

INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

resumen

El artículo presenta una crítica, a la luz de la teoría neorrealista, de la situación que enfrentan las entidades territoriales frente a su capacidad de comportarse como actores dentro del sistema internacional, en el marco del papel asignado a aquellas por la Constitución de 1991. Dicha situación se caracteriza por un violento choque entre las exigencias de internacionalización de las economías departamentales y regionales y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para contraer obligaciones y firmar convenios con otras entidades territoriales pertenecientes a otras nacionales. De esta forma, se plantea la necesidad de profundizar en el proceso de descentralización en Colombia, de forma tal que el reconocimiento de autonomías reales a las entidades territoriales que componen la nación reorganice el Estado colombiano en lo que hace a autoridad y derechos y les otorgue derechos y autoridad para actuar internacionalmente, en el entendido de que hay espacios del Estado-nación que se globalizaron y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una inserción efectiva de las regiones colombianas en el sistema internacional.

Palabras clave: Regiones, internacionalización, espacios subnacionales, ensamblajes, Estado-nación, territorio, neorealismo, federalismo.

abstract

The impossible mission of internationalising centralist state regions: i.e. Colombia

This article uses Neorealist theory to present a critique of the situation faced by local authorities regarding their ability to act as actors in the international system, within the role assigned to them by the 1991 constitution. This situation is characterised by a violent clash between the demands of internationalising departmental and regional economies and territories' legal opportunities and administrative competence to enter into and sign agreements with other nations' territorial entities. There is thus a need to take decentralisation much further in Colombia, so that local authorities' real autonomy can be recognised by reorganising the Colombian State regarding local authorities' authority and rights and bestowing rights and authority on them to act internationally, understanding that some nation-state areas are already globalised and therefore require new assemblies for effectively integrating Colombian regions within the international system.

Key words: Region, internationalisation (globalisation), subnational space, assembly, nation-state, territory, neorealism, federalism.

resumo

A missão impossível de internacionalizar regiões num estado centralista: o caso colombiano

O artigo apresenta uma crítica, à luz da teoria neo-realista, sobre a situação que enfrentam as entidades territoriais frente à sua capacidade de comportar-se como atores dentro do sistema internacional, no âmbito do papel concedido às mesmas pela Constituição de 1991. Tal situação caracteriza-se por um violento choque entre as exigências de internacionalização das economias departamentais e regionais, e as possibilidades legais e de competência administrativa dos territórios para contraírem obrigações e assinar convênios com outras entidades territoriais pertencentes a outras nacionais. Desta forma coloca-se a necessidade de aprofundar e justificar o processo de descentralização em Colômbia, para permitir o reconhecimento de autonomias reais às entidades territoriais que compõem a Nação tendo em vista reorganizar o Estado colombiano no tocante a autoridade e direitos, e lhes outorgue direitos e autoridade para atuar internacionalmente, na suposição de que há espaços do Estado-Nação que se globalizaram e que portanto requerem novos enquadramentos para uma inserção efetiva das regiões colombianas no sistema internacional.

Palavras Chave: Regiões, Internacionalização, Espaços subnacionais, Enquadramentos, Estado-Nação, Território, Neorealismo, Federalismo.

Recibido: junio de 2010 / Aprobado: octubre de 2010

CORRESPONDENCIA: Carrera 6A No. 14-13, oficina 420. Bogotá, D.C., Colombia.

Botero Ospina, María Helena 2010. La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. *Administración & Desarrollo*, 38(52): 145-158.

La imposible misión de internacionalizar regiones en un Estado centralista: El caso colombiano

MARÍA HELENA BOTERO OSPINA*

Introducción

Colombia enfrenta, aun desde antes del proceso de apertura económica, a finales de la década de los ochenta, requerimientos de orden comercial, económico, cultural, político e institucional impuestos por el contexto de la globalización. Tales requerimientos imponen procesos de reestructuración y funcionamiento del Estado-nación tal como lo hemos conocido históricamente. Las transformaciones a las que hemos asistido como resultado del proceso han tenido profundas implicaciones territoriales, toda vez que son las regiones y los territorios subnacionales¹ los que contienen y sostienen los procesos productivos y sociales que facilitan o frenan la inserción internacional del país.

Así, las presiones del contexto internacional se han trasladado a las entidades territoriales bajo la forma de incentivos y presiones para que “se inserten” dentro del sistema internacional por la vía de una participación activa, dinámica y competitiva de sus agregados económicos a la economía mundial. En ese sentido se han orientado los planes nacionales de competitividad que buscan, por un lado, atraer inversión extranjera directa y, por otro, diversificar la oferta sectorial de los departamentos a fin de dinamizar el empleo y cubrir las necesidades básicas de sus pobladores a través de la ampliación de exportaciones no tradicionales.

Para impulsar a las regiones en el cumplimiento de estos cometidos, el Estado-nación utiliza todas sus competencias, así como

1 Entendemos por territorios subnacionales espacios contenidos dentro del Estado-nación que gozan de unidad jurídica, política, económica y social propia y diferente del Estado central, pero que hacen con este una nación unificada alrededor de la soberanía, la población y los recursos.

* Directora de la escuela de Gobierno y docente de carrera de la facultad de Ciencia Política y Gobierno en la universidad del Rosario, Colombia.

CORREO-E: maria.botero@urosario.edu.co

acciones de política pública, con el fin de procurar la modernización de la estructura productiva. Dentro de las líneas de acción concreta podemos citar el mejoramiento de la infraestructura de transporte y logística para el comercio exterior, el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones territoriales, el fomento a la actividad empresarial y microempresarial; la provisión de servicios públicos y sociales básicos y el manejo de una estrategia propia de los territorios para convertirse en origen y destino de inversiones tanto internas como externas.

Por su parte, las regiones se encuentran en medio de una paradoja: un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, donde ellas encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional como tal y unas limitaciones de las unidades subnacionales del Estado-nación que carecen de capacidad jurídica y de competencias legales que les permitan hacer efectivas las oportunidades ofrecidas por el entorno internacional de manera autónoma, toda vez que su acción internacional pasa por la aquiescencia del Estado central, por las autorizaciones y derechos que este les otorgue en términos de acción exterior propia y por la acreditación y autorización de sus acciones por parte del Estado ante otros Estados y/o ante los organismos internacionales pertinentes.

El Estado central en Colombia se resiste a la posibilidad de que sus entidades territoriales ejerzan acciones exteriores de iniciativa propia, aun en el marco de acuerdos generales firmados por la nación, lo que muestra que este no ha integrado las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del proceso de mundialización. Nadie exige que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera es una transformación de su forma de operar en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Asistimos a la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que cumplen funciones económicas, políticas y comerciales con arreglo a sus propias estructuras internas, y que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una

acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a estas entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun formando parte de la unidad del Estado-nación, del cual no pretenden desprenderse.

