

# CIMIENTOS, REALIDADES Y RETOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN COLOMBIANA. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SUS 30 AÑOS DE HISTORIA

**María Fernanda Penagos Forero**, profesora asociada de la Universidad EAN. Investigadora del Grupo Política y Sostenibilidad. Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: mpenagos2.d@universidadean.edu.co

**José Luis Niño Amézquita**, profesor asociado de la Universidad EAN. Director del Grupo Política y Sostenibilidad. Miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT). Doctor en Instituciones, Administraciones y Políticas Regionales. Correo electrónico: jlninoam@universidadean.edu.co

## RESUMEN

La internacionalización territorial es una práctica que no habría sido posible implementar en Colombia con el marco constitucional existente hasta 1991; sin embargo, la implementación de iniciativas constitucionales para favorecer las entidades territoriales hacia dentro y facilitar los vínculos en el plano internacional ha dado libertad y fortalecido la interacción de los actores locales con pares a escala internacional que cuentan con intereses comunes. No obstante, ese punto de partida y el desarrollo que han tenido dichas prácticas a lo largo de las últimas tres décadas abren nuevos retos para que las entidades subnacionales, en conjunto con las entidades del orden nacional, logren aprovechar al máximo las capacidades de cada uno de los territorios colombianos y las infinitas posibilidades que existen dentro del orden internacional para su desarrollo.

**Palabras clave:** Internacionalización territorial, paradiplomacia, descentralización, soberanía, integración

## FOUNDATIONS, REALITIES, AND CHALLENGES OF INTERNATIONALIZATION IN COLOMBIA. THE CONSTITUTION OF 1991 AND ITS THIRTY-YEAR HISTORY

### ABSTRACT

Territorial internationalization is a practice that would have been impossible to implement in Colombia under the constitutional framework that existed before 1991. Nevertheless, the implementation of constitutional initiatives to promote inward territorial entities and facilitate international links has given freedom and strengthened local actors' interaction with global peers based on common interests. This starting point, however, and the development of these practices over the last three decades have opened up new challenges for sub-national entities, in conjunction with national ones, to make the most of the capacities of each of Colombia's territories and the infinite possibilities that exist within the international order for their development.

**Keywords:** Territorial internationalization, paradiplomacy, decentralization, sovereignty, integration

**Fecha de recepción:** 19/02/2021

**Fecha de aprobación:** 6/04/2021

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 nace como respuesta a un esquema constitucional centenario que ya no cumplía con las necesidades nacionales. Si bien la Carta Política de 1886 había cimentado unas bases del Estado colombiano, se hizo evidente que era el momento de cambiarla, pues la sociedad ya no se sentía identificada con ella.

De esta forma, los procesos de las constituciones modernas están vinculados con realidades territoriales que se hace necesario analizar para entender cómo las entidades subnacionales están abordando el debilitamiento del Estado central y el desvanecimiento de sus fronteras y logrando un fortalecimiento de sus capacidades tanto para gestionar su territorio como para buscar socios extranjeros y así resolver los problemas locales que tienen en sus jurisdicciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, este escrito parte de una presentación de cómo quedó estructurada la Constitución en 1991, a partir de las labores y los postulados de la Asamblea Nacional Constituyente que permitieron la inclusión de conceptos como la *internacionalización*, idea incorporada gracias a una nueva concepción de soberanía, que se ve reflejada en dos aspectos centrales: la *descentralización* y la *integración*.

En relación con la descentralización, se presentan sus bases normativas, tanto constitucionales como legales, y se analiza el proceso de *internacionalización hacia dentro*, que ha permitido un desarrollo de las entidades subnacionales, basándose en la cooperación. A continuación, se presenta el tema de la *integración* en la Constitución de 1991, el cual permitió que, a partir de la suscripción de Acuerdos internacionales de inversión, la internacionalización de las entidades subnacionales se desarrollara hacia afuera.

En la segunda parte del escrito se hace un recuento del desarrollo legislativo en estos 30 años y de cómo los órdenes territoriales han generado nuevas dinámicas para promover o afectar esas acciones exteriores de los territorios.

Finalmente, se presentan las barreras que aún persisten para el desarrollo completo de las facultades de los territorios y la inexistencia normativa que responda a las realidades y las necesidades actuales.

## FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL Y CONSTITUCIONAL

Actualmente, el concepto clásico de *Estado*, entendido como el conglomerado de personas asentadas en un territorio y bajo un poder soberano, tiene una doble visión: 1) la *interna*, donde el Estado conserva sus potestades, independientemente de su forma y de su sistema de gobierno, y 2) la visión *internacional*, que ha venido adquiriendo una mayor dimensión y un mayor desarrollo a partir del siglo XX, cuando se entendió que el Estado no se halla solo en el escenario mundial, sino que coexiste con otros Estados y

actores, por lo que es necesario hacer varias adecuaciones en su ordenamiento interno para consolidar su participación en ese ámbito internacional.

Una de las herramientas para lograr esa consolidación ha sido la Constitución Política; sin embargo, en Colombia, la Constitución de 1886 no tenía los elementos necesarios para esto. Sin entrar en una revisión exhaustiva de dicho texto constitucional, y siguiendo los planteamientos de Sáchica (1993), se puede afirmar que la antigua Carta Política trataba el tema internacional de forma superficial, pues se limitaba a unos pocos aspectos, como la forma de adopción de los tratados internacionales en el ordenamiento interno, la función del presidente de dirigir las relaciones diplomáticas y el manejo de las relaciones con la Iglesia católica, entre otros. Para el momento histórico en el que se redactó, esos eran los temas principales en la agenda internacional del país.

Durante gran parte del siglo XX, las diferentes reformas constitucionales hechas tampoco abordaron de forma detallada el tema internacional; no obstante, vale la pena señalar que con la reforma de 1968 se reconoció la importancia de la *supranacionalidad*, concepto que permitiría a Colombia participar de forma más activa en procesos de integración económica<sup>1</sup>.

Entonces, al iniciarse la redacción de la nueva Constitución había una conciencia general sobre la necesidad de incluir el tema internacional de una forma más explícita y detallada en el nuevo texto constitucional. Así lo expresó el entonces presidente César Gaviria Trujillo, en las palabras de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, el 5 de febrero de 1991, cuando indicó que

Colombia necesita una Constitución para asumir un papel preponderante en el nuevo orden internacional que se está gestando; para la nueva era de las revoluciones tecnológicas que se suceden con pasmosa rapidez; para una economía que se está abriendo a un escenario mundial cada vez más interdependiente. (Gaviria, 1991, p. 3)

De esta manera, los constituyentes empezaron a diseñar un texto constitucional que otorgara al país la posibilidad de una mayor participación en el escenario internacional, algo que quedó en evidencia durante los distintos debates en los que se analizó el tema, como en la exposición de motivos de la ponencia para primer debate en plenaria del tema Internacionalización de las Relaciones Económicas y Sociales y Organismos Supranacionales, cuando los ponentes sostuvieron:

No parece necesario abundar en argumentaciones sobre la importancia que, para el desarrollo de sus economías, tiene la integración de los países latinoamericanos, en un contexto internacional caracterizado por la formación de grandes bloques comerciales, la creciente internacionalización de las relaciones económicas y de los nexos sociales y culturales que

---

1 El numeral 18 del artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 1968 reformó el artículo 76 de la Constitución.

vinculan cada vez en forma más acentuada, a los pueblos del mundo. Se trata, sin lugar a dudas, de un imperativo del mundo contemporáneo, cuyo desconocimiento o inadecuada interpretación, se traducirán en desaprovechamiento de significativas oportunidades de progreso y bienestar.

Por tal razón, somos partidarios de que la Constitución amplíe y precise el ámbito institucional de la integración, a partir del principio fundamental de los procesos integracionistas, lo cual es una concepción actualizada del concepto de soberanía nacional. (Lloreda Caicedo et al., 1991, p. 7)

Así se estructuró la nueva dimensión internacional de la Constitución, la cual quedó plasmada en varias normas como las que se presentan en la tabla 1<sup>2</sup>.

**Tabla 1.** Artículos constitucionales relacionados con el tema de la internacionalización de los actores no estatales

Tema	Artículos
Principios fundamentales	Art. 9. Principios relaciones exteriores
Régimen de los tratados	Art. 150 # 16. Funciones del Congreso: aprobación de los tratados. Art. 189 # 2. Funciones del presidente: dirección de las relaciones internacionales. Art. 224. Validez de los tratados. Art. 241 #10. Funciones de la Corte Constitucional: Decisión sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.
Internacionalización	Art. 226. Internacionalización.
Integración	Preámbulo. Art. 227. Integración.
Territorio <sup>3</sup> , autonomía y descentralización	Art. 1. Estado social de derecho. Art. 209. Función administrativa. Art. 286. Entidades territoriales. Art. 287. Autonomía. Art. 289. Cooperación e integración de entidades territoriales.

