

ESTUDIOS

Cooperación Descentralizada: los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local

María de los Ángeles Riedel Martínez¹

Resumen: Se han presentado transformaciones del sistema internacional y al interior de los Estados que favorecieron una mayor participación de los gobiernos locales en la cooperación internacional al desarrollo. La cooperación descentralizada se sitúa como una herramienta novedosa para impulsar políticas de desarrollo local e insertar a los territorios en la gobernanza global. Por ello, el artículo busca identificar los mecanismos de institucionalización y coordinación multinivel de la cooperación descentralizada de Medellín y Barranquilla. Mediante una revisión documental se encontró que estas administraciones locales han avanzado en sus estrategias de internacionalización y gestión de la cooperación a través de la adecuación de sus marcos normativos, la creación de oficinas de relaciones internacionales, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes multilaterales de ciudades. Se reconoce, a su vez, la persistencia de retos en la alineación y coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

Palabras clave: *Cooperación Descentralizada, Cooperación Internacional al Desarrollo, Gobiernos locales, Gobernanza Global, Barranquilla, Medellín.*

Fecha de recepción: 11 de junio de 2023.

Fecha de admisión: 27 de septiembre de 2023.

¹ <https://orcid.org/0009-0009-2959-5988>, maririedel2003@gmail.com.

Decentralized Cooperation: subnational governments in the promotion of local development

Abstract: There have been transformations in the international system and within States that have favored greater participation of local governments in international development cooperation. Decentralized cooperation has become a novel tool for promoting local development policies and inserting territories into global governance. Therefore, this article seeks to identify the mechanisms of institutionalization and multilevel coordination of decentralized cooperation in Medellín and Barranquilla. Through a documentary review, it was found that these local administrations have advanced in their internationalization and cooperation management strategies through the adaptation of their regulatory frameworks, the creation of international relations offices, the signing of twinning agreements and the adhesion to multilateral networks of cities. At the same time, the persistence of challenges in the alignment and coherence of development cooperation policies at the local, national and international levels is recognized.

Keywords: *Decentralized Cooperation, International Development Cooperation, Local Governments, Global Governance, Barranquilla, Medellín.*

Coopération décentralisée: les gouvernements sub-nationaux dans la promotion du développement local.

Résumé: Le système international et les États ont connu des transformations qui ont favorisé une plus grande participation des gouvernements locaux à la coopération internationale au développement. La coopération décentralisée est un nouvel outil de promotion des politiques de développement local et d'insertion des territoires dans la gouvernance mondiale. Pour cette raison, l'article cherche à identifier les mécanismes d'institutionnalisation et de coordination multi-niveau de la coopération décentralisée à Medellín et Barranquilla. Une revue documentaire a permis de constater que ces administrations locales ont avancé dans leurs stratégies d'internationalisation et de gestion de la coopération à travers l'adaptation de leurs cadres réglementaires, la création de bureaux de relations internationales, la signature d'accords de jumelage et l'adhésion à des réseaux multilatéraux de villes. En même temps, la persistance des défis dans l'alignement et la cohérence des politiques de coopération au développement aux niveaux local, national et international est reconnue.

Mots clé: *Coopération décentralisée, Coopération internationale au développement, Gouvernements locaux, Gouvernance mondiale, Barranquilla, Medellín.*

I. Introducción

Con la entrada del siglo XXI, el sistema internacional ha atravesado transformaciones que permiten repensar el sistema de cooperación internacional. De esta manera, nuevas modalidades de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) cobran mayor relevancia, como la Cooperación Sur-Sur (CSS), la Cooperación Triangular (CTr) y la Cooperación Descentralizada (CD), siendo esta última el foco

de la investigación. La proliferación de la CD ha estado enmarcada en fenómenos internacionales que favorecieron un cambio en el paradigma de la CID, entre ellos: 1) la multiplicación y diversificación de actores internacionales, 2) la ampliación de los temas en la agenda global y 3) la difusa separación entre lo internacional y lo doméstico. Fenómenos internos del Estado como la democratización y la descentralización desempeñaron un rol crucial en la ganancia de autonomía de los gobiernos locales para la implementación de iniciativas de CD.

En primer lugar, el paradigma de CID poseía una connotación estado-céntrica y jerárquica. Esta se gestionaba desde el gobierno central del Estado-nación, relegando la actividad de otros actores. Por ejemplo, Ojeda (2020) argumenta que una de las principales críticas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue “el excesivo protagonismo de los Estados en la implementación de la agenda en detrimento de otros actores y agentes del desarrollo” (p. 11). Por ello, las iniciativas de CID requieren de la inclusión de un universo de actores más diverso y complejo, incluyendo los “entes subestatales, organismos internacionales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil” (Hourcade, 2011, p. 56). Por lo tanto, en la presente investigación se entenderá por CID como una coordinación de políticas públicas entre los actores del sistema internacional para fomentar el desarrollo humano en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Agudelo y Missaglia, como se citó en Tassara, 2016).

En segundo lugar, se evidencia una expansión en la agenda global. Anteriormente, los asuntos abordados por los actores internacionales, principalmente por los Estados, poseían un carácter jerarquizado, situando en la cúspide los asuntos militares y de defensa propios de la “Alta Política” (Ponce, 2011, p. 19). No obstante, la agenda internacional se ha diversificado de manera que áreas de la “Baja Política” de ámbitos como el “económico, tecnológico, social, humano, etcétera” (Ponce, 2011, p. 19) han cobrado mayor relevancia en la escena global. Asimismo, Hourcade (2011) asevera que existen problemáticas que no pueden ser solucionadas de forma unilateral. Por ende, se requiere de la cooperación de actores de diversa naturaleza para dar respuesta a fenómenos complejos como la preservación del medio ambiente,

la erradicación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos, la política energética, la igualdad de género, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el control de flujos migratorios y la promoción del desarrollo económico (p. 55).

En tercer lugar, autores como Hourcade (2011), Ponce (2011) y Cathey y Zamora (2019) aseguran que se ha difuminado la separación entre lo internacional y lo doméstico. De acuerdo con Hourcade (2011), existe una interconexión entre los

procesos domésticos e internacionales, desdibujando la distinción entre estas dimensiones. Como consecuencia, se produce un vínculo entre la política exterior y la política doméstica en la medida en que se otorga mayor relevancia internacional a temáticas que solían enmarcarse en la competencia nacional o subnacional (Ponce, 2011). De esta manera, la CD representa una herramienta que le permite a los actores subestatales “interactuar entre iguales y poder legitimarse fuera de las fronteras nacionales” (Niño, 2011, p. 90) para atender fenómenos de naturaleza dual.

En cuarto lugar, al interior del Estado se han presentado reformas que favorecieron la autonomía de los gobiernos locales para potenciar su inserción internacional. Por ejemplo, Gómez y Sanahuja (1999) plantean que tanto en los países desarrollados como en los países en vía de desarrollo se han presentado “procesos de descentralización administrativa (...) que han fortalecido el papel de los entes locales y regionales en el desarrollo” (p. 209). La descentralización ocasionó una cesión de poderes, competencias, compromisos y recursos hacia los entes subestatales (Hourcade, 2011). De esta manera, la extensión de las capacidades de los gobiernos locales les ha permitido proyectarse internacionalmente (Ponce, 2011) y contribuir en el alcance de las metas de desarrollo local, regional y nacional (Enríquez, 2019).

