

INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD

resumen

El objetivo del artículo es establecer las condiciones actuales que favorecen o dificultan los procesos de inserción internacional de gobiernos territoriales. En primer lugar, se presentan los cambios surgidos dentro del Estado-nación por fenómenos como la globalización y muestra la relevancia que ha alcanzado la internacionalización en los ámbitos local y regional, como estrategia para el desarrollo de sus territorios. En segundo lugar, se hace una descripción de las competencias que tienen las entidades territoriales frente a este proceso y el marco normativo por el que se rigen. En tercer lugar, se señalan algunos casos internacionales y nacionales considerados como relevantes con el fin de mostrar los procesos que se han adelantado en torno al tema. La evidencia recogida, a partir de la revisión documental, permite concluir que la internacionalización territorial es un proceso que apenas comienza para el conjunto de los países latinoamericanos, en los cuales, paradójicamente, ha jugado un papel importante el nivel nacional; para el caso colombiano, dichos procesos han sido acogidos con mayor facilidad en ciudades capitales o en departamentos que tienen mayores niveles de desarrollo, pero en general se constata una incipiente participación de los gobiernos territoriales en los procesos de inserción y un tímido uso de las modalidades de internacionalización tales como la cooperación descentralizada, los hermanamientos, la participación en redes o el marketing territorial.

Palabras clave: Globalización, internacionalización, Estado-nación, territorio, desarrollo local y regional.

abstract

Territorial internationalisation: possibilities and difficulties for subnational governments

This paper was aimed at establishing the current conditions that help or hinder territorial governments' international integration. Changes emerging within nation-states are being caused by phenomena such as globalisation and show the relevance of achieving local and regional internationalisation as a strategy for developing their territories. A description is given of local authorities' skills regarding such process and the regulatory framework governing it. Some international and domestic cases are presented which were considered relevant for showing advances which have been made in the matter. The evidence gleaned from a literature review led to concluding that territorial internationalisation is a process which is just beginning for all Latin-American countries in which, paradoxically, national level has played an important role. Such processes have been received in Colombia with greater ease in capital cities or in departments having higher levels of development. However, emerging regional government participation can be seen in integration and the embryonic use of modes of internationalisation, such as decentralised cooperation, twinning, participation in networks or territorial marketing.

Key words: Globalisation, internationalisation, nation-state, territory, local and regional development.

resumo

Internacionalização territorial. Possibilidades e dificuldades para os governos subnacionais.

O objetivo do artigo é estabelecer as condições atuais que favorecem ou dificultam os processos de inserção internacional de governos territoriais. Em primeiro lugar, apresentam-se as alterações surgidas dentro do Estado-nação devidas a fenômenos como a globalização, e mostra a relevância que a internacionalização alcançou no âmbito local e regional, como estratégia para o desenvolvimento dos seus territórios. Em segundo lugar, faz-se uma descrição das competências que as entidades regionais têm frente a este processo e o marco normativo por que se regem. Em terceiro lugar, assinalam-se alguns casos internacionais e nacionais considerados como relevantes com o fim de mostrar os processos que se têm adelantado em torno ao tema. A evidência recolhida, a partir da revisão documental, permite concluir que a internacionalização territorial é um processo que apenas está começando para o conjunto dos países latino-americanos, nos quais, paradoxalmente, o nível nacional tem desempenhado um papel importante; No caso colombiano, os ditos processos têm sido acolhidos com maior facilidade nas cidades-capitais ou em Departamentos que têm maiores níveis de desenvolvimento, mas em geral constata-se uma incipiente participação dos governos territoriais nos processos de inserção e um tímido uso das modalidades de internacionalização tais como a cooperação descentralizada, as geminações, a participação em redes ou o marketing territorial.

Palavras-Chave: Globalização, Internacionalização, Estado-Nação, Território, Desenvolvimento local e regional.

Recibido: febrero de 2010 / Aprobado: noviembre de 2010

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores, Bogotá, D. C., Colombia.

Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Érica Johana. 2010. Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. *Administración & Desarrollo* 38 (52): 113-130.

Internacionalización Territorial Posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales¹

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ*

ANA MARÍA OCHOA**

ÉRICA JOHANA PINEDA***

1. Introducción

En las últimas décadas el sistema internacional ha tenido que enfrentar fenómenos como la globalización, la interdependencia, los procesos transnacionales, la integración, la fragmentación y la coexistencia de una heterogeneidad de actores, originando un nuevo contexto en el cual el ámbito regional y local obtiene un papel preponderante que los obliga a asumir nuevos retos y desafíos. La globalización y la integración económica modifican el status quo internacional, evidenciando nuevas oportunidades no solo para los países, sino también para las ciudades y regiones (Ponce 2005, 404).

Llegar a una definición unívoca sobre la globalización o mundialización es una tarea difícil, dada la disparidad de enfoques e interpretaciones sobre la misma². No obstante, se pueden establecer

1 Este documento es producto del desarrollo de un proyecto de investigación denominado "Gestión para el desarrollo e internacionalización de las entidades territoriales colombianas", apoyado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

2 "La literatura acerca de la globalización es casi tan confusa como los procesos que busca interpretar. Cabe distinguir, por ejemplo, aquellas teorías que se refieren a la globalización en términos de revolución y cambio paradigmático, de aquellas otras algo más escépticas. Como la de Paul Hirst, que consideran exagerada la mayor parte de la retórica

* Ph.D en Ciencias Políticas, Especialista en Planificación del Desarrollo Regional, Especialista en Derecho Administrativo, Abogado y Administrador Público; actualmente, profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de las Universidades Libre y Católica.

Investigador Principal.

CORREO-E: wjimen@yahoo.com.mx

* Administradora Pública y se desempeña como investigadora cooperante del proyecto.

** Administradora Pública y se desempeña como investigadora cooperante del proyecto.

algunos de sus rasgos más característicos: 1) Es un proceso o conjunto de procesos complejos que tienen en común la superación del Estado-nación como actor privilegiado en las relaciones transnacionales; 2) Implica interdependencia e interacción (entre mercados, Estados, empresas, organizaciones y sujetos); 3) Señala intercambios alrededor del globo (tanto de personas, bienes, capitales y servicios); 4) Se manifiesta en los campos económico, cultural, político, poblacional, tecnocientífico y jurídico; cada uno de estos campos con su propia lógica y racionalidad (por ello se habla de varias globalizaciones); 5) Genera procesos de desterritorialización y a su vez de reterritorialización espacial (glocalización)³; 6) Es un fenómeno asimétrico, es decir, que no genera los mismos beneficios y ventajas para todos, conlleva más bien a una concentración inusual de capital (por ello tiene defensores y detractores acérrimos); 7) Es tanto un proceso de homogenización como también de búsqueda de identidades regionales, étnicas y locales; 8) La globalización actual inicia a comienzos de los setenta con una nueva división internacional del trabajo y se sustenta en la actualidad, con la revolución científica y tecnológica, especialmente los desarrollos de las TIC⁴ (Bauman, 2005; Carbonell, 2007; Kline, 2003; Beck, 1998; Barbosa, 2008; Santos, 2002). Dado que el objetivo del presente trabajo no es realizar un análisis interpretativo sobre la globalización, remitimos al lector a los autores anteriormente citados.

Una de las consecuencias del proceso, es un cambio en las concepciones clásicas sobre el Estado-nación, dado que este era el actor por excelencia, sobre el cual giraba –y gira aún– la acción y representación del sistema internacional.

En primer lugar, se evidencia un debilitamiento del concepto y la práctica de la soberanía –elemento vital de la concepción de Estado–; esto sucede median-

te dos movimientos complementarios que presionan al Estado: la supranacionalización desde afuera exige sacrificios en soberanía, y la descentralización territorial desde adentro, reivindicando cuotas de autonomía local (Moncayo 2003, 4). Día a día se encuentran organizaciones, redes y empresas internacionales que asumen un papel protagónico en temas que anteriormente eran exclusivos del Estado y a la par los gobiernos subnacionales han reclamado y obtenido parte del poder político y administrativo que reposaba en el gobierno central. Este doble proceso de ‘vaciamiento’ estatal refleja el hecho que en el nuevo sistema global los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología, pero a la vez son muy grandes para representar la pluralidad de los intereses sociales e identidades culturales de la sociedad (Borja y Castells 1997). Parece ser que el futuro de la soberanía política es incierto, pues con la globalización los centro de producción de significados y valores son extraterritoriales: “Se presta especial atención a la creciente brecha que existe entre el ámbito decisorio institucional y el universo en el cual se producen, distribuyen, asignan y otorgan los recursos necesarios para la toma y ejecución de decisiones” (Bauman 2005, 11). Estos fenómenos han sido también teorizados como tendencias de “Desestatización de los regímenes políticos” (acción política por fuera del Estado) y de “Desnacionalización de la existencia del Estado” (reducción del aparato estatal nacional en beneficio de los niveles subnacionales) (Jessop 1999).