Fuente: elaboración propia.

Teniendo definidos los artículos constitucionales, ahora se revisarán los principales aportes que estas normas trajeron con el fin de que la internacionalización fuera una realidad para Colombia, no solo en el ámbito estatal, sino también, en el departamental y el municipal.

En primer lugar, en el artículo 9 de la Constitución se encuentra la definición de los principios de las relaciones exteriores del Estado; a saber: la soberanía nacional, el respeto

2 En la tabla 1 no se incluyen los artículos en materia de Derechos Humanos, ni Derecho Internacional Humanitario ni nacionalidad; tampoco, las normas relacionadas directamente con los derechos fundamentales y figuras como la extradición y el asilo, por no ser parte del tema central de este escrito.

3 No se incluye el artículo 101 de la Constitución, que define los límites del territorio colombiano, por no ser parte del tema central de este escrito.

a la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia y la orientación hacia la integración latinoamericana y del Caribe. Esta norma es novedosa si se la compara con la Constitución de 1886, en la que no hay referencias similares sobre los principios de las relaciones exteriores y ha sido objeto de interpretaciones sobre el concepto de soberanía nacional, pues hay autores que consideran que se estaría partiendo de una idea de primacía del Estado que, en el contexto internacional, se pierde, por cuanto allí todos los Estados deben ceder ante los intereses de otros o de la comunidad internacional en general (Cavelier, 2006). Por tal razón, algunos autores propusieron que se debían haber usado otros conceptos como la interdependencia, la cooperación y la solidaridad (Sáchica, 1993).

No obstante lo anterior, es interesante ver cómo la Corte Constitucional ha interpretado el concepto de soberanía que trae el artículo en mención, pues ha sostenido que, si bien la soberanía es un atributo propio del Estado, en el plano internacional no se lo debe entender de forma absoluta, sino que

[...] el Estado en relación con otros Estados no tiene poder ilimitado, tal como podría creerse de acuerdo con la teoría absolutista de la soberanía, porque está obligado por el derecho internacional y un poder ilimitado no puede ser sujeto de obligaciones internacionales. (Sentencia C-276 de 1993)

[72]

Lo anterior implica que el concepto de soberanía ha evolucionado desde su concepción clásica, para permitir la internacionalización de los Estados, como bien lo reconoce la Corte Constitucional al indicar:

[72]

El concepto de soberanía en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas. (Sentencia C-187 de 1996)

Así, esta disposición permite al Estado relacionarse con otros en el escenario internacional, y lo hará basándose en los parámetros fijados en la norma constitucional, dentro de los que debe destacarse la inclusión del reconocimiento de los principios del derecho internacional, tales como el *pacta sunt servanda* y la no intervención en asuntos internos, entre otros.

De esta manera, la nueva conceptualización de la soberanía admite el desarrollo de las actividades de otros actores en el escenario internacional, como se verá a continuación.

## **DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA**

La figura de la descentralización, entendida como un proceso por el que se entregan competencias a autoridades diferentes de las centrales en los campos administrativos,

fiscales y políticos, no se puede atribuir exclusivamente a la Constitución de 1991, ya que para ese momento existían normas sobre la materia.

La reforma constitucional de 1968 contempló la descentralización técnica o por servicios con los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta; además, en materia fiscal se estableció el *situado fiscal* para transferir recursos nacionales a los departamentos, dirigidos a temas de salud y educación; así mismo, la Ley 33 de 1968 buscó el fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales estableciendo impuestos de propiedad exclusiva de los departamentos, las intendencias y las comisarías<sup>4</sup>, así como la cesión de porcentajes del impuesto sobre las ventas para los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios<sup>5</sup>.

Para la década de 1980, la descentralización fiscal tuvo un mayor desarrollo, gracias a las conclusiones de la Misión Wiesner-Bird de Finanzas Intergubernamentales (Gutiérrez Sanín, 2010), ya que se determinó una reestructuración del gasto nacional, la que se concretó con la Ley 14 de 1983, mediante la cual se buscaba el fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales estableciendo nuevas normas para temas como el avalúo catastral y el impuesto predial.

En 1986, se destacan dos leyes y una reforma constitucional que permiten un gran avance en la materia:

- La Ley 11, por la cual se dictó el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales con la creación de las juntas administradoras locales (JAL)<sup>6</sup>.
- La Ley 12, que estableció que un porcentaje creciente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se traspasaba a los municipios.
- El Acto Legislativo 1, que, al reformar la Constitución, estableció la elección popular de alcaldes, y cuya primera votación tendría lugar el segundo domingo de marzo de 1988<sup>7</sup>.

Este último es uno de los temas más representativos en materia de descentralización política que se dieron como la respuesta del gobierno central a la reclamación popular por una representación más cercana de sus gobernantes. De esta forma, la delegación de poder en gobiernos locales contribuye a la consolidación de la democracia (Martínez Cárdenas, 2015).

---

4 Art. 1 Ley 33 de 1968.

5 Art. 2 Ley 33 de 1968.

6 Art. 17 Ley 11 de 1986.

7 El artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 1986 reformó el artículo 201 de la Constitución.

En materia de servicios, con el Decreto 77 de 1987 se expidió el Estatuto de Descentralización, en beneficio de los municipios, y mediante el cual se definieron responsabilidades municipales relacionadas con temas como la provisión de servicios sociales básicos como el agua potable, la salud y la educación.

Ese era el escenario del país para cuando comenzó la labor de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que se presentaron propuestas de todo tipo en la materia: desde la federalización del presidente Gaviria, pasando por propuestas de eliminación de los departamentos y fortalecimiento de las regiones, hasta el modelo del centralismo puro (Estupiñán Achury, 2012).

Es interesante ver cómo algunos de los constituyentes plantearon que “un nuevo modelo de ordenamiento territorial para Colombia no sólo debe diseñar el aparato estatal sino que debe trazar las nuevas competencias y recursos del mismo, con el fin de dotarlo de recursos idóneos para su funcionamiento” (Zafra, 1991, p. 4). Infortunadamente, los artículos constitucionales finales no cumplieron del todo con esa perspectiva planteada durante su redacción, porque dejaron gran parte de su desarrollo a las entidades centrales nacionales.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1991 amplió la descentralización a varios temas, lo que ha llevado a algunos autores a sostener que la nueva Carta Política aceleró el proceso incluso más rápido que en los Estados federales (Niño Amézquita, 2011), aunque tal proceso fue perdiendo velocidad, como se verá más adelante.

Entonces, Colombia pasó de ser una república unitaria<sup>8</sup> y centralista<sup>9</sup> a una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, como lo señala el artículo 1 de la Constitución actual; además, sus entidades territoriales cambiaron de departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos municipales<sup>10</sup> a una clasificación un poco más sencilla, indicada en el artículo 286: los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, las regiones y las provincias.

A continuación se mencionan los artículos constitucionales que permitieron el desarrollo de la figura de la descentralización en diferentes ámbitos:

- La descentralización política, que se había afianzado con la ya mencionada reforma de 1986, se concretó el artículo 260 de la nueva Carta Magna, cuando se les otorgó a los ciudadanos la potestad de elegir de forma directa a:

Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras

---

8 Art. 1 Constitución de 1886.

9 Los actos legislativos de 1936 y 1968 matizaron el centralismo de la Constitución de 1886.

10 Art. 5 Constitución de 1886.

locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

- La descentralización fiscal, con los artículos 356 a 364, varios de los cuales sufrirían importantes modificaciones en el siglo XXI, como se comentará en la segunda parte de este escrito.
- La descentralización administrativa, la cual se determinó con lo dispuesto en el artículo 288, al indicar que la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se establecería por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta legislación ya se había comenzado a estructurar con la Ley 9 de 1989, mediante la cual se dictaron normas sobre los planes de desarrollo municipal, y que se consolidó con las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, de las que se hablará más adelante.

Por otra parte, es importante revisar el tema de la autonomía, que también está presente en la Constitución; específicamente, en el artículo 287. Como lo menciona la Corte Constitucional, la autonomía y la descentralización tienen una correlación, pues la *autonomía* se refiere a la libertad que tienen las entidades territoriales “para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses” (Sentencia C-1051 de 2001).