Finalmente, estos procesos internacionales e internos muestran la complejización de la CID por lo que es pertinente identificar los mecanismos usados para coordinar la acción entre los múltiples actores involucrados. Labaien y Unceta (2015) plantean que una de las críticas que se realiza a la CD es la tendencia a “la descoordinación y la duplicidad de esfuerzos orientados en la misma dirección” (p. 16). En este sentido, se debe situar en el centro de la discusión la consolidación de mecanismos de coordinación institucional que faciliten el diálogo y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno al momento de desarrollar las iniciativas de CD.

Este análisis es relevante puesto que se reconoce la existencia de lagunas teóricas en el estudio de la CD. Corredor (2016) la concibe como una modalidad poco conocida y, por ende, poco utilizada. No obstante, reconoce su potencial en la promoción del desarrollo local. Esta modalidad supone “una práctica social e institucional en permanente evolución” (Labaien y Unceta, 2015, p. 8) y, por ende, posee un impacto significativo en la realidad social. Por lo que es necesario avanzar en su institucionalización para potenciar su impacto en el desarrollo local de los territorios.

Colombia no ha sido ajena a estos fenómenos. Por el contrario, las ciudades colombianas “juegan un papel destacado en los procesos de toma de decisiones”,

demostrando “un cambio intrínseco en el posicionamiento de las mismas frente a cuestiones antes reservadas al ámbito puramente estatal” (Corredor, 2016, p. 26). Por consiguiente, el artículo busca identificar los mecanismos de coordinación multinivel e institucionalización de la cooperación al desarrollo descentralizada implementados por las administraciones locales de Barranquilla y Medellín.

Se plantea el estudio de estas ciudades ya que han realizado esfuerzos en el fortalecimiento de sus estrategias de proyección internacional mediante mecanismos como la creación de oficinas para gestionar la cooperación, la firma de hermanamientos con otros gobiernos locales y la adhesión a redes multilaterales de ciudades. Medellín ha sido pionera en Colombia en los procesos de internacionalización. Barranquilla, por su parte, ha fortalecido su proyección exterior en los últimos 3 años. Consecuentemente, el análisis de estos dos casos permite, a su vez, identificar buenas prácticas en materia de cooperación que potencialmente podrían ser replicadas en otros territorios.

Para ello, se abordará el marco teórico que sustenta al estudio de la CD mediante el análisis de la Teoría de la Interdependencia Compleja y la teoría de la descentralización en América Latina. Posteriormente, se revisará sucintamente el marco internacional y nacional que favoreció la ganancia de autonomía de las administraciones locales para llevar a cabo iniciativas de CD. En siguiente lugar, se revisará el concepto de Gobernanza Global multinivel y los mecanismos de coordinación existentes para la gestión de la CD en los casos de Barranquilla y Medellín. Finalmente, se explorará la alineación de las estrategias de CID a nivel internacional, nacional y local.

2. Metodología

La metodología de la presente investigación corresponde a un estudio de caso de Barranquilla y Medellín, ciudades colombianas que han avanzado en sus estrategias de proyección internacional. En ambos casos se analizan los mecanismos institucionales que han adoptado estos gobiernos locales para la gestión y coordinación de sus iniciativas de CD. Se evalúa, desde un enfoque comparativo, los avances de cada ciudad en el ámbito de la CD y los desafíos persistentes en la coordinación multinivel de estas estrategias.

Para ello, se hace uso de datos provenientes de fuentes secundarias extraídos a partir de una revisión de artículos científicos indexados en revistas de Relaciones

Internacionales y disciplinas afines; libros de expertos en cooperación internacional y desarrollo; documentos de trabajo y reportes e informes de organismos internacionales que aborden el área de CD. Esta revisión funciona como insumo para la construcción de un marco teórico que sustenta el fenómeno a estudiar.

Adicionalmente, se revisan documentos específicos del caso colombiano y las dos ciudades objeto de análisis. Las principales fuentes de datos utilizadas son reportes y noticias disponibles en el sitio web de la Alcaldía de Barranquilla, la Alcaldía de Medellín y sus respectivas dependencias. A su vez, se realiza una revisión de documentos gubernamentales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Pacto por Colombia, Pacto por la equidad 2018–2022; la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 y los planes locales de desarrollo Medellín Futuro 2020–2023 y Soy Barranquilla 2018–2023.

3. Desarrollo

3.1. La Teoría de la Interdependencia Compleja y la teoría de la descentralización en el estudio de la Cooperación Descentralizada

El estudio de la Cooperación Internacional en la disciplina de las RR. II. se enmarca en la Teoría de la Interdependencia Compleja propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye, teóricos del institucionalismo neoliberal. La interdependencia compleja se define como la situación donde los costos de las transacciones entre los actores del sistema internacional son recíprocos, a pesar de no ser necesariamente simétricos (Ripoll, 2007). Keohane y Nye (2012) señalan tres características principales de la interdependencia: 1) existen canales interestatales, transgubernamentales y transnacionales que conectan a distintas sociedades; 2) no existe una jerarquía entre los temas de la agenda global y varias “cuestiones surgen de lo que solía considerarse política interna, y la distinción entre las cuestiones internas y externas se vuelve borrosa” (p. 20) y 3) los Estados se abstienen de usar la fuerza militar en las regiones o temas donde predomina la interdependencia compleja.

En adición, esta aproximación teórica plantea que las fuerzas económicas también son determinantes en la política internacional, concibe a las instituciones y regímenes internacionales como herramientas pacificadoras y a la cooperación como un juego donde todos los actores que participan obtienen ganancias (Ripoll, 2007). Entonces, desde la perspectiva institucionalista, la “cooperación se funda

en la complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos que intervienen en ella” (Jiménez, 2003, p. 136). Asimismo, suponen que existen canales que vinculan a las sociedades entre sí y conciben al Estado como un ente fragmentado que “está compuesto por diversas agencias, ministerios y órganos que se relacionan con sus pares de otros Estados, estableciéndose relaciones a distintos niveles” (Hourcade, 2011, pp. 53–54). Por lo que es un marco para el análisis de la modalidad descentralizada de la CID.

Además de las particularidades del sistema internacional que favorecen una mayor participación de los entes subnacionales, es necesario rescatar el papel de la descentralización y la democratización en la ganancia de autonomía y agencia de estos actores. En un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se explica cómo la crisis del centralismo en América Latina facilita la transición a un paradigma descentralizado que otorga mayores competencias a los gobiernos locales (Finot, 2001). El aumento del endeudamiento público se tradujo en un déficit en las empresas públicas y los fondos provenientes de la deuda no fueron invertidos adecuadamente debido a la prevalencia de la corrupción (Finot, 2001). La crisis del centralismo se acentuó por la crisis de la deuda de la década de 1980 en la que se redujo la inversión, el crecimiento, el empleo y el gasto público y con ello, la inversión social (Finot, 2001). Consecuentemente, fue necesario “transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales” (Finot, 2001, p. 14).

En América Latina, Finot (2001) plantea que la descentralización favoreció la democratización en una región asediada por dictaduras militares en la segunda mitad del siglo XX. De esta manera, se da origen a un paradigma basado en “la complementariedad entre los sectores privado, social y público” (p. 16) puesto que permite: 1) adecuar la provisión de servicios públicos a las particularidades territoriales; 2) reducir las presiones en la administración pública y 3) aumentar la participación ciudadana en la distribución y control del gasto público. En este sentido, la descentralización permite la adopción de un sistema de redistribución que permita a los territorios generar políticas para reducir la pobreza y favorece la gobernabilidad democrática mediante la “participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción” (Finot, 2001, p. 16).