En segundo lugar, la idea de desarrollo ha sufrido también variaciones especialmente cuando se enfatiza en el fenómeno de la globalización. La aparición de nuevos escenarios en los que se insertan los territorios a nivel internacional presionan la configuración de estrategias, no exclusivamente de crecimiento económico, para la generación de desarrollo; así, para hablar de desarrollo hay que matizar el peso de los agregados macroeconómicos y reivindicar al territorio como un actor activo en el cual se incorporan todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias (Albuquerque SF, 15).

El territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social, de su actividad productiva y de sus instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra 2008). Como se mencionó anteriormente, la globalización trae consigo nuevas configuraciones en el

ca globalizante. Hay teorías de inspiración marxista, las hay de corte posmoderno, las hay que celebran el triunfo del libre mercado, las de corte religioso y libertario. Dentro de cada una de estas tendencias hay interpretaciones pesimistas y optimistas acerca de la globalización...” (Twining 2003, 119-120).

3 Según Bauman (2005:94), el término glocalización fue acuñado por Roland Robertson para referirse a las presiones globalizadoras y localizadoras del proceso de mundialización. Con razón, Boaventura de Souza Santos define la globalización como “... un proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades rivales” (2002, 56).

4 Tecnologías de la información y comunicación, tales como internet, telefonía móvil y satelital, telefax, etc.

marco de lo local, ubicando a las entidades territoriales como nuevos agentes en el marco internacional y generando en estas la necesidad de fortalecer medidas que vayan en pro del crecimiento y el desarrollo; a su vez, se originan enfoques descentralizados estructurados alrededor de la potenciación de los factores económicos del territorio que impulsan y ponen en marcha procesos de desarrollo regional y local basados en sus ventajas competitivas locales: "Hoy en día no juegan las empresas ni los individuos aislados. Los territorios organizados son los protagonistas del juego (...) Pensar globalmente y actuar localmente no es una frase, es un desafío real para los líderes, los responsables de las políticas públicas y los tomadores de decisiones" (Medina y Varela 1996, 15-16).

De esta forma se evidencia el cambio que se presenta en torno a los actores que tienen a cargo el desarrollo, este nuevo contexto ocasiona que los gobiernos nacionales deban permitir la inclusión de los gobiernos territoriales, organismos internacionales e instituciones del sector público y privado en espacios que antes eran exclusivos de aquellos. La formulación, ejecución y evaluación de las políticas es un ejemplo de este proceso, ya que las agendas regionales actualmente integran un conjunto de elementos que influyen directamente en las estrategias diseñadas por el nivel nacional. Estas modificaciones del modelo impulsan procesos como el de la descentralización, en el cual las potencialidades del territorio son las que inducen al desarrollo del nivel regional y local; es decir, son las ventajas competitivas de los territorios las que finalmente dan lugar a un desarrollo más amplio de las mismas. En el presente trabajo se retoma el concepto de internacionalización⁵ para referirse a estos nuevos escenarios en los cuales se aglutinan dinámicas que van de lo local a lo global, considerando a este proceso (el de la internacionalización) predecesor de la globalización.

Debido a lo anterior, las entidades territoriales han venido elaborando esquemas innovadores en aras de su desarrollo y para esto emplean diferentes estrategias para la internacionalización, entre las que encontramos las modalidades de: a) La cooperación internacional (tradicional y descentralizada; b) El marketing territorial, y c) La participación en re-

des⁶. El interrogante que surge de manera inmediata es el siguiente ¿Qué capacidad de autonomía y decisión tienen realmente los territorios para diseñar su desarrollo dado que, como se indicó, una de las características de la globalización consiste en la desterritorialización de las decisiones? Desde el punto de vista teórico y analítico, el proceso de mundialización ofrece tanto posibilidades como amenazas para los gobiernos territoriales, incluso a nivel de inserción internacional, los 'pros' parecen superar los 'contras'.

El objetivo del artículo es establecer las condiciones actuales que favorecen o dificultan los procesos de inserción internacional de gobiernos territoriales y la tesis a sostener es que pese a que la globalización genera oportunidades de inserción de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, este proceso es entorpecido porque el Estado-nación mantiene casi inalterables su rol y funciones centralizadas en materia de relaciones y cooperación internacional. Para ello, se procede, en primer lugar, a analizar las competencias de las entidades territoriales en materia de relaciones y cooperación internacional y, en segundo lugar, se presentarán algunas experiencias internacionales y nacionales de internacionalización de gobiernos territoriales. Las conclusiones verificarán o no la tesis anunciada.

2. Competencias de las entidades territoriales frente a la internacionalización⁷

Una exploración normativa que dé cuenta de las competencias de las entidades territoriales en las diferentes áreas permite delimitar sus capacidades para generar procesos de inserción en instancias antes inalcanzables, más aún, desconocidas. Este ejercicio permite, además, determinar hasta qué límite las entidades territoriales pueden incursionar en procesos internacionales, pues como es conocido, es el nivel nacional el que tiene las mayores potestades frente a las relaciones internacionales; por lo tanto, no hay duda de que para determinar cuál es el campo al que pueden acudir las entidades territoriales en esta mate-

5 Proceso a través del cual las entidades territoriales son conscientes de la importancia de ser actores activos frente a los desafíos que se presentan desde el entorno para lograr procesos sostenidos de desarrollo en sus territorios decidiendo actuar a través de acciones sistemáticas y metódicas a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Ochoa y Pineda 2009).

6 Para profundizar sobre las modalidades de internacionalización, ver los resultados previos de la investigación en el tema recogidos en Ochoa, Pineda y Jiménez (2009).

7 Este apartado se basa en un trabajo previo de Parra (2009).

ria, es preciso también determinar cuál es la importancia que se le ha dado al tema desde el nivel nacional.

2.1. Entidades territoriales y competencias internacionales

En cuanto a las competencias de las entidades territoriales se puede decir que estas se rigen por el *principio de exclusividad*, el cual determina que la función asignada a un ente no puede ser ejercida por otro, sin perjuicio de la eventualidad de competencias concurrentes, o sea que se puedan ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Frente al tema de la internacionalización, la Constitución Política dedica el capítulo 8 del Título VII a las relaciones internacionales, dentro del cual se consagra en el artículo 226 que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Asimismo, contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Sin embargo, se observa que este tema no se hace explícito para las entidades territoriales, aunque excepcionalmente el artículo 289 establece que los departamentos y municipios fronterizos podrán adelantar programas de cooperación e integración con la entidad territorial limítrofe del otro país de igual nivel, para promover el desarrollo y la prestación de servicios, según lo establezca la ley⁸.

Entonces, la distribución general de competencias por niveles en la Constitución Política parece ser del siguiente modo “*El papel del nivel departamental se rescata en la Constitución, la cual le asignan un papel de intermediario y mediador entre el nivel local y nacional, las funciones de complementación, asesoría y apoyo a los municipios. El municipio considerado como unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado mantiene su primer lugar como proveedor de bienes y servicios primarios y ejecutor directo de pro-*

gramas y proyectos de otros niveles, la construcción de obras, el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311). La Nación, por su parte, se reserva los grandes asuntos (relaciones exteriores, defensa y orden público, política económica) y la formulación de planes y programas a través de los diferentes ministerios y departamentos administrativos” (Jimenez 2009, 93-94).

Por ello, se consagra en la Carta Política que le corresponde al Presidente de la República “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso” (art. 189, num. 2). No obstante, los artículos 286 (sobre autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus asuntos propios), 298 (autonomía de los departamentos para planificar y promocionar el desarrollo económico y social) y 311 (al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio), dejan entrever facultades normativas en cuanto a si la internacionalización de estas acciones se requieren para el logro del desarrollo, pero siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

La norma rectora en cuanto a distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales es la Ley 715 de 2001 (reformada por la Ley 1176 de 2007), la cual toma como base los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución. Esta ley determina las competencias que tienen que atender las entidades territoriales distribuyéndolas por sectores, tales como salud, educación y propósito general. Asimismo, la Ley 1176 de 2007 desarrolla la distribución porcentual en desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007 que extiende el plazo hasta el año 2016 para que el monto de las transferencias continúen ligadas a la inflación y no a un porcentaje del presupuesto de la nación como originalmente se aprobó en 1991. Las principales normas por áreas o sectores que rigen la actuación de las entidades territoriales son las siguientes:

8 La Ley 191 de 1995 desarrolló este artículo. En ella se establece que los convenios de cooperación e integración serán realizados por los alcaldes y gobernadores con la previa autorización de los respectivos Concejos y Asambleas, y además con la consulta previa y obligatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto a todas luces, limita la autonomía de los gobiernos territoriales.