En síntesis, la Constitución de 1991 estableció como principios en materia territorial la unidad, la descentralización y la autonomía. El reto en estos 30 años ha sido desarrollar, conciliar y consolidar esos postulados.

A su vez, y de acuerdo con la lógica descentralizadora de tres esferas donde se presentan lo administrativo, lo fiscal y lo político (Falleti, 2010), la mezcla realizada y los procesos de autonomía local generaron que las entidades territoriales se empezaran a interesar en el relacionamiento externo para poder satisfacer, de manera efectiva, las necesidades de su población. Así, dentro de una descentralización administrativa y con los recursos existentes dados por la descentralización fiscal, se comienzan los mecanismos para responder las funciones asumidas de manera autónoma generando un incentivo para buscar aliados al exterior de las fronteras nacionales, y así solucionar apropiadamente las problemáticas (Ramírez et al., 2019).

De igual manera, al ser autónomos los territorios también comenzaron a posicionarse como actores del sistema internacional siendo un agente político (Torrijos, 2000). Complementariamente, al generar una agenda internacional de posicionamiento donde se buscó el reconocimiento, no como parte de Colombia, sino por nombre propio (por ejemplo: Medellín, Bogotá, Boyacá o Nariño), se creó una correspondencia en el fortalecimiento de las dinámicas locales; todo eso, dentro del marco normativo del fortalecimiento de la entidad territorial (Jiménez, 2012a).

Con lo anterior, se reconoció que si no se cuenta con las capacidades para fortalecer su interior, en los ámbitos institucional, político, organizativo, funcional y fiscal, es complejo que se logre apalancar una agenda de relacionamiento con otro tipo de actores (Acosta & Ocampo, 2019). De tal modo, la internacionalización surge como una de las funciones y las acciones de la entidad territorial; a su vez, se comenzó a observar la internacionalización como punto central para responder a una de las preguntas que en la descentralización se planteaban. Esta cuestión se fundamentó en el hecho de que la descentralización busca, mediante el poder y la autogestión local, responder de mejor manera a las demandas de la sociedad y el territorio. Al mismo tiempo, tiene su origen en el planteamiento que, como el ente territorial, es el que mejor conoce la demanda de sus habitantes y, además, el que mejor conoce los recursos que posee y puede brindar respuestas a dichas demandas (Boisier, 2006).

Frente a este conocimiento de autogestión y búsqueda de desarrollo local, territorial y regional, el mecanismo y la función que el territorio asume respecto de las funciones centrales es el tema del relacionamiento exterior; ello, debido a que se considera que para poder generar desarrollo territorial dentro de una agenda, las claves pueden existir en un actor fuera de las fronteras nacionales (Jiménez, 2012b; Niño Amézquita, 2011; Torrijos, 2000). Un ejemplo claro sobre el tema es la prestación de servicios públicos, pues alrededor del mundo hay evidencia de buenas prácticas que pueden dar solución cuando no necesariamente se tienen los recursos dentro del territorio.

[76]

De este modo, es innegable la necesidad de crear una agenda con los recursos y establecer un puente con actores exteriores; es decir, la autonomía territorial se va a generar no solo con las funciones que naturalmente el ente territorial posee, sino que, además, se vincula una función de acción exterior que sirva como mecanismo para poder dar respuesta a las demandas sociales (Grandas, 2012). De esta manera, dicha función extra resulta ser no necesariamente una función directa de operación tradicional, sino un mecanismo para brindar respuestas alternativas a las funciones tradicionales.

Es importante señalar que, con la reconceptualización de soberanía y la reconceptualización de territorio, la idea napoleónica que se tenía de la gran nación sobre las pequeñas naciones se empieza a diluir. De esta forma, empieza a surgir una nueva idea, enfocada en concebir la riqueza de la nación como la construcción de la riqueza que tienen los territorios. Lo anterior obliga a cambiar la perspectiva de soberanía, pues ya no se trata de incluir dentro de la agenda central mecanismos donde los territorios trabajen según lineamientos centrales (Jiménez, 2014). Por el contrario, en el nuevo escenario se necesitan consensos mediante los cuales los territorios trabajen enfocados en satisfacer sus necesidades, y así generar un beneficio propio y común, al igual que un fortalecimiento central (Quiñones & Gautier, 2019).

Finalmente, la redefinición de soberanía también se da cuando la producción de bienes y servicios por parte del ente central —en especial, bienes y servicios públicos— se dispersa hacia otros actores del sistema. Dichos actores podrían ser parte del sector

privado o entidades territoriales. Con ello, comienza a generarse una serie de rupturas de barreras comerciales, políticas y sociales que fortalecen la acción exterior de los diferentes territorios y que reconoce, de manera clara, que las actividades económicas y las realidades sociales, políticas y culturales tienen un comportamiento geográfico localizado. Así, se empieza a entender que, dentro de una nueva concepción de localidad y evidentes rupturas fronterizas, es un deber y un derecho de las entidades territoriales empezar a generar una agenda internacional (Jiménez, 2014).

## INTEGRACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN

En su artículo 226, la Constitución de 1991 sentó las bases de la internacionalización otorgándole al Estado la función de promover las relaciones en materia política, económica, social y ecológica. Así, entonces, el Estado ha venido desarrollando esa función en varios campos como el económico, mediante la negociación, la firma y la ratificación de acuerdos comerciales, labor que está en cabeza del Gobierno nacional, como bien lo dispone el artículo 189 de la Carta Política.

Analizando los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se observa el interés existente en promover la integración, comenzando con la latinoamericana, como bien lo expuso el constituyente Alfredo Vázquez Carrizosa al presentar el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución N.º 29 y sostener que “la integración latinoamericana será el marco ideal de nuestro vivir nacional”, y de esta forma Colombia dejaría de ser “un país encerrado en sus montañas o el Tíbet de Suramérica” y superaría el esquema del Estado-nación “con la aparición del proceso asociativo entre Estados soberanos para el logro de las comunidades multinacionales de tipo económico que hacen imperativo un nuevo Derecho Comunitario” (Vázquez Carrizosa, 1991, p. 16).

Es importante indicar que algunos de los procesos de integración latinoamericana en los que ha participado Colombia se iniciaron incluso antes de 1991, como, por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Comunidad Andina (CAN; antes, Pacto Andino)<sup>11</sup>; sin embargo, en disposiciones como el Preámbulo y el artículo 227, la nueva Carta Política facilitó la apertura y la integración directa de las decisiones comunitarias en el ordenamiento jurídico nacional. Cabe mencionar el ejemplo de la CAN, cuando la Corte Constitucional revisó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 61 y 62 de la Ley 44 de 1993, modificatorios del Acuerdo de Cartagena, y sostuvo:

La integración comunitaria responde y se afianza sobre la concepción moderna de la soberanía relativa, que ya no la reconoce como un poder supremo absoluto e ilimitado del Estado, sino como algo limitado y restringido por la interacción de los demás Estados dentro de la

11 El Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, surge con el Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 mayo de 1969. Por su parte, el tratado constitutivo de la ALADI es el Tratado de Montevideo, suscrito el 12 agosto de 1980.

comunidad internacional, lo cual obviamente implica la resignación de específicas competencias de los Estados en organismos comunitarios con el fin de hacer viable los procesos de integración económica. (Sentencia C-228 de 1995)

De igual manera, desde la segunda mitad del siglo XX surgieron iniciativas para romper fronteras de realidades contiguas que favorecieran el flujo de las agendas tanto culturales como educativas. Esta pequeña ruptura de fronteras nacionales se fortalecería y afectaría de manera significativa el accionar de las entidades territoriales y la conciencia de la acción exterior por parte de las entidades subnacionales. Por ejemplo, la frontera franco-alemana se vio notablemente afectada en la interacción y la generación de mecanismos de cooperación para iniciativas del sector cultural (Niño Amézquita, 2011).

Así mismo, las iniciativas culturales se basaron en poder entender al territorio próximo como un agente relevante para resolución de los conflictos y las heridas existentes dentro del periodo posterior a la guerra. Además, la cooperación cultural generaría también dinámicas en el conocimiento de mi interlocutor (Anaya, 2020). Esta forma de relacionamiento no solo favorecería el respeto, sino que generaría mecanismos de confianza y desarrollo de iniciativas conjuntas, de forma tal que, en épocas posteriores y dentro de un marco más fuerte de integración supranacional, esta nueva forma de correspondencia impulsaría proyectos conjuntos en investigación, en desarrollo tecnológico y en acciones apalancadas, por un lado, en el desarrollo de iniciativas en beneficio de las realidades económicas que cada uno de los actores subnacionales podría tener y, por otro, en las formas tradicionales de cooperación, cultura y sociedad (Wilches & Niño, 2017).