La suerte de estos nuevos ensamblajes de territorios dependerá de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo, por un lado, como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales y, por el otro, como un “competidor” en términos de aparición y permanencia en los escenarios internacionales.

Los departamentos y las regiones no pretenden competir con el Estado-nación por la representación de los intereses de Colombia; tan solo buscan priorizar dentro de la agenda exterior del Gobierno Nacional los intereses de sus regiones y negociar, de forma horizontal con otros entes territoriales del mismo nivel en el contexto internacional, modos de integración de estas economías departamentales y regionales.

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan. En este sentido, tampoco podrán exigírseles responsabilidades frente a las dinámicas que sus economías aportan a la internacionalización de los grandes agregados nacionales.

Ante esta situación, no les quedará otro camino a las regiones colombianas que iniciar un camino propio, lleno de peripecias jurídicas, en tanto no existe ley de ordenamiento territorial; fiscales, en tanto las entidades territoriales gozan de una autonomía delegada en materia de impuestos; políticas, en tanto tendrán que disputar presencia en escenarios internacionales hasta ahora exclusivos del Estado central como la OMC, la OIT, y la OMPI, entre otros; y de garantía de la unidad nacional, puesto que iniciado el proceso se tratará de tildar a las regiones de “autonomistas” y “separatistas”, cuando ellas solo tratan de abrir una

brecha frente al cierre efectivo de sus posibilidades de acción internacional.

Por esta razón el artículo busca explorar, desde la teoría del neorrealismo, los procesos de ajuste que deben hacerse al Estado-nación en sus componentes subnacionales para cumplir con el proceso de inserción internacional de sus territorios, examinando las lógicas que se dibujan en el contexto estatal y territorial y las tareas que debemos acometer para cumplir con procesos que aunque para muchos no sean deseables son innegables: el mundo se globalizó y los territorios ya no son ni serán los mismos, y por tanto sus formas de acción e interacción con otras entidades territoriales han cambiado y seguirán evolucionando.

1. La autonomía territorial en el régimen político, para la acción exterior de los entes subnacionales

La forma y estructura del régimen político es un factor determinante en el proceso de internacionalización de las regiones y de los espacios subnacionales. La razón principal es que los departamentos y municipios, en tanto entidades territoriales del orden subnacional, están sujetos de jure y de facto a la autoridad del Estado-nación al que pertenecen y carecen de soberanía propia para el establecimiento de relaciones internacionales autónomas, a no ser que se encuentren dentro de un sistema político de características federales donde la Constitución les reconozca a los Estados constitutivos de la federación la capacidad de desplegar acciones internacionales propias, aunque sea solo en algunos aspectos de orden comercial, cultural o económico.

En Latinoamérica solo se reporta un caso en el cual el estado-nación reconoce a sus estados miembros tales capacidades. En la reforma constitucional de 1994 en Argentina, el artículo 125 determinó que “las provincias no ejercen el poder delegado de la Nación (...) no pueden celebrar tratados parciales de carácter político”, pero sí pueden “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal” (Cabeza, p. 10). Este es un caso específico en el que la nación concede a sus territorios facultades parciales para adelantar acciones exteriores particulares.

La capacidad legal y real de establecer relaciones con el exterior por parte de las regiones depende de la existencia de una autonomía territorial que reconozca la competencia de estas entidades como sujetos y actores (Latouche,

1988, pp. 30 y ss). Aun así, es necesario reconocer que las regiones no gozan de las características esenciales de los sujetos de relaciones internacionales, a saber: la soberanía territorial.

En el caso de Colombia nos definimos como una “República Unitaria”². Por tanto, es necesario incluir elementos de derecho y ciencia política en el estudio de la internacionalización de las relaciones de las regiones que nos permitan avanzar en un marco explicativo de las lógicas y nuevas dinámicas que estamos presenciando con la emergencia de los espacios subnacionales como actores dentro del sistema internacional.

Dentro de la misma Constitución Política de Colombia, en su artículo 287, se les reconoce a las entidades territoriales el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Ninguno de estos derechos contempla la posibilidad de establecer relaciones o tratados con otras entidades territoriales de otro país.

En tanto la Constitución colombiana puede considerarse joven, no es pues en razón de su tiempo, sino de la consideración de la autonomía territorial donde puede encontrarse la explicación a las limitantes impuestas a las entidades territoriales para desplegar su acción exterior.

Los estudios existentes afirman que el proceso de internacionalización de las regiones emerge con la globalización. La razón se fundamenta en el aumento de los intercambios económicos, políticos y sociales internacionales entre actores, que han afectado tanto a los Estados como a las regiones al alterar significativamente los flujos de los que dependen y los han obligado a responder frente a esta situación (Comp. Keohane y Nye, 1994, pp. 39-62).

En esta perspectiva el Estado central se ve a sí mismo como el actor y sujeto principal de las relaciones internacionales, no reconoce otros actores dentro del territorio nacional como actores o agentes sujetos de relaciones internacionales, y entiende su poder como poder nacional que no se encuentra dispuesto a compartir con ningún espacio subnacional en el marco del sistema internacional.

En nuestra Constitución tal evidencia se consigna en los artículos 189 y 224, que señalan al presidente de la República como autoridad que dirige las relaciones

2 Constitución Política de Colombia. Título I, capítulo 1.

internacionales y al Congreso de la República como única institución con potestad para refrendar y aprobar tratados que comprometan a la nación y a sus entidades territoriales. Es decir, el Estado central entiende la acción internacional de las regiones como una acción derivada de lineamientos de la política económica y la política exterior dados desde la nación para que sean puestos en marcha por las demás entidades territoriales.

Su finalidad es contribuir y consolidar la participación del país en el sistema económico y político internacional, pero se guarda para sí la potestad de ser el único agente internacional del país, con un poder que no se encuentra dispuesto a compartir con otros actores u otros territorios constitutivos de su Estado – nación. En este sentido, desautorizará ante el sistema internacional y ante los demás Estados cualquier iniciativa o acción que puede ser acometida de manera autónoma e independiente por las entidades del orden subnacional.

El actual esquema de competencias regionales muestra que el Estado central considera que las acciones internacionales de las entidades subnacionales no deben ir más allá de las acciones de inserción económica internacional, para lo cual no requieren de marcos decisorios de política exterior, sino simplemente de estímulos y factores de apoyo al comercio exterior derivados de sus políticas sectoriales internas, como si las acciones económicas fuesen separables de procesos políticos, jurídicos y sociales.

