



Revista de Derecho

ISSN: 0121-8697

ISSN: 2145-9355

Fundación Universidad del Norte

TREJOS ROSERO, LUIS FERNANDO; GUZMÁN CANTILLO, JOLIE
El papel de la Agencia Francesa de Desarrollo en la internacionalización de la ciudad de Medellín*
Revista de Derecho, núm. 54, 2020, Julio-Diciembre, pp. 222-246
Fundación Universidad del Norte

DOI: <https://doi.org/10.14482/dere.54.341>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85168441010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

El papel de la Agencia Francesa de Desarrollo en la internacionalización de la ciudad de Medellín*

*The Role of the French Development Agency
in the Internationalization of Medellín*

*Una versión reducida y preliminar de este artículo hace parte del libro
Nuevos actores y nuevas diplomacias en el sistema internacional,
publicado por Editorial Universidad del Norte en 2020.

L U I S F E R N A N D O T R E J O S R O S E R O

Doctor en Estudios Americanos con mención en Estudios Internacionales (IDEA/USACH).
Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Director del Centro de Pensamiento
UNCaribe de la misma universidad. Miembro de los grupos de investigación Agenda
Internacional y Conflictos y postconflictos en el Caribe de la Universidad del Norte.
trejosl@uninorte.edu.co

J O L I E G U Z M Á N C A N T I L L O

Magister en Gobernanza y Acción Pública (Sciences Po Grenoble). Profesora e Investigadora
del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte,
Barranquilla (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación Agenda Internacional de la
Universidad del Norte. Miembro de la Red de Investigación RESTEP (Réseau Transatlantique sur
L'Europe politique). jolie.guzman1@sciencespo-grenoble.fr

Resumen

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

Este artículo estudia el caso de Medellín en su relación con la Agencia Francesa de desarrollo (AFD), en el marco de esta categoría conceptual, como parte fundamental de su internacionalización y como caso exitoso pionero en Colombia.

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional, política pública, Medellín, internacionalización, desarrollo, relaciones internacionales.

Abstract

Cities are gaining increasing prominence on the international stage thanks to the channels they have managed to establish with similar actors outside their borders, effectively inserting their interests into the international agenda. In this context, new forms of financing and cooperation have emerged, giving way to the so-called “hyper-collective action” as the result of the diversification of channels, actors, processes and sources of international cooperation. Thus, this article studies the case of Medellín in its relationship with the AFD, within the framework of this conceptual category, as a fundamental part of its internationalization and as a successful pioneer case in Colombia.

KEYWORDS

International cooperation, public policy, Medellín, internationalization, development, international relations.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema internacional concebido décadas atrás ha sufrido una evolución permanente y acelerada en los últimos años. La visión de una escena mundial compuesta en su mayoría por Estados y en la cual predominaban relaciones del orden gubernamental ha sido progresivamente reemplazada por una multicéntrica y diversificada.

Lo anterior, tal y como es señalado por autores como Vieira (2012)¹, ha sido potenciado por el proceso globalizador, así como por la gradual descentralización que el Estado ha adoptado para el mejor desempeño de sus competencias en los territorios. Este doble proceso ha derivado en una nueva dinámica en la sociedad internacional, y ha permitido la inclusión de nuevos actores e interacciones, así como de nuevos temas en la agenda internacional (Betancur, 2016; Coronel, 2006).

En palabras de Guzmán, Rodríguez y Guzmán (2017), el Estado pasó de ser un ente vago e inmutable a entenderse como una institución dinámica, cambiante, cuna de diversos actores, tales como las organizaciones religiosas, los partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, grupos económicos y grupos al margen de la ley; los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales, municipios, federaciones, provincias y ciudades) entre otros, que ahora inciden en las decisiones de política no solo doméstica, sino también de política exterior².

En este sentido, el nuevo contexto internacional ha impulsado el surgimiento de nuevas iniciativas dirigidas a generar intercambios, relaciones y estrategias diversificadas a nivel mundial. Actualmente muchos actores, estatales y no estatales, han encontrado en la sociedad internacional una plataforma propicia para el establecimiento de alianzas estratégicas basadas en intereses comunes³. En este sentido, y según Velázquez (2011), se afirma que la nueva concepción de las relaciones internacionales ha conferido importantes competencias a actores diferentes del Estado central, el cual se había concebido históricamente como el principal actor de la sociedad internacional.

¹ Para un análisis más integral sobre la globalización y sus efectos, véase: Vieira (2012), Fazio (2008), Giddens (2000), Bauman (1999), Garay (1999), García Canclini (1999), Beck (1998), Ferrer (1996).

² Anteriormente, los intereses de cada uno de los actores interactuantes en la sociedad eran gestionados, en su gran mayoría, en el interior de los Estados, pero ahora estos contribuyen con distintas posturas y visiones al debate global. La agenda internacional marcada por los temas políticos y de seguridad, propios de la Guerra Fría, se ha extendido gradualmente, dando paso a aspectos económicos, sociales, culturales, étnicos, de género, humanitarios y ambientales.

³ Un ejemplo son las Redes Transnacionales de Defensa, que según Risse y Sikkink (1999) se componen de actores locales, movimientos sociales, ONG, gobiernos, organismos multilaterales, fundaciones donantes y agencias de cooperación que se articulan con regímenes internacionales con objeto de alertar e informar a los Gobiernos y a la opinión pública sobre un tema o situación específica.

Autores como Ardila, Montilla y Garay (2009), Barbé (2008), Rouille (2008), Shaun (2005), Cox (2003), García (1993), Jouve (1992), Merle (1991), Vásquez (1991) y Mansbach y Vásquez (1981) coinciden en afirmar que el mundo inflexible que tenía a los Estados-nación como actores exclusivos del escenario internacional ha quedado atrás. Es evidente la influencia ascendente y el impacto que actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales, los pueblos⁴, las corporaciones económicas y los municipios y regiones, entre otros, han logrado en la sociedad internacional.

Así, es posible afirmar que hoy asistimos a la contrucción de un nuevo orden internacional que ha posibilitado la inclusión de múltiples actores en la construcción de la política exterior de los Estados, garantizando la proyección de una acción internacional cada vez más amplia y pertinente⁵. Sin dejar de lado el papel que desempeña el Gobierno central en esta tarea, se evidencia el surgimiento de nuevas formas de acción internacional provenientes de diferentes actores con el fin de movilizar recursos, estimular relaciones y desarrollar iniciativas que contribuyan al logro de objetivos particulares. En palabras de Rosenau (1990 y 1992), existe un mundo multicéntrico que ha dado paso a una proliferación de actores no estatales y ha contribuido a la gobernanza de los propios Estados.

Entre estos nuevos actores se destacan las entidades subnacionales, como las regiones y ciudades, que en el marco de la globalización y la interdependencia han venido adquiriendo un creciente protagonismo en el escenario internacional, apostando por el desarrollo de una acción internacional direccionada por las necesidades y prioridades del territorio. Entre las múltiples denominaciones que recibe esta actividad se destaca la de paradiplomacia, que es definida por Cornago (como se cita en Trejos, 2016) como

⁴ Un caso de este tipo de actores se encuentra en los pueblos indígenas: “Los diplomáticos indígenas sirven de mediadores entre las organizaciones indígenas nacionales y locales, las organizaciones internacionales y los organismos internacionales [...] la participación de los diplomáticos indígenas en las asambleas de la ONU, por ejemplo, ha hecho posible la consolidación de líderes expertos en derecho indígena a nivel internacional [...] tanto así que se puede hacer uso de instrumentos legales internacionales: públicos y privados; como el Convenio 169 de la OIT, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales emanados de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas y Tribales de la ONU (Antolinez y Moreno, 2009, p. 91-92).