[78]

Para el caso de América Latina, esa integración supranacional también existió y afectó la realidad colombiana, pues el proceso de descentralización, como ya se vio, mostró las realidades y la diversidad territorial existentes en el país (Corredor, 2016). Esta serie de integraciones supranacionales, además, favorecen y refuerzan las iniciativas de los actores territoriales para buscar pares en la escena internacional. Es pertinente aclarar que, como primera medida, los acercamientos internacionales fueron motivados por la necesidad básica de conocerse y entenderse.

En general, en América Latina las aproximaciones entre países se presentaron, aunque no de manera obligatoria, secuencialmente, de tal forma que primero se conocieron, se gestionaron y se fortalecieron temas culturales, luego sociales y, por último, económicos; es decir, los esfuerzos se encaminaban no solo en el deseo de entender al otro e interactuar, sino que también estaban enfocados en la promoción de iniciativas conjuntas para resolver problemas territoriales (Ayala Cordero, 2014).

Todo lo anterior sucedió por el hecho de que no necesariamente hubo tensiones que promovieran un diálogo cultural y social, como ocurrió en Europa (Niño, 2014); sin embargo, aunque se dieron algunos escenarios similares al sur del continente americano (Ovando, 2020), para el caso colombiano no había tales limitantes. De esta manera, se puede observar que la integración supranacional generó la conciencia de una primera

ruptura, más allá del proceso de globalización, para posteriormente generar un accionar sin limitantes, bajo el cual los actores cuentan con *carta blanca* para su accionar exterior.

Aunque ya existían mecanismos de internacionalización de las empresas, apalancados por diferentes teorías de internacionalización empresarial, este tipo de comportamientos y desarrollos constitucionales va a generar unas respuestas institucionales a nivel territorial. Esto hace que se fortalezcan las realidades existentes en el ámbito empresarial y se reconozca a las empresas como uno de los actores igualmente relevantes de territorio (Aranda & Montoya, 2006), lo cual da importancia a la localización de las actividades productivas y hace que se evidencie cómo la agenda internacional, promotora de la exportación y de atracción a la inversión, no necesariamente tenía que ser estandarizada en el orden nacional, sino que se podía comenzar a especificar dentro de las esferas subnacionales (Wilches & Niño, 2017).

Los esfuerzos que se desarrollaron a nivel territorial buscaban también responder a un nuevo orden conceptual que estaba siendo dominante en el nuevo milenio. Dicho orden respondía, en mayor medida, a la competitividad y la productividad territoriales; ambas, directamente vinculadas con las acciones del sector empresarial. Esto hizo necesario que las agendas de internacionalización no solo se vincularan con el beneficio y las funciones que tenían las entidades territoriales, sino que también fortalecieran las capacidades de los actores empresariales en el territorio. Para esos momentos los entes territoriales se encargaban, en especial, de la prestación de bienes y servicios públicos enfocados en mejorar la calidad de vida de sus habitantes; además, este escenario es propicio para que los territorios interactúen de mejor forma con el orden internacional y fortalezcan los mecanismos de internacionalización de las empresas de su territorio (Jiménez, 2014). Actuando de esta forma, los entes territoriales podrían mejorar los indicadores de competitividad y productividad empresarial que, evidentemente, se reflejan en los mecanismos de medición del ámbito territorial. Dichos resultados estarían sustentados al interactuar con agentes externos, pues podían darse cuenta de diferentes dinámicas de mercado y buenas prácticas que favorecerían su cotidianidad empresarial y mejorarían sus efectos.

## **REALIDADES DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN**

Luego del sueño constitucional de inicios de los años noventa del siglo XX, los territorios colombianos se vieron enfrentados a dificultades internas y externas que los obligaron a comprender las implicaciones normativas, políticas y sociales que la Constitución de 1991 había dejado, así como cuáles había omitido. Esta sección busca entender la realidad durante los últimos 30 años, para posteriormente adentrarse en los retos que a futuro tendrán los territorios en cuanto a su proceso de internacionalización.

La importancia de la internacionalización territorial no es reciente; sin embargo, sí existía un debilitamiento por las lógicas existentes de fortalecimiento de los órganos centrales y del concepto de Estado-nación. Es entonces hasta los años ochenta cuando

se retoma la reflexión sobre el concepto de internacionalización territorial, por autores como Duchacek (1984). Posterior a los años noventa, las reflexiones consideraron como punto central el trabajo doctoral de Cornago (1996), que reunió en discusión a Aldecoa y Keating y que, posteriormente, generó trabajos relevantes no solo para Europa y Canadá (Cornago, 2008 y 2010), sino para América Latina, estos últimos fueron el punto de partida en cuanto a análisis y prácticas de la internacionalización territorial.

### **TREINTA AÑOS DE REESTRUCTURACIÓN NORMATIVA Y ORGANIZACIONAL**

Teniendo en cuenta que el marco constitucional tan solo sentó las bases de lo que se buscaba para el beneficio de la sociedad obligando a la consolidación de un marco normativo y organizacional, se puso en jaque a las diferentes acciones tanto del sector público como del privado y de la sociedad civil. Así, todos los actores tuvieron que responder frente a los vacíos que no se habían definido en el origen constitucional; por ello, es necesario entender cómo se han comportado las dinámicas de cooperación, al igual que aquellas de integración, desde la promulgación constitucional.

#### **Descentralización vs. recentralización**

[80] La descentralización es un proceso que durante los últimos 30 años recompone la estructura fortalecida del Estado-nación y restablece las fuerzas entre el poder central y las entidades descentralizadas; sin embargo, estas lógicas descentralizadoras han tenido diferentes perspectivas a escala global, y han generado visiones complementarias, algunas de las cuales proponen que en la descentralización no necesariamente todo es positivo (Prud'homme, 1995). De igual forma, se observa que los procesos de descentralización han tenido unas características diferenciales en lo que respecta al ámbito (intermedio o municipal) que se pretende fortalecer mediante dichas lógicas, y si se responde, por un lado, a lógicas de juego de poderes y reivindicación política entre los entes territoriales vs. el poder central. Esta línea se observa mucho más con las lógicas españolas e italianas (Rolla, 2005; Subra, 2008). Por su parte, la lógica funcional se vinculó, como lo muestra el caso francés, a la planificación de actividades, acciones y responsabilidades de las entidades territoriales en cuanto a su funcionalidad y complementariedad frente al orden central (Bodineau & Verpeux, 1993).

En Colombia, la implementación constitucional de la descentralización fue una respuesta a las diversas crisis que enfrentaba el país por la débil presencia institucional, y las cuales van desde aspectos de gobernabilidad, pasando por la deficiente prestación de servicios públicos y llegan hasta el cuestionamiento de la democracia representativa (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2002). Con la ampliación de la elección popular de gobernantes, el incremento de los recursos y las capacidades locales y la implementación de mecanismos para la consolidación de una democracia participativa, se lograron importantes avances.

No obstante lo anterior, la forma como se ha dado la descentralización en Colombia, partiendo de las disposiciones constitucionales y de las normas nacionales que buscan implementar funciones a los entes territoriales, permite determinar que ha sido un proceso desde arriba y legalmente centralizado.

Por las razones planteadas, y pasados los años, se puede observar que el riesgo de recentralizar el poder se halla presente, como se ha visto con la labor del Estado, en cabeza del órgano legislativo, con la expedición de normas que desarrollan los artículos constitucionales, y que se resumen como se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.** Desarrollo normativo en materia de descentralización y autonomía

Tema	Constitución	Ley	Detalle
Descentralización administrativa y fiscal	Arts. 288, 356 y 357	Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007 Ley 617 de 2000	Distribución de competencias Sistema general de participaciones
Autonomía	Arts. 286 y 287	Ley 136 de 1994	Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios
Planes de desarrollo	Art. 342	Ley 152 de 1994	Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo
Ordenamiento y Desarrollo territorial	Art. 288	Ley 388 de 1997 Ley 1454 de 2011 modificada por la Ley 1962 de 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenamiento territorial de los municipios</li> <li>• Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)</li> <li>• Ley de regiones</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Una mención aparte debería hacerse sobre la LOOT, pero diez años después de su expedición, se puede concluir que esa ley se quedó corta en cuanto a cumplir el mandamiento constitucional, pues no desarrolló aspectos tan importantes como los relacionados con la creación de nuevas categorías de entidades territoriales: las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas; tampoco cumplió con una estructuración más clara de las competencias a escala nacional y territorial, entre otros aspectos. En resumen, se limitó, nuevamente, a delegar esos temas en la expedición de otras leyes.