La centralización del manejo de las relaciones exteriores y de la determinación de la agenda de la política exterior del país se evidencia en la Ley 715 de 2001, donde no aparece mención alguna a competencias de carácter internacional ni para los departamentos ni para los municipios. Podríamos decir que algunas de las políticas sectoriales de inserción económica de las entidades territoriales se subsumen dentro de las competencias de promoción del desarrollo económico local y departamental, pero en ningún artículo de la mencionada ley aparece ni siquiera esbozado el contexto internacional dentro de la acción de las entidades territoriales colombianas. Por ello es posible afirmar que se ha tratado de dotar a las regiones de instrumentos económicos más que políticos para favorecer su acción internacional (Cooper 1986, 1-22).

El ejemplo más reciente que tenemos a este respecto lo constituye la negociación del tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea. Los contenidos del tratado lesionan intereses importantes de varias economías departamentales y comprometen el empleo y el ingreso de buena parte de los departamentos que dependen

del agro como base económica, dadas las condiciones de asimetría entre los países como las que se observan. Sin embargo, el Gobierno Nacional no ha generado espacios para la participación de los representantes regionales en las negociaciones, y ni siquiera ha tenido en cuenta el clamor de los representantes de los gremios de la producción en los diversos territorios que protestan ante la suscripción de tales obligaciones.

Frente a este nuevo contexto, algunas regiones han iniciado actividades propias para relacionarse con el exterior, con el objeto de captar capacidades y recursos políticos y económicos necesarios para hacer frente a las nuevas condiciones, en ausencia de una política de desarrollo territorial que acompañe a las entidades territoriales en el proceso de la nueva inserción internacional.

Estas iniciativas regionales evidencian hasta qué punto el Estado central ha fallado en enfrentar y resolver los problemas de carácter internacional que afectan de manera directa a las regiones, en tanto su política exterior se refiere a sectores y no a procesos sociales y económicos con lógicas territoriales. En consecuencia, la actividad internacional de las regiones ocurre desde un ámbito complementario a la acción del Estado nacional o ante la ausencia de este en los temas de interés regional.

En el caso colombiano las inversiones no se hacen en grandes agregados por entidades territoriales, o por lógicas regionales de intervención a las cuales el estado central renunció cuando liquidó los Corpes. Las lógicas de intervención son claramente sectoriales, esperando que el crecimiento económico de los sectores arrastre consigo el despegue económico de toda la región bajo el famoso efecto de “derrame”.

El cuadro 1 muestra el contraste entre los anuncios por parte del Estado central en cuanto a su determinación de apoyar a las entidades territoriales en su proceso de inserción económica internacional y los montos destinados a inversión en sectores particulares del desarrollo territorial. Como puede verse, todos los rubros muestran una caída general desde el año 2002, con especial énfasis en el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, que, como sabemos, son determinantes en el proceso de conformación de espacios mesoeconómicos que permitan a las entidades subnacionales integrar y lograr economías de aglomeración y escala que hagan competitivas sus producciones.

Cuadro 1. Inversiones en los sectores potenciales de apoyo al DET

ITEM	MILLONES US\$ 04								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fomento productivo Empresarial (FPE) US\$ 04	265,9	538,8	412,7	294,9	287,7	287,2	409,2	248,4	273,2
Infraestructura Económica Básica (IEB) US\$ 04	1 273,3	1 331,6	1 141,0	821,2	648,5	730,7	751,0	398,1	596,6
Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo (OTUS) US\$04	56,3	16,6	12,7	9,2	5,2	3,6	2,8	1,7	2,5
Total Sectores DET (TOTSECT) US\$ 04	1 595,6	1 886,9	1 566,4	1 125,3	941,4	121,4	1163,0	648,1	872,2
Presupuesto General de la Nación (PNG) US\$ 04	17 097	18 526	18 606	21 055	20 795	25 064	24 378	25 476	26 594
PIB US\$ 04	85 236	88 160	88 664	84 939	87 427	88 712	90 421	93 804	97 369
TOTSECT/PNG	9,3	10,2	8,4	5,3	4,5	4,1	4,8	2,5	3,3
TOTSECT/PIB	1,9	2,1	1,8	1,3	1,1	1,2	1,3	0,7	0,9
FPE/TOTSECT	16,7	28,6	26,3	26,2	30,6	28,1	35,2	38,3	31,3
IEB/TOTSECT	79,8	70,6	72,8	73,0	68,9	71,5	64,6	61,4	68,4
OTUS/TOTSECT	3,5	0,9	0,8	0,8	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3

Fuente: Construido con base en estadísticas de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, y de la Contraloría General de la República.

Las cifras reafirman las inversiones de la Nación en el financiamiento del desarrollo territorial por la vía de las transferencias a las entidades territoriales y por la inversión directa en sectores estratégicos de infraestructura de comunicaciones y servicios públicos, pero sigue siendo una prioridad postergada si vemos la relación entre el total de la asignación de inversiones hechas a sectores de desarrollo económico territorial sobre el conjunto del presupuesto de inversión de la Nación, pasando de un índice del 9,3 en 1996 a un 3,3 en el 2004.

En resumen, sin un Estado central que les otorgue competencias para la acción exterior y con un contexto económico nacional e internacional que les exige su inserción dentro de las economías mundializadas, quedan entonces las regiones de los Estados unitarios en un status indeterminado e híbrido (Hocking 1994, 410 y ss.). Es decir, en tanto territorios constitutivos del Estado-nación se encuentran sometidos a la autoridad del Estado nacional y a la asignación de derechos y competencias que este les reconozca, pero en tanto que actores económicos, son agentes de comercio exterior para lo cual el Estado-nacional las reconoce como motores del crecimiento económico nacional y exige de ellas una acción internacional asertiva y eficiente.

2. La acción exterior de las regiones desde la teoría neorrealista

El estudio de la función internacional de las regiones tiene sus mayores explicaciones en alguna vertiente

del neorrealismo, con autores como Waltz y Nasi, que entienden a las entidades subnacionales como “estados” del nivel territorial. Según este principio, cualquier Estado, en cualquier momento, puede recurrir a la fuerza para la obtención de sus metas, por lo que cada nación debe estar dispuesta a responder por la fuerza o a sufrir las consecuencias de su debilidad (Waltz 1988, 241).

Partiendo de ello, “Un sistema está compuesto por una estructura y unas unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar el sistema como un todo” (Waltz 1988, 241). Siguiendo este planteamiento, las regiones, al comportarse como “estados del nivel territorial”, se convierten en unidades interactuantes del sistema internacional y compiten en la mayoría de los casos con el Estado-central en el cumplimiento de sus intereses cuando estos no resultan concurrentes con los del Estado-nación que las contiene.