Bajo estos dos marcos teóricos, se presentan las condiciones favorables para una mayor actividad de los gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo local mediante el diálogo y las alianzas con actores de diversa naturaleza. De esta manera, la CD se plantea como una herramienta que permitirá a los territorios perseguir sus metas de desarrollo a partir de alianzas multiactor y multinivel. Los

antecedentes de esta modalidad son tan antiguos como la CID misma, que se trazan desde el final de la Segunda Guerra Mundial (OECD, 2019). Sin embargo, esta modalidad gana protagonismo en el escenario internacional desde la década de los 90 (Gómez y Sanahuja, 1999). Este fenómeno responde al contexto histórico del fin de la guerra fría donde “surge un nuevo sistema multipolar, globalizado e interdependiente, en el que se desdibujaría la clásica distinción entre lo interno y lo externo” (Hourcade, 2011, p. 55).

No obstante, aún no se ha alcanzado un consenso sobre la definición de esta modalidad. Uno de los principales debates es el nivel abarcativo de la CD, estableciéndose una visión amplia y otra restringida del concepto. Por un lado, en su connotación amplia, la cooperación descentralizada comprende las acciones de promoción del desarrollo que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil (como ONGs y fundaciones) y/o entes subnacionales (como municipios y otros gobiernos locales) (Gómez y Sanahuja, 1999; Hourcade, 2011).

Por otro lado, las visiones restringidas limitan la CD a las iniciativas de CID llevadas a cabo desde los gobiernos locales. En el marco internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) (2019) concibe a la CD como la ayuda proporcionada por una entidad pública distinta al gobierno central, es decir, la cooperación y financiación que un gobierno local le proporciona a un socio para el avance en los objetivos de la Agenda 2030.

En el marco regional, el Observatorio de Cooperación Descentralizada, un organismo que estudia la implementación de esta modalidad entre la Unión Europea y América Latina, propone el concepto de “Cooperación Descentralizada Pública”, que hace referencia a

aquella cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado central o de organismos multilaterales (DÍAZ, 2014, p. 35).

En el marco nacional, la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) de Colombia (como se citó en PIFCS, 2016) sugiere la siguiente definición de CD:

Es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados (p. 40).

Esta definición acota las acciones de la CD a aquellas dirigidas por los entes subestatales, pero reconoce la participación y colaboración de distintos actores en el desarrollo de estas iniciativas.

A su vez, es necesario destacar que la CD es parte de un proceso más amplio y complejo: la internacionalización de las entidades locales. La internacionalización hace referencia a “la participación activa del territorio en el sistema internacional de desarrollo” (Federación Colombiana de Municipios, s.f.). La internacionalización local busca la promoción internacional del territorio y el aumento del turismo, inversión y comercio y, por lo tanto, no se limita al ámbito de la CD y la gestión de proyectos de desarrollo (Federación Colombiana de Municipios, s.f.).

3.2. Transformaciones del sistema internacional

Uno de los principales cambios que experimentó el sistema internacional es la diversificación de temas de la agenda, ejemplificado en el postulado 2 de la Teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye. Es decir, gracias a la interdependencia compleja, temas que solían ser exclusivos a la competencia nacional, regional o local comienzan a ser incorporados a la agenda internacional, haciendo más difusa la separación entre estas esferas (Ponce, 2011).

La globalización ha contribuido a la profundización de las interacciones entre la dimensión doméstica y la internacional. De acuerdo con Betancur (2016), esta corresponde a “un proceso en el cual las relaciones sobrepasan las fronteras, relacionando territorios lejanos y condicionando los hechos locales a las realidades internacionales” (p. 23). Por consiguiente, temas más diversos y complejos, que tienen implicaciones transfronterizas, deben ser abordados mediante la colaboración entre actores de diversa naturaleza (Hourcade, 2011).

Adicionalmente, se evidencia que el proceso de globalización no sólo ha tenido incidencia en la ampliación de la agenda internacional, sino que también ha favorecido la multiplicación y diversificación de los actores que participan en el sistema de cooperación. Es decir, el Estado deja de ser el único actor que incide en el escenario internacional, y otros entes empiezan a adquirir mayor relevancia. Asimismo, desde los postulados del institucionalismo, el Estado no es un actor unitario, sino un ente fragmentado y descentralizado (Jiménez, 2003). Por lo que sus entes subestatales también cuentan con capacidades para proyectarse a nivel internacional.

A su vez, la globalización ha generado presiones que sobrepasan las capacidades estatales, por lo que los gobiernos subestatales comienzan a desempeñar funciones que solían ser exclusivas del gobierno central (Betancur, 2016; Tuirán, 2016 y Enríquez, 2019). Las interacciones a múltiples niveles (local, nacional, regional e internacional) se han intensificado y; por ende, los entes subestatales hacen uso de la acción internacional para “adaptar sus instituciones y sus agendas a las presiones de la globalización” (Betancur, 2016, p. 28). Es decir, los gobiernos no centrales han hecho uso de herramientas como la CD para enfrentar los retos de desarrollo planteados por la globalización, demandando una mayor descentralización y cesión de competencias.

A su vez, la CD estaba asociada con el paradigma paternalista y asistencialista de la CID y, por ello, era entendida como una herramienta del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) donde se prioriza la agenda del donante y priman las relaciones de verticalidad (Grandas, 2010). No obstante, se presenta un cambio de paradigma que aboga por relaciones más horizontales y recíprocas, basadas en el diálogo y en la colaboración multiactor y multinivel (Grandas, 2010). La CD adquiere, entonces, un carácter transformador pues promueve la participación ciudadana, “percibe las necesidades de la población y contribuye al fortalecimiento de la democracia y a los procesos descentralizadores que han dado mayor autonomía y poder a los entes locales, considerados como parte importante de un proceso de desarrollo” (Grandas, 2010, p. 53). Desde América Latina, por ejemplo, se hace un llamado a un sistema de cooperación al desarrollo renovado, que fomente una transición justa e inclusiva, favoreciendo otros modelos de asociación como la CSS y CTr (CEPAL, 2023).

3.3. Transformaciones al interior del Estado

Los entes subestatales también han ganado relevancia en la cooperación descentralizada gracias a cambios al interior del Estado. En la literatura se identifican dos procesos que han favorecido la proyección internacional de las administraciones locales: la democratización y la descentralización. Por un lado, Cathey y Zamora (2016) señalan que, desde los años 80, se precipitó un proceso de redemocratización en América Latina que favoreció la participación de otras voces a nivel subnacional. En la región se consolidaron marcos jurídicos que “permitieron la escogencia de los gobernantes regionales y locales, fortalecieron la participación ciudadana y afirmaron la autonomía local como instrumento catalizador para el cambio” (Téllez, 2011, p. 31). Por ende, este contexto favoreció el posicionamiento de los actores locales en el plano internacional (Cathey y Zamora, 2016).

Por otro lado, la descentralización administrativa amplió las competencias de las administraciones locales en la medida que se presentó una progresiva cesión de facultades, recursos y capacidad de decisión desde el centro hacia los gobiernos locales (Hourcade, 2011). De esta manera, los entes subestatales cuentan con un mayor margen de acción para proyectar sus actividades a nivel internacional, no con el fin de acaparar funciones propias del Estado, sino para darle una respuesta más efectiva a retos particulares de su territorio (Ponce, 2011). Por lo tanto, “la descentralización no es necesariamente un debilitamiento, per se, del Estado central ni de la identidad nacional, sino un proceso que puede ser complementario” (Niño, 2011, p. 28). De esta manera, de acuerdo con Grandas y Prado (2017), se evidencia un “poder glocal” donde los territorios tienen la capacidad de responder a retos de desarrollo que surgen en el escenario global.

