción ACCRA.* OECD. Obtenido de https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf

OECD. (2015). *Serie "Mejores Políticas" Colombia. Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo.* OECD. Obtenido de https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf

OECD. (2015). *Serie "Mejores Políticas"-Colombia-Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo.* Obtenido de https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf

OECD. (2017). *Colombia. Estudios económicos.* OECD. Obtenido de https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf

OECD. (2017). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública. Colombia.* OCDE. Obtenido de https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas ONU. (2002). *Información para los medios sobre la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.* Cofnferencia, México. Obtenido de https://www.un.org/es/conf/ffd/2002/infomedios.shtml#:~:text=La%20Conferencia%20Internacional%20sobre%20la%20Financiaci%C3%B3n%20para%20el,asuntos%20financieros%20claves%20que%20afectan%20el%20desarrollo%20mundial.

Tasara, C. (2012). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *Unaula*(311), 41-97. Recuperado el 5 de enero de 2022, de https://www.academia.edu/1292459/Paradigmas_actores_y_pol%C3%ADticas_Breve_historia_de_la_cooperaci%C3%B3n_internacional_al_desarrollo

Tellería, E. (octubre de 2015). ¿Seguimos hablando de desarrollo? El paradigma del desarrollo humano del PNUD xomo saber-poder. *Nómadas, 43*, 241-251. Recuperado el 3 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n43/n43a15.pdf

Uprimny, R. (2021). *El bloque de constitucionalidad en Colombia - Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal.* Bogotá: De Justicia. Obtenido de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_46.pdf

Vargas, L. (2014). Análisis de la política pública de cooperación internacional de Medellín. *Analecta política: Revista científica, 4*(6). Recuperado el 15 de enero de 2022, de https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2667

Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales. *Revista Desafíos, 23*(I), 59-96. Recuperado el 8 de enero de 2022

Lista de figuras

Pág.

Figura 1 *Resultados de Análisis*..... 21
Figura 2 *Estructura Administrativa de la ACI*..... 34

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1 *Características de la Inversión Cooperación en la ACI*..... 26
Tabla 2 *Inversión y Cooperación en la ACI* 27

Anexo 1.

Evolución legal en el proceso de implementación de la cooperación internacional en Colombia

El grado de avance en el que se encuentra hoy el proceso legal y reglamentario, para la consecución de recursos a través de la Cooperación Internacional en el Estado Colombiano, se fundamenta a nivel supraconstitucional (Pérez Tremp 1992), constitucional, legislativo y regulatorio, soportado en lo que los romanos llamaban el *Ius Gentium (García 2018),* que posteriormente se constituyó en el derecho internacional, fundado en la división de naciones, el derecho que tenían los *peregrine* en esos territorios y la facultad de negociar y contratar con los otros Estados.

Tal como se ha expresado anteriormente, en el engranaje de la historia jurídica, el *Ius Gentium (Méndez CH, 1992)*[3], es el paradigma para el naciente derecho occidental, teniendo en cuenta su legado en la división de las naciones y la exclusión de los derechos de los extranjeros, convirtiéndose posteriormente en el fundamento y base del derecho internacional y a su vez apoyo en la institucionalización de la cooperación internacional, habida cuenta del comercio entre naciones, hasta llegar a nuestros días, donde entidades internacionales gubernamentales y no gubernamentales, propenden por la cooperación para el desarrollo de países receptores, con fundamento en la lucha por la igualdad y reducción de la brecha social.

En esa línea, el Estado colombiano, como unidad responsable por el bienestar de sus habitantes, y con base en la desconcentración de funciones, establece que el desarrollo de las

[3] Por lo anterior no se puede afirmar que el *Ius Gentium* en Roma fue un derecho común, sin ser el equivalente al derecho internacional público de los Estados.

entidades territoriales, es una responsabilidad de su administración a través de los respectivos planes de desarrollo territorial, que se deben orientar en la disminución de las brechas sociales que evidencien la desigualdad e inequidad de sus habitantes.