⁵ Un ejemplo reciente en el contexto latinoamericano lo constituye Ecuador. El Gobierno ecuatoriano decidió, con el fin de generar una política exterior concertada e incluyente, establecer un diálogo con los principales actores políticos, económicos y sociales; obtuvo como resultado de estos encuentros el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (Planex 2020). Esta se concibe como una de las iniciativas más ambiciosas en América Latina para insertar a la sociedad civil en la formulación de la política exterior. El plan buscó plantear directrices para una política exterior estatal, que estuviera construida a partir del consenso y que, por tanto, garantizara su estabilidad. Para más información sobre este caso, véase Guzmán, Rodríguez y Guzmán (2017).

La participación de los Gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales. (p. 12)

Por su parte, Torrijos (2009, p. 157) define este reciente fenómeno internacional como “diplomacia centrífuga”, denotando un alejamiento del centro estatal, que se conforma por todas aquellas actividades de tipo político, social, cultural y económico que realizan los entes territoriales independientemente del Gobierno central.

En el mismo sentido, Tapia (2002, p. 168) incluye dentro de esta categoría conceptual a todas las actividades de los Gobiernos e instituciones locales y regionales que tengan como objetivo el mantenimiento o la creación de vínculos de cooperación y coordinación de alianzas tendientes a la promoción del desarrollo económico, social y cultural con sus pares internacionales, por medio de convenios o acuerdos formales dentro del marco de las competencias que le otorgan las leyes de su respectivo país⁶ (Trejos, 2016, p. 15).

Es así como los gobiernos locales se han propuesto crear espacios de dialogo, cooperación y coordinación estratégica entre los actores del territorio, a fin de definir prioridades y establecer pautas para la política de acción internacional, respondiendo a los desafíos de las agendas globales, pero al mismo tiempo garantizando su relevancia y efectividad en la realidad local. Como se mencionó anteriormente, los gobiernos locales han adquirido protagonismo en la configuración de políticas públicas, promoviendo el intercambio y propiciando escenarios de diálogo con aliados locales, nacionales e internacionales.

En otras palabras:

Su objetivo es posibilitar la proyección internacional necesaria para ser funcional en aquellas materias que, siendo de competencia subestatal, requieren una actuación exterior. Es decir, que para poder alcanzar sus objetivos en un sistema internacional interdependiente y cada día más globalizado, las entidades territoriales buscan la prolongación exterior de sus competencias internas. (García, 1996, p. 241)

Ahora bien, aun cuando este tipo de experiencias han logrado ser cada vez más comunes en la comunidad internacional, no es menos cierto que su desarrollo se encuentra en una fase inicial.

⁶ Es importante señalar que no debe confundirse paradiplomacia con protodiplomacia, ya que esta última, según Duchacek (1988) y Keating (2001), se refiere a la actividad internacional de Gobiernos no centrales que buscan ser reconocidos como Estados soberanos y que usan la diplomacia para ambientar favorablemente su independencia.

Para el caso colombiano, donde este tipo de procesos son realmente embrionarios, algunas autoridades locales han promovido un proceso de política pública de acción internacional descentralizada, siendo el más representativo el del municipio de Medellín, que con el objetivo de organizar y canalizar recursos de ayuda externa para sus proyectos y programas de desarrollo municipal, ha diseñado un conjunto de acciones que ahora se traducen en una política pública de cooperación internacional descentralizada⁷.

Lo anterior ha hecho que Medellín se conciba como una experiencia exitosa de cooperación descentralizada en Colombia y como un referente de este ejercicio a nivel internacional. La ciudad ha logrado desarrollar una estrategia integral de internacionalización con la intervención de diferentes actores, el apoyo de la sociedad civil, de las entidades de cooperación internacional y fuentes de financiamiento de otros países que promueven y apoyan el desarrollo local.

Así, en este artículo se analizará el papel de la Agencia de Desarrollo Francesa (AFD) en la experiencia de Medellín, su modo de intervención, sus principales aportes e impactos. También se revisará si la contribución de la AFD a la ciudad de Medellín constituye un caso de lo que se denomina “acción hipercolectiva” y cuáles son los desafíos de esta caracterización.

Lo anterior se desarrollará en cinco momentos: en principio, una breve descripción de la historia de la estrategia de internacionalización de la ciudad de Medellín, seguida de un análisis de la AFD y su desempeño en Colombia; posteriormente, su intervención en la ciudad Medellín, describiendo los principales proyectos apoyados y su forma de intervención. En un cuarto apartado se presenta y analiza la categoría “acción hipercolectiva”, formulada por Severino y Ray, para, finalmente, enmarcar la actuación de la AFD en Medellín dentro de esta categoría conceptual y esbozar algunas conclusiones de cara a futuras investigaciones.

2. UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERNACIONALIZACIÓN: SU CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

El municipio de Medellín, con el objetivo de organizar y canalizar recursos de ayuda externa para sus proyectos y programas de desarrollo municipal, ha ideado un conjunto de acciones que ahora se traducen en Política pública de acción internacional descentralizada, evidenciando lo señalado anteriormente: una inclusión gradual de nuevos actores y agendas en el escenario internacional a través de nuevas estrategias de inserción de las administraciones locales.

⁷ Franco y Muñoz (2012) la definen como una nueva forma de organizar la cooperación para el desarrollo implementada por la Unión Europea y sus Estados miembros, con el fin de que en el ámbito subnacional también se coopere para el desarrollo.

El surgimiento de esta política pública inicia con el análisis de la experiencia de las acciones de cooperación internacional que hasta finales de los años 90 se había llevado a cabo en el departamento de Antioquia, evidenciando que esta había estado principalmente impulsada por esfuerzos individuales y con escasa coordinación entre las diversas instituciones pertenecientes a los sectores social, universitario y de administración local. Sobre la base de estos resultados, el conjunto de actores políticos y sociales involucrados en este proceso acordaron trabajar de manera imperativa en la gestión y la inversión de los recursos provenientes de cooperación internacional para el municipio de Medellín y el Departamento de Antioquia.

La gestión de los recursos recibidos vía cooperación internacional empezó a ser re-direccionada con el fin de alcanzar las metas propuestas, lo cual dio lugar a la creación, en 2002, de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y su Área Metropolitana (ACI) como una asociación de entidades públicas: las Empresas Públicas de Medellín, la Región Metropolitana del Valle de Aburrá, las Empresas Varias de Medellín y los municipios (Bañales, 2011).

La creación de esta agencia se concibe también como el resultado de las facultades otorgadas en 2001 al alcalde de Medellín para crear una institución que contribuyera a generar más flujos técnicos y financieros a través de la cooperación internacional, fortaleciendo los programas y proyectos del Plan de Desarrollo municipal a través de alianzas estratégicas con otras entidades territoriales y organismos multilaterales. Esta agencia es percibida como la respuesta institucional oficial más importante para la coordinación e interacción de las acciones de cooperación internacional del municipio de Medellín⁸.