- Para el sector de la **Educación**: Lo dispuesto por las Leyes 115 de 1994, 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, que otorgan una serie de responsabilidades en materia del servicio público de educación y salud, principalmente.

- En materia de **Salud**: La Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007.
- En materia de **Recreación y deporte**: se deben revisar las leyes 181 de 1995 y 715 de 2001 en donde se determina el papel que debe realizar el departamento como instancia intermedia entre la nación y el municipio.
- En cuanto a **Cultura**, las Leyes 715 de 2001 y 397 de 1997 definen la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura de los diferentes niveles de gobierno.
- De las leyes que determinan las competencias en materia de **Infraestructura y transporte** son importantes las 01 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996 y 715 de 2001.
- Para los asuntos de **Medio ambiente**, las competencias están estipuladas en las Leyes 70 de 1993, 141 de 1994, 99 de 1993 y 715 de 2001.
- En cuanto a los **Servicios públicos domiciliarios**, están reglamentados por la Ley 142 de 1994.
- En los sectores de **Agua potable y saneamiento básico**, leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Estupiñán, 2006; Jimenez, 2009).
- Para las **zonas de frontera**, la Ley 191 de 1995 desarrolla un régimen especial para dichas zonas, en aras de promover el desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico.

A todo lo anterior se agrega de forma especial la Ley 617 de 2000, la cual reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1421 de 1993. Esta norma estableció las directrices tendientes a racionalizar el gasto público nacional.

Por otra parte, es importante la Ley 136 de 1994 que rige el marco de acción de los municipios y a través de ella se establecen las normas para la modernización de la organización de dichas entidades territoriales. Esta ley determina como las principales funciones de los municipios en materia de generación de desarrollo en el artículo 3: “Ordenar el desarrollo de los territorios y construir las obras que demande el progreso municipal”; así como “Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y, en coordinación con otras entidades”. Todo ello con base en los fundamentos democráticos como la participación de la comunidad y la autonomía de las entidades territoriales. De

otra parte, en el capítulo IX de esta ley se establece la potestad de los municipios para asociarse con uno o más municipios, ya sea del mismo departamento o de otro. Dichas asociaciones están reglamentadas fundamentalmente para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

2.2. Marco normativo vigente en materia de cooperación internacional

La mayoría de los avances normativos, en torno a las relaciones internacionales, frente a la cooperación internacional *“encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados”* (Acción social, 2007:11). Asimismo, los tratados que se desarrollen por el Estado colombiano o por organismos internacionales deben hacerse en cumplimiento del principio universal la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política y atendiendo a la Convención de Viena en el *“Pacta sunt servanda”* el cual hace referencia a que todo lo pactado debe ser cumplido. La cooperación desarrolla además los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Es importante enfatizar que no es específica la regulación normativa existente en materia de relaciones internacionales para las entidades territoriales; por lo tanto, no se puede dejar de hacer referencia al proceso que ha tenido el tema en el nivel nacional. Para ello, se tiene en cuenta como referencia fundamentalmente dos documentos que condensan el marco jurídico de las relaciones internacionales en Colombia, los trabajos de Zea (2002) y Acción Social (2007).

La cooperación internacional y las relaciones internacionales encuentran su fundamento jurídico en la Convención de Viena I (sobre el Derecho de los Tratados), así como en la Convención de Viena II (sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales). La primera suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 e incorporada al derecho interno en Colombia mediante la Ley 32 de 1985, y la segunda

suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 e incorporada mediante la Ley 406 de 1997. La diferencia entre estas dos convenciones es que Viena I se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que Viena II regula los tratados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales entre sí.

Uno de los principales postulados de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es que solo los Estados tienen personalidad jurídica internacional, es decir, la plena capacidad para celebrar tratados internacionales, tener capacidad de legación y reclamaciones, entre otros. Ello quiere decir que sólo el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, puede celebrar tratados internacionales, por ser el representante legal del Estado colombiano ante los demás sujetos de derecho internacional.

Constitucionalmente, en el artículo 189-2 se establece que es el Presidente de la República el principal agente encargado de dirigir las acciones en materia de relaciones internacionales. Del mismo modo, la cooperación y demás relaciones internacionales se fundamentan constitucionalmente en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9); se establece también la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional en el artículo 226.

Asimismo, la Constitución reconociendo la existencia de entidades y organizaciones internacionales, acepta la creación de organismos supranacionales de integración a los cuales les puede transferir ciertas atribuciones del Estado para promover la integración económica y la creación de la comunidad latinoamericana de naciones, pues como ya se ha mencionado, en las relaciones internacionales de Colombia priman las que tengan que ver con los países latinoamericanos y del Caribe. Según Zea (2002), dichos reconocimientos constitucionales permiten distinguir entre dos tipos de organismos internacionales; por un lado, los de cooperación, que son los que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar la condición de Estados Soberanos, y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta Política les autoriza la transferencia de ciertas competencias que son de potestad única del Estado (por ejemplo, art. 150, num. 16).

En la actualidad el marco normativo de la cooperación internacional en Colombia está determinado por el Decreto 1942 de 2003 y el Decreto 2467 de 2005, expedidos por el Presidente de la República con base en sus facultades constitucionales y legales en especial de las señaladas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política y en los literales b) y e) del artículo 2° de la Ley 790 de 2002. Este marco normativo, junto con las normas que asignan funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) definen el marco regulatorio de la cooperación internacional en el país (Acción Social, 2007).

Así mismo, el Decreto 110 de 2004 determina que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del sector de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República. Bajo esta perspectiva y con base en el Decreto 1942 de 2003, este Ministerio tiene la responsabilidad de formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.

Otra entidad importante en materia de cooperación internacional es la llamada Acción Social. Dicha entidad surge como resultado de la integración de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con la Red de Solidaridad Social, formalizada a través del Decreto 2467 del 19 de julio de 2005; entre sus funciones están las de coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación y administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, Acción Social aún cuando goza de autonomía administrativa, está sujeta al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrita, que es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues este tiene la función de orientar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones de esta entidad. El DAPR también debe actuar bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y participar en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera, tal como lo dispone el Decreto 1942 de 2003.

Otro punto hace referencia a la importancia de resaltar el papel que cumplen el Congreso de la República y la Corte Constitucional, puesto que el primero

es el encargado de aprobar o no los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades internacionales y, la segunda, tiene la función de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución Política; por lo tanto, decide si son exequibles o no, tanto los tratados internacionales como en las demás normas jurídicas con carácter de ley.

En resumen, el tema de las competencias queda del siguiente modo: a) En materia de relaciones exteriores e internacionales, tanto el derecho constitucional como el derecho Internacional poco se han movido en el sentido de considerar a los niveles subnacionales (entidades territoriales en el caso colombiano), como sujetos de derecho internacional y, por lo tanto, dicha función se reserva al Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado; este se apoya en el Ministerio de Relaciones Exteriores para el desarrollo de tal función. De manera excepcional, los departamentos y municipios fronterizos pueden realizar convenios de cooperación e integración con sus homólogos del otro país, pero tuteladas desde el centro como ya se comentó. b) En materia de cooperación internacional, el panorama es similar a lo anterior pues no existen disposiciones concretas para las entidades territoriales y el asunto es centralizado; el Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Acción Social) definen el marco regulatorio de la cooperación internacional en el país.

3. Experiencias en América Latina

A continuación se presentan los casos de Chile, Argentina y México en los cuales se han adelantado procesos de internacionalización de sus gobiernos subnacionales. La idea es analizar a partir de estas experiencias, las facilidades, dificultades y logros que han obtenido en sus respectivos procesos.

3.1. Chile

En el contexto internacional encontramos interesantes casos que se mostrarán rápidamente. El primero de ellos y que más llama la atención es el caso chileno, el cual promueve la inserción internacional de sus regiones a través de estructuras centrales como son el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior, donde se han establecido unidades como la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) de la Cancillería y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

que buscan facilitar este proceso y, adicionalmente, las asociaciones gremiales y empresariales buscan facilitar su inserción a los mercados externos.