Dicha tarea, en cumplimiento de lo consagrado por el constituyente, en los artículos 311, 313, 315, 318, 334 y 337, (Constitución Política, 1.991. Artículo 331) como gravamen de impulso para la administración, en la "*prestación de los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras con agendas de mayor formulación social".* (Constitución Política, 1.991. Artículo 331)

No obstante, el parcial desempeño Estatal, principalmente en algunas regiones, ha provocado la movilización de diferentes actores y partes interesadas a hacerse partícipe en las potenciales soluciones y mejora de la calidad de vida de los habitantes, tal como otrora, terminada la segunda guerra mundial, dio origen al *Plan Marshall*, con la organización de los países afectados para sacar adelante las economías europeas lesionadas por los años de guerra, lo cual se ha convertido en un arquetipo, en América Latina, en el cual Colombia, a pesar, de ser considerada de manera parcial[4] (CEPAL 2016), como una economía alta por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Molina Núñez, 2003).

[4] CEPAL: La matriz de la desigualdad social en América Latina; Existen diferentes factores que contribuyen al surgimiento de "trampas de pobreza espacial", a saber: i) los factores agroecológicos, que influyen en la habilidad de los habitantes de un territorio de satisfacer sus necesidades; ii) las características institucionales, políticas y de gobernanza, tanto a nivel nacional como subnacional, que resultan en el goce diferenciado de derechos según el lugar de residencia; iii) el estigma; y, por último, iv) la infraestructura inadecuada en áreas donde la poca densidad poblacional encarece las inversiones necesarias. En síntesis, la información presentada en esta sección muestra la importancia de ir más allá de los promedios nacionales en las estimaciones de pobreza para que la formulación de políticas públicas tenga en cuenta la dimensión territorial.

Dicha información, de acuerdo con el concepto de las investigadoras, está basada en información estadística que no devela la realidad social de la nación, la inequidad, las fallas del mercado, especialmente en las zonas más alejadas del centro, que se han visto la necesidad de buscar el apoyo para sus ciudadanos dadas las carencias que crecen en forma apremiante, la cual es promovida especialmente en las últimas décadas y desde otras jurisdicciones, para encontrar apoyo de la cooperación a nivel internacional[5], para que en nombre y representación del Estado Colombiano se guíe con una propuesta de valor, el desarrollo para el beneficio de la sociedad colombiana de acuerdo con las prioridades a través de dichos recursos.

De la misma forma, se hace necesario para la consecución de dichos objetivos, la institucionalización del proceso legal y jurídico que se enmarque y complemente con los lineamientos para la gestión de recursos que ingresan al país, a través la Cooperación Internacional.

Dicha reglamentación tiene su fundamento en la Constitución Política de Colombia de 1991, desde el punto de vista de técnica jurídica, con la institucionalización del reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, y las facultades dadas a las entidades territoriales para la consecución de los recursos para su desarrollo, además se instituye en las entidades limítrofes, la necesidad de utilizar el componente de la Cooperación Internacional, para la prestación de los servicios públicos tal como quedó establecido en el artículo 289 ibídem, donde como expresión casi única de la implementación de la Cooperación Internacional se consagra la necesidad de programas de desarrollo conminatorios, inclusive.

[5] Artículo 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Igualmente hace referencia a la soberanía nacional y al respeto por la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional, aceptados por Colombia[6] y la cooperación e integración latinoamericana[7].

Es así como desde el punto de vista jurídico, la Cooperación Internacional nace a la luz pública con la puesta en marcha de los principios constitucionales, basados en los tratados internacionales y el derecho internacional, cuyos postulados y fundamentos aceptados por Colombia deben quedar plasmados en la normativa emanada del Congreso de la República y la reglamentaria a través de Decretos, Acuerdos, Resoluciones y en términos generales la regulación que apunte a la concertación, negociación, recepción y ejecución de los recursos recibidos por el país en pro del desarrollo y mejora de la calidad de vida de sus habitantes, que son finalmente, en quienes se soporta la gestión de la Cooperación Internacional.