Ocho años después, el tema de las regiones sí tuvo su desarrollo legal con la Ley 1962 de 2019, también conocida como la Ley de Regiones, y que ha sido calificada por algunos autores como una ley insustancial que requiere mayor desarrollo normativo, pues en ella no les asignan a las regiones las características de la autonomía previstas en el artículo 287 de la Constitución (Maldonado, 2019). Otros autores, sin embargo, la consideran un avance en la materia, porque permite la transformación de los gobiernos territoriales, siempre y cuando se la acompañe de una asignación efectiva de los recursos y de una definición clara de atribuciones (Nader, 2020).

Por otra parte, es importante señalar que en la tabla 2 no se incluyeron los actos legislativos que, a lo largo de estos años, han modificado los artículos 356 y 357 antes mencionados<sup>12</sup>.

Esta revisión normativa inicial permite determinar que falta mucho en el camino de una verdadera descentralización y la autonomía de los entes territoriales. Con todas estas reformas y leyes, lo que se ha hecho es conceder un mayor margen de acción al gobierno central, a través de un conjunto de leyes dispersas que no tienen una línea de acción cohesionadora, a pesar de la apariencia que pueden dar por sus denominaciones con términos relacionados.

Por otro lado, un tema fundamental para la descentralización es el de la cooperación, y aquí se debe destacar el papel de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), entidad que surge en la década de 1970 como una división especial de cooperación técnica internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y que opera conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En la década de 1990, la Agencia cambia de nombre y de adscripción, y pasa del DNP al Ministerio de Relaciones Exteriores; en 2003 pasa a ser parte del Departamento Administrativo de la Presidencia. Con el Decreto 2467 de 2005, dos años después, se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) a la Red de Solidaridad Social (RSS), y de ahí surge la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, o Acción Social. Finalmente, en 2011, con el Decreto 4152, se crea la APC como se la conoce hoy en día.

[82]

Vale la pena indicar que la internacionalización territorial no solo ha presentado aspectos positivos, aunque la literatura se ha concentrado en estos. Es así como se encuentran procesos que han entorpecido su implementación, pues, notablemente, sigue existiendo un desconocimiento por parte de la mayoría de las entidades territoriales sobre los procesos de internacionalización, además de ignorarse cómo este tipo de interacciones con los actores externos puede generar beneficios y respuestas a las problemáticas territoriales. A su vez, los intereses particulares de las entidades territoriales y del orden nacional han generado conflictos causados, principalmente, por agendas políticas y sectoriales, tipos de proyectos o iniciativas de interés, las cuales no concuerdan y dificultan el trabajo articulado, mediante el cual todos los actores puedan asumir responsabilidades y, también, todos puedan recibir el respectivo reconocimiento.

Para reconocer la acción exterior de las entidades territoriales, es importante entender que dicha acción no solo se vincula con la lógica internacional, sino con romper las mismas fronteras existentes a nivel territorial, llámese departamento o municipio. Ejemplo de ello son las oficinas de las regiones europeas existentes en Bruselas (Niño,

---

12 El artículo 356 ha sido modificado con cuatro actos legislativos: 1 de 2001, 4 de 2007, 2 de 2018 y 1 de 2019. Por su parte, el artículo 357 fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 2001.

2011). Dichas agencias, con la perspectiva de la integración supranacional, empiezan por reconocer la importancia de tener una presencia en la capital europea. A dicha estructura institucional se sumarán no solo los asuntos europeos, sino que, frente a la ruptura de fronteras municipales y posterior ruptura de fronteras nacionales con representación continental, se observa que pueden cumplir una función internacional.

Este es un caso similar a lo que sucedió durante la segunda mitad del siglo XX en Colombia, cuando existió una fuerte acción de las entidades territoriales para buscar un representante en Bogotá, debido a las dinámicas centralistas existentes antes de las políticas o las iniciativas que culminarían con la Constitución de 1991 y su proceso de descentralización y autonomía (Niño, 2014).

Esta lógica de representaciones para los asuntos territoriales en el orden nacional es una de las formas en las que se evidencia la necesidad de tener un relacionamiento externo a la jurisdicción; es decir, representa la idea de “No solo soy yo: existen otros a mi alrededor. ¿Cómo me empiezo a vincular con ellos?”. El resultado de ello es el fortalecimiento de los esquemas institucionales. Dicha situación generó que en los años posteriores al 2000, los territorios crearan sus propias agendas internacionales (Olaya & Vélez, 2009); además, las representaciones empiezan a establecerse en las capitales departamentales, aunque todavía siguen existiendo centralidades en los asuntos internacionales.

De este modo, las capitales nacionales llegan a ser unos espacios de encuentro y, también, el mecanismo para que las representaciones de las entidades territoriales generen su propia agenda. Este escenario se presenta no solo en el orden nacional, sino que, de la misma forma como sucedió con la frontera departamental, se rompe la frontera nacional y empieza una serie de vinculaciones con agencias de cooperación (Grandas, 2012). Dicho rompimiento se realiza apalancado en el sistema de atracción de fondos, y busca responder a lo que desde un inicio se ha deseado: atraer los mecanismos para solventar los problemas a los que los territorios se enfrentan y generar dinámicas de desarrollo territorial (Anaya, 2020). Por su parte, las agencias internacionales, presentes en Bogotá, no solo establecen un vínculo con el orden nacional, sino que, además, empiezan a dialogar con aquellas entidades territoriales que también tenían el mismo interés, y cuya institucionalidad igualmente les permitía interactuar. Esto lleva a que los entes territoriales empiecen a generar agendas complementarias de las ya existentes (Olaya & Vélez, 2009).

Entre los casos que ejemplifican tal situación está la Casa de Boyacá, una de las primeras entidades de esa clase que hubo en Bogotá, y que tuvo un gran éxito; especialmente, para la gestión de recursos nacionales de inversión en el departamento. Posteriormente, la misma entidad va a generar iniciativas enfocadas en poder apalancar mecanismos de cooperación dentro del orden nacional; sin embargo, si bien esta acción en la capital fue la primera, no implicó que las entidades territoriales se limitaran a crear una estructura institucional o alguna responsabilidad dentro de su organización o dentro de

su departamento (Wilches & Niño, 2017). Por su parte, el éxito de las iniciativas, como lo muestra el ejercicio de Caldoño, no solo tiene la definición de la institucionalidad buscando fondos, sino que la permanencia de tales iniciativas va a estar dada por la apropiación de la población con programas y proyectos (Anaya, 2020). De esa manera, los entes municipales o departamentales ven la necesidad de incluir en alguna parte de su organización un elemento con este enfoque. En caso de no poder crearlo, una de las secretarías o las direcciones tendría que asumir ese tipo de cargos.

En este punto, en el que las preguntas organizacionales se desarrollan a nivel territorial, es donde la temática empieza a tener una relevancia cada vez mayor; sin embargo, se entiende que no necesariamente va a representar fondos, aunque sí va a representar una agenda de la entidad territorial (Grandas, 2012). Las agendas internacionales en sus primeros aspectos van a estar ligadas con mecanismos de cooperación tradicional, bien sean de tipo nacional o internacional, encaminadas a la búsqueda de fondos y fundamentadas en la cooperación. No obstante, también empiezan a construir puentes desde la cooperación tradicional del receptor beneficiario con agencias de cooperación territorial. Notablemente, se resalta el trabajo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) y la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, donde la cooperación descentralizada no solo se asume desde el ente descentralizado receptor, sino que también se asume desde el ente descentralizado del oferente (Niño, 2014).

[84]

A pesar de lo planteado, a lo largo de la última década, con el mejoramiento de las condiciones de Colombia como país, incluidos sus territorios, las mencionadas agendas han sido restringidas, y los mecanismos de cooperación ya no solo buscan la gestión de atraer financiamiento para responder a los problemas, sino que buscan, también, mecanismos de cooperación, entendidos como la operación conjunta de iniciativas que sirvan para beneficiar a las diferentes partes. Así, uno de los principales referentes es la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI), aunque ya existen también oficinas de internacionalización en Boyacá, Cundinamarca, Arauca, Atlántico, Caldas, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

### **Globalización y localización**

El artículo 227 de la Constitución dispone los tres aspectos de la integración; a saber: el económico, el social y el político; sin embargo, los principales avances en la materia se han centrado, principalmente, en aspectos económicos, representados en los acuerdos internacionales de inversión (AII), dentro de los que se destacan los tratados de libre comercio (TLC) y los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI)<sup>13</sup>.