El Estado chileno cuenta actualmente con un sistema integrado de Cooperación descentralizada⁹ que es “una comunidad de colaboración entre instituciones nacionales y gobiernos regionales para la inserción internacional de las regiones y territorios chilenos” (SUBDERE SF, 1). En este sistema consideran a los gobiernos regionales como parte de los actores “no tradicionales” que tienen una creciente actividad internacional. Los momentos más importantes en el proceso de internacionalización regional y su apoyo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Interior son según se muestran a través del Sistema Integrado:

- 2001: Protocolo de acuerdo de colaboración y coordinación interinstitucional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Interior.
- 2002: Creación de la Comisión Asesora Presidencial para la cooperación internacional en regiones.
- 2004: Definición de estrategias regionales para el desarrollo de la inserción internacional.
- 2005: Compromisos y acuerdos interministeriales para transferencia paulatina de atribuciones, capacidades y recursos a los gobiernos regionales.
- 2006: Diseño e implementación del Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada (SUBDERE SF, 2).

Como se observa, es interesante el papel que la institucionalidad del gobierno central chileno ha jugado en el proceso de internacionalización de sus regiones. Un ejemplo para resaltar dentro de Chile es la región de Valparaíso: *“En donde el gobierno regional ha impulsado la adopción de una política de inserción internacional (...) de este instrumento han hecho eco varios municipios, en especial los más grandes quienes han fortalecido su presencia de redes internacionales de gobiernos comunales y han suscrito acuerdos con “ciudades hermanas” para satisfacer así los requerimientos de una población cada vez más exigente con sus autoridades”* (Instituto de Relaciones Internacionales 2005, 17).

Dicha política de inserción internacional analiza las potencialidades de la región de forma tal que esto

⁹ Para ampliar esta información se puede acceder a la página oficial del sistema en <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl>

se convierta en el punto de referencia para acercarse a la cooperación internacional y a su visualización en el escenario internacional. El aspecto institucional también es tema importante en esta política ya que se busca contar con una capacidad institucional regional capaz de responder a los desafíos de la internacionalización; por último, se plantean una serie de retos y tareas para los años siguientes a partir de las cuales se avance en la internacionalización de la región lo que a su vez permite contar con una especie de “línea base” para monitorear los avances en el tema.

3.2. Argentina

En este país también se han llevado a cabo acciones interesantes en la materia; en primera medida cabe resaltar la reforma constitucional de 1994 que establece en su artículo 24: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional...” (Cafiero SF, 279) (cursiva fuera de texto). Además de la mención constitucional que abre las puertas hacia la acción internacional de las provincias argentinas, la Cancillería cuenta con una Dirección de Asuntos Federales y Electorales que tiene entre sus funciones una serie de elementos que involucran el apoyo para las actividades internacionales de las regiones; en especial, es de resaltar el apoyo en el tema de hermanamientos, donde se busca que este mecanismo sea más efectivo. Sostiene Zubelzú (2004, 14) que sólo en algunas provincias, regiones o municipios “se cuenta con un área con una visión de la gestión internacional que exceda lo productiva-comercial”, a pesar de esta situación se puede observar una activa participación de los gobiernos territoriales en las redes internacionales de municipios y agencias de desarrollo local.

Sergio Barrios, director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, describe lo realizado por esta ciudad específicamente en materia de cooperación descentralizada. En este aspecto sostiene que al igual que otras ciudades argentinas, el impulso a la estrategia de internacionalización “lo constituyen las inversiones presupuestarias que orientadas a ese fin realiza, ya sea a través de políticas públicas específicas o a través de mecanismos de cooperación

público-privados dirigidos a la internacionalización” (Barrios 2008, 26).

Dentro de la estrategia de cooperación descentralizada de Rosario se resalta el programa de participación de redes a través de la cual se busca asumir un protagonismo y una proyección internacional en una escala fundamentalmente política. Por otro lado, el programa ciudad-ciudad coordina el conjunto de relaciones que posee con otras ciudades y regiones, en este punto, se sostiene que ha significado una perspectiva superadora del concepto estrecho del acuerdo de hermanamiento como una simple manifestación de voluntad política fruto de situaciones circunstanciales, para pensarlo desde una perspectiva más rica, flexible (en cuanto al instrumento bilateral), a la que se incorporan las visiones e intereses de actores relevantes en la ciudad a partir de una convocatoria del Estado local, dotándolos de un carácter multidimensional de modo tal que la articulación territorial se realice desde una perspectiva productiva, universitaria, cultural, institucional y de infraestructuras (Barrios 2008, 27).

Concluye Barrios que la dinámica que ha vivido Rosario en los últimos años en materia de internacionalización se puede agrupar en tres grandes ejes:

- Posicionamiento de la ciudad: Reconocimiento de la existencia de la ciudad en el mapa del mundo. Esto se ha logrado a partir del ejercicio de distintas responsabilidades en el ámbito multilateral y en la realización de eventos de jerarquía internacional, entre otros aspectos.
- Agregación de valor a la gestión local: Ampliación de los marcos de gestión de quienes tienen responsabilidades en el gobierno local, incremento de la calidad de las políticas públicas, benchmarking, mayor impacto de la gestión local en beneficio de los ciudadanos.
- Proyección de fortalezas y aprovechamiento de oportunidades del escenario internacional.

3.3. México

Un último ejemplo que vale la pena mencionar es el de México, donde al igual que sucede con Chile y Argentina, el gobierno local viene dando pequeños pasos hacia el reconocimiento y apoyo de los gobiernos territoriales en el entramado internacional. En este aspecto se afirma que “México ha emprendido

iniciativas concretas para ampliar las competencias, funciones, responsabilidades y recursos de las entidades y municipios que han inducido a un redimensionamiento de lo local e iniciado el camino hacia un auténtico federalismo” (Rodríguez 2005, 10). Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores existe la Dirección General de Enlace Político que busca facilitar y mejorar la coordinación con los Estados y municipios en el desarrollo de sus actividades internacionales. En concordancia con estos esfuerzos, la ley sobre celebración de tratados faculta a los gobiernos territoriales la celebración de acuerdos interinstitucionales lo cual permite el establecimiento de vínculos con el exterior.

Dentro de México, el caso del Estado de Chiapas es interesante en la medida que en muy poco tiempo ha venido avanzando en un mejor posicionamiento nacional e internacional. En el año 2000 llega al poder un gobierno local que se propuso valerse de la atención internacional que por su dinámica fronteriza ya tenía: “Para el despliegue de una estrategia al exterior que coadyuvara a los esfuerzos orientados a restablecer el Estado de derecho, lograr un clima de paz, reconciliación y tolerancia en democracia, además de atender los rezagos en salud, educación, ingreso y desarrollo social, revirtiendo de esta manera la visión desfavorable que se tenía de ella en el mundo. Con esto, Chiapas se insertaba al mismo tiempo en la dinámica global de los gobiernos locales” (Rodríguez 2005, 12).

Una de las primeras medidas que se tomó en el marco de la estrategia fue la creación de la Coordinación de Relaciones Internacionales como el vínculo para establecer, mantener y fortalecer los contactos generados con países, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, instituciones académicas, agencias de cooperación y gobiernos locales. A casi cinco años de iniciada la gestión, Chiapas mantiene relaciones de amistad con 259 instancias y ha recibido la visita de 116 misiones y 280 personalidades de todo el mundo.