En tanto que el sistema internacional es anárquico y que en él prevalece la fuerza de los actores del sistema, el Estado-central usará medios coercitivos para impedir que las regiones actúen de manera independiente a sus intereses nacionales o subsumen los intereses de aquellas dentro de su declaración del interés nacional. Es decir, el Estado fija el escenario en el que se desenvuelve la vida internacional, determina los principales elementos de las relaciones internacionales y condiciona, a través de su conducta y poder, el

comportamiento de los demás actores del sistema internacional: en el interior, por la vía del impedimento a las regiones de ejecutar acciones de política exterior por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado-central y, en el exterior, por medio de la desautorización ante los demás Estados o ante los organismos internacionales de las acciones acometidas por las regiones por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado-central.

Como vemos, para el neorrealismo la estructura del sistema internacional es de suma importancia para que todos los Estados tengan atributos y conductas semejantes a nivel internacional. Para explicarlo, hacen una distinción entre autoridad y poder, dado que la anarquía en términos de autoridad no es incompatible con una jerarquía de poder, donde los Estados de mayores recursos imponen las reglas de juego a nivel internacional (Nasi 1988, 23).

Para el ejercicio del realismo en las relaciones internacionales, el Estado debe contar con un sistema político resultante de un poder superior localizado en el Estado - central, y en virtud de este poder superior, el Estado-central puede garantizar a los otros miembros una medida de igualdad en la esfera de lo político (Morgenthau 1988, 968).

Si aceptamos estos planteamientos podríamos decir que las regiones desarrollan sus actividades en virtud de sus necesidades e intereses, de cuya combinación resulta una mayor o menor participación en instancias internacionales. Para ello, las regiones pueden usar instrumentos de orden interno tales como la política económica territorial, con el fin de obtener objetivos en el exterior, en tanto los instrumentos de política exterior son de exclusiva competencia del Estado central tanto en lo jurídico como en lo político y, por tanto, actúan internamente para obtener impactos en lo externo.

En una república unitaria las regiones carecen de instrumentos reales para hacer efectivas sus acciones en el contexto internacional toda vez que sus actividades en el sistema internacional siempre estarán mediadas de jure y de facto a la agenda de política exterior del Estado Central. Para resolver su necesidad de internacionalización, los territorios impulsan sus sectores e industrias más dinámicas para que sean ellas las que se inserten de manera directa dentro del contexto internacional y a través de los mecanismos de política interna hacen las redistribuciones de los beneficios obtenidos por estos actores económicos por la vía de la imposición de tributos y las reglamentaciones so-

bre la propiedad y el patrimonio. Podemos citar entre los instrumentos más frecuentemente usados:

- Los incentivos fiscales y cambiarios para la inversión extranjera directa y de portafolio.
- Los acuerdos bilaterales de inversión.
- El financiamiento público para fortalecer sectores económicos con posibilidades de competir en el mercado internacional.
- La formación de capital humano para hacer funcional la fuerza de trabajo a las producciones de consumo externo; la creación de zonas francas.
- La creación de zonas económicas especiales de exportación.
- Las políticas internas de promoción de la producción regional en el exterior y el posicionamiento de una “imagen de marca” regional, que siguen siendo instrumentos de política nacional con usos exteriores (Latouche 1988, 14 y ss.).
- Las políticas de desarrollo territorial de largo plazo.
- La suscripción de acuerdos internacionales donde una o varias regiones sean contrapartes válidas o la creación de instituciones encargadas de atender asuntos exteriores de la región son ya excepcionales dentro del conjunto de entidades subnacionales. Más excepcional aún resulta la existencia de oficinas de representación de alguna región en otro país con fines de promoción económica, negociación de contratos o servicios de interés regional o cabildeo de decisiones que favorezcan opciones de internacionalización de la región (Fry 1988, 53-67).
- En pocos casos, las regiones con mayor peso económico dentro de la producción de riqueza nacional logran presionar al Estado central para que utilice sus propios medios de política exterior, con el fin de conseguir objetivos de carácter regional.

Es corriente ver todas las estrategias anteriores en funcionamiento cuando los intereses tanto del Estado central como de las regiones resultan concurrentes, sobre todo frente a la globalización económica que afecta las competencias de estas dos entidades territoriales.

En términos geográficos podemos decir que las regiones ejecutan tres tipos de acciones exteriores:

- El trabajo fronterizo, que permite atender sectores y problemáticas de carácter conjunto. Para el caso de Colombia este es el ámbito de trabajo de las zonas de integración fronteriza autorizadas por la Constitución y reglamentadas por la Ley 191 de 1995³.
- Las relaciones con el Estado vecino más próximo, las cuales tienen ámbitos de acción más amplia en temas de carácter ambiental, cultural y energético, entre otros.
- Relaciones globales en el marco de una actividad internacional de las regiones alrededor de temas de muy variado interés. Aquí hablamos de un plano de política exterior regional con algunos grados de institucionalización (Duchacec 1988, 26 y ss.).

Así las cosas, la acción internacional de las regiones puede darse dentro de dos lógicas de manejo con el Estado central: como una forma de coordinación intergubernamental dentro de dos o más niveles de gobierno, donde el Estado central busca coordinar y cooperar con las regiones para evitar conflictos de política exterior, para lo cual se crean canales de contacto y negociación con las autoridades regionales (esta es la lógica predominante para el caso colombiano) o como una amenaza de las regiones a la integridad territorial o política del Estado-nación, donde este último usa sus instrumentos de coacción y coerción para reprimir la actividad regional y centralizar la política exterior. En este sentido la teoría realista dirá que la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a la posible usurpación por lo subnacional u otro-nacional (comp. Morgenthau 1986, 973).

Sin embargo, para entender las formas en que los territorios subnacionales han reaccionando frente a los límites impuestos por el Estado central en virtud de su interés nacional, es necesario adentrarnos en el análisis de las mutaciones y transformaciones que se están produciendo dentro de la conformación y formas de funcionamiento del Estado-nación tal como lo hemos conocido históricamente; en especial en lo que hace al territorio, la autoridad del Estado sobre sus unidades subnacionales y los derechos de acción internacional que les otorga, con el fin de favorecer y

acompañar a las regiones y a los sectores nacionales en el proceso de inserción en el mundo globalizado sin perecer en el intento.

3. Nuevos ensamblajes especializados de territorio

Tanto los factores que condicionan la acción internacional de las regiones como los instrumentos y escenarios a través de los cuales se hace praxis, son de carácter internacional. Sin embargo, es evidente que las teorías actuales sobre regionalización de las relaciones internacionales son todavía incipientes, pues no nos permiten entender a cabalidad la acción internacional de los espacios subnacionales, ni su papel en el escenario internacional, aún monopolizado por las relaciones entre los Estados-nación⁴.