En tratándose de acuerdos, convenios, contratos, relaciones jurídicas y financieras de negociación a nivel internacional, hacemos referencia a un derecho internacional, de carácter vinculante, respecto de aquellos principios que, a pesar de no establecerse expresamente en la carta constitucional, son parámetros de control de constitucionalidad de las leyes y por tanto se entienden integrados con la Constitución Política a través de la figura del bloque de constitucionalidad, (Corte Constitucional 1995) siempre y cuando estas no contraríen o vulneren los derechos, a pesar de no existir una dogmática clara sobre su significado y alcance. (Uprimni, 2018).

[6]Constitución Política de Colombia: Artículo 9; www.secretarasenado .gov.co/index.php/constitución-política/
[7] Constitución Política de Colombia: Artículo 227; www.secretarasenado .gov.co/index.php/constitución-política/

Equivalentemente, se establece tal competencia para la presidencia de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa,[8] que representa y responde por los programas de gobierno y su aplicabilidad, e igualmente la recepción de donaciones[9] para la consecución y ejecución de los mismos en el territorio colombiano, de acuerdo con los Planes y Programas formulados y en cumplimiento de los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de desarrollo. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022).

Tabla 1.1
Devenir normativo C.I. en Colombia

DEVENIR NORMATIVO C.I EN COLOMBIA

Ley 19 de 1958	Creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación	reglamentación se estableció mediante Decreto 239 del 31 de enero de 1959
Artículo 78 del Decreto 2410 de 1989	Funciones de orientar promover y realizar en coordinación con los organismos y entidades pertinentes, la formulación de política, planes, programas y proyectos en materia de Cooperación Técnica Internacional –CTI	carta de navegación de la Cooperación Internacional
Decreto 1347 de 1995	Consejo Nacional de Cooperación Internacional –CNCI- y el Comité intersectorial de Cooperación –CIC	adscrito al DNP
Documento CONPES 2768 de 1995 y el 2968 de 1997	Creación de la ACCI	adscrito al DNP
Decreto 4152 de 2011	Se instituye la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC	Presidencia de la República

Fuente: Elaboración propia, basada en informes sistemáticos, correspondientes a diferentes sistemas de información sobre la CI, en las leyes, normas técnicas y decretos reglamentarios

[8] Artículo 23 ídem; www.secretarasenado .gov.co/index.php/constitución-política/
[9] Artículo 62 ídem; www.secretarasenado .gov.co/index.php/constitución-política/

Tabla 1.2

Ejes orientadores de la normatividad

EJES ORIENTADORES	NORMATIVIDAD	FUNDAMENTO	INSTITUCIÓN
AGENDA 2030, LINEAMIENTOS DE POLITICA EXTERIOR – OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	TRATADOS INTERNACIONALES Y DERECHO INTERNACIONAL	CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AGENDA 2030, LINEAMIENTOS DE POLITICA EXTERIOR – OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COMOMBIA 1991	ARTÍCULOS 311, 313, 315, 318, 334,337, 289	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: JEFE DE ESTADO, DE GOBIERNO, SUPDREMA AUTODRIDAD ADMISTRATIVA
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	LEY 19 DE 1958	CREACION DEL CONSEJO NACIONAL SW POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN	CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	DECRETO 239 DE 1959	PND	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: JEFE DE ESTADO, DE GOBIERNO, SUPDREMA AUTODRIDAD ADMVA
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	ARTÍCULO 78 DEL DECRETO 2410 DE 1989	DECTI – DNP	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	DECRETO 1347 DE 1995	CNCI	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	DOCUMENTOS CONPES 2768 DE 1995 y 2968 de 1997	ACCI – DNP – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIROES - DAPR	FUNDAMENTADA EN LA LEY 318Y EL DECRETO 2807DE1997
PLAN NACIONAL – TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR	DECRETO 1942 DE 2003, y 24 67 DE 2005	DNP	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: JEFE DE ESTADO, DE GOBIERNO, SUPDREMA AUTODRIDAD ADMISTRATIVA
AGENDA 2030, el PLAN NACIONAL O TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	1942 de 2003, y 24 67 de 2005	APC COLOMBIA	EJECUTAR, ADM, Y APOYAR LA EJEC. DE RECURSOS, PROGRAMAS, Y PROYECTOS SW COOPERACIÓN INTERNSCIONAL
AGENDA 2030, ENCI, PLAN NACIONAL O TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	ACUERDO MUNICIPALI #73 de 2001 CONCEJO DE MEDELLÍN	ACI MEDELLÍN	COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA FUNDADA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 489 DE 1998
AGENDA 2030, ENCI, PLAN NACIONAL O TERRITORIAL DE DESARROLLO, LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	ACUEERDO #395 de 2016, MATERIALIZADO A TRAVES DE DECRETO #411.0.20.0516 de 2016	ORI – DISTRITO DE SANTIAGO DE CALI	COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA FUNDADA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 489 DE 1998