En el caso colombiano, la CD se desarrolla a partir del proceso de descentralización y democratización promovido por la Constitución Política de 1991 (Corredor, 2016). En la Carta Magna se establece que Colombia es un Estado unitario descentralizado cuyas entidades territoriales gozan de autonomía y tienen la responsabilidad de promover el desarrollo de sus territorios (Grandas y Prado, 2017). A su vez, en el contexto de la liberalización económica y la adopción de enfoques participativos, se fortaleció el ámbito local para insertarse de forma satisfactoria en la globalización e incentivar la participación de la sociedad civil en la promoción del desarrollo local (Corredor, 2016).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002), la descentralización en Colombia tenía como objeto principal “aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado” (p. 38) mediante el mejoramiento en la provisión de servicios públicos en términos de calidad y cobertura, el aumento de la equidad entre los territorios, el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa, el incremento del esfuerzo fiscal y la mejora en la gestión administrativa. Los mecanismos utilizados para llevar a cabo este proceso de descentralización en Colombia fueron el reparto de responsabilidades entre los niveles de gobierno, la asignación de recursos a las entidades locales, la elección popular de los gobiernos locales, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de los entes subestatales, el monitoreo y evaluación del uso de los recursos y la coordinación multinivel (DNP, 2002).

3.4. Gobernanza Global multinivel y mecanismos de coordinación

Desde el institucionalismo neoliberal y la teoría de la interdependencia compleja, diversos actores como entidades nacionales, subnacionales e internacionales participan en el sistema de cooperación internacional (Grandas y Prado, 2017). De acuerdo con Serra (2008), los organismos internacionales multilaterales, las organizaciones no gubernamentales, los Estados y sus distintos niveles de organización subestatal participan y se complementan en las iniciativas de CID. Por lo tanto, es crucial desarrollar un modelo que integre a los diversos actores involucrados en la CD en condiciones de igualdad para favorecer una gobernanza local, nacional y global (Serra, 2008). En este sentido, se requiere la creación de una arquitectura institucional que respalde las iniciativas de cooperación y que establezca reglas de coordinación entre los actores involucrados (Grandas y Prado, 2017).

En este contexto, surge un concepto que permite comprender el desenvolvimiento de las interacciones multiactor y multinivel en la cooperación internacional: la gobernanza multinivel. Lara y Cerqueira (2017) aseguran que, desde el enfoque de la gobernanza global multinivel, distintos actores, estatales y no estatales, interactúan entre niveles, permitiéndole a entidades locales como las ciudades insertarse en el escenario internacional. De esta manera, Oddone (como se citó en Lara y Cerqueira, 2017) concibe a la gobernanza multinivel como “un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de cooperación, interacción y toma de decisiones” (p. 59) entre entidades estatales y no estatales a nivel local, nacional e internacional. Por consiguiente, un modelo de gobernanza horizontal e inclusivo requiere de mecanismos institucionales capaces de coordinar la acción de los diferentes actores involucrados.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), “la gobernanza responsable, inclusiva y eficaz sustenta el desarrollo sostenible” (p. 2) y, por ende, es vital para el alcance de la Agenda 2030. A su vez, resalta el papel desempeñado por los gobiernos locales en la promoción del desarrollo humano de su población debido a que los sistemas de gobernanza local permiten que las demandas de la ciudadanía sean escuchadas y, a su vez, son los principales responsables de la provisión de servicios públicos vitales para el bienestar de la comunidad (PNUD, 2022). De esta manera, el logro de las metas de desarrollo se fundamenta en “una mayor colaboración entre todas las esferas de gobierno y entre las partes interesadas. La Agenda 2030 considera que los gobiernos locales son actores clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (PNUD, 2022, p. 2).

En el caso de la CD, esta puede desarrollarse de forma informal y *ad hoc* o llevarse a cabo de manera institucionalizada y coordinada. En el primer caso, Lara y Cerqueira (2017) aseguran que los gobiernos locales pueden ejecutar actividades a nivel internacional sin una planificación previa que enmarque su estrategia de internacionalización. Por ejemplo, las ciudades pueden establecer vínculos efímeros con otra ciudad con proyectos de cooperación particulares que tienen una fecha de inicio y fin establecida; así como proyectos conjuntos entre ciudades con actividades concretas (Hourcade, 2011).

Por otro lado, puede establecerse una “Cooperación Internacional Descentralizada Institucionalizada, en la medida en que existe una actividad normada por reglas y protocolos, que trascienden la costumbre” (Mesa et al., 2014, p. 6). Como consecuencia, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS) (2016) asegura que cuando existen mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subestatales, se genera “una cooperación descentralizada más dinámica y eficiente” (p. 49).

Como resultado, se hace necesario analizar qué instrumentos pueden ser utilizados por los gobiernos locales para fomentar la coordinación institucional multinivel y multiactor en los escenarios de CD. De acuerdo con Grandas y Prado (2017), la institucionalización de la cooperación ayuda a disminuir la incertidumbre y la desconfianza entre los actores involucrados, favorece la continuidad de sus relaciones y promueve el compromiso y la transparencia en sus actividades. Adicionalmente a la institucionalización, debe existir una coordinación y alineación de prioridades entre los diferentes niveles de gobierno. Es decir, las iniciativas de CD deben ser coherentes con las prioridades nacionales en materia de cooperación para aumentar su impacto y eficacia y evitar esfuerzos duplicados. Por lo tanto, “es necesario establecer mecanismos de coordinación que permitan a los gobiernos subnacionales sumarse a las estrategias que fijan los gobiernos centrales” (PIFCS, 2016, p. 47).

3.5. Caso Medellín y Barranquilla

En este caso, se revisan algunos mecanismos de coordinación e institucionalización de la CD en los casos de Barranquilla y Medellín como la creación de oficinas de cooperación adscritas a la administración local, la firma de hermanamientos con otros entes subestatales y la adhesión a redes internacionales de ciudad. En la tabla 1 se presenta una comparación de estos aspectos entre Barranquilla y Medellín. Posteriormente, estos mecanismos son descritos con más detalle para cada ciudad.

TABLA 1: Comparación de mecanismos de coordinación e institucionalización de la CD en Barranquilla y Medellín

MECANISMOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL MULTINIVEL EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA					
Mecanismos		Barranquilla		Medellín	
¿Existe una oficina de cooperación?	Sí/fecha	SI	2020	SI	2001
Nombre de la oficina (si existe)		Oficina de Relaciones Internacionales		Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín	
¿Han firmado hermanamientos?		SI		SI	
Número de hermanamientos firmados		11		27	
Fecha firma de hermanamientos	Más antiguo	2001		1981	
	Más reciente	2022		2019	
¿Se han adherido a redes de ciudad?		SI		SI	
Número de redes de ciudad		9		13	
¿Cuentan con alguna red de ciudad en común?		NO		NO	

Fuente: Elaboración propia.

3.5.1. Oficinas de cooperación internacional

En el caso colombiano, se cuenta con una entidad central que dirige la cooperación internacional: la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), pero no existe una entidad particular que regule la cooperación descentralizada (PIFCS, 2016). No obstante, se cuenta con un marco normativo que guía a los gobiernos locales en la gestión de la CD que se establece en el Decreto 4152 de 2011, el cual creó y estableció las funciones de la APC, entre ellas: “promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado” (art. 6, inciso 8). La creación de esta agencia supuso un avance en los esfuerzos para coordinar la actividad de los actores involucrados en el escenario de cooperación y “articular de mejor manera las actividades que sobre esta materia se desarrollan en los órdenes local y departamental” (Grandas y Prado, 2017, p. 170).