4. Experiencias en Colombia

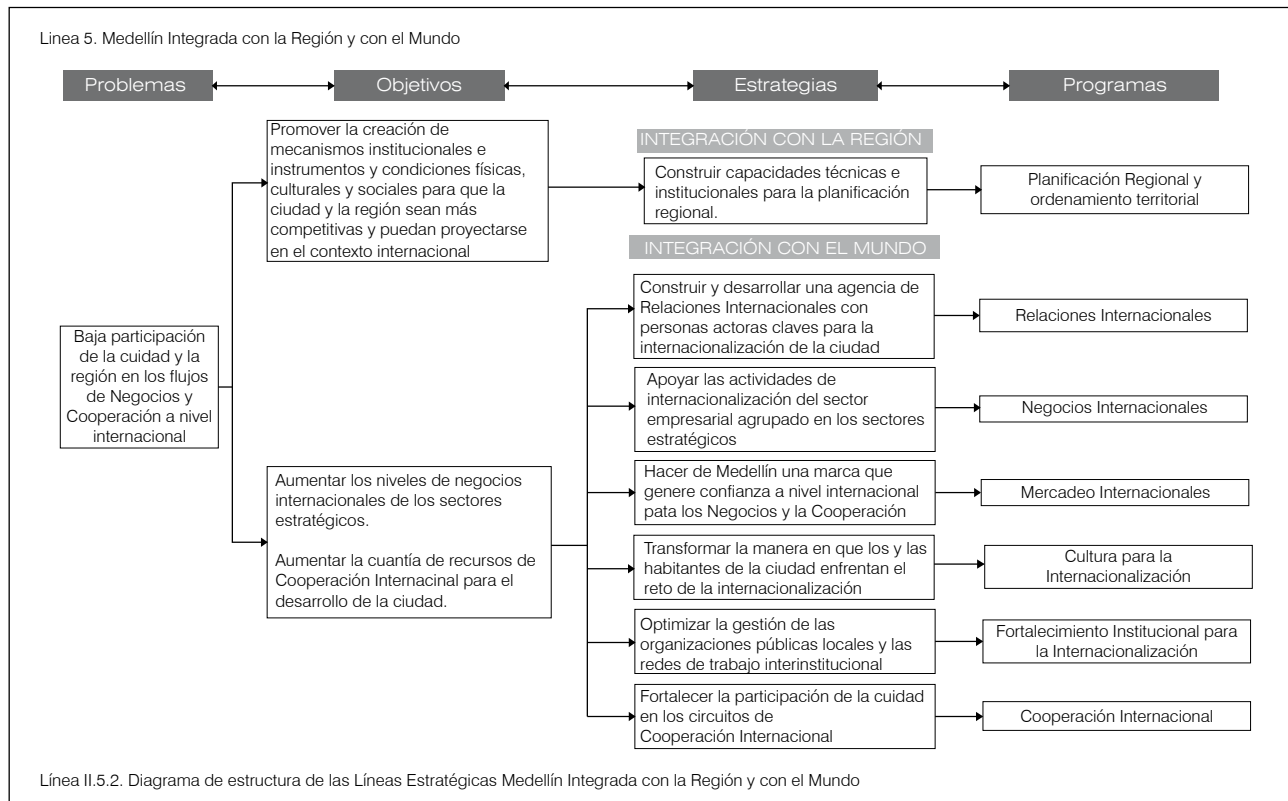
Los experimentos más destacados en materia de inserción internacional se encuentran en grandes ciudades como Bogotá y Medellín, las cuales han incluido la dimensión internacional en por lo menos sus dos últimos Planes de Desarrollo. También se destaca la experiencia de algunos departamentos como Caldas y el municipio de Caldonio en Norte del Cauca.

4.1. Medellín

En el contexto nacional vale la pena destacar a la ciudad de Medellín ya que parece ser la ciudad que ha asumido el reto de la internacionalización de la forma más organizada y coordinada, si bien todavía presenta inconvenientes y aspectos a potenciar. Se observa, desde el período de gobierno de Sergio Fajardo (2004-2007) y dando continuidad en este período con Alonso Salazar (2008-2011), un marcado interés en llevar a cabo iniciativas de internacionalización apuntando hacia la generación de desarrollo en la ciudad.

El Plan de Desarrollo 2004-2007, llamado “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, propone en la línea número 5 una “Medellín integrada con la región y con el mundo”, en la cual se reconoce que el desarrollo de la ciudad está íntimamente ligado al devenir de la región, el país y el mundo. Un aspecto interesante a resaltar es la unidad que le dan a las dinámicas de integración regional y de internacionalización, no viéndolas como procesos separados, sino, por el contrario, como caras de una misma moneda. Los pilares que definen la vía hacia la internacionalización son los negocios internacionales y la cooperación internacional, para esto se propone de manera audaz, buscar relaciones internacionales¹⁰, realizar mercadeo territorial, generar cultura para la internacionalización y fortalecimiento institucional. Esto para alcanzar tres grandes objetivos específicos: mayor empleo, mayores recursos técnicos y financieros y mayor desarrollo humano y calidad de vida. El siguiente diagrama sintetiza lo que hasta el momento se buscaba en esta línea del plan de desarrollo:

10 Es interesante resaltar el uso de estos conceptos en un plan de desarrollo municipal en tanto se tienen ciertas reservas frente a la potestad uninominal del Estado frente a las relaciones internacionales.



Fuente: Veeduría Ciudadana para el Plan de Desarrollo de Medellín (SF).

Como se puede observar en el diagrama anterior, la forma a través de la cual se aborda la temática es muy interesante ya que al integrarla al plan de desarrollo, se institucionaliza el proceso y se garantiza un tratamiento ordenado y sistemático de la problemática.

Es muy interesante la forma como Medellín aborda el desafío de la internacionalización; sin embargo, todavía se presentan muchas debilidades. Se reconocen los logros alcanzados en especial en materia hotelera y de turismo, las acciones de integración en intercambio cultural entre regiones y países, y la participación activa en la logística de importantes eventos internacionales. No obstante, se sostiene que si bien es plausible la participación en ferias internacionales, esto no está estrechamente enlazado con la búsqueda del desarrollo local en tanto no se está haciendo énfasis en la marca “Hecho en Medellín”, y se afirma en el documento que esta dinámica: “Aún no ha sido apropiada por los agentes económicos y sociales locales o localizados en la ciudad y en la región y también se acaece de un enfoque localista, que no le permite proyección de flujo internacional desde

y hacia el exterior, de la región y del país (Veeduría Ciudadana SF:26).

Si bien son sistemáticas y organizadas las acciones de internacionalización, observa la veeduría que hace falta un marco estratégico de gestión, en el cual se interpreten las fortalezas y debilidades territoriales para la inserción global así como el reconocimiento de las amenazas y oportunidades, relacionadas con las negociaciones bilaterales y multilaterales del Gobierno Nacional.

Otro aspecto de gran relevancia es la creación de la Agencia de Cooperación e Inversión Internacional de Medellín y el Área Metropolitana¹¹, que tiene su nacimiento en el año 2003 y que con la inclusión de la internacionalización en el plan de desarrollo local se fortalece aún más. Este organismo descentralizado de la administración municipal es un paso de gran trascendencia en la medida que permite dos cosas muy importantes: a) Generar fortaleza y conocimiento institucional en la temática y b) Organizar y

11 Se destaca la producción documental que realiza la Agencia, como la creación de manuales de cooperación descentralizada, primeros en el país.

coordinar las acciones internacionales de forma tal que todas apunten al mismo objetivo.

Una vez finalizado el período de gobierno de Fajardo llega a la alcaldía Alonso Salazar, quien da continuidad a esta política en la ciudad. Dicha continuidad es de gran importancia ya que se mantiene la temática como prioridad en las líneas del plan de desarrollo titulado “Medellín es solidaria y competitiva”, allí se busca una “Ciudad con proyección regional y global” para lo cual se hace énfasis en los siguientes aspectos: la integración regional, la inversión y cooperación internacional y el posicionamiento internacional.

La ciudad de Medellín en los últimos años ha venido haciendo un interesante esfuerzo por buscar el posicionamiento de la ciudad en el contexto internacional, esto la ha llevado a organizar importantes eventos como la Asamblea de Gobernadores del BID en 2010 y la sesión de la Asamblea General de la OEA en 2009; la búsqueda de alternativas de movilidad para la ciudad; la participación en bolsas turísticas; la creación de clústeres, ruedas de negocios y de inversión; la creación de líneas estratégicas de gestión para la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza, medio ambiente y proyectos urbanos integrales; visitas internacionales; intercambios de buenas prácticas y hermanamientos con ciudades como Miami; participación en redes internacionales; construcción de pensamiento y agenda regional, y participación activa en las agendas regionales de competitividad para el fortalecimiento económico en respuesta a las dinámicas internacionales.

4.2. Bogotá D. C.

En el Distrito Capital, donde se concentran gran parte de la actividad comercial del país y en la cual se desarrolla una gran cantidad de actividad internacional, se observan algunas iniciativas en pro de la proyección de la urbe hacia fuera. Así, en los dos últimos períodos de gobierno distrital se ha buscado posicionar la ciudad en el contexto internacional.

El plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (2004-2008) del alcalde Luis E. Garzón establece una clara apuesta por la dimensión internacional, pues “Marca un quiebre importante en cuanto a la concepción de ciudad y el peso de la dimensión internacional [...] pasa por la visión de una ciudad articulada local [...] regional [...] e internacionalmente (redes de ciudad, participación en tratados comerciales, competitiva).

Lo anterior se ve reflejado en los principios, políticas y programas del plan” (Jiménez, 2005:169). En el Acuerdo 113 de 2004, que aprueba este plan de desarrollo, se definen las estrategias del eje urbano regional; se menciona explícitamente sobre la “Inserción creativa en la comunidad internacional”, allí se tienen en cuenta temas como la competitividad y los tratados de libre comercio, esto no es tan notorio en el caso de Medellín. Dentro del mismo eje urbano regional bajo el título “Región integrada para el desarrollo”, se hace alusión directa a la iniciativa para que Bogotá participe en la Red Andina de Ciudades, la Organización Mundial de Ciudades, los Gobiernos Locales Unidos y otras entidades internacionales que trabajan por el desarrollo local y regional.