Según María Luisa Zapata Trujillo, subdirectora de Gestión del Conocimiento de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el área Metropolitana en 2014,⁹

“(...) la región y la alcaldía misma y los entes públicos entendieron desde ese momento, desde el 2002, de las posibilidades y las necesidades de conectar un territorio como Medellín con el mundo y de las posibilidades de conectarlo a través de un ejercicio de cooperación internacional, que fue ahí donde se crea la ACI en el 2002 como la agencia de cooperación internacional.

La ACI se creó con el objetivo de insertar a Medellín en el contexto global para captar recursos de cooperación internacional que se sumaran al plan de desarrollo de Medellín; la ACI se creó con

⁸ Si bien el ACI es el primer paso en la construcción de una política pública de cooperación internacional descentralizada del municipio de Medellín, esta decisión también forma parte de un conjunto de estrategias nacionales y locales destinadas a cambiar la imagen negativa de Medellín, la violencia engendrada por el narcotráfico. Durante los últimos años la ciudad pasó de tener una imagen asociada a la inseguridad a ser proyectada como un exitoso ejemplo de desarrollo urbano (Vargas Alzate, 2014).

⁹ Esta entrevista es parte de la tesis doctoral de Tuirán Sarmiento (2016).

ese único propósito y era que hubiera un equipo apoyando a la Alcaldía, a los socios, a EPM¹⁰, Área Metropolitana, Empresas Varias¹¹ que son los socios; un equipo apoyando los proyectos que pudieran captar recursos de cooperación internacional¹².

Paralelamente a la creación del ACI, se toma la iniciativa de formalizar un acuerdo de voluntad para crear la red de cooperación internacional de Antioquia, en el marco del sistema nacional de cooperación internacional, compuesto por fondos de Comfama y Comfenalco, la Universidad de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia, la Federación de ONG's de Antioquia, la gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín. Esta red ha definido un programa de trabajo conjunto con el objetivo de mejorar la gestión de la cooperación internacional del municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, convirtiéndose así en un lugar de reunión para reflexionar y discutir las orientaciones y tendencias en el campo de la cooperación internacional, facilitar las sinergias institucionales en el territorio y buscar la alineación de acciones y proyectos en los planes de desarrollo local.

La conformación de la Red de Cooperación Internacional Antioqueña y el trabajo realizado por sus actores permitieron al municipio de Medellín instalar una serie de debates en diferentes escenarios en torno a la esencia misma de la cooperación internacional descentralizada, los principales actores y modos de administración de los recursos internacionales, siendo el primer ejercicio de este tipo documentado en Colombia.

La importancia de esta asociación entre actores del sector público y privado es, sin duda, uno de los puntos más importantes en esta experiencia, toda vez que constituye un proceso de articulación entre los intereses de la Red, la realidad y los problemas del territorio. Es el resultado de una convergencia de intereses públicos y privados que busca canalizar y organizar los recursos provenientes de la cooperación internacional descentralizada con el fin de aumentar cada vez más estos recursos e impactar directamente las necesidades básicas del territorio.

Posteriormente, como resultado de una asesoría que la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) prestó a la colectividad territorial, en 2006 se determinó que la ACI también se encargara de atraer recursos de inversión extranjera directa para la ciudad; para esto “se crea el Área de Negocios, que posteriormente se denominó Inversión Extranjera Directa,

¹⁰ Empresas Públicas de Medellín es una empresa de servicios públicos domiciliarios de agua, energía eléctrica y gas natural.

¹¹ Empresas Varias es la entidad encargada del servicio de aseo, entendido como el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos y actividades complementarias de transporte, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los mismos en el municipio de Medellín.

¹² Entrevista semiestructurada realizada a María Luisa Zapata.

con el fin de aumentar el número de empleos calificados en Medellín, incrementar los flujos de capital extranjero y así crear más empresas competitivas en la ciudad”¹³.

Así, lo que comenzó como un proyecto del municipio de Medellín se convirtió luego en un programa del área metropolitana. En 2007, su nombre fue cambiado por Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el área Metropolitana (ACI). Según María Luisa ZapataTrujillo

En su constante evolución, la ACI no solo se ha centrado en administrar la cooperación internacional y la inversión extranjera directa para la ciudad, sino que también ha apoyado al gobierno municipal y sus socios estratégicos en el desarrollo de una extensa red de Aliados internacionales, que han tenido un impacto positivo en los procesos de desarrollo local y regional, generando sostenibilidad y redes de actores públicos y privados.

La ACI, según María Luisa Zapata Trujillo, ha establecido dos indicadores principales para el plan de desarrollo referidos a la atracción de inversión extranjera: el monto de cooperación internacional recibida y el monto de atracción de inversión extranjera en el territorio. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo 2008-2011 estimó que Medellín debía atraer 25 millones de dólares en cooperación internacional, y el resultado fue de 28 millones de dólares durante cuatro años.

En cuanto a Medellín, la ACI también desarrolló, durante tres años, una gestión de los recursos de cooperación para el departamento. En 2012-2014, el resultado de estos tres años fue de aproximadamente 20 millones de dólares para El otro indicador está atrayendo inversión extranjera, y ahora es nuestra responsabilidad proporcionar \$600 millones en inversión extranjera, un indicador que actualmente se está cumpliendo para el plan de desarrollo.

En el caso de Medellín, estos indicadores muestran no solo la importancia de las políticas públicas, sino también los beneficios obtenidos por la entidad territorial al desarrollar acciones en el contexto internacional, utilizando a su favor los elementos proporcionados por el marco constitucional colombiano, para el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, la creación de redes ha generado sinergias de planificación estratégica a nivel regional (municipio - región metropolitana - departamento), implementado políticas y acciones en torno a objetivos comunes de desarrollo territorial.

¹³ ACI (2012). *Manual de cooperación internacional descentralizada* (5ª versión)(p. 11). ,

3. EL PAPEL DE LA AFD EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE MEDELLÍN Y SU DESARROLLO TERRITORIAL

Como se ha evidenciado en el proceso de creación de la ACI, la movilización de la cooperación internacional para financiar los diferentes proyectos establecidos por la ciudad de Medellín es uno de los pilares fundamentales de su estrategia de internacionalización. En este sentido, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) es una de las instituciones más importantes para financiar el desarrollo territorial de esta ciudad colombiana.

El objetivo principal de la AFD desde su creación, más de 75 años, es luchar contra la pobreza en el mundo acompañando las políticas y las inversiones favorables para las poblaciones más vulnerables. Por este motivo, el fortalecimiento del vínculo social entre individuos, grupos y territorios está en el centro de sus acciones en educación, salud, empleo, planificación urbana, clima o biodiversidad.

Así, con la intención de ayudar a mejorar las condiciones de vida en los países de América Latina, la AFD interviene en el marco del llamado mandato de “crecimiento verde y solidaridad” acompañando a sus socios en el camino del desarrollo económico que beneficia a las poblaciones vulnerables y que a su vez es compatible con la protección del medio ambiente y los recursos naturales¹⁴.

Para Colombia, la AFD ha desarrollado un plan de acción para los próximos años basado en la visión de un país que está en vías de convertirse en la tercera economía de América Latina y que, a pesar de esto, debe enfrentar importantes desafíos. En este sentido, la AFD se centra en tres objetivos: desarrollo sostenible de los territorios, políticas de adaptación y mitigación del cambio climático y cohesión social. Por este motivo, la intervención de la AFD en Colombia tiende a acompañar la reducción de las desigualdades sociales y a promover el desarrollo equitativo de sus territorios, tal como lo describe su cuadro de intervención para Colombia en el gráfico 1.