La creación de entidades encargadas de gestionar la cooperación no sólo se ha presentado a nivel nacional, sino que desde las administraciones locales también se ha gestado un andamiaje institucional que regule los flujos de cooperación y la proyección internacional del territorio. En el caso de Barranquilla, se creó la Oficina de Relaciones Internacionales con tres propósitos: 1) estimular la recepción de cooperación de la ciudad en tres áreas prioritarias: migración, sostenibilidad ambiental y empleo y emprendimiento; 2) intercambiar conocimientos y experiencias a nivel nacional e internacional sobre diferentes modalidades de cooperación: descentralizada, Sur-Sur, Col-Col (con otras ciudades colombianas) y triangular; y 3) fomentar la proyección internacional de la ciudad en escenarios internacionales (Alcaldía de Barranquilla, 2021a).

La Agencia de Cooperación Internacional e Inversión (ACI) en Medellín, por su parte, fue creada en 2001 con el fin de promover un mayor relacionamiento de la ciudad con el resto del mundo e incrementar el flujo de “capitales, productos, servicios, cooperación y conocimiento” (Mesa et al., 2014, p. 9). La institucionalización de la CD en la ciudad también ha sido favorable para la atracción de inversiones y el posicionamiento de su imagen a nivel internacional (Mesa et al., 2014). En este sentido, Medellín figura como una de las ciudades pioneras en la adopción de instituciones que le faciliten la gestión de la cooperación.

3.5.2. Adecuación de marcos normativos

De acuerdo con el PIFCS (2016), la coherencia, alineación y articulación entre las políticas se logra mediante la creación de espacios donde todos los actores, en particular los entes subestatales, puedan participar en la “definición, implementación, monitoreo y evaluación de la política nacional de cooperación al desarrollo” (p. 47). Ojeda (2020) resalta la importancia de la coherencia entre las políticas públicas nacionales y locales, y su alineación con las agendas globales de desarrollo, así como la adecuación de los marcos normativos entre los diferentes niveles de gobierno.

En el aspecto normativo, en el caso de la Alcaldía de Barranquilla, la creación de la Oficina de Relaciones Internacionales y su Hoja de Ruta de Cooperación Internacional 2020–2023 se realizó con base en tres marcos normativos multinivel: local, con el Plan de Desarrollo “Soy Barranquilla”; nacional, con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 e internacional, con los ODS contemplados en la Agenda 2030 (Alcaldía de Barranquilla, 2021a). Por otro lado, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín fue creada en

2001 bajo el Plan de Desarrollo 2001–2003 y posteriormente fue contemplada en el Plan de Desarrollo 2004–2007 bajo una línea estratégica y un presupuesto definido (ACI Medellín, s.f.a).

3.5.3. Hermanamientos entre ciudades

Otra de las actividades llevadas a cabo por los gobiernos locales para gestionar la CD de forma institucionalizada es la firma de acuerdos o hermanamientos con otros entes locales “con similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales. Aprovechadas para actividades de cooperación mutua” (Mesa et al., 2014, p. 8). Esta estrategia nace luego de la Segunda Guerra Mundial, a finales de la década de 1940, ya que las ciudades empezaron a gestar alianzas entre sí para recuperarse del impacto del conflicto sin la mediación del gobierno central (ACI, 2021). A continuación, se presentan los hermanamientos de Barranquilla y Medellín con otras ciudades, su respectivo país y fecha de firma/ratificación.

TABLA 2: Hermanamientos de la ciudad de Barranquilla

Ciudad	País	Fecha
Santo Domingo	República Dominicana	2021
Salvador de Bahía	Brasil	2022
Málaga	España	2022
Nanjing	China	2001/2021
Aberdeen	Reino Unido	2016/2021
Belén	Palestina	2013/2016
Ciudad de Panamá	Panamá	2017
Brownsville	Estados Unidos	2013
Miami	Estados Unidos	2015
Doral	Estados Unidos	2016
Tampa	Estados Unidos	2016

Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía de Barranquilla (s.f.).

TABLA 3: Hermanamientos de la ciudad de Medellín

Ciudad	País	Fecha
Fort Lauderdale	Estados Unidos	1981
Boston	Estados Unidos	2014
South Miami	Estados Unidos	2018
Bilbao	España	1998
Ciudad de Zaragoza	España	2003
Quito	Ecuador	1961
Monterrey	México	2013
Delegación de Iztacalco	México	2017
Cancún	México	2018
Puerto Morelos	México	2019
Tulum	México	2019
Chapecó	Brasil	2017
Chuncheon	Corea del Sur	2017
Rosario	Argentina	2011
San Francisco	Argentina	2016
Ciudad de Panamá	Panamá	2013
Ciudad del Alto	Bolivia	2001
Santa Cruz de la Sierra	Bolivia	1998
Concepción	Chile	1998
Tacuarembó	Uruguay	1999
San Pedro Sula	Honduras	2000
Armenia	Colombia	2001
Harbin	China	2001
Cantón	China	2010
Han Zhou	China	2010
Beijing	China	2010
Shanghái	China	2010

Fuente: elaboración propia con los datos de ACI (2021).

Como se evidencia en las tablas anteriores, Medellín comenzó a registrar acuerdos con otras ciudades desde 1981 y, hasta la fecha, ha logrado consolidar 27 hermanamientos con ciudades de América Latina, Asia, Norteamérica y Europa (ACI, 2021). De esta forma, se sitúa como una de las ciudades pioneras en desarrollar estrategias de internacionalización de manera institucionalizada. De acuerdo con la ACI (2021), Medellín ha gestado hermanamientos con el fin de promocionarse como destino turístico, aumentar la inversión extranjera, atraer flujos de cooperación internacional para programas sociales y robustecer la economía. A su vez, resalta la importancia de acompañar estos acuerdos con una planificación metódica, es decir, “estas alianzas requieren ser cultivadas cuidadosamente y traducirse en planes de trabajo concretos” (ACI, 2021).

Barranquilla, por su parte, comenzó a firmar estos acuerdos a partir de 2001 y ha firmado 11 hasta el 2022 con el objetivo de “conectar a Barranquilla con el mundo, atraer la inversión nacional y extranjera, generar nuevos canales de empleo e inversión y promover la cooperación internacional y el posicionamiento de Barranquilla a nivel mundial” (Alcaldía de Barranquilla, s.f.). La reciente firma de acuerdos de hermanamientos denota los esfuerzos que desarrolla esta administración actualmente para fortalecer su posicionamiento internacional. Adicionalmente, cada uno de los acuerdos firmados tienen áreas de trabajo definidas que son de interés común para ambas ciudades. Las áreas más recurrentes de cooperación barranquillera con sus ciudades hermanas son: infraestructura, tecnología, cultura, medio ambiente, turismo y educación (Alcaldía de Barranquilla, s.f.).