Por otro lado, el plan de desarrollo “Bogotá Positiva” del gobierno Samuel Moreno (2008-2012), se refiere a una de sus líneas de acción como “Ciudad Global”; es aquí donde podemos encontrar acciones de internacionalización que si bien no se encuentran mencionadas claramente dentro de este concepto, sí terminan apuntándole a lo mismo. En este aspecto se propende una Bogotá atractiva para los negocios, competitiva, respetuosa del medio ambiente y de la diversidad. En últimas, lo que se busca en el plan de desarrollo es una “ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). La línea “ciudad global” del plan de desarrollo, no deja entrever una clara visión del accionar internacional de la ciudad, ni de las modalidades a las que acudirá en la búsqueda de su internacionalización.

Como complemento de lo anterior, desde hace algunos años Bogotá viene desarrollando esfuerzos en la consolidación del proyecto Región-Capital, el cual busca a través de importantes esfuerzos consolidar una visión de región con los municipios cercanos a la capital, gracias al interés compartido con la Gobernación de Cundinamarca y otras organizaciones del sector privado como la Cámara de Comercio de Bogotá. Para esto se viene implementando, al igual que en otras regiones del país, una agenda de competitividad que trae consigo toda una serie de proyectos y acciones a seguir para consolidar y fortalecer la competitividad y marketing de la región. Si bien este es un esfuerzo importante que vale la pena resaltar es necesario aumentar las acciones que permitan una clara visión a futuro del territorio, donde se prepare tanto a la institucionalidad local y regional, como a los ciudadanos y al sector privado.

Desde el punto de vista de la organización y gestión, la ciudad tiene distribuidas en dos secretarías principalmente las acciones de cooperación internacional, ya que como se venía mencionando anteriormente, lo concerniente al marketing territorial pareciera estar quedando en manos de las acciones que, en el marco de la agenda de competitividad regional, se realicen dentro del proyecto Región-Capital. Estas secretarías son las de Hacienda y Planeación; la primera tiene dentro de su naturaleza, objeto y funciones básicas entre otras las de “gestionar la consecución de recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital”¹². Labor que debe ser desarrollada a través de la oficina de Banca Multilateral y Cooperación, creada por el Decreto 545 de 2006 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2007). Dicha oficina tiene entre otras las siguientes funciones:

- Dirigir, coordinar, supervisar y garantizar la debida ejecución de los proyectos y la utilización de los recursos de financiamiento provenientes de organismos multilaterales y de otras entidades y organismos.
- Ejercer los controles necesarios para que los recursos provenientes de organismos multilaterales y/o de contrapartida aplicados a los proyectos, sean utilizados de acuerdo con los fines para los cuales fueron asignados.
- Apoyar la consecución de recursos de donaciones, cooperaciones y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital.

Por otro lado, la Secretaría Distrital de Planeación coordina y articula la política de cooperación nacional e internacional que gestiona los organismos y entidades del Distrito Capital. Además de la participación de estas secretarías y de la oficina de Banca Multilateral, está la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Alcaldía Mayor, que cumple un papel importante en la materia ya que debe diseñar y promover las políticas, estrategias y lineamientos generales que enmarquen la cooperación regional, nacional e internacional, así como promover y coordinar en el distrito capital, la integración de Bogotá a las redes de ciudades nacionales o internacionales y otras instancias de integración.

Adicional a la existencia de este entramado institucional, en el año 2008 se generó la “Estrategia de

Cooperación Internacional de Bogotá”, en la cual se sostiene que, junto con una institucionalidad fortalecida (fruto de la constante reestructuración funcional para la cooperación que se ha vivido en los últimos años) y un instrumento idóneo como lo es la estrategia de cooperación internacional “la ciudad afronta desde lo local los retos y oportunidades globales, en procura de su desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a:9). Esta estrategia se basa principalmente en los objetivos del milenio, la declaración de París, el proceso Londres-Cartagena, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012, que principalmente busca promover

- La cooperación descentralizada.
- La cooperación horizontal sur-sur.
- La cooperación triangular.
- La cooperación técnica entre países en desarrollo.
- La generación de mecanismos de información que promuevan la articulación entre la oferta y la demanda.
- La corresponsabilidad y la sostenibilidad de sus acciones.
- Incentivos y beneficios.

Además de los aspectos mencionados, con esta estrategia se crea el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional que tiene como objetivo garantizar los procesos de acceso y oferta de cooperación internacional para la implementación de las políticas y estrategias distritales.

Se puede observar que, en el caso de Bogotá, es de gran importancia la temática internacional; no obstante, queda la sensación de que la visión del gobierno de Garzón era mucho más holística y vinculaba de manera más estrecha los dos temas que nos conciernen: la internacionalización y el desarrollo de la ciudad. En ambos períodos se da una marcada importancia al tema de la cooperación internacional, así como se ha venido realizando un interesante trabajo en materia de competitividad; en el tema de redes internacionales la ciudad ha tratado de mantener su participación en algunas de estas, pero, por lo menos, en el período del actual gobierno no se perciben acciones en esta materia.

12 Organización establecida por el Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006.

Lo que Bogotá ha venido haciendo en materia de internacionalización es muy importante; no obstante hay muchas cosas que mejorar, en especial, se podría trabajar mucho en la construcción de una estrategia o de acciones que dirijan la actividad internacional de la ciudad hacia un claro objetivo, donde se tengan definidos los puntos de encuentro entre los diversos programas e iniciativas.

4.3. Caldas

En el departamento de Caldas se han venido desarrollando una serie de avances relevantes en el tema de internacionalización, dicho proceso está siendo impulsado por varias organizaciones del sector público y privado. La inclusión de la estrategia de Desarrollo y Crecimiento dentro del plan de desarrollo permitió como sus temas centrales al comercio y la cooperación internacional, esta última, impulsó la creación del “Sistema de Cooperación Internacional de Caldas” a través del cual se realizan alianzas en el nivel local, regional y nacional. El sistema se concibe por sus gestores combinando dos tipos de lógicas¹³.

Basándose en estas lógicas de arriba hacia abajo, se gesta un sistema cooperación internacional basado en unos propósitos nacionales y los objetivos de desarrollo del milenio; surgen, entonces, los comités departamentales de cooperación. En la lógica inversa de abajo hacia arriba, se piensa en un sistema de cooperación internacional regional en el que participan actores estratégicos tales como el departamento, la alcaldía de Manizales, la Cámara de Comercio, la Federación Colombiana de Municipios, los municipios, las universidades y los gremios.

Las pruebas se iniciaron con la participación de nueve municipios de Caldas, que tienen como representantes gestores municipales a quienes se les transmiten conocimientos que les permitan consolidar estrategias que pretenden culminar en las agendas regionales, con el fin de que dicho proceso pueda consolidarse y perdurar más allá de los cambios políticos.

El departamento, en alianza con otras entidades, ha desarrollado una serie de actividades dentro de las que se cuenta con cursos virtuales, encuentro de gestores y talleres de internacionalización, permitiendo así el desarrollo de una metodología básica a partir

del PHVA¹⁴ a través de la cual se quiere obtener la agenda estratégica. Es importante mencionar que este es un proceso que se encuentra en su primera fase, pero que cuenta con el apoyo de la gobernación del departamento y los municipios que se encuentran vinculados y que será documentada al finalizar la segunda fase de un estudio que adelantan los autores de este texto.

4.4. Otros casos

Una investigación adelantada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano analizó experiencias de internacionalización municipal en Colombia; se realizaron encuestas en 13 ciudades capitales en el país que indagan sobre la existencia de áreas de asuntos internacionales, sobre estrategias o políticas de internacionalización y sobre las temáticas en que estaba centrada su acción internacional (Cortés y Granda, 2008). Además de la ciudad de Medellín y Bogotá, el trabajo encontró lo siguiente: a) Que son muy pocos los municipios o ciudades en Colombia que tienen una oficina de asuntos internacionales ya que en la mayoría de los casos las oficinas de planeación son las que asumen esta tarea; b) La actividad se concentra en la temática de la cooperación internacional, similar a lo sucedido con la ciudad de Bogotá.

El estudio también concluyó que en la mayoría de los casos presentados en la encuesta “... las actividades internacionales de los municipios no estaban planeadas, muchas de ellas surgieron de una necesidad específica, o de acuerdos espontáneos con otros municipios nacionales o extranjeros” (Cortés y Granda, 2008:11). Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barranquilla la iniciativa surge como respuesta a la posible firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos; en el caso de Pereira fue un convenio de cooperación con la ciudad de Miami el que permitió el afloramiento de la perspectiva internacional debido al establecimiento de contactos y de relaciones.