¹⁴ Su presencia en el continente comenzó con Haití (1976) y, más recientemente, Argentina (2017). Con el FFEM (Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial), Proparco (su filial del sector privado) y las ONG financiadas por la AFD, ahora están activas en toda la región.



Fuente: Marco de intervención Colombia 2014-2018.

GRÁFICO 1. MARCO DE INTERVENCIÓN DE LA AFD EN COLOMBIA 2014-2018

La AFD llegó a Colombia en 2010 y con un total de \$2 mil millones de pesos colombianos, Francia está a la vanguardia de los donantes bilaterales en Colombia. La ayuda es proporcionada por la AFD a través de préstamos al Estado colombiano para acompañar las políticas públicas nacionales. El financiamiento es directo, sin garantía estatal, para las autoridades locales, empresas de servicios olvidadas y las instituciones financieras, que van acompañadas de asistencia técnica y fondos delegados de la Comisión Europea¹⁵.

Más recientemente, la asistencia de la AFD también ha contribuido a la implementación de los acuerdos de paz que el Gobierno colombiano firmó con las FARC en 2016, después de décadas

¹⁵ En 2016, los presidentes de Francia y Colombia firmaron una hoja de ruta que enmarca la intervención de la AFD para los próximos años. Esto establece dos prioridades: el apoyo a la implementación de los acuerdos de paz, la complementariedad entre la financiación de las inversiones y las políticas gubernamentales.

de conflicto, para construir una paz duradera¹⁶. En el contexto de esta transición, para los gobiernos locales colombianos, uno de los principales desafíos es el desarrollo de territorios y, especialmente, las áreas rurales¹⁷.

La AFD ha decidido centrarse en 170 municipios identificados por los negociadores como prioridades a través de un préstamo de política pública de 200 millones de euros al Estado colombiano y la cooperación técnica de la Agencia para el Desarrollo de la Cooperación¹⁸. En lo referente a la agricultura, la alimentación y las zonas rurales, ADECIA (Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux), agrupación de interés público (GIP) francesa, acompaña estos procesos mediante la movilización de expertos institucionales¹⁹. De la misma forma, la AFD también contribuye con 3 millones de euros al fondo establecido por la Unión Europea para apoyar la implementación de los acuerdos de paz; Francia está apoyando un proyecto integral de desarrollo rural que implementará la ONF (*Office national des forêts*) Andina, una subsidiaria de la Oficina Nacional de Bosques franceses, en Guaviare, uno de los departamentos más afectados por el conflicto colombiano²⁰.

¹⁶ El 24 de noviembre de 2016, el presidente colombiano Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron un histórico acuerdo de paz después de largas negociaciones. Esta advertencia significa el fin de un conflicto que ha cobrado más de 8 millones de vidas en 50 años.

¹⁷ La AFD apoya este proceso a través de numerosos dispositivos financieros y técnicos. Se había solicitado asistencia internacional desde el inicio de las negociaciones. Los presidentes Hollande y Santos acordaron en enero de 2017 una hoja de ruta, confirmada por el presidente Macron durante la visita oficial del presidente colombiano a Francia en junio de 2017. El Gobierno francés está planeando, en particular, a través de la AFD, aportar más de 350 millones de euros.

¹⁸ Durante el proceso de paz, los negociadores se centraron en escuchar a los pequeños agricultores para recoger sus principales reclamos y elaborar planes de desarrollo adaptados mediante la identificación de unos 170 municipios prioritarios donde iniciar un programa específico de desarrollo local (Planes de Desarrollo Territorial: PDET).

¹⁹ En territorios sensibles, ADECIA trabaja para articular las solicitudes de financiamiento con los fondos disponibles tanto en los presupuestos nacionales como en la ayuda internacional. El Grupo de interés público "Agencia para el desarrollo de la cooperación internacional en los campos de la agricultura, la alimentación y los espacios rurales" (ADECIA) se creó en julio de 2007 y sus acciones se llevan a cabo en áreas como el establecimiento y la gestión de políticas públicas, la organización de las administraciones, la organización de los sectores y mercados profesionales, la calidad de la salud en la producción, las indicaciones geográficas, el desarrollo rural, la capacitación y el asesoramiento agrícola. El objetivo de ADECIA es fortalecer la cooperación internacional en las áreas de competencia del Ministerio de Agricultura y las instituciones públicas bajo la tutela de los miembros, para valorar mejor la experiencia francesa, especialmente pública en el sector institucional y profesional.

²⁰ La Oficina Nacional de Bosques (ONF, por sus siglas en inglés) es el organismo a cargo de la gestión forestal en Francia continental y los departamentos y territorios de ultramar. Creada en 1964, la ONF gestiona casi 11 millones de hectáreas de bosques públicos pertenecientes a las autoridades estatales y locales. Actualmente,

Del mismo modo, la acción de la AFD también ha estado dirigida al apoyo de varias iniciativas concretas en tres aspectos fundamentales: el crecimiento verde del país, la reducción de las desigualdades y la inclusión social. En relación con el crecimiento verde, en 2014 y 2014, la AFD otorgó dos préstamos al Estado. Una subvención también ha financiado estudios sobre el impacto económico del cambio climático, la planificación espacial o los proyectos piloto compatibles con el clima. Finalmente, para reducir las desigualdades, la AFD apoya iniciativas dirigidas a asegurar el desarrollo de áreas desfavorecidas, apoyar técnicamente la descentralización del Estado colombiano y promover las inversiones en servicios urbanos básicos (salud, educación, acceso al agua, saneamiento, etc.) en los municipios identificados como prioritarios.

4. LA AFD EN MEDELLIN

La ciudad de Medellín hace unos años fue considerada como escenario de enfrentamientos, violencia y dinámicas sociales relacionadas con el narcotráfico²¹. Sin embargo, el gobierno local ha emprendido una estrategia decidida para cambiar la imagen de la ciudad, haciéndola fuerte, estratégica y proyectada en la escena internacional. En este contexto, la AFD encontró en Medellín un punto prioritario para el financiamiento de grandes proyectos urbanos que contribuirán al desarrollo de esta ciudad, a su transición social y a la consolidación de su estrategia de internacionalización.

Entre los proyectos que la AFD ha desarrollado en Colombia, la proyección de una fuerte identidad urbana y territorial también es importante como motor del desarrollo local y apoyo a la política de descentralización nacional. Como resultado, la AFD desplegó una cartera de fondos para el fortalecimiento territorial dentro de los cuales se benefició la ciudad de Medellín. En 2003, Medellín desarrolló la visión del “urbanismo social”, un enfoque urbano orientado al desarrollo sostenible de los barrios más desfavorecidos, proyecto en el que la AFD financia el componente de transporte.

En este sentido, el enfoque de AFD en Medellín se basa en la creación de un plan de desarrollo que se dirige principalmente a los barrios más desfavorecidos para llevar a cabo una política voluntaria y simultánea de inversiones masivas para todos los sectores, apuntando a reintegrar a toda la población en un proyecto común y “verde”²².

la ONF tiene establecimiento permanente en 4 países: Brasil, Colombia, Costa de Marfil y Gabón.

²¹ En 1991, con 381 muertes violentas por cada 100 000 habitantes, Medellín tenía la tasa de homicidios más alta del mundo. Partes enteras de la ciudad escaparon al control público.