3.5.4. Adhesión a redes de ciudad

Finalmente, también se considera la adhesión formal a redes multilaterales internacionales de gobiernos locales como una de las estrategias de los gobiernos locales para ejecutar la CD. Las redes son alianzas multilaterales entre entidades locales que tienen como propósito “beneficiarse de sus conocimientos, recibir asesorías, tejer más redes, coordinar y participar en proyectos conjuntos (Mesa et al., 2014, p. 8). De acuerdo con la ACI (2018), las redes de ciudad surgen a partir de los 80 como un “medio para fortalecer la inserción internacional de los gobiernos locales, incrementar las oportunidades de cooperación internacional descentralizada e intercambiar conocimiento”. Las redes de ciudad a las que están vinculadas Barranquilla y Medellín se presentan a continuación:

TABLA 4: Vinculación de Barranquilla y Medellín a redes de ciudad

Barranquilla (Alcaldía de Barranquilla, 2022)	Medellín (ACI Medellín, s.f.b)
<ul style="list-style-type: none"> • International Urban and Regional Cooperation (IURC) • Urban European and Latin American and Caribbean cities (URBELAC) • IntergrHa-bitat • Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía • Cities: race to zero • Red de Biodiversidades • Red de Ciudades BID • World Energy Cities Partnership (WECP) • Cities 4 Forests 	<ul style="list-style-type: none"> • C40 cities • Local Governments for Sustainability (ICLEI) • Asociación Internacional de Ciudades Educadoras • Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) • Resilient Cities Network • UNESCO Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje • Metrópolis • UNESCO Creative Cities Network • Cities for mobility • Alianza Euro-Latinoamericana de Autoridades Locales para la Internacionalización y la Cooperación Descentralizada (AL-LAS) • Mercociudades • Red Latinoamericana de Ciudades Arcóiris (RLCA) • Red de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana (MUSAL).

Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía de Barranquilla (2023), ACI Medellín (s.f.b) y ACI Medellín (2018).

Por un lado, Medellín se ha adherido a 13 redes de ciudad y estas han sido útiles para el intercambio de buenas prácticas entre los miembros, el fortalecimiento de la CD y la promoción del desarrollo humano (ACI, 2018). La ciudad se ha adherido a redes diversas que abordan temas como la educación, el medio ambiente, la movilidad, el desarrollo urbano, los derechos humanos, entre otras áreas. Por otro lado, Barranquilla participa en 9 redes de ciudades con el propósito de “compartir sus mejores prácticas, gestionar proyectos de cooperación y estrechar lazos con otras ciudades líderes” (Alcaldía de Barranquilla, 2022). Estas redes abordan temas

como el medio ambiente, el desarrollo urbano inclusivo y la migración (Alcaldía de Barranquilla, 2022). En este sentido, la adherencia a estas redes está marcada por las prioridades de la agenda local particular de cada ciudad.

3.5.5. La cooperación descentralizada en práctica

Tanto Barranquilla como Medellín han establecido una agenda de prioridades a partir de todos los retos de desarrollo que se observan en sus territorios, optando por la CD como una herramienta para responder a tales desafíos. Por ejemplo, en Barranquilla y Guanajuato (México) implementaron un proyecto para fortalecer el sector turístico en el que se llevaron a cabo eventos turísticos y espacios para la creación de negocios, intercambio cultural entre las ciudades, espacios de formación y capacitación sobre el turismo y la transferencia de conocimientos sobre la prevención de la explotación sexual (Alcaldía de Barranquilla, 2021b). En este caso, la ciudad se involucra en un proyecto de CSS donde prevalece el intercambio técnico entre las ciudades.

Un ejemplo de CSS descentralizada en Medellín es el proyecto “Fortalecimiento de la cultura emprendedora local y del entramado socio productivo” que llevó a cabo en conjunto con la ciudad argentina Santa Fe, en el marco de su membresía en la red de Mercociudades (Mercociudades, 2018). Esta iniciativa tiene como objetivo “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas” (Mercociudades, 2018). De esta manera, se evidencia cómo la adhesión a redes de ciudad funciona como un promotor de iniciativas de CD orientadas a mejorar los indicadores socioeconómicos de desarrollo en el territorio.

3.6. La Cooperación Descentralizada en la promoción del desarrollo local

Las administraciones locales tienen un rol significativo en la promoción del desarrollo y de la Agenda 2030, en coordinación con otros actores. La Agenda 2030 representa la hoja de ruta que guía los esfuerzos comunes de los actores internacionales en la promoción del desarrollo sostenible y está compuesta por 17 ODS (Ojeda, 2020). Mediante la CD, los gobiernos locales participan activamente en “la planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS” (Ojeda, 2020, p. 9).

En este sentido, el PNUD (s.f.) propone la idea de “localizar” la agenda. Es decir, tener en cuenta las particularidades de los entes territoriales en el diseño de estrategias para avanzar en las metas globales de desarrollo. Los gobiernos subnacionales son actores claves en el proceso de localización de los ODS ya que los adaptan, implementan y evalúan desde una perspectiva *bottom-up*. Estos actores poseen una mayor cercanía a la ciudadanía y, por ende, tienen una mayor posibilidad de reflejar sus necesidades y demandas en los proyectos de CD, así como incluir sus voces en el proceso de diseño e implementación (Labaien y Unceta, 2015). Por consiguiente, la CD permite cambiar el paradigma asistencialista y generar relaciones más horizontales, recíprocas y simétricas (Hourcade, 2011). Finalmente, el potencial de esta modalidad también radica en el alcance de un “crecimiento sin dependencia del nivel central”, ya que les permite a los gobiernos locales acceder a recursos que puedan ser invertidos en la promoción del desarrollo (Diartt, 2016, p. 118).

Por lo tanto, se requiere el establecimiento de “mecanismos de coordinación a nivel subnacional, nacional, regional y mundial”, así como la consolidación de alianzas multiactor (Ojeda, 2020, p. 15) orientadas a dar respuesta a las cuestiones de desarrollo local mediante iniciativas de CD. Para que la CD pueda impactar satisfactoriamente en el avance de las políticas locales de desarrollo, es necesario que exista coherencia y alineación de las estrategias de desarrollo en los niveles internacional, nacional y local. A nivel internacional, la hoja de ruta global que dirige la promoción del desarrollo sostenible es la Agenda 2030, la cual sitúa a los “gobiernos nacionales y actores locales en el centro del marco, y se espera que lideren en establecimiento de la agenda y otros procesos de toma de decisiones destinados a lograr los ODS” (Novovic, 2021, p. 2). Por lo tanto, los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como local, deben estar alineados con los planteamientos de los ODS y proponer políticas que permitan el avance en su cumplimiento.

A nivel nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad no se contempla ninguna política específica que regule o incentive la cooperación internacional. En el documento se hace énfasis en la participación del país en la lucha contra el terrorismo, la droga y la corrupción; al abordaje del fenómeno de la migración; a la proyección internacional de Colombia y a la participación competitiva en los mercados internacionales, alineando los diversos pactos del PND con los 17 ODS (Ministerio de Vivienda, 2018). A pesar de ser coherente con la agenda internacional para el desarrollo, no se contempla explícitamente el uso de la cooperación para avanzar en los ODS.

En este sentido, es pertinente analizar otro documento que establezca la planificación e institucionalización nacional de la cooperación internacional. La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019–2022 es un documento elaborado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Presidencial de Cooperación (APC, 2021). Esta estrategia tiene tres ejes orientadores: la Agenda 2030 y los ODS, el PND 2018–2022 y la política exterior de Colombia (APC, 2021).

En el ámbito de la gobernanza y la coordinación multiactor, en la ENCI “se identifica la ausencia de lineamientos e instrumentos claros en torno al relacionamiento entre los actores, que faciliten la definición de roles, alcances y responsabilidades en las diferentes fases del ciclo de gestión de la cooperación internacional” (p. 27). Se explica que las acciones de cooperación internacional a nivel nacional y local están desarticuladas, disminuyendo la capacidad de generar impactos significativos en los territorios. Por ende, se evidencian “debilidades en los mecanismos de coordinación, información y seguimiento entre los actores de la cooperación” (p. 28).