En esta materia, Colombia ha desarrollado sus avances en dos momentos:

---

<sup>13</sup> También conocidos como BIT, por las iniciales en inglés de *Bilateral Investment Treaties*.

- En la década de 1990, siguiendo el precepto constitucional de la integración latinoamericana suscribiendo acuerdos con países como Chile y México<sup>14</sup>.
- En lo que va corrido del siglo XXI, el Estado se ha centrado en ampliar la integración y su campo de acción con el libre comercio y la suscripción de una diversidad de tratados con países y grupos como Cuba, Mercosur, Triángulo Norte, Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea y la Alianza Pacífico, entre otros<sup>15</sup>.

De esta manera y de acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior, Colombia ocupa en Latinoamérica el quinto lugar con respecto a la firma de este tipo de tratados, detrás de Chile, México, Panamá y Perú (Ministerio de Comercio Exterior, 2020).

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de los AII es atraer inversión extranjera y promover la inversión colombiana en el exterior, Colombia cuenta desde 1992 con una entidad encargada de estos temas: ProColombia<sup>16</sup>, la cual surge como un patrimonio autónomo para promover las exportaciones, en virtud del contrato de fiducia mercantil constituido entre el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex)<sup>17</sup>, en representación de la Nación, y la Fiduciaria de Comercio Exterior (Fiducoldex S. A.).

En 2003, el Decreto 210 determinó la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en su artículo 33 define a Proexport como “un patrimonio autónomo, integrado con los recursos destinados al fomento de las exportaciones y por los recursos provenientes de los servicios remunerados por sus usuarios”.

Se observa, bajo esta lógica, que lo que busca este tipo de mecanismos es —definidas las dinámicas territoriales que se han podido consolidar, y que los territorios reconocen parcialmente— un proceso en construcción, así como sus responsabilidades, sus potencialidades y sus capacidades. Las diversas jurisdicciones comienzan a buscar, de manera muy eficiente y con una perspectiva de desarrollo (Boisier, 2005), las interacciones que se puedan generar con otros actores en beneficio de sus intereses. Es ese el momento cuando se reflexiona sobre las estructuras organizativas que van a tener la responsabilidad, la función, la misión y la identificación de los vínculos para poder responder a los intereses y a los problemas. Esta reflexión es importante, ya que a la internacionalización territorial se la ha visto como un aspecto necesario para generar funciones

14 Con Chile, el Acuerdo de Complementación Económica (ACE24) suscrito en el 1993. Con México, el Tratado del Grupo de los Tres (TLC-G3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en 1994. Venezuela denunció el tratado en mayo de 2006.

15 Con Cuba, entró en vigor en 2001; con Mercosur, en 2005; con el Triángulo del Norte, entró en vigor con Guatemala en 2009, y con Honduras y El Salvador, en 2010; con Canadá, en 2011; con Estados Unidos, en 2012, y con la Unión Europea, en 2013.

16 Anteriormente, esta entidad se llamaba Proexport, y en 2014 se decidió su cambio de nombre, como parte de su estrategia de promoción del país.

17 Esta entidad está asociada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y ambos fueron creados con la Ley 7 de 1991.

dentro de las entidades territoriales; sin embargo, es innegable que su función también es establecer los puentes, pues las temáticas deben ser responsabilidad de cada uno de los sectores. Es decir, la institucionalidad encargada de la internacionalización no es la que apalanca las iniciativas de productividad rural, pero sí es la que establece el vínculo con entidades de diferente orden para poder solucionar dicho problema; parte de lo que todavía no se ha podido concebir es, precisamente, hasta dónde llega el rol de las oficinas o los responsables de la internacionalización, y hasta dónde se debe trabajar de manera articulada con cada uno de los responsables sectoriales (Lorenzo, 2020).

[86] Con posterioridad a las conceptualizaciones de desarrollo que, notablemente para América Latina, fueron promovidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Boisier, 2005), cuyo objetivo era el mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de los habitantes en las distintas jurisdicciones aterrizando el concepto de la guerra del desarrollo en una realidad mucho más particular. Existe con el proceso de globalización un choque hacia ese mejoramiento de las condiciones de vida y una redefinición de la importancia que va a tener la competitividad de los territorios. Con ello, las iniciativas no son solo para la prestación de bienes y servicios públicos que favorecen a la sociedad en general, sino que se propone una visión mayormente vinculada a la producción y las potencialidades como territorio haciendo que la competitividad territorial sea la línea que marcará el accionar de las instituciones; por lo tanto, el accionar de esas instituciones en el contexto de la internacionalización va a estar marcada no solo en la agenda internacional para la cooperación, en respuesta a las demandas de la población en general, sino en las dinámicas internacionales que existen en los mercados que se vinculan con las producciones que yo tengo o puedo tener en mi territorio (Wilches & Niño, 2017).

Además de la visión empresarial de internacionalización —que ya se había nombrado— sobre las diversas teorías existentes de la acción de los agentes empresariales a nivel internacional, los estudios de internacionalización territorial amarran la acción exterior en el ámbito económico con dos líneas de promoción a la exportación y la atracción a la inversión (Grandas, 2012; Niño, 2014; Olaya & Vélez, 2009). En el caso colombiano, se observa cómo uno de los pioneros de este accionar es la ACI de Medellín, cuyo trabajo generó agendas internacionales para los diferentes actores internacionales que pudieran ser de interés para la atracción de las apuestas del municipio, y que no necesariamente contaban con los recursos para dichas iniciativas. Por su parte, las agencias Pro son creadas para fortalecer los mecanismos de acuerdo con las producciones que ya se tienen identificadas como prioritarias para las realidades territoriales; empezando a generar un aparato institucional y organizacional que las favorezca. Notablemente, se destaca el trabajo que hizo a finales de la primera década del siglo XXI ProBarranquilla.

### **BARRERAS EXISTENTES, NORMATIVAS INEXISTENTES**

Todas las modificaciones, tanto normativas como dentro de la realidad, que se llevaron a cabo durante las últimas tres décadas han dejado soportes dentro de los territorios

para asumir de manera importante nuevos retos clave para el mejoramiento de sus condiciones. Dichas soluciones podrán vincularse con el posicionamiento internacional y el relacionamiento con actores externos con intereses comunes y agendas internacionales similares a las de sus pares colombianos.

### **“Nuevas” centralidades**

En la mayoría de los casos, como se puede constatar con los datos que se desprenden del producto interno bruto (PIB), los referentes al PIB departamental son constantes en el tiempo (Barón, 2003). Significa ello que las zonas que se han consagrado como eje del desarrollo mantengan la posición dominante, excepto que surja otra región u otro municipio como centro que desplace al antiguo eje hacia la periferia o se creen dos centros con sus respectivas periferias.

Profundizando más en la divergencia entre los mismos departamentos o las regiones en términos del PIB per cápita, se calculan algunos indicadores de disparidad, para referenciar las diferencias entre los niveles de la sociedad. En ese sentido, los indicadores de disparidad indican, en su mayoría, una creciente disparidad en los niveles de producto por habitante de los departamentos del país (Barón, 2003). Esta situación se acopla a las lógicas del desarrollo; los polos del desarrollo atraen a las actividades de mayor remuneración, y crean así una brecha de desigualdad en la misma región.

En Colombia, a lo largo de su historia, se ha podido apreciar la disparidad que existe entre todas las regiones (Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007). Tal disparidad se ha manifestado en todos los sectores de la sociedad: educación, salud y economía, entre otros. En la economía, el desarrollo deja ver una característica preocupante: la existencia de desigualdades en la prosperidad económica de sus regiones; es decir, no todas las regiones tienen el mismo desarrollo ni el mismo nivel de recursos, pues mientras unas regiones crecen a un ritmo más rápido, otras apenas si logran crecer. Un detonante en esta desigualdad es la diferencia en la inversión: en un modelo centro-periferia, la periferia tendrá una menor inversión, lo cual aumentará las brechas sociales.