²² Medellín está en línea con todas las recomendaciones de la comunidad internacional con respecto a los problemas ambientales y la lucha contra el cambio climático.

Así, con el fin de apoyar esta iniciativa, la AFD ha otorgado un préstamo de 197 millones de euros al municipio de Medellín para financiar dos líneas de metro y una línea de tranvía en el centro-este de la ciudad. El propósito de esta contribución también es apoyar el desarrollo de la política de planificación social urbana de la ciudad, que se basa en proyectos urbanos integrales (PUI)²³. La AFD está financiando el componente de transporte del Proyecto Urbano Integral en el centro-este de Medellín, conectando estos distritos periféricos, donde viven 300 000 personas, al centro de la ciudad y reintegrándolos en la dinámica urbana.

El proyecto iniciado el 8 de julio de 2010, se incluye en el sector de AFD denominado Ciudades Sostenibles y sector climático y se financia a través de la modalidad de un préstamo no concesional con la Alcaldía de Medellín por un monto de USD 250 000 000 por 20 años²⁴. Los llamados préstamos “no soberanos” para la AFD están dirigidos a las autoridades locales o instituciones públicas, sin garantía estatal y ofrecen préstamos con condiciones de mercado, también denominados “no concesionales”²⁵.

Para apoyar este financiamiento, la AFD está movilizando a expertos en planificación urbana que apoyan a la ciudad a definir su estrategia para 2030 en lo referente a este tema, otorgando también 275 millones de euros de financiamiento a Empresas Públicas de Medellín (EPM) para el financiamiento de su proyecto de programa de inversiones en el sector energético. La AFD también ha comprometido un préstamo de 150 millones de euros a Findeter²⁶ y otros 50 millones de euros al departamento de Antioquia para financiar algunos proyectos de su plan de desarrollo 2012-2015.

²³ Los PUI son herramientas que concentran todos los recursos y las palancas de la acción pública (salud, educación, deporte, seguridad, espacios públicos, transporte público) en muy poco tiempo, en los barrios más difícil

²⁴ La AFD otorga diferentes tipos de préstamos. Sus condiciones se determinan según la naturaleza del proyecto y su entorno (impacto y contexto político, económico, social, ambiental) y la calidad del prestatario (sector empresarial, calificación, garantías). En países con poca deuda o socios con proyectos rentables para financiar, la AFD ofrece préstamos con condiciones de mercado (también denominados “no concesionales”). Estos préstamos ayudan a respaldar a los estados ante una escasez de liquidez, debido a la crisis o la urgente necesidad de crédito.

²⁵ Los llamados préstamos “no soberanos” están dirigidos a las autoridades locales o instituciones públicas, sin garantía estatal. La AFD también otorga préstamos a empresas del sector privado a cargo de misiones de servicio público. Este tipo de financiamiento, para realícenla realización de grandes proyectos de infraestructura, es cada vez más frecuente.

²⁶ Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) es una sociedad anónima colombiana, organizada como una entidad de crédito y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo principal es apoyar el desarrollo sostenible del país brindando asistencia técnica y estructuración de proyectos, así como también descontando préstamos a ciertas entidades para llevar a cabo proyectos ambientales y de infraestructura. Actualmente cuenta con cinco unidades regionales y siete oficinas en el país. Fue establecido en 1989 y tiene su sede en Bogotá, Colombia.

Con la AFD, el municipio de Medellín también logró animar el debate de ideas sobre el tema “Ciudades y cambio climático” organizando cumbres internacionales para compartir las mejores prácticas en gestión urbana, desarrollar talleres sobre cambio climático y su integración en los planes de desarrollo local, así como en el Foro Urbano Mundial (MEDU) de Medellín. Estas contribuciones son el resultado de alianzas con otros bancos de desarrollo nacionales e internacionales (CAF, Findeter), sociedad civil (AVINA, la fundación Ciudad Verde) y centros de investigación (fundación Ciudad humana, Fedesarrollo).

5. NUEVAS FORMAS DE DESARROLLO LOCAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ACCIÓN HIPERCOLECTIVA

Con el surgimiento de estas nuevas iniciativas desde las entidades locales no es sorprendente que la cantidad de fuentes financiadoras a nivel internacional que operan por país receptor también haya aumentado sustancialmente en los últimos años. Se estima que el número promedio de donantes bilaterales o multilaterales por país beneficiario (cooperación descentralizada y fondos verticales aparte) aumentó de 3 en 1960 a 30 en 2006²⁷.

Es así como se afirma que la apertura a nuevos temas y agendas ha supuesto también una evolución en los medios de ayudas económicas que anteriormente encontraban en la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) su principal forma de acción. Los cambios en el sistema internacional y las relaciones internacionales, incluyendo las regionales y las que afectan a Colombia, se reflejan en el sistema de cooperación internacional, que lleva dos décadas en proceso de cambio profundo, junto a la concepción y práctica del desarrollo; los últimos cinco años han acelerado y cambiado el rumbo de la cooperación internacional al desarrollo (Grassa, 2014, 12).

En Colombia, por ejemplo, particularmente en el cuatrienio 2010 – 2014, el Estado se propuso una serie de metas relacionadas con la cooperación internacional ambicionando ir mucho más allá, con el fin de diversificar el rol de receptor y mejorar su posicionamiento y liderazgo internacional. Tal como lo indican Ruiz y Ramos Héndez (2015, p. 112), el país avanzó en gran medida hacia el cumplimiento de sus metas en términos de AOD, Cooperación Sur - Sur, Cooperación Triangular y Asistencia Internacional, conforme a los mandatos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

Así, se evidencia hoy que la concepción del poder y su distribución se han transformado no solo dentro de los Estados, lo que nos conduce a un creciente protagonismo de las entidades subnacionales, como se ha señalado, sino también por fuera de los Estados, evidenciando una

²⁷ Estas cifras pueden ser consultadas en World Bank (2007).

creciente importancia de los países emergentes y del llamado “Sur”²⁸. Siguiendo a Grassa (2014, p. 12), la nueva doctrina, la proliferación de actores, las nuevas prácticas, la creciente fragmentación y complejidad del sistema, junto al impacto de la austeridad presupuestaria derivada de la crisis en los países del Norte, están cambiando fuertemente el contexto de la cooperación para el desarrollo y están generando un fuerte debate sobre su naturaleza y orientación futura; debate que se había venido dando dentro de la academia a mediados de los años 90 cuando se concibe una “fatiga de la ayuda” que ayuda a centrar el debate sobre el impacto y la durabilidad de la AOD en la eficacia, eficiencia y calidad de la cooperación²⁹.

En palabras de Thorbecke E (2000):

The decade of the nineties was marked by a strong and lingering case of ‘aid fatigue’ evidenced by the absolute decline in net disbursements of official development assistance (ODA) after 1992 and decline in the net ODA disbursements expressed as a ratio of donor GNP from 0.38 per cent in 1982 to 0.22 per cent in 1997. Private flows had largely replaced aid flows with a share of the former to net disbursement of ODA plus private flows rising from 26 per cent in 1987-92 to 55 per cent in 1993-97. Simultaneously, the sectoral composition of foreign aid switched towards a significantly larger proportion channelled to social infrastructure and services (e.g. education, health, water supply and sanitation) and economic infrastructure and away from productive sectors.(p. 69)

Esta forzada evolución en el paradigma de la cooperación, sin embargo, encuentra un punto importante de quiebre a principios de los años dosmil, dos mil nueve, cuando en el seno de la academia autores como Severino y Ray inician un serio debate que constató tres revoluciones en marcha, en los objetivos, los actores y los instrumentos de la cooperación internacional³⁰.