Para superar estas deficiencias y tener un mejor seguimiento de las iniciativas de cooperación, la ENCI plantea las prioridades de demanda y oferta de cooperación para las administraciones locales (Tabla 5). La demanda de cooperación está definida de acuerdo con los pactos planteados en el PND y la oferta se encuentra clasificada según los sectores definidos por la Secretaría General Iberoamericana. Cada administración local tiene proyectos y actividades definidas tanto en la demanda como en la oferta de cooperación que pueden ser consultados con detalle en la ENCI 2019–2022.

TABLA 5: Áreas prioritarias de cooperación internacional para administraciones locales

Alcaldía de Barranquilla		Alcaldía de Medellín	
Demanda (Pactos PND)	Oferta (Sector)	Demanda (Pactos PND)	Oferta (Sector)
<ul style="list-style-type: none"> –Sostenibilidad –Emprendimiento –Servicios –Equidad 	<ul style="list-style-type: none"> –Productivo –Social –Económico 	<ul style="list-style-type: none"> –Transporte –Emprendimiento –Equidad 	<ul style="list-style-type: none"> –Social –Económico –Productivo –Institucional –Otros

Fuente: Elaboración propia con información de APC (2021).

A nivel local, también es necesario que las administraciones establezcan una planificación rigurosa para llevar a cabo sus iniciativas de CD satisfactoriamente. En el Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2020–2023: Soy Barranquilla se contempla la “Política de Ciudad Global” en el “Reto: Soy Atractiva y Próspera”, la cual busca “conectar a Barranquilla con los flujos de capital nacional e internacional a través de la conexión del mercado local con el mundo, la atracción de inversión, la cooperación internacional y el posicionamiento de Barranquilla a nivel mundial” (Alcaldía de Barranquilla, 2020, p. 52). Para la promoción de la cooperación, se diseña el programa “Promoción de Ciudad”, en la que se busca diseñar una arquitectura institucional que permita la gestión de recursos financieros, técnicos y en especie de los proyectos de cooperación internacional en los que se involucra la ciudad.

En el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020–2023 no se contempla ninguna estrategia específica para la gestión de la cooperación internacional. Se contemplan, por su parte, acciones de internacionalización en la línea estratégica “Reactivación económica y valle del software”, que busca la creación de nuevas oportunidades mediante la innovación, la educación y el emprendimiento. No obstante, la ACI Medellín (s.f.b) plantea que el “Plan de Desarrollo Medellín Futuro prioriza 5 líneas de gestión para construir relaciones internacionales estratégicas y cooperación internacional”: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Ecociudad, Transformación Educativa y Cultural y Gobernanza y Construcción de Paz. En este sentido, es posible inferir que la cooperación es entendida como una herramienta transversal que facilita el avance de las metas trazadas en el plan local de desarrollo. Por ende, a pesar de que Medellín es pionera en los procesos de internacionalización, Barranquilla ha logrado priorizar su acción internacional de manera explícita en su Plan de Desarrollo, estableciendo la cooperación como un área clave en una de sus líneas estratégicas.

En este sentido, se evidencia que desde el ámbito nacional se reconoce la debilidad de la coordinación interinstitucional en la cooperación internacional y se debe profundizar el proceso de alineación de políticas. A su vez, aunque las ciudades hayan avanzado en mecanismos como creación de oficinas de cooperación, firma de hermanamientos y adhesión a redes de ciudad, es necesario avanzar en la coherencia y complementariedad de sus iniciativas de cooperación al desarrollo a múltiples niveles.

4. Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, la CD requiere de instrumentos institucionales que faciliten la coordinación entre los actores que participan en ella y que provean coherencia a las políticas de desarrollo que plantean. En este sentido, en la investigación se identifican los mecanismos de coordinación multinivel e institucionalización de la cooperación al desarrollo descentralizada implementados por las administraciones locales de Barranquilla y Medellín. Para ello, se analizó el contexto internacional y nacional que favoreció la proliferación de iniciativas de CD. Además, se señaló el uso de mecanismos de coordinación e institucionalización de esta modalidad como la adecuación de los marcos normativos multinivel, la creación de oficinas de cooperación, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes de ciudad. Finalmente, se evaluó la alineación de las políticas de desarrollo en los niveles local, nacional e internacional y el rol de la CD en el alcance de las metas de desarrollo local.

En primer lugar, se establece que la CD incrementó gracias a la ampliación de temas de la agenda internacional, la multiplicación y diversificación de los actores que participan en el sistema de cooperación y la mayor interdependencia entre los asuntos domésticos y los internacionales. Al interior del Estado, procesos como la democratización y la descentralización en América Latina facilitaron una mayor transferencia de facultades hacia los gobiernos locales que les permitió potenciar su actividad internacional. A su vez, los retos planteados en la agenda global de desarrollo y el creciente nivel de interdependencia entre los actores internacionales demuestran la necesidad de consolidar sistema de gobernanza global multinivel para la gestión de la CD.

En segundo lugar, se encontró que Barranquilla y Medellín han avanzado en mecanismos de coordinación que favorecen la institucionalización de la CD. Ambas ciudades poseen una agencia u oficina adscrita al gobierno local que regula los flujos de cooperación: la Oficina de Relaciones Internacionales de la Alcaldía de Barranquilla y la Agencia de Cooperación e Inversión – ACI, en Medellín. También poseen un marco normativo que respalda estas iniciativas estipulado en sus planes de desarrollo. Además, a nivel cuantitativo, Medellín cuenta con un mayor número de hermanamientos y membresía a redes de ciudad que Barranquilla. A su vez, la capital antioqueña fortaleció sus procesos de internacionalización con la entrada del siglo XXI, mientras que Barranquilla las estrategias de proyección internacional de Barranquilla se intensificaron con el Plan local de Desarrollo 2020–2023. De esta manera, se realiza una comparación entre una ciudad pionera en la institucionalización de la cooperación y Barranquilla, quien está fortaleciendo su arquitectura institucional para el desarrollo de iniciativas de CID.

En tercer lugar, se encontró que existen deficiencias en la alineación de la gestión de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno. A pesar de que el PND está alineado con los ODS, este no hace mención explícita a la cooperación. La ENCI también reconoce la existencia de deficiencias de coordinación y seguimiento de las actividades que realizan los actores involucrados en la cooperación. A nivel local, en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro no se hace una mención específica a la gestión de la cooperación. En cambio, Barranquilla cuenta con una Política de Ciudad Global que reconoce la importancia de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo local.

Como consecuencia, se insta a mantener y fortalecer el diálogo entre los diferentes actores que participan en los procesos de cooperación con el fin de potenciar su impacto en el desarrollo local. En este sentido, se reconoce que los mecanismos de coordinación y los esfuerzos de institucionalización como la creación de oficinas, la firma de hermanamientos y la adhesión a redes de ciudad deben estar acompañados de una planificación coherente de las políticas de desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

Es fundamental realizar el análisis desde los gobiernos locales porque son las entidades con mayor cercanía a la ciudadanía y que conocen cuáles son las necesidades particulares del territorio. Asimismo, se fortalece el componente participativo de la cooperación, situando en el centro de la discusión las demandas de la población que presenta un reto de desarrollo y se transforma el paradigma verticalizado del modelo donante-receptor. La CD presenta una ventana de oportunidad para crear puentes entre territorios que presentan problemáticas similares, posibilitando el intercambio de conocimientos, experiencias, tecnologías y buenas prácticas.