Apartándonos del estudio citado y realizando visitas a las páginas web de algunas alcaldías y gobernaciones, se puede medir un poco la importancia y la visibilidad que los gobiernos locales le están dando a la internacionalización. En la ciudad de Cali se puede evidenciar la existencia de una oficina de Re-

13 Entrevista con John Emil Muñoz, Oficina de Cooperación Internacional de Caldas, Gobernación de Caldas, diciembre de 2009.

14 Esta metodología fue desarrollada con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios y la Universidad Externado de Colombia. Las siglas significan planificar, hacer, verificar y actuar.

laciones Internacionales que tiene como misión “Promover, liderar y coordinar los procesos de gestión de la cooperación y las relaciones internacionales en el Municipio para impulsar la ejecución de mecanismos que permitan el desarrollo sostenible de la ciudad y sus gentes, mediante la canalización y seguimiento de convenios y recursos de cooperación”. Además de la existencia de esta oficina es muy interesante encontrar que esta ciudad cuenta con un Consejo Municipal de cooperación que funciona como órgano consultivo para articular un trabajo intersectorial entre los estamentos públicos, privados, ONG, y de la comunidad en pro del desarrollo sostenible de la ciudad. Además de lo anterior Cali también cuenta con un Comité Técnico Interinstitucional de Cooperación a través del cual se busca unir los esfuerzos realizados por las diversas dependencias en relación con la cooperación internacional. Si bien son interesantes los esfuerzos de Cali en la materia, se observa un claro enfoque dirigido a la cooperación internacional dejando de lado las demás modalidades de internacionalización existentes; adicional a esto, no se observa un claro objetivo o estrategia de acción internacional que permita orientar cada una de las actividades en esta materia.

Otros casos similares al de Cali los encontramos en ciudades y departamentos de nuestro país que, como es el caso de Pasto, tiene su oficina de Asuntos Internacionales que se enfoca principalmente en lo concerniente a la cooperación internacional, con la diferencia de que en este caso en particular se observa la existencia de un Comité Regional de Cooperación Internacional que articula las acciones locales y ‘regionales’¹⁵.

Además de los esfuerzos que están realizando las ciudades, encontramos que algunas gobernaciones también están tratando de asumir el reto de la internacionalización, ejemplo de esto está en las gobernaciones de Caldas (mencionado), Boyacá y Tolima. En el caso de Boyacá existe la Oficina de Relaciones Nacionales e Internacionales y concentra su atención en la cooperación internacional; por otro lado, la gobernación del Tolima, con su Oficina de Asuntos Internacionales, enfatiza en el aspecto de los negocios internacionales y la cooperación internacional, además de su participación en redes internacionales como el Observatorio Internacional de la Democracia Partici-

pativa, la Unión Iberoamericana de Municipalistas y la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.

Un ejemplo adicional que por su naturaleza es muy interesante y de gran importancia mencionar, es el caso de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (AMUNORCA). En esta asociación de municipios se cuenta con una Oficina de Cooperación Internacional a través de la cual se han iniciado relaciones de internacionalización de la región a través de la participación en redes como CGLU, COMURES y hermanamientos con el Municipio de Tecoluca (El Salvador) y Hannover (Alemania).

Los ejemplos mostrados anteriormente responden en su mayoría a las acciones que en materia de cooperación internacional realizan gobiernos territoriales en el país. Sin embargo, como bien se ha mencionado anteriormente, internacionalización no es acceder a la cooperación internacional meramente, esto va mucho más allá y pasa por temas como el marketing territorial, ligado este a las acciones de promoción y competitividad del territorio. Este punto tiene mayores niveles de encuentro con las acciones que buscan la generación de desarrollo local y regional. Para esto las agencias de desarrollo local (ADEL) juegan un trascendental papel en tanto sirven de escenario de encuentro de la diversidad de actores que se ven involucrados en los procesos de desarrollo.

El PNUD en este aspecto también ha tenido un papel muy relevante por su apoyo a las ADEL y por el programa ART GOLD, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad, competitividad, el empleo local y la disminución de la pobreza, reconociendo el territorio como un nuevo agente competitivo. Como ejemplo de esto encontramos los casos de Santander¹⁶ y Nariño.

5. Conclusiones

La internacionalización territorial es un proceso incitado por la globalización, en especial debido a la emergencia de nuevos actores internacionales más allá del papel tradicional del Estado-nación. Las transformaciones que han surgido a partir de este proceso han potenciado en gran medida el accionar internacional de los gobiernos subnacionales. La globalización implica repensar la figura de Estado-nación, con nuevos

15 En este caso lo regional va directamente ligado al nivel departamental, pero no necesariamente es así en todos los casos.

16 El caso de Santander está siendo documentado y será presentado al finalizar la investigación que actualmente se desarrolla.

principios, roles y funciones; así como la ruptura de una serie de paradigmas ligados a la concepción tradicional (cuestionamientos que surgen en torno a su capacidad, monopolio, centralidad, soberanía y acción internacional); sin embargo, se encuentra que se sigue dificultando el papel de los actores y gobiernos territoriales como protagonistas inmediatos de esas transformaciones, por las siguientes razones:

- a) A nivel de normas jurídicas, se constata la carencia de un sistema adecuado de competencias y funciones internacionales o globales para los gobiernos territoriales, los cuales quedan supeditados a la dirección y tutela del gobierno central. Por ello, no es clara la delimitación de competencias entre los gobiernos territoriales y el gobierno central, en estas materias.
- b) La evidencia empírica muestra que, en los casos estudiados, ha tenido un gran protagonismo el nivel central; es decir, el Estado-nación sigue vigente, poco se ha transformado en el sentido de facilitar el protagonismo de los niveles territoriales, y en algunos casos se convierte en un obstáculo para ello.
- c) De otro lado, los municipios que iniciaron o están iniciado procesos de inserción internacional por sí mismos son núcleos urbanos de cierta importancia, es decir, ciudades. Esto permite decir que la mayoría de pequeños municipios y provincias no tienen la capacidad ni sensibilidad necesarias para iniciar estos procesos, y que solo en la medida en que generen capacidades endógenas de gestión o sumen esfuerzos de manera asociativa tendrán alguna oportunidad, como lo demuestra alguna experiencia exitosa.
- d) El desconocimiento del tema por parte de los líderes locales y la falta de sensibilización sobre estos tópicos agravan aún más la situación. Se encontró que la “voluntad política” es un elemento fundamental para iniciar, desarrollar y mantener un proceso de inserción internacional; de otro lado, la capacitación a los funcionarios y la integración de la comunidad mediante procesos participativos aseguran el sostenimiento y el logro de los resultados.

Se puede concluir que la globalización es una oportunidad para la inserción de cara al desarrollo, pero solamente para aquellos territorios organizados y con ciertas ventajas competitivas y comparativas, con un cierto nivel de desarrollo económico, capacidad institucional y colaboración público/privada. En este

punto se estaría comprobando el carácter asimétrico de la globalización; es decir, que los ganadores son unos pocos y que los beneficios tienden a concentrarse en quienes menos los necesitan; si a esto le sumamos la falta de normatividad propia para la inserción internacional y el papel preponderante que asume el nivel central, se encuentra con un panorama poco alentador para la inserción territorial.

De otro lado, se establece que la modalidad de internacionalización más frecuente es la búsqueda y atracción de cooperación internacional, seguida de las acciones de la modalidad sobre marketing territorial (sobre todo en grandes ciudades y departamentos con mayores niveles de desarrollo) y, en último lugar, quedan la participación en redes. El marketing territorial se presenta en las entidades territoriales con mayor desarrollo económico, mientras que el uso de la cooperación internacional es más generalizado, incluso es el único al que pueden acceder, en un primer momento, los pequeños municipios con bajo desarrollo.

La relación entre internacionalización y desarrollo territorial es correlativa. En la mayoría de los casos, al menos en los nacionales, se insertó la dimensión internacional como un componente de los Planes de Desarrollo ya como un objetivo, estrategia o programa. A pesar de lo anterior, falta una visión más integral del desarrollo unida a las estrategias de internacionalización, pues muchas veces el énfasis está en obtener recursos, atraer inversión o aumentar las exportaciones, descuidando otros aspectos tales como la dimensión cultural o la ambiental. Al respecto, algunos de los riesgos que trae la internacionalización son:

- Pérdida de la identidad cultural por las imposiciones que en algún momento pueden exigir las entidades de cooperación. Sería una situación que se conoce como “globalismo localizado”, un fenómeno de la globalización que termina imponiendo criterios transnacionales en las prácticas locales.
- Pérdida de biodiversidad y daño ambiental debido a la mercantilización de lo histórico, lo étnico, lo arqueológico y lo cultural; esto por el afán de conseguir inversión extranjera y recursos del sistema internacional.
- Enfrentamientos, choques y mal entendidos entre el nivel central nacional y el territorial en la medida en que la actividad internacional de las entidades territoriales puede ser asumida como una usurpación de las competencias que tiene el Go-

bierno Nacional en materia de relaciones internacionales y cooperación.