²⁸ En este punto resulta importante también el aumento de los intercambios económicos externos de América Latina y el Caribe; comportamiento que se muestra en ascenso constante y que es posible percibir en la esfera comercial, gracias al aumento de las relaciones comerciales Sur-Sur y una disminución de las Norte-Sur; en la productiva, con un crecimiento de la inversión directa extranjera (IDE), y en la financiera, ya que ahora la región cuenta con mayor acceso a los mercados financieros internacionales.

²⁹ Fruto de ese debate nacen, entre otras cosas, la Declaración de París y la agenda de la eficacia y de la calidad de la ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP) es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países, tanto donantes como receptores, para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda, buscando hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo se firmó en 2005 y fue firmado por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales, teniendo como resultado, entre otros, el establecimiento de 5 principios con respecto a la ayuda al desarrollo: La apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores, a saber: la alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores; la armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes; el enfoque en los resultados y la rendición mutua de cuentas.

³⁰ En palabras de Grassa (2014, p. 20), subrayaron tres aspectos. Primero, la diversificación de objetivos, sumándose a la tradicional reducción de la brecha entre Norte y Sur, el acceso a servicios esenciales y la protec-

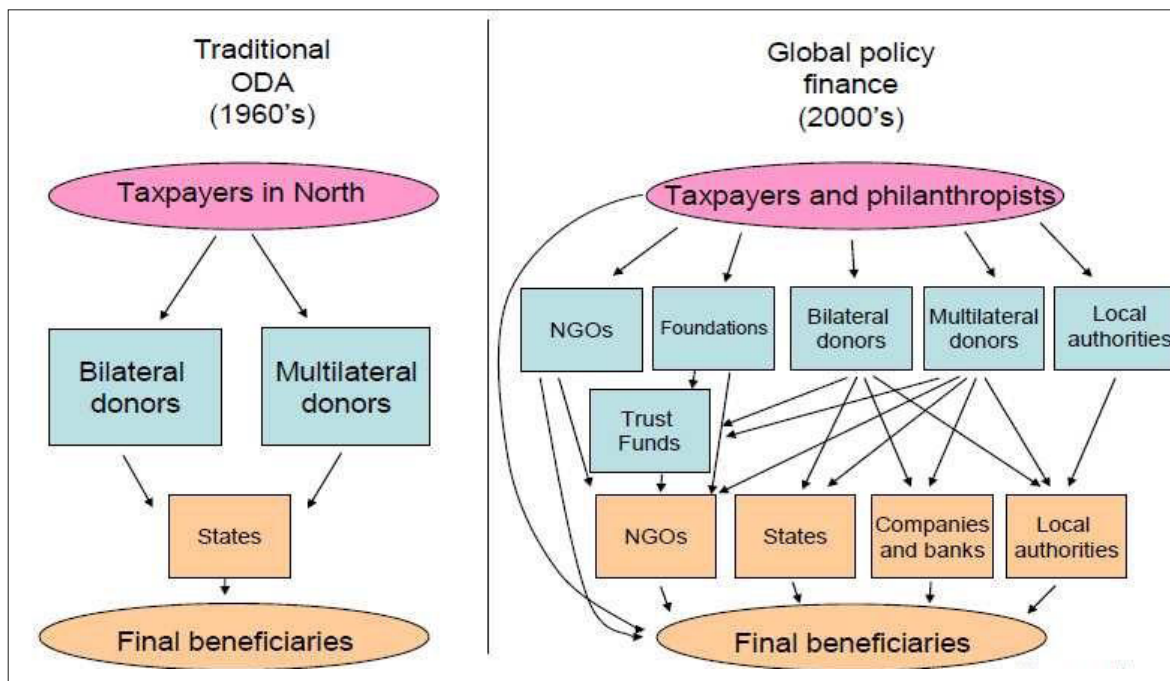
Según Severino y Ray (2010, p. 12), las entidades subnacionales han formulado sus propios proyectos bilaterales: las redes de instituciones de gobiernos locales en los países desarrollados y en desarrollo están en auge³¹. Estos programas de cooperación descentralizada conectan una ciudad o región administrativa de un país del norte con su equivalente en un país en desarrollo y participan en proyectos relacionados con prestación de servicios básicos, educación, medio ambiente, salud o capacitación, por ejemplo.

En el mismo sentido, afirman que la proliferación afecta la oferta en el mercado “balcanizado” de la acción pública mundial, mostrando una demanda de cooperación internacional “extremadamente heterogénea” y subrayando el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que se benefician de una parte significativa de los fondos de desarrollo. Al mismo tiempo, sostienen que existe un proceso de descentralización en muchos países que está convirtiendo cada vez más a las autoridades locales en receptores de ayuda, concibiendo la diversificación de los canales de financiación internacional como un asunto de especial interés y observación.

Así, este aumento de nuevos actores en el marco de la cooperación internacional se considera como una ventaja, toda vez que denota una evolución de los canales, medios y recursos de la acción internacional. Sin embargo, según este nuevo enfoque de la cooperación, esta proliferación como un asunto de cuidado, advirtiendo que debe canalizarse de la mejor manera posible para aprovechar sus beneficios. En el gráfico 2 se explica la concepción de estos autores sobre el proceso naciente en términos de proliferación en esta dinámica internacional:

ción de bienes públicos globales. Segundo, la aparición de una gran cantidad de nuevos y diversos actores, que generaban problemas de coordinación y gobernanza y una mayor fragmentación de una actuación fragmentaria por naturaleza. Y tercero, la creación de nuevos instrumentos, de innovaciones paralelas a las acaecidas en los mercados financieros, vinculadas a mercados de futuros, a ayuda a presupuestos o a diversos mecanismos de seguridad o “apalancamiento”.

³¹ Una experiencia exitosa la constituye el proyecto de Alianza Euro Latinamericana de Cooperación entre Ciudades, AL-LAS, que busca impulsar una nueva forma de cooperación y acción internacional desde lo local promoviendo ciudades más abiertas al mundo, aprovechando el potencial de la internacionalización en beneficio de sus territorios. Esta Alianza se ha consolidado también como una plataforma de generación y gestión de conocimiento para la incidencia a nivel regional en estos temas.



Fuente: Severino & Ray (2010, p. 10).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SEGÚN SEVERINO Y RAY

Esta doble tendencia a la proliferación (es decir, el aumento del número de donantes) y la fragmentación (es decir, la dispersión de la actividad de los donantes) de la cooperación internacional para el desarrollo constituye lo que Severino y Ray (2010) han denominado “acción hipercolectiva”. Esta nueva dinámica de cooperación internacional se caracteriza, según los autores, por el aumento en el número de actores involucrados en la gestión de una política dada y, en consecuencia, una heterogeneidad de tamaños, estructuras, procesos y objetivos, así como

(...) formas de legitimidad, motivaciones muy diferentes para involucrarse en la política, concepciones muy diferentes de lo que se entiende por “desarrollo”, “seguridad” o “protección del medio ambiente”, diferentes visiones sobre cómo la acción internacional puede contribuir a estos objetivos y diferentes discursos para explicar el ecosistema político que habitan. (Severino & Ray, 2010, p. 15)

Por esta razón, la acción hipercolectiva se considera una nueva forma de producir políticas globales, dando un giro superlativo a la manera en que operan los regímenes tradicionales de cooperación internacional. Con este nuevo modo de acción, los procesos de políticas públicas son más descentralizados y las áreas más diversas; se trata de nuevos procesos de negociación política que involucran las contribuciones de todos los actores para la implementación de una u otra política.