Las teorías clásicas de las relaciones internacionales asumen a los Estados como entes de carácter homogéneo, sin entrar a distinguir su composición interna y sus dinámicas entre los diferentes niveles de Gobierno (Morgenthau, 1986, pp. 4-17). Además, son insuficientes, pues expresan las transformaciones, solamente en términos de la formación de sistemas globales, tal como lo denuncia Saskia Sassen (2006, p. 95).

Sassen presenta una transformación fundamental del sistema político donde proliferan ensamblajes de fragmentos de lo que conocemos como territorio, autoridad y derechos, tanto del Estado-nación como del sistema supranacional institucionalizado. Hablamos de ensamblajes parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias. Su existencia y multiplicación traen varias consecuencias, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Tienen el potencial de ser profundamente desestabilizadores para los arreglos institucionales usuales –los Estados-nación y el sistema supranacional–.

Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo

3 Las zonas de integración fronteriza merecen un tratamiento especial y diferenciado como proceso de internacionalización de regiones fronterizas, por lo que se les dedicará un análisis especial en otro artículo.

4 Con la emergencia de las multinacionales en el escenario internacional como agentes dominantes, ellas no solo impiden el acceso de los territorios subnacionales al sistema internacional, sino que ponen en precario sus intereses y la reivindicación de sus necesidades, en un intento por maximizar la lógica sectorial ya señalada por Muller.

espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico (comp. Sassen 2006, 96).

La imagen que se nos ofrece sobre este proceso es la de un movimiento que parte de la articulación centrípeta del Estado-nación hacia una multiplicación centrífuga de ensamblajes especializados. Es decir, el Estado no pierde ni sus roles ni su autoridad, sino que se reorganiza adentro de sí mismo para hacer funcional su estructura a los nuevos requerimientos del contexto internacional.

Un proceso como el enunciado comienza a aparecer en nuestro panorama nacional. Los territorios subnacionales inician programas de acción que les permitan articularse con el sistema internacional en la búsqueda de garantizar los intereses de productividad, crecimiento económico, garantía del empleo y cubrimiento de servicios públicos y sociales, a través de sus sectores más dinámicos. En esta fase, efectúan alianzas y hermanamientos con otras ciudades o territorios para fortalecer sus capacidades internas y mejorar sus posibilidades de entrada en mercados externos, a través de lo que hoy conocemos como “cooperación horizontal”.

De la misma manera promueven acciones de orden político cuando intentan reivindicar dentro de su acción la presencia de nuevos grupos emergentes en el orden social para atraer la atención de otros países y regiones sobre los problemas que aquejan a territorios particulares. Tal es el caso de las acciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes como nuevos actores dentro de los renovados procesos de la acción colectiva que han sido tomados como bandera de varias entidades territoriales (Chocó, Putumayo, Amazonas y San Andrés y Providencia, entre otros) para atraer la atención de otros territorios donde la presencia y reivindicaciones de estos grupos han logrado capturar una parte de la agenda política, para apalancar procesos de cooperación horizontal que contribuyan al mejoramiento de la condición general de vida y desarrollo de los territorios donde estos grupos habitan en Colombia.

En otras versiones estos nuevos ensamblajes asumen la forma de territorios estratégicos para la conservación de la vida y el mejoramiento de la conservación de las especies. En estos casos, los espacios subnacionales aparecen articulados al “todo de la naturaleza y del ambiente”, y son asumidos como territorios que deben ser conservados, protegidos y sobre los que

pueden tener acceso a la toma de decisiones sobre sus destinos, el conjunto de las naciones del planeta.

Estas entidades territoriales se articulan entonces al contexto internacional a través de sus activos naturales estratégicos desmarcando sus acciones de la órbita netamente nacional para obtener recursos de cooperación, pagos por el mantenimiento y cuidado de la biodiversidad contenida en su territorio y puesta en marcha de esquemas de pago por servicios ambientales de los cuales el planeta entero es beneficiario. Tal es el caso de los departamentos que cuentan entre sus activos ambientales selvas húmedas, bosques nublados, reservas de flora y fauna, reservas estratégicas de agua y minerales, o activos en biodiversidad incomparables⁵.

De esta manera aparecen nuevas formas de interacción política internacional de los territorios subnacionales, tal como la define Torrijos como “diplomacia centrífuga”, esto es: “una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico y cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia. En efecto, en la actualidad, las regiones más avanzadas están adelantando incluso sus propias estrategias internacionales, una especie de paradiplomacia o política interméstica, tendiente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones” (Cooke y Morgan 1988).

Vale la pena aclarar que tanto Torrijos como Moncayo estudian una región cuyas acciones internacionales no se constituyen necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder (Torrijos 2000, 19). De hecho, la experiencia de las regiones ganadoras se basa en la “sinergia y la complementariedad entre las políticas regionales, las de sus respectivos estados nacionales y las comunitarias” (Moncayo 1998, 79).

En el caso colombiano el 100% de las entidades territoriales del orden subnacional buscan la forma de interactuar con el Estado central para iniciar, desplegar o consolidar estas acciones exteriores en el marco de las políticas generales establecidas para tal fin por el Estado central, usando los instrumentos de política ya establecidos. De hecho, sus planes de desarrollo, donde se encuentran contenidas acciones de interna-

5 En esta dinámica, estos territorios se desmarcan de la autoridad absoluta del Estado-nación para caer en la órbita de la dominación de las estructuras del mercado.

cionalización, tratan de armonizarse con los contenidos del plan nacional de desarrollo.

Lo que las entidades territoriales desean es una región que pueda introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, que esté acorde con la política nacional Estatal. Desde luego, para que esta complementariedad se genere es necesario abrir “ventanas de autonomía regional que habiliten a la población para el diseño, manejo y reformulación de acciones exteriores regionales” (Moncayo 1998, 22).

La utilidad de este escenario tiene relación con la flexibilidad o la maleabilidad. Es decir, intentar recoger y administrar las demandas del entorno, ya sean de carácter interno o externo, y adaptarse estructuralmente a sus cambios.

En otras palabras, lo que debe buscar la región es utilizar los recursos disponibles para enfrentar las presiones derivadas de la globalización y aprovechar todos los elementos potencializadores de su imagen en el sistema internacional.