A lo anterior se suma la falta de dependencia espacial hallada entre el nivel de los ingresos por habitante de los departamentos. Los departamentos de alto/bajo ingreso no tienden a estar geográficamente cerca de otros departamentos de alto/bajo ingreso per cápita; por ejemplo, no es común encontrar tres departamentos de altos ingresos en una misma área (Barón, 2003). Este fenómeno podría explicarse por las preferencias sociales de establecer sus centros de desarrollo alejados de otros centros, ya sea por la rivalidad de recursos o por otras circunstancias que evitan la concentración de riqueza en una sola zona.

A esto, se le agrega la falta de una política explícita o de un conocimiento político que esté encaminado a disminuir la desigualdad económica regional (Centro de Estudios Económicos Regionales, 2007). Falta una política que redistribuya la renta con

una intervención directa usando política fiscal, o que lo haga de forma indirecta creando incentivos en aquellas zonas que pertenecen a los niveles económicos más bajos; esto, en pro de disminuir la brecha económica.

Si bien es incuestionable la concurrencia de dinámicas internacionales que afectan a todos los territorios, y en los cuales también es cierto que la internacionalización territorial afirma su vocación de pertenecer a cualquier entidad territorial, quienes se están incorporando a dichas dinámicas globales son las zonas más ricas (Sassen, 2013), lo cual deja a la periferia con una secuela de retroceso operativo hacia esas funciones, y reafirma que las antiguas centralidades, que eran las capitales nacionales, regionales o departamentales, se configuran como los nuevos nodos de la internacionalización territorial, tanto para las buenas prácticas como la atracción de mecanismos de cooperación, inversión y promoción de las exportaciones.

De esta forma, el proceso de internacionalización, al que se vislumbra como el mecanismo para generar la solución a los problemas de las diferentes jurisdicciones, puede generar un mal mayor, al ser una herramienta de ampliación de brechas entre las zonas que tradicionalmente han sido centrales y cuentan con mayores recursos técnicos y financieros, en comparación con las zonas periféricas que no cuentan con recursos suficientes para adelantar agendas internacionales, que se complementan con la ausencia de recursos para resolver directamente sus propios problemas territoriales.

[88]

### **Asociatividad territorial e intermunicipalidad**

Cuando se decretan y se generan mecanismos de subsidiariedad, generalmente aparecen vacíos entre municipio-departamento y departamento-nación, por la dificultad para integrarse por parte de los distintos entes intergubernamentales en torno a direccionar recursos, y hacerlo de manera asertiva. Este escenario político encaja dentro del concepto de asociatividad territorial, que busca asumir funciones sin cederlas al nivel superior, pero permitiendo la ejecución eficiente de este tipo de políticas, de forma articulada y descentralizada a la vez (Slack, 2007).

Desde la asociatividad se puede no solo resolver problemas de articulación intergubernamental, sino también, suplir necesidades de crecimiento tanto económico como espacial fomentando las asociaciones en respuesta a la mayor integración territorial. Así, las asociaciones con municipios similares, y cuyos municipios sean contiguos entre sí, pueden aspirar a convertirse en una misma área, siempre y cuando haya fuertes relaciones económicas entre ellos. Si bien la delimitación municipal se encuentra perfectamente plasmada dentro del marco jurídico correspondiente a cada territorio, los municipios que buscar formar una asociación encuentran que no es necesaria una contigüidad espacial (Rodríguez, 2013). Debido a que el propósito de la asociación entre territorios, basada en la cooperación, es establecer semejanzas entre ellos, se busca, precisamente, establecer asociaciones municipales (Pavani & Estupiñán, 2016). Por otro lado, este mecanismo, que facilita la coordinación intergubernamental e intermunicipal, además de acoplarse a las

relaciones administrativo-políticas y territoriales-nacionales, también puede adaptarse a la internacionalización, aun dentro del marco normativo existente.

Aunque ese instrumento jurídico-político pueda promover las diferentes dinámicas gubernamentales, la asociatividad territorial no ha sido aprovechada óptimamente en Colombia, pues la LOOT solo enuncia las diversas clases de esquemas asociativos (Pavani & Estupiñán, 2016), mas no establece facilidades para la problemática de la falta de recursos correspondientes para dichas funciones; tampoco acelera las futuras reglamentaciones ni los incentivos necesarios para que se puedan ejecutar. Además, la figura de la colaboración territorial, actualmente identificada, entre otros, con el principio de asociatividad territorial, no ha sido del interés de las relaciones interterritoriales en Colombia. De igual manera, la implementación de las figuras de asociatividad territorial, como ya se ha dicho, sucumben al individualismo y el protagonismo tan marcados de las autoridades territoriales; por eso, al final de todos los casos acaba siendo una política ineficaz.

Por este compendio de dificultades y motivos que se esbozan en el contexto de la asociatividad territorial, se necesita una respuesta política alternativa a la que ofrecen las instituciones tradicionales, encargadas inicialmente de impulsar este mecanismo jurídico: instituciones alternativas como la sociedad civil, en articulación con los organismos de poder; de esta forma, se procura establecer un inventario de activos de bienes y servicios territoriales que generen riqueza. De la misma forma, este compendio podría ser la vía mediante la cual se impulsen otras iniciativas de innovación y desarrollo tecnológico, a través de opciones como la internacionalización del territorio o los hermanamientos; ambos, garantizados bajo estándares de organismos de talla mundial, de territorio y de cooperación entre naciones (Corredor, 2016).

Aunque se puede avanzar con este mecanismo desde otras aproximaciones, la descentralización y la autonomía territorial no pueden ser las únicas estrategias para el desarrollo de la asociatividad en Colombia (Pavani & Estupiñán, 2016); menos aún, comprendiendo la dificultad que esta tiene para su aplicación; y entendiendo, también, que hay una dualidad en cuanto al tema de competencias dentro de los esquemas asociativos, se establece que las asociaciones de municipios tienen más límites respecto de la dispersión de responsabilidades que pueden llevar a cabo, y sufren cierto grado de inseguridad fiscal. Ese es el escenario propicio para generar instituciones con un ejercicio irregular (Rodríguez, 2013).

No obstante todos los inconvenientes mencionados, estos no necesariamente castigan la funcionalidad ni la lógica que la intermunicipalidad puede jugar para las agendas internacionales. Al juntarse esfuerzos de los municipios, es posible crear agendas más potentes, que beneficien en mayor medida a las poblaciones miembros de dichos esquemas asociativos; por lo tanto, la internacionalización debe aprovechar las normativas existentes y ser uno de los temas que se abordan como primera medida para los esquemas asociativos que se encuentran en formación; a raíz de esta relación intermunicipal

deben generarse una optimización de los recursos y una posibilidad de acceder a la interacción con agentes internacionales.

### **Gobernanza de la internacionalización**

En la actualidad existen mecanismos dentro de los diferentes niveles de gobierno que se han encargado del relacionamiento internacional; sin embargo, su existencia no implica los mejores resultados en la gestión, pues, en ocasiones, los distintos niveles o esferas no necesariamente tienen intereses comunes, y hasta se sobrepone entre ellos. Con lo anterior, existe la obligación de que se genere el mecanismo de interlocución entre los distintos responsables de la acción exterior: mecanismos de cooperación, así como de atracción a la inversión y de promoción de la exportación. Así, dentro de las estructuras de poder existentes, es complejo que las entidades del orden nacional cedan a los intereses de los territorios, pues las agendas nacionales cuentan con un recurso financiero y técnico mayor que el de las entidades territoriales. A su vez, entran a jugar dinámicas políticas donde los partidos representados en el poder nacional no siempre están alineados con las diferentes y diversas realidades políticas de los territorios.

[90] En el caso colombiano, se observa que existen mecanismos institucionales del orden nacional que se han venido fortaleciendo durante los últimos años, tales como la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) y la agencia Pro del orden nacional; sin embargo, su importancia no recae en las visiones tradicionales con las que cuenta, sino en la incorporación de diferentes agendas para fortalecer su presencia en territorio y poder articular los esfuerzos de los diferentes actores en el cumplimiento de sus funciones misionales. Por un lado, se observa cómo la APC Colombia ha creado mecanismos de participación en los Consejos Departamentales de Cooperación, y la agencia Pro ha establecido vínculos con las cámaras de comercio; este último, para estar siempre presente en los territorios y promover al aparato productivo que busca incorporarse en los mercados internacionales (Wilches & Niño, 2017).