- El proceso de internacionalización puede terminar en una simple actividad de búsqueda de recursos de corte asistencialista y paternalista que no genere un proceso consolidado y consensuado de desarrollo territorial.

En el caso de las experiencias internacionales, se concluye que la postura de algunos actores involucrados en las modalidades de internacionalización es deformada, pues aunque en algunos países de América Latina se han realizado avances alrededor del tema, son muchos los gobiernos centrales que aún persisten, casi y de manera exclusiva, en el manejo de dichos procesos, esto se debe en gran parte a la carencia de mecanismos jurídicos que permitan a los gobiernos territoriales desarrollar este tipo de prácticas y de los enfoques que manejan algunos organismos internacionales frente a la forma y tipo de cooperación que suministran a dichas entidades.

Al describir las experiencias colombianas se observó que algunas entidades territoriales (grandes ciudades,

algunos departamentos) han podido vincularse a los procesos globales implícitos en la internacionalización, siendo esto posible por la participación en redes, hermanamientos, asociaciones o, en general, con algún tipo de cooperación internacional (tradicional y/o descentralizada). Ello les ha permitido diseñar estrategias innovadoras en procura de optimizar su gestión pública, estrechar lazos comerciales que mejoren sus economías y la participación activa en escenarios, anteriormente limitados para este tipo de entidades, donde se discuten temas que intervienen directamente con su desarrollo local.

Por tanto y en procura de avanzar en la ejecución y desarrollo de las actividades de internacionalización es importante, por ahora, contar con el apoyo de los gobiernos centrales y departamentales, pues a partir de estos se pueden generar iniciativas que coadyuven a mejorar los niveles de información y desempeño de las entidades territoriales más pequeñas. Otra medida importante es incluir la dimensión internacional en los planes de desarrollo territorial y para el caso de los pequeños municipios, buscar socios dentro y fuera del territorio, pues de manera aislada las posibilidades de éxito son escasas.

REFERENCIAS

- Acción Social - Presidencia de la República. 2007. *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Albuquerque, F. s. f. *Microempresa, pequeña empresa y desarrollo económico local*. http://www.bantaba.ehu.es/coop/files/view/Desarrollo_econ%3fb3mico_local (Recuperado el 22 de febrero de 2009).
- Alcaldía de Medellín. 2008. Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011. "Medellín es solidaria y competitiva". http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380. (Recuperado el 3 de mayo de 2009).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008a. *Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital*. Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Hacienda. <http://www.sdp.gov.co/www/resources/eci.pdf> (Recuperado el 3 de mayo de 2009).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2008b. Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Positiva, Para vivir mejor" 2008-2012. http://www.sdp.gov.co/www/recursos/ttm_plan_desarrollo_distrital.pdf (Recuperado el 6 de mayo de 2009).
- Barbosa, O. 2008. *Globalización y desmedro de la soberanía de los Estados periféricos. El impacto de los males globales*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Bauman, Z. 2005. *La globalización. Consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1a reimpresión.
- Beck, U. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Barrios, S. 2008. La contribución de la cooperación descentralizada a la estrategia de internacionalización de la ciudad. El caso Rosario. *Revista Observa. Cooperación descentralizada: relaciones entre gobiernos locales y actores territoriales*. Número 5. (Diciembre de 2008):25-30, <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-230.pdf> (Recuperado el 27 de enero de 2009).
- Borja, J. y Castells, M. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- Cafiero, A. s. f. *La cooperación descentralizada en la Argentina*. <http://www.observ-ocd.org/scripts/ftpisa.dll?fnew?ocd&clibreria/201.pdf> (Recuperado el 28 de febrero de 2009).
- Carbonell, M. 2007. "Globalización y derecho. Algunas coordenadas para el debate". La globalización y el orden jurídico. Reflexiones contextuales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 19-35.
- Cortés Velandia, J. L., y Grandas Estepa, D. 2008. *Experiencias en Internacionalización municipal en Colombia*. CERCID. Programa de Relaciones Internacionales. Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Estupiñán Achury, L. 2006. El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas. *Revista Diálogos y Saberes* No. 25 91-108.
- Instituto de Relaciones Internacionales. 2005. *La inserción internacional de las regiones y los municipios lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Universidad de Viña del Mar. <http://www.forum-localgovts-uealc.org/uploads/file/Insercion%20internacional%20regiones%20y%20municipios.pdf> (Recuperado el 10 de abril de 2009).
- Jessop, B. 1999. Crisis del Estado de Bienestar. *Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez, W. G. 2009. *Derecho y desarrollo. Regulación jurídica y desarrollo local*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, Serie Estudios de Derecho 2.
- _____. 2008. *Gestión pública y desarrollo territorial. Gobernanza para la gestión del desarrollo local*. Niño. B. Compilador. "Descentralización, conflicto, participación y territorio". Universidad Nacional. Bogotá: Rinde.
- _____. 2005. "Internacionalización e Integración, los Retos Sobre la Governance y la Gestión Pública de la Ciudad". *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: ESAP.
- Kline, C. 2003. "Cultura y globalización". *Globalización y derecho*. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano, pp. 47-63.
- Medina, J. y Varela, E. 1996. *Globalización y gestión del desarrollo regional. Perspectivas Latinoamericanas*. Cali: Universidad del Valle.
- Moncayo Jiménez, E. 2003. *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Las regiones activas en el mercado comunitario*. Bogotá: Comunidad Andina de Naciones.
- Ochoa, Pineda y Jiménez. 2009. "Internacionalización y desarrollo territorial. Aproximación teórica". *Encuentro Nacional de Investigación en Administración Pública*, 9 y 10 de diciembre, Bogotá, Colombia.
- Parra Pulido, C. 2009. *Internacionalización para el desarrollo local: Marco de actuación y competencias de las entidades territoriales frente a la internacionalización*. Tesis de grado. Escuela Superior de Administración Pública.
- Ponce Adame, E. 2005. "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: Competitividad y cooperación". *Políticas públicas: cambio social e institucional*. Mendoza, Juan. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Rodríguez Gelfenstein, S. 2005. *Relaciones Internacionales Descentralizadas, una experiencia desde Chiapas*. Encuentro La inserción internacional de Chile. Perspectiva desde las regiones, abril 25 de 2005. Punta Arenas, Chile. http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68341_recurso_1.pdf (Recuperado el 15 de abril de 2009).
- Santos, B. de S. 2002. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. 2a reimpresión. Bogotá: Universidad Nacional-ILSA.
- Secretaría Distrital de Hacienda. 2007. "La cooperación internacional en Bogotá, D.C. (1995-2006)". *Cuadernos de la Ciudad. Serie Ingresos y Gastos Públicos No. 8*. http://www.shd.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/PORTAL_INTERNET/PUBLICACIONES/EST_FIS_PUB/CUA-

DERNOS%20DE%20LA%20CIUDAD/I Y G 8 COOPERACION INTNAL.PDF (Recuperado el 3 de mayo de 2009).

Serra, A. 2008. "Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales". *La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL*. Barcelona: Colección de Estudios de Investigación.

Sistema Integrado de Cooperación Descentralizada. s. f. Cooperación Descentralizada Lineamientos. Gobierno de Chile, <http://www.cooperacion-descentralizada.gov.cl/1511/proper-tyvalue-26513.html>. (Recuperado el 12 de marzo de 2009).

Twining, W. 2003. *Derecho y globalización*. Bogotá: Universidad de los Andes

Veeduría Ciudadana para el Plan de Desarrollo de Medellín. s. f. Pronunciamiento público "Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Seguimiento y Evaluación Enero de 2004-Diciembre de 2007, www.viva.org.co/cajavirtual/svc0106/download.php?archivo=articulo11 (Recuperado el 28 de Abril de 2009).

Zea Durán, M. C. 2002. *Fundamentos jurídicos sobre la cooperación internacional en Colombia*. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI. Bogotá.

Zubelzú, G. 2004. *Provincias y relaciones internacionales*. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires. http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68378_recurso_1.pdf (Recuperado el 3 de mayo de 2009).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. 2010. Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 113-130.	Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. (2010). Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales. <i>Administración & Desarrollo</i> 38 (52): 113-130.	Jiménez, William Guillermo; Ochoa, Ana María y Pineda, Erica Johana. "Internacionalización territorial, posibilidades y dificultades para los gobiernos subnacionales". <i>Administración & Desarrollo</i> 38.52 (2010): 113-130.