De esta manera vemos cómo la escala subnacional busca mecanismos para adaptarse a los nuevos contextos sin romper el orden tradicional de competencias, autoridad y derechos del Estado-nación. Las regiones buscan cooperación horizontal mediada por el sector central; incorporan las visiones de política exterior dentro de sus planes de desarrollo; adaptan sus políticas de desarrollo económico departamental y municipal a la política sectorial del Estado-central; promueven formas de interacción y de acción conjunta en temas estratégicos para las regiones; y, con todo lo anterior, tratan de adaptarse al contexto internacional en el marco de las reglas de juego tradicionales establecidas por la Constitución y las leyes hasta el momento.

Por otra parte podemos observar la aparición de diversos órdenes dentro del aparato tradicional del Estado. Sassen lo llama “privatización del poder ejecutivo” (Comp. Sassen 2006, 97), para caracterizar un proceso de expansión del ejecutivo, cada vez más privatizado y alineado con proyectos globales, más allá de discursos nacionalistas. Este ejecutivo que se expande lo hace a costa del legislativo, que pierde funciones reglamentarias y de control político, queda confinado a la atención de asuntos internos.

Para el caso colombiano vemos aparecer el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y las oficinas de representación comercial en diversos países como

unidades de la Administración Pública derivadas del ejecutivo, todas ellas con el objeto de servir a los procesos de apertura económica exigida por el marco globalizador y por el proyecto de crecimiento sobre la base del sector externo como modelo económico que se ha impuesto desde inicios de la década de los noventa.

Para explicar la razón de este proceso, Sassen nos propone explorar las categorías territorio, autoridad y derechos como ruta analítica hacia los ensamblajes diferenciados. La tesis que surge es que las capacidades nacionales específicas pueden ser separadas de los entornos nacionales donde tradicionalmente se les ha visto funcionar, para verlas como elementos constitutivos de la globalización, en lugar de ser destruidas por ella.

En este Estado-nación que se dibuja con los procesos de mundialización del capital y de la economía, el territorio, la autoridad y los derechos avanzan hacia un “dimensionamiento centrípeto nacional”, donde la nación acapara los tres componentes, pero no de forma absoluta. Si bien es cierto que la globalización desestabiliza el ensamblaje clásico del Estado-nación en beneficio de instituciones de carácter global como el mercado, también es cierto que lo que se produce en paralelo son los ensamblajes nacionales, subnacionales y globales, dentro de un aparato estatal fuertemente formalizado y burocratizado.

Es decir, los componentes claves de lo global se están estructurando en el interior de lo nacional produciendo una suerte de desnacionalización de ciertas estructuras altamente especializadas. De esta manera tanto el espacio como la autoridad y los derechos son “re-ensamblados” en nuevas configuraciones globales dentro de los Estados-nación a los que pertenecen. La expresión física que se dibuja es la de un conjunto de elementos diferenciados con distintas capacidades de volverse desnacionalizados.

Esta ruta analítica altera la visión tradicional según la cual la autoridad del Estado nación es territorialmente absoluta y mutuamente excluyente respecto de lo global tanto en sus sistemas como en sus temporalidades. Entendemos al Estado como una institución de naturaleza básicamente burocrática, mientras vemos a los procesos del sistema internacional como flexibles y adaptativos. En sus tiempos, entendemos al Estado como una institución con grandes grados de inmovilismo, mientras vemos los sistemas internacionales como móviles y ubicuos.

En realidad los encuentros entre actores e instituciones con una u otra instancia del Estado nacional

pueden ser vistos como un encuentro de dos temporalidades distintas que se intersectan y pueden llegar a construir una nueva condición. En estas interacciones político-económicas o político-culturales se crean nuevas estructuras institucionales o se alteran las antiguas. Este no puede ser calificado como un proceso que reduzca de manera general el papel del Gobierno; por el contrario, se requiere más gobierno, pero ejercido de manera diferente y con métodos que permitan y acompañen los procesos de renacionalización de ciertos fragmentos del territorio y la autoridad, para integrarse a lógicas de sistemas globales.

Aquí se encuentra tal vez la mayor distancia entre el ser y el deber ser frente a la estructura estatal colombiana, en tanto nuestra estructura institucional no ha entendido el proceso de reconfiguración que la globalización impone a los Estados nacionales. Ante el reto de acompañar a los territorios en el proceso de inserción de sus economías en la mundialización, la nación ha respondido con política de carácter sectorial tanto para el crecimiento económico de los territorios como para el favorecimiento del comercio exterior y el manejo de mercados externos, tanto para inversión como para producción.

La gestión del proceso de internacionalización de las regiones colombianas se hace a través de la nación, desconociendo que son los territorios los generadores de riqueza, que son diversos y que requieren formas de intervención diferenciadas de acuerdo con sus características; y por tanto, acompañamiento y fortalecimiento institucional para enfrentar los nuevos retos del mercado mundial, mercado de capitales para la producción con destino al comercio exterior y base de capital humano formado con estas finalidades trabajando en las administraciones públicas territoriales. Esto trae como consecuencia que sean solo las entidades territoriales con mayor capacidad institucional y mayores activos de capital las instituciones capaces de aprovechar, en beneficio de sus empresas y de su territorio, las opciones ofrecidas desde el centro.

Al dejar a la deriva a sus regiones y solo apoyar a sectores económicos particulares, el Estado colombiano desconoce que la economía puede ser global en un espacio específico, aunque este se encuentre contenido dentro de un territorio nacional, donde tiene su propia realidad sociológica, que no puede ser subsumida en lo nacional porque tales dinámicas se den al interior del Estado-nación. “La lógica organizadora aloja una proliferación de órdenes que, aun si ocurren dentro del Estado, no pueden suponerse nacionales en el sentido histórico del término” (Sassen 2006, 104).

Los procesos de producción con destino al mercado externo con beneficios arancelarios y fiscales, las zonas francas de producción para la exportación y las alianzas estratégicas firmadas por empresas colombianas con empresas multinacionales foráneas nos muestran ejemplos de órdenes que surgen al interior en nuestro Estado-nacional, sin ser nacionales en sus consideraciones de territorio, autoridad y derechos.

4. Una nueva forma de Estado basada en el reconocimiento de autonomías territoriales

Si estas transformaciones son tan importantes como se ha señalado, esto implica cambios profundos en la arquitectura del Estado-nación tal como lo hemos conocido. La globalización erosiona las capacidades de acción del Estado, pero no es menos cierto que él sigue siendo “el campo donde la complejidad, la formalización y la institucionalización han alcanzado los niveles más altos de desarrollo, aunque raras veces hayan llegado a ser las formas más esclarecidas que podamos imaginar” (Sassen 2006, 105).