Fuente: Elaboración propia, basada en datos correspondientes a diferentes sistemas de información sobre la CI, en las leyes, normas técnicas y decretos reglamentarios

Anexo 2.

Cuestionario

Presentación:

Esta entrevista se realiza en el marco de una investigación para optar el título de magíster en Política Social de la Universidad Javeriana. Dicha investigación tiene como objetivo identificar los aspectos relevantes que han contribuido al desarrollo de la Cooperación internacional descentralizada en la Ciudad de Medellín.

Para tal fin hemos desarrollado inicialmente una revisión de información secundaria basada principalmente en los informes de Gestión de la ACI en los últimos años.

Sin embrago es necesario profundizar y aclarar algunos aspectos para lo cual hemos planeado realizar tres entrevistas con representantes de la ACI. La primera entrevista planeada está dirigida a la directora de la ACI y esperamos que nos indique 2 personas más que nos podría acompañar en las otras entrevistas para hacer énfasis en los siguiente temas

- Historia y origen de la ACI
- Tipo de relaciones de cooperación internacional (organismos de cooperación) Focos y temáticas (Como se priorizan).
- Aspectos administrativos de la Cooperación internacional (Aspectos jurídicos y operativos que facilitan la cooperación)

Cuestionario para funcionarios de la ACI

1. ¿Cuéntenos cómo ha sido su experiencia en la ACI?

2. En el marco de este trabajo hemos encontrado que se desarrollan dos ejes principales la inversión y la cooperación, ¿Cuál es la lectura que ustedes hace de los avances de la cooperación en relación con la inversión?

3. Encontramos que hay una fuerte estrategia de internacionalización que contribuye a la gestión de recursos desde su experiencia, ¿esta estrategia de internacionalización contribuye más en términos de la inversión o de la cooperación?

4. En la información secundaria que hemos revisado, se identifica que los focos de la ACI en el tema de la cooperación están orientados hacia una gestión del conocimiento, la educación, paz-victimas, y el tema ambiental. ¿Cómo se han definido estas prioridades y que hay hacia el futuro?

6.- ¿Que tan alineada esta la ACI con el cumplimiento de los ODS?

7.- ¿Hemos encontrado que el plan de la ACI, está alineado con el Plan de Desarrollo Local, pero teniendo en cuenta la pandemia, que cambios se han dado en los lineamientos de actuación en el territorio?

8.- ¿Qué clase de planes, proyectos, programas o acciones se han implementado con recursos de la cooperación internacional?

9. ¿Con que agencias de cooperación internacional ha trabajado?

10. ¿Qué mecanismo de cooperación ha utilizado (donaciones, cofinanciación, donaciones y contrapartida)?

11. ¿Cuáles han sido los mecanismos jurídicos más utilizados para establecer las relaciones de cooperación internacional? (convenios, contratos, etc.)

12. ¿Qué área de su empresa es la encargada de ejecutar los proyectos de cooperación internacional?

11.- A nosotros como empresa de servicios públicos nos interesa conocer, ¿Cómo es la articulación con EPM o cual es el rol de EPM en la ACI?

12.- ¿Cuál cree que son las lecciones aprendidas durante el proceso de consolidación de la ACI Medellín?