6. MEDELLÍN: ¿UN CASO DE ACCIÓN HIPERCOLECTIVA?

La experiencia de Medellín ha sido estudiada por el éxito de su inserción en el contexto internacional como ciudad; sin embargo, esta experiencia rara vez se ha discutido desde afuera, es decir, muy poco se ha analizado cómo el nuevo contexto internacional ha sido fundamental y favorable para el desarrollo de su política pública de internacionalización.

Las relaciones entre los Estados (Colombia y Francia) siempre han sido amigables y han entrado en una fase de consolidación significativa en los últimos años³². Sin embargo, el aspecto innovador de la asistencia de la AFD en términos de financiamiento radica precisamente en el hecho de que su apoyo está dirigido directamente a la entidad territorial, y no al Estado colombiano en general, apoyado por un enfoque de solidaridad internacional.

Esta experiencia muestra no solo la diversificación de actores internacionales en el escenario mundial como un fenómeno teórico y abordado por varios autores desde diferentes disciplinas, sino que también permite observar cómo la financiación de entidades internacionales se convierte en una variable importante para la internacionalización de los territorios. En Colombia, aunque la AFD también coopera con Colombia en tanto Estado, la experiencia de Medellín resulta valiosa para evidenciar cómo esta institución francesa encuentra un interlocutor válido para la cooperación a nivel subnacional.

De la misma forma, este caso conduce a abordar el fenómeno de la ayuda al desarrollo y su evolución, ya que se ha visto obligada a re-inventarse dada la proliferación de nuevos actores en el sistema internacional³³. En este sentido, es posible afirmar que el caso de la AFD en Colombia, y en el caso puntual de Medellín, es parte de lo que Severino y Ray (2010, p. 11) llaman una acción hípercolectiva, ya que es un intercambio entre actores políticos diferentes del Estado central; intercambio que a su vez tiene en cuenta los intereses y agendas diversas, así como los canales de relacionamiento no convencionales. El intercambio entre la AFD y la Alcaldía de Me-

³² Muestra de ello lo constituye el Año Colombia-Francia 201, el cual tuvo como principal objetivo acompañar la transformación profunda del país y su esfuerzo de proyección internacional, con el fin de ajustar y mejorar su imagen en Francia y en Europa. Según cifras de la Embajada de Francia en Colombia, Francia ya tiene ventajas importantes en Colombia: una importante presencia económica (160 empresas); una buena relación política (apoyo colombiano a la COP 21); una excelente imagen cultural; una red de 12 Alianzas francesas (7ª a nivel mundial y 1ª en términos de certificaciones DELF-DALF); 450 acuerdos de cooperación universitaria. Se trata entonces de actualizar la percepción de Francia y de valorizar su experiencia.

³³ Según Grassa (2014, p. 28) ,el conjunto del sistema se ve enfrentado a una cuádruple opción o “cuatrilema”, es decir: hacer más cosas, con más actores y más heterogéneos, con mayor coordinación y con mayor coherencia. Ello exige cambios importantes en la gestión de los instrumentos de cooperación, a nivel nacional. También en los instrumentos de participación en la elaboración de las estrategias, planes, políticas e instrumentos.

Medellín ha sido constante y sostenido gracias al financiamiento de varios proyectos de desarrollo de la ciudad, evidenciando una relación de cooperación fluida, con nuevos canales de decisión, nuevas formas de cooperación y negociación política.

Este intercambio entre el municipio de Medellín y la AFD bien entra en esta categoría, ya que es una relación que se está alejando del enfoque tradicional de solidaridad internacional y ayuda al desarrollo, agregando valor a los actores, implementando nuevos instrumentos de cooperación y interesándose por medir su real impacto. En otras palabras, se observa, en este caso, el cambio de paradigma hacia esta nueva forma de acción, la acción hipercolectiva, en cada uno de sus componentes: en la naturaleza, cantidad y participación de sus actores, así como en el nivel de coordinación, instrumentos y posibles problemas dentro del proceso. Este cambio se evidencia mejor en la tabla 1:

TABLA 1. COMPONENTES DE LA ACCIÓN COLECTIVA
Y DE LA ACCIÓN HIPERCOLECTIVA

		Acción colectiva	Acción Hipercolectiva
Ejemplos		Operaciones de <i>peacekeeping</i> , Tratado internacional de derechos humanos, negociaciones en el seno de la WTO (World Trade Organization), etc.	Protección de la biodiversidad, lucha en contra del cambio climático, prevención de las pandemias globales, implementación de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible), etc.
Actores	Naturaleza	Homogénea	Heterogénea
	Cantidad	Limitada	Ilimitada
	Participación en la discusión	Actores autorizados (designados)	Tomadores de decisión de política (autoproclamados)
Proceso	Nivel de coordinación	Único. Solo actores internacionales tienen relaciones internacionales	Múltiple. Actores locales desarrollan relaciones internacionales autónomas
	Instrumentos	Instituciones o regímenes internacionales	Complejos, arreglos, redes, alianzas y discursos.
	Problemas y riesgos comunes	Poder de veto de actores individuales, posiciones de bloques y soluciones conservadoras.	Responsabilidades difusas y articulación de los diferentes niveles de coordinación.

Fuente: elaboración y adaptación de los autores a partir de Severino y Charnoz (2008).

La naturaleza heterogénea, ilimitada y autónoma de la acción hipercolectiva está, sin duda, presente en el caso de la ciudad de Medellín en su intercambio con la AFD; los dos actores que intercambian han decidido emprender procesos múltiples coordinados, derivados de procesos locales y con alianzas estratégicas como principal instrumento de acción.

CONCLUSIONES

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, la internacionalización de la ciudad de Medellín se construyó gracias al apoyo de sus ciudadanos, la convergencia de varios actores, la voluntad política y la creación de instituciones que guían estos esfuerzos, como lo representa la ACI. En el mismo sentido, es posible afirmar que esta estrategia ha encontrado uno de sus puntos más fuertes en el financiamiento internacional, transformando la ciudad en un punto estratégico de inversión extranjera y en una plataforma para el intercambio de recursos internacionales.

En este contexto, la AFD actúa como uno de los actores más importantes en la financiación de proyectos de desarrollo local en Medellín. El apoyo brindado por AFD a las iniciativas de la alcaldía de Medellín y la relación entre estos dos actores se enmarca en la categoría “acción hipercolectiva”, desarrollada por Severino y Ray (2010, p. 11), ya que se producen a partir de nuevos canales e instrumentos de cooperación, evidenciando la evolución del paradigma de la tradicional ayuda al desarrollo.

Este caso resulta reciente para Colombia, toda vez que son pocos los gobiernos locales que han decidido emprender acciones internacionales concretas a través de la creación de una política pública de internacionalización. Es por ello que la inclusión de nuevas fuentes de financiamiento a través de la consolidación de relaciones con instituciones diferentes al Gobierno central se concibe todavía como un proceso novedoso en nuestro país, pudiendo, sin duda, convertirse en una fuente importante de impulso para el desarrollo local.