Debemos aceptar que ciertas capacidades institucionales del Estado nacional pasan a ser elementos constitutivos de la globalización, sin que esta llegue a destruirlos. Las transformaciones trascendentes están ocurriendo dentro de lo nacional, a partir del reemplazo de capacidades institucionales por parte de los procesos globalizadores, en aspectos que antes eran de soberanía absoluta del Estado-nación. “El Estado territorial soberano, con su carácter de territorio fijo y exclusivo, representa un conjunto de capacidades que eventualmente permiten la formación o evolución de sistemas globales que no precisan de territorialidad, ni de exclusividad” (Sassen 2006, 105).

Como resultado de este proceso aparecen las privatizaciones, las desregulaciones y la comercialización de las funciones públicas a través de diversas figuras tales como la concesión de obras y funciones antes del orden estatal, la participación en condiciones de competencia de la empresa privada en la prestación de servicios antes monopólicos del Estado, las concesiones para el cobro de impuestos y tasas y la desregulación de los mercados para dejar paso a la libre competencia entre actores económicos nacionales e internacionales.

Paralelamente se multiplica el número y el poder de los organismos de carácter regulador dentro de la adminis-

tración pública, que ocupan las funciones de control que normalmente pertenecen al legislativo. Tal como la globalización multiplica a los actores y genera desigualdades de poder en las ramas del poder público, de la misma manera se producen desequilibrios por su acción que favorecen el crecimiento del poder y de la acción del ejecutivo, lo que agudiza el presidencialismo que de tiempo atrás se dibuja en el régimen político.

Nada distinto ocurre en la política exterior. Tal como lo afirman Ardila, Cardona y Tickner, en términos de política exterior podemos constatar “un predominio de procesos cerrados y excluyentes de toma de decisiones, en los que no tienen participación algunos estamentos del sector público, entre ellos el Congreso de la República, ni actores de la sociedad civil” (Ardila, Cardona y Tickner 2000, 18).

En este panorama, la región como actor en el sistema internacional ve limitada todas sus posibilidades, inclusive como miembro activo en la formulación de la política exterior bajo el esquema tradicional estatal. Como anota Torrijos, “la diplomacia introspectiva ha significado el desconocimiento de toda una serie de actores y factores intermedios, o sea, de carácter regional, que ha hecho de la política exterior un ejemplo excluyente e irresponsable de formulación”. Y siguiendo su línea de análisis, “en la Constitución de 1991, las regiones pueden desarrollar cierto tipo de acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global”. Así las cosas, “las regiones solo pueden participar en la política exterior dirigiendo sus acciones a robustecer la inserción del Estado en el nuevo orden económico global exhibiendo siempre un comportamiento unidireccional (mercantil) y centrípeto (subordinado al centro), acción exterior (de índole comercial) encauzada (únicamente) a fortalecer la ya citada inserción del Estado en el nuevo orden global” (2000, 39).

Retomando a Torrijos, el Estado ha sido “anacrónico y paralítico”, en tanto no ha sido capaz de percibir ni asumir su propia estructura territorial; no ha comprendido la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio y no se autoidentifica como un ente que labora en dos planos distintos: el Estado Nacional y los Cuasi-Estados Regionales⁶. En pocas

palabras, su política exterior aún funciona sobre los parámetros territoriales de contenedor y no sobre los de contenido.

Según Morelli, esta situación es producto del “temor del Estado a una dispersión de la Unidad Estatal que relega a segundo plano cualquier consideración sobre la autonomía territorial” (1996, p. 42), y como anota Manjarrés: “El Estado no ha logrado dotarse de las herramientas necesarias para que las regiones participen activamente en la creación y ejecución de sus propias políticas exteriores” (1998, 42).

Al menos deberíamos poder contar con representantes de las entidades territoriales como invitados a las sesiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores cuando se estén tratando temas que afectan directamente a los territorios como en los casos de la formulación de política exterior en cuanto a la lucha antidrogas, uso y reglamentación de fronteras o suscripción de acuerdos internacionales que afectan de manera directa la viabilidad económica de sectores fundamentales dentro de las economías territoriales tales como los acuerdos sobre libre importación de alimentos y productos del sector agrícola.

Las dinámicas que emergen son mucho más veloces que los trámites legales y constitucionales necesarios para constituir agendas internacionales de carácter regional. Los efectos de nuestra actual política exterior cerrada profundizan las desigualdades, las insatisfacciones sociales y la incertidumbre de las comunidades locales. Este nuevo mecanismo garantizaría la consolidación de un proceso democrático hacia adentro y hacia fuera del territorio. Hacia adentro (para las regiones), significa la construcción de una política exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana. Hacia afuera (para el Estado), resulta indispensable no solo para evitar fracturas internas, sino para fortalecer su capacidad negociadora.

5. La función de la descentralización territorial en el nuevo ensamblaje de territorios

La descentralización en Colombia ha sido asumida como la forma de distribución de las competencias estatales entre la nación y sus entidades territoriales. En este sentido se convierte en una distribución funcional para la prestación de servicios y el ejercicio de funciones en una dinámica que permita la complementariedad de los territorios que integran la nación.

6 De acuerdo con Sergio Boisier las regiones en el marco de la globalización se comportan como actores complementarios al Estado-central en la búsqueda de articular sus economías al sistema internacional. En este sentido Boisier habla de las regiones como Cuasi-Estados del orden subnacional.

En el marco que hoy dibuja el sistema internacional se hace necesario pensar en una profundización del proceso de descentralización en el cual se pase de la asignación de competencias funcionales y de prestación de servicios a permitir el ejercicio de competencias que permitan a las entidades territoriales posicionar sus territorios y sus economías en entornos internacionales competitivos y establecer relaciones con otras entidades territoriales del mismo nivel, con el fin de insertarse en el sistema internacional y derivar de él los beneficios que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Esto implicaría cambios tanto en los derechos que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en el artículo 287, como en el reconocimiento de la atribución a los miembros de los ejecutivos departamentales y municipales de establecer relaciones y convenios que permitan la inserción internacional de los territorios, sin que con ello se comprometa ni la unidad de la nación ni la soberanía del Estado.

6. Conclusiones

Las regiones colombianas se enfrentan a una paradoja sin elementos de resolución. Por un lado, se les exige aumentar su competitividad como territorios, con el fin de hacer una inserción exitosa dentro del sistema internacional, especialmente en la dimensión económica de los procesos globales; por el otro, se les establecen una serie de limitantes jurídicas, políticas e institucionales que inhiben la posibilidad de que las regiones construyan y desarrollen una agenda exterior propia, en algunos casos, con rasgos de independencia de la agenda exterior del Estado Central. De esta manera, las regiones quedan en un híbrido económico-político según el cual son agentes económicos exteriores, pero al mismo tiempo son agentes político-administrativos sin capacidad de acción exterior propia.