Los casos de Medellín y Barranquilla muestran que una planificación adecuada y una institucionalización de las iniciativas de CID permite realizar una proyección exterior del territorio sostenible y que genere impactos significativos en las condiciones de vida de las comunidades. A su vez, para aumentar la eficacia y eficiencia de estas iniciativas, es necesario promover un diálogo constante entre los actores de diferentes niveles de gobierno para prevenir la duplicidad de esfuerzos y gestionar los recursos en beneficio de la población a intervenir. Por ende, se incita a futuras investigaciones a explorar la influencia de las iniciativas de CD en la promoción del desarrollo sostenible en los territorios a partir del análisis de indicadores socioeconómicos, teniendo en cuenta que pueden coexistir diversos factores que inciden en el comportamiento de tales indicadores.

Finalmente, en la investigación se delimitó la CD a las actividades llevadas a cabo por administraciones o entes subestatales. Es decir, no se analizó el rol de las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado en el desarrollo de estas iniciativas. Por ende, se recomienda avanzar en el estudio de la coordinación multiactor y multinivel, no sólo con entes gubernamentales, sino también con actores no estatales que han adquirido relevancia en el sistema de cooperación internacional y que pueden ser claves en la promoción del desarrollo territorial.

5. Referencias

ACI Medellín (2011), "La Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región". <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/politica-publica-de-cooperacion-medellin.pdf>

— (2018), "Redes de ciudades, una estrategia de relacionamiento internacional". <https://acimedellin.org/redes-de-ciudades-una-estrategia-de-relacionamiento-internacional/>

— (2021), "Cuáles ciudades del mundo son hermanas de Medellín y para qué". <https://acimedellin.org/cuales-ciudades-del-mundo-son-hermanas-de-medellin-y-para-que/>

— (s.f.a), "Quiénes somos". <https://www.acimedellin.org/quienes-somos/>

— (s.f.b), "Coopere con Medellín". <https://acimedellin.org/coopere-con-medellin/>

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA (2020), "Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2020-2023: Soy Barranquilla". Colombia: Barranquilla.

— (2021a, 19 de abril), "Quiénes somos". <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/quienes-somos>

— (2021b, 11 de octubre), "Barranquilla gana convocatoria de cooperación internacional para fortalecer industria del turismo". <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/barranquilla-gana-convocatoria-cooperacion-internacional-fortalecer-industria-turismo>

— (2023, 9 de mayo), “Aliados”. <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/aliados>

— (s.f.), “Acuerdos de cooperación”. <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/relaciones-internacionales/acuerdos>

APC COLOMBIA (2021), “Estrategia Nacional de Cooperación Internacional – ENCI 2019–2022”. <https://www.apccolombia.gov.co/Estrategia-Nacional-de-Cooperacion-Internacional-ENCI-2019-2022>

BETANCUR, S. (2016), “La globalización y la esfera local: relaciones complejas generadoras de nuevos actores internacionales”, en A. TUIRÁN (Ed.), *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 19-43. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.

CATHEY, A. y ZAMORA, E. (2019), “La acción internacional de gobiernos locales. Consideraciones generales sobre potencialidades locales para una diplomacia alternativa”, en F. ENRÍQUEZ (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, pp. 147–175. Abya-Yala.

CEPAL (2023, 31 de mayo), “Países de América Latina llaman a lograr un acuerdo renovado de cooperación internacional para el desarrollo con miras al cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas”. <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-america-latina-caribe-llaman-lograr-un-acuerdo-renovado-cooperacion-internacional>

CORREDOR, L. (2016), “La cooperación descentralizada como eje articulador del crecimiento económico en las regiones colombianas”, *Revista de Investigación*, 9(1), pp. 23–39. <https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/528/3/COL0049981-2016-1-EC.pdf>

Decreto 4152 de 2011 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC- Colombia. 3 de noviembre.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

DIARTT, K. (2016), "La acción internacional descentralizada y su potencial relación con la descentralización local", en A. TUIRÁN (Ed.), *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 114–126. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.

DÍAZ, J. (2014), *Hacia la horizontalidad y la descentralización de las relaciones internacionales*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE–AL. <https://www.observ-ocd.org/es/library/hacia-la-horizontalidad-y-la-descentralizacion-de-las-relaciones-internacionales>

ENRÍQUEZ, F. (2019), "Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial", en F. ENRÍQUEZ (Coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*, pp. 17–65. Abya–Yala.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS (s.f.), "¡De cara al mundo! Gestión internacional de gobiernos locales y asociaciones municipales". <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2021/03/Una-Invitacion-Estrategica.pdf>

FINOT, F. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie gestión pública, n° 12. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>

GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J. (1999), *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL.

GRANDAS, D. (2010), "La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo", *Revista Análisis Internacional* (1), pp. 48–68. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4>

GRANDAS, D. y PRADO, J. (2017), "La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca", *Oasis*, 25, pp. 159–186. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4923>

HOURCADE, O. (2011), "Concepto y alcance de la cooperación descentralizada". *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 44–63.

JIMÉNEZ, C. (2003), "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), pp. 115–147.

KEOHANE, R. y NYE, J. (2012), *Power and Interdependence*. Pearson.

LABAIEN, I. y UNCETA, K. (2015), *Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC. AA. del estado español*, Cuadernos de trabajo Hegoa, n° 66. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5070514>

LARA, R. y CERQUEIRA, O. (2017), "Las ciudades en la gobernanza global multinivel: una aproximación teórica. Si Somos Americanos", *Revista de Estudios Transfronterizos*, 17(2), pp. 47–75. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482017000200043

Mercociudades. (2018, 10 de octubre), Santa Fe y Medellín estrechan vínculos con el apoyo del programa Sur Sur de Mercociudades. <https://mercociudades.org/santa-fe-y-medellin-estrechan-vinculos-con-el-apoyo-del-programa-sur-sur-de-mercociudades/>

MESA, J.; DUARTE, L. y GONZÁLEZ, C. (2014), "Cooperación Internacional Descentralizada. Estudio sobre su institucionalización en Medellín". *Revista Escenarios: empresa y territorios*, 3(3), pp. 1–17. <https://esumer.edu.co/revistas/index.php/escenarios/article/view/86>

MINISTERIO DE VIVIENDA (2018), *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Colombia.

NIÑO, J. (2011), "La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación transatlántica", *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 85–98.

NOVOVIC, G. (2021), "Can Agenda 2030 bring about "localization"? Policy limitations of Agenda 2030 in the broader global governance system", *Development Policy Review*, 40(4), pp. 1–16. <https://doi.org/10.1111/dpr.12587>

OECD (2019), *Decentralised development cooperation – Unlocking the potential of cities and regions*, Policy Paper n° 22. https://www.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation_e9703003-en

OJEDA, T. (2020), "El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular", *OASIS*, (31), pp. 9–29. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.03>

PONCE, E. (2011), "Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales", *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), pp. 11–43.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (s.f.), "Estrategia de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". <https://www.undp.org/es/dominican-republic/localizaci%C3%B3n-de-la-agenda-2030>

— (2022, 30 de septiembre), "Gobernanza Efectiva: De Nivel Nacional al Local", *XIV Foro Ministerial sobre Desarrollo de América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Technical-Note_Table-3-Effective-Governance_ES_FINAL.pdf

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR–SUR (2016), *La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur*. Secretaría General Iberoamericana.

RIPOLL, A. (2007), "La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en el Siglo XXI", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1), pp. 67–83. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720104>

SERRA, A. (2008), *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

TASSARA, C. (2016), *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad*. Universidad La Salle.

TUIRÁN, A. (2016), "Nuevos actores del sistema internacional. Una aproximación teórica a la acción internacional de las entidades territoriales", en A. TUIRÁN. (Ed.). *Acción Internacional de los Gobiernos Locales o Nuevas Formas de Diplomacia*, pp. 44–59. Universidad del Norte y Grupo Ed. Ibáñez.