La configuración de más espacios de acción hipercolectiva en los territorios colombianos supone retos importantes como la creación de nuevas herramientas, conceptos e institucionalidad para la gestión de estas relaciones. Se hace necesario re-pensar el marco de acción de las entidades territoriales con el fin de concebirlo más amplio, diverso e intencional en la búsqueda de alianzas internacionales estratégicas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos locales.

Asimismo, constituye un reto el empoderamiento y capacitación de los diferentes actores, situados en diferentes niveles, del territorio para lograr una verdadera coordinación en este nuevo marco de acción. Las relaciones regidas por el marco de acción hipercolectiva están marcadas por el intercambio constante entre los diversos actores, gestionando de manera fluida los intereses, naturalezas y objetivos de cada uno a través de mecanismos de negociación y cooperación.

Finalmente, de cara a futuras investigaciones, resulta interesante el análisis de este nuevo marco de acción como herramienta importante para la construcción de Estado en algunos municipios en el marco de la transición hacia la paz. Esto en dos sentidos: uno, la consolidación de relaciones en el marco de la acción hipercolectiva como herramienta motora del desarrollo local de los municipios más afectados por el conflicto, y dos, analizando cómo la superación de la violencia aumenta los niveles de atraktividad de la inversión en los territorios colombianos. Resulta pertinente el análisis de la disminución de los índices de violencia como proceso paralelo al aumento de los índices de inversión en nuestros territorios, proyectando, cada vez más, escenarios de cooperación horizontal, menos vertical, con los diferentes actores de la comunidad internacional.

REFERENCIAS

- Antolínez, J. y Moreno, S. (2009). Diplomacias emergentes. En G. Puyo (Dir.), *El estado del arte de la política exterior colombiana* (pp. 85-104). Bogotá, D.C.: Unijus, Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, M., Montilla, P. y Garay, J. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Barbé, E. (2008). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bañales, J (2011). Agency of Cooperation and Investment Of Medellin and the Metropolitan Area. En Alcaldia de Medellín (Ed.). Medellín: Laboratorio Medellín, ACI, UN Habitat.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Betancur, S (2016). La globalización y la esfera local: relaciones complejas generadoras de nuevos actores internacionales. En A. Tuiran (Ed.), *Acción internacional de los gobiernos locales o nuevas formas de diplomacia. Una mirada a la experiencia latinoamericana* (pp. 19-43). Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibáñez.
- Cox, R. (2003). *Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of the World Order*. University of Sheffield: Political Economy Research Center.
- Cornago, N. (2000). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 37-63). Madrid: Marcial Pons.
- Coronel, A. (2006). *Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sur América*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Duchacek, I. (1988). Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations. em I. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (Eds.), *Perforated Sovereignities And International Relations: Trans Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.

- Fazio, H. (2008). *Los caracteres fundamentales de la primera globalización*. Bogotá, D.C.: Ediciones Uniandes.
- Ferrer, A. (1996). *História de la globalización. Orígenes del orden económico global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Franco, D. y Muñoz, S. (2012). *Cooperación internacional y coordinación en el territorio. La construcción social de una agenda estratégica de cooperación internacional para el desarrollo de Antioquia, Colombia*. Medellín, Colombia: CIDEAL, Universidad de Antioquia.
- García, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista de Sociología*, 41, 13-31.
- García, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 91, 235-264.
- Garay, L. J. (1999). *Globalización y crisis hegemónica o corresponsabilidad*. Bogotá, D.C.: Ediciones Tercer Mundo.
- García Canclini, N. (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Grassa, R. (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo en Colombia Una visión orientada hacia el futuro* Bogotá, D.C.
- Guzmán, C. Rodríguez, A. y Guzmán J. (2017). ¿Gobernabilidad o gobernanza? A propósito del rol de los actores no estatales en la construcción de la política pública de cooperación transfronteriza Colombo- Ecuatoriana. En C. Guzmán y L. Trejos (Eds.), *Más allá de las fronteras: integración, vecindad y gobernanza*. Colombia, Ecuador, Perú (pp. 136-165). . Barranquilla, Colombia: Editorial Universidad del Norte.
- Jouve, E. (1992). *Relations Internationales*. París: PUF.
- Keating, M. (2001). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Papers from the workshop on the Foreign Relations of Constituent Units. Winnipeg: Manitoba.
- Mansbach, R. & Vásquez, J. (1981). *In Search of Theory. A New Paradigm for Global Policys*. New York: Columbia UP.
- Merle, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza.
- Nivia-Ruiz, F. & Ramos Héndez, I. (2015). Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros en el cuatrienio 2010-2014. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 93-124.
- Risse, T. & Sikkink, K. (1999). The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. In Th. Risse, S. Ropp & K. Sikkink (Eds.), *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rouillé, H. (2008). *La diplomacia no gubernamental ¿pueden las ONG cambiar el mundo?* Chile: Lom.

- Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton: University Press.
- Rosenau, J. & Czempiel, Ernst-Otto (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Severino, J. M. & Charnoz, O. (2008). *De l'ordre global à la justice globale: vers une politique mondiale de régulation*, vol. 2. En temps réels.
- Severino, J. M. & Ray, O. (2009). Death and Rebirth of a Global Public Policy" II in Center for Global Development, Working Paper, 167.
- Severino, J. M. & Ray, O. (2010). "The Birth of Hypercollective Action" II in Center for Global Development, Working Paper, 218.
- Shaun, R. (2005). *Adiós a la diplomacia*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Tapia, J. (2002). Globalización, descentralización y paradiplomacia: la actividad internacional de las regiones. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XXIII, 157-175.
- Thorbecke E. (2000). The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid: 1950-2000. In F. Tarp (Dir.), *Foreign Aid and Development*. Londres: Routledge,.
- Torrijos, V. (2009). La diplomacia centrifuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones. En V. Torrijos, *Política exterior y relaciones internacionales* (pp. 126-168). Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Rosario.
- Trejos, L. (2016). Nuevos actores y nuevas diplomacias en la sociedad internacional. Una aproximación general al caso de las ciudades. En A. Tuirán (Ed.), *Acción internacional de los gobiernos locales o nuevas formas de diplomacia. Una mirada a la experiencia latinoamericana* (pp. 1-18). Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Norte y Grupo Editorial Ibáñez.
- Tuirán Sarmiento, A. (2016). Action internationale des collectivités territoriales en Colombie : contribution à l'analyse de l'action internationale décentralisée dans les États à faible structuration administrative et politique locale . (Tesis de doctorado). École doctorale sciences juridiques, Grenoble, Francia.
- Vargas Alzate, L (2014). Análisis de la política pública de cooperación internacional de Medellín. *Analecta política*, 4, 141-162.
- Vásquez, J. (1991). *El poder de la política del poder*. México: Gernika.
- Velasquez Flores, R. (2011). Cambios y continuidades del sistema internacional. *Relaciones Internacionales* 20 (41), 159-177. La Plata, Provincia de Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad nacional de La Plata.
- Vieira, E. (2012). *La globalización en un mundo en transformación*. Bogotá, D.C.: Colegio de Estudios Superiores de Administración.

Wolfensohn, H. (2007). Trends and Issues in Development Aid, in Center for Development. *Working Papers*, 220.

World Bank (2007). Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows (English). Washington, D.C.: World Bank.