La acción internacional de las regiones no implica que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera es una transformación de su forma de operar en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

Los procesos de globalización generan la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de globalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun haciendo parte de la unidad del Estado-nación.

Para ello las regiones colombianas requieren de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales. Es decir, necesitamos más política territorial para la internacionalización de las regiones y menos política sectorial para el fortalecimiento internacional de los sectores económicos presentes en los territorios.

Una política de desarrollo territorial para la internacionalización de las regiones implica introducir una agenda internacional dentro de sus competencias, en el marco de la autonomía que les decreta la Constitución Nacional, guardando buen cuidado de armonizarla con la política exterior del Estado central. Esto llevaría a nuevos espacios de la autonomía territorial que habiliten a estas entidades para diseñar, formular y ejecutar acciones exteriores regionales.

REFERENCIAS

- Amcham Colombia. Santiago Rojas y Pablo Barraquer de Brigard & Urrutia Abogados. "Colombia: Excelente destino para el capital extranjero." Instituto de Ciencia Política. "[En línea] disponible en" http://www.icp-colombia.org/archivos/publicaciones/colombia_inversion.pdf. Recuperado: 28/07/09
- Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene. 2002. "El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios". En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Editorial Friedrich Ebert Stiftung-Fescol.
- Boisier, Sergio. 2005. *La imperiosa necesidad de ser diferentes en la globalización: el mercadeo territorial*. <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1035.pdf>. (Recuperado el 28/07/09).
- Buelvas Dickson, Andrés. 2009. *Inversión en educación como factor fundamental de desarrollo*. <http://www.oei.es/metadatos2021/reflexiones2/119.pdf>. (Recuperado el 28/07/09 - Revisado el 14 de julio de 2009).
- Cabeza, Marta Graciela. *Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado*. <http://www.diritto.it/materiali/transnazionale/cabeza.pdf>. (Recuperado 28/07/09).
- Caicedo, Carlos Jorge. 2008. "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia". En *Serie desarrollo territorial 3*, Santiago de Chile. ILPES.
- Constitución Política de Colombia.
- Cooke, Philip y Morgan, Kevin. 1998. "The Associational Economy, Firms, Regions and Innovation". Moncayo Jiménez, Édgar. *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford, Oxford University Press.
- Cooper, Richard. 1986. "Economic Policy in an Interdependent World." *Essays in World Economics*. Vol. 1, número 1, Cambridge. MIT Press.
- Departamento Nacional de Planeación. 2008. *Caracterización del desarrollo territorial departamental*. Bogotá.
- Duchacec, Ivo; Latouche Daniel y Stevenson Garth. 1988. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York. Greenwood.
- "El segundo país que mayor inversión extranjera envía a Colombia está en lista de paraísos fiscales". Revista Cambio. http://www.cambio.com.co/economicambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5098528.html. (Recuperado 28/07/09).
- Fry, E. 1988. "Trans-Sovereign Relations of the American States". Latouche, D. *State Building and Foreign Policy at the Subnational Level*. Duchacec, I., Latouche, D. y Stevenson, G. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York. Greenwood.
- Hocking, Brian. 1994. "Les Intérêts Internationaux des Gouvernements Régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe" En *Etudes Internationales*. Vol. 25. No 3. Québec, Institut Québécois des Hautes Études Internationales.
- Keohane, R y Joseph N. 1994. "Trans-governmental Relations and International Organizations". *World Politics*. No. 27: 39-62. No. 1 octubre, 1974. Páginas 39-62, <http://www.jstor.org/stable/2009925>. (Recuperado el 28/07/09).
- Latouche, D. 1988. "State Building and Foreign Policy at the Subnational Level". Duchacec I.; Latouche, D. y Stevenson, G. *Perforated Sovereignities and International Relations*. New York: Greenwood.
- Manjarrés Ariza, J. A. 1998. *La política exterior de las regiones. El caso del Caribe Colombiano*. Bogotá: ESAP.
- Moncayo Jiménez, Édgar. 1998. *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford: Oxford University Press.
- Morelli, S. 1996. "La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación". Torrijos, Vicente. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones". *Revista Desafíos* número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000.
- Vasco Franco, A. y de Lombaerde, P. 2000. *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión del Rosario*. Primer semestre de 2000. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Morgenthau, H. 1988. "Otro gran debate: El interés nacional de los Estados Unidos". *The American Political Science Review* vol. XLVI. (dic.-1952). No. 4.
- Morgenthau, H. y Thompson, K. 1986. *La política entre las naciones. La lucha entre el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, P. 2004. *Les politiques Publiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Nasi, C. 1988. *Posmodernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, J. C. y Osorio, H. 2007. *Escafolón de la competitividad de los departamentos en Colombia*. Bogotá: CEPAL. http://books.google.com/books?id=Tx2E3phe4xsC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=%22inversi%C3%B3n+en+educaci%C3%B3n%22+departamentos+colombia&source=bl&ots=2f_j5UCxyO&sig=fHbX3DTNGuBj7l6Dynld8J5HiH0&hl=en&ei=dVldSpGJKKxmAfRsOmHAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4 (Recuperado 28-07-09).
- Sassen, S. 2006. "Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos". *Cuadernos del Cendes* año 23, No. 62, tercera época (mayo-agosto de 2006).
- Servicio Nacional de Aprendizaje. 2007. <http://www.slideshare.net/cmontesp/informe-gestion-sena-a-dic-2007> (Recuperado el 28-07-09).
- _____. 2009. *Boletín de prensa julio de 2009*. <http://www.sena.edu.co/downloads/2009/boletines/julio/Aprobado%20Anteproyecto%20Presupuesto%20SENA%202010.pdf> (Recuperado 28-07-09).
- Torrijos, V. 2000. "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones". *Revista Desafíos* número 2. Universidad del Rosario. Primer semestre de 2000.
- Vasco Franco, A. y de Lombaerde, P. 2000. *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión del Rosario*. Primer semestre de 2000. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

sión colombiana directa en Ecuador, México, Perú y Venezuela. Bogotá: Unibiblos - Universidad Nacional de Colombia. <http://books.google.com>.

co/books?id=mMKKHJ4L234C&p rintsec=frontcover&source=gbs_v2_ summary_r&cad=0, recuperado el 28/07/09

Waltz, K. 1988. *Theory of international politics.* Boston: McGraw-Hill.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Botero Ospina, María Helena 2010. La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 145-158.	Botero Ospina, María Helena (2010). La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 145-158.	Botero Ospina, María Helena. "La imposible misión de internacionalizar regiones en un estado centralista: El caso colombiano". <i>Administración & Desarrollo</i> 38.52 (2010): 145-158.