Por su parte, las entidades territoriales han recuperado su interacción en la capital nacional, pero con una perspectiva más horizontal que la que previamente existía en la relación centro-periferia. Con ello, el fortalecimiento de sus instituciones dentro del departamento y la interacción constante con las entidades del orden nacional pueden llevar a buen puerto las diferentes iniciativas que se identifican como prioritarias para el territorio, pero que en ocasiones no cuentan con los recursos técnicos para establecer el vínculo con el interlocutor internacional; las capacidades técnicas y financieras de los entes nacionales son, de hecho, un mecanismo de apoyo para poder darle viabilidad a este tipo de iniciativa.

De esta manera, son innegables la interacción y la necesidad de generar una articulación entre los diferentes niveles de gobierno que busquen promover el fin último de las instituciones gubernamentales: el beneficio de la sociedad, tal y como lo plantean las diversas corrientes de desarrollo (Boisier, 2005). Esta búsqueda superior transgrede

las visiones políticas y las estructuras de los órdenes nacional y territorial, y hace que sea más sencillo encontrar puntos en común dentro de entidades que originalmente se veían como rivales.

Finalmente, tal como lo ha demostrado Caldon (Anaya, 2020), la gobernanza no solo está vinculada con el proceso de los diferentes niveles de gobierno y su articulación: también se evidencia cuán obligatorio es comprender la realidad desde los diferentes actores de las jurisdicciones, tomar en cuenta sus opiniones y sus intereses, e incorporarlos en los procesos de toma de decisión juntando esfuerzos para un bien y un propósito comunes. Lo anterior desencadenará en lo que desde la misma teoría de gobernanza se propugna como una articulación multinivel multiactor (Osmont, 1998).

## CONCLUSIONES

La concepción clásica de soberanía ha cedido terreno en el escenario internacional, dadas situaciones como la integración, y en el escenario nacional, con la descentralización, cuyos principales aspectos se configuraron antes de la Constitución de 1991, para dar respuesta a las diversas crisis por las que se atravesaba; no obstante, la Constitución de 1991 consideró nuevos fenómenos que se fueron ampliando, como la internacionalización, y presentó las herramientas para que el Estado, en cabeza del legislador y del Gobierno nacional, pudiera afianzar dicha materia. Una de las herramientas enfocadas en el escenario internacional fue la de la integración, que dio especial protagonismo a la latinoamericana y permitió al ejecutivo participar en la negociación de AII, por mencionar uno solo de sus aspectos. Con lo que no se contaba era con la presencia creciente del papel de las entidades territoriales, las nuevas centralidades, la gobernanza y la intermunicipalidad. Estos son los retos que las realidades cambiantes en estos últimos 30 años han traído, y que aún están por desarrollarse tanto en los aspectos normativos como en los fácticos. Así, 30 años después de expedida la Constitución, se puede decir que la descentralización no se ha afianzado, y que hay una fuerte tendencia a la recentralización; especialmente, en los aspectos relacionados con las entidades subnacionales.

Con posterioridad al proceso de descentralización realizado en Colombia, es innegable que el desorden implementado en las funciones a escala territorial, unido a la desintegración de iniciativas conjuntas por parte del orden nacional y las mismas entidades no centrales, ha generado una afectación a la hora de asumir dichas agendas internacionales por parte de los gobiernos territoriales; sin embargo, lo anterior no implica el interés o los beneficios que se pueden dar de acuerdo con las capacidades ya existentes y la afinación que se ha venido presentando por parte del sistema, lo que da mayor precisión sobre cuáles son las responsabilidades que se deben asumir en cada nivel de gobierno. De igual forma, las actuales agendas mundiales han concebido la participación de nuevos integrantes dentro de los sistemas internacionales. Siendo tanto en la conceptualización y discusiones teóricas, como desde el ejercicio práctico, un complemento ideal de los diferentes actores que se vinculan y conviven en la cotidianidad dentro de los territorios; pero también cuentan con intereses y aliados en el orden internacional.

Así pues, las diplomacias múltiples que en su origen se vinculan con los actores gubernamentales no centrales se diversifican en mayor medida para dar acogida tanto a los actores privados como a la misma sociedad civil, responsable de generar respuestas a los problemas que deben enfrentar, y así beneficiar no solo a sus propias realidades, sino al conjunto de actores presentes en territorio. Dicha agenda internacional también obliga a los órganos del nivel nacional a trabajar de manera conjunta y a apoyar los procesos participativos de los diferentes actores territoriales que no necesariamente cuentan con los recursos técnicos y financieros para interactuar con actores internacionales, los cuales tienen las capacidades para responder a problemas existentes en los órdenes subnacionales.

De igual forma, las entidades territoriales siguen un proceso de construcción de agendas internacionales que ahora no solo cuentan con un aparato y un sistema internacional que las reconoce como agentes políticos: también el Gobierno nacional las ve como una función natural de los territorios para buscar su bienestar. Este último concepto retoma valor en las agendas internacionales, nacionales y territoriales de la sostenibilidad, ya que ha sido uno de los grandes puntos de encuentro donde se observa que los diálogos internacionales y los compromisos suscritos por las naciones solo serán viables si se toman en cuenta las capacidades y la implementación en el ámbito territorial.

[92] El reto en los próximos años es generar los mecanismos de las estructuras cooperativas o gobernanza, así como de los indicadores y de la respuesta en las zonas rezagadas del país, que permitan, ahora sí, entender los verdaderos alcances de la descentralización, la integración y la internacionalización.

De acuerdo con lo presentado, es necesario establecer diferentes estrategias que favorezcan la implementación del concepto de internacionalización territorial. En primer lugar, se deben definir con mayor precisión las funciones de las entidades territoriales, pues hacerlo permitirá que no se solapen las responsabilidades de cada uno de los protagonistas en las distintas áreas de interés. Por otra parte, es necesario el reconocimiento conjunto de los territorios y la nación, ya que la reivindicación política interna de las entidades locales puede apalancar una funcionalidad internacional. Al reconocer la importancia interna de los territorios y su diversidad, se logra que cada uno actúe según sus funciones constitucionales, además de fortalecer el concepto según el cual la grandeza nacional responde a la riqueza territorial. Así mismo, se requiere que Colombia fortalezca las estructuras supranacionales, pues dichos compromisos generan una conciencia latinoamericana e involucran una nueva percepción de rupturas de fronteras nacionales, las cuales cobrarán relevancia para las entidades territoriales a la hora de entender sus interrelaciones con pares del orden regional latinoamericano. Ello da el punto de partida para comprender la importancia y la funcionalidad de buscar soluciones de manera conjunta más allá de sus fronteras locales, territoriales o nacionales, tal y como se inspiró el constituyente en 1991 para cumplir los mandatos de una sociedad colombiana que buscaba el cambio.

## REFERENCIAS

- Acosta Lara, D. A. & Ocampo Giraldo, J. D. (2019). *Aplicación de metodologías de internacionalización empresarial a partir de la integración de modelos teóricos existentes y su relación con acuerdos internacionales suscritos por el gobierno colombiano en los últimos 20 años* [tesis, Universidad El Bosque]. <http://hdl.handle.net/20.500.12495/3056>
- Anaya Vargas, D. A. (2020) *La cooperación descentralizada y su contribución a los procesos de desarrollo local en municipios rezagados: el caso de Caldon (Cauca)*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Aranda, Y. V. & Montoya, I. A. (2006). Principales enfoques conceptuales explicativos del proceso de internacionalización de empresas. *Agronomía Colombiana* 24(1), 170-181.
- Ayala Cordero, J. L. (2014). Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Revista de El Colegio de San Luis*, 256-273.
- Barón, R. J. D. (2003). ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000? Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Bodineau, P. & Verpeux, M. (1993). *Histoire de la décentralisation*. PUF.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? CEPAL.
- Boisier, S. (2006). La imperiosa necesidad de ser diferente en la globalización: el mercadeo territorial. La experiencia de las regiones chilenas. *Revista Territorios* (15), 71-85.
- Cavelier Gaviria, G. (2006). El derecho internacional en la Constitución de 1991. En R. Abello Galvis (Ed.), *Derecho Internacional Contemporáneo, Liber Amicorum en homenaje a Germán Cavelier* (pp. 29-48). Editorial Universidad del Rosario
- Centro de Estudios Económicos Regionales. (2007). *Bases para reducir las disparidades regionales en Colombia*. Banco de la República.
- Constitución Política de Colombia*. (1886).
- Constitución Política de Colombia*. (1991).
- Cornago, N. (1996). *Acción exterior y para-diplomacia. La proyección internacional de los meso-gobiernos*. Universidad del País Vasco.
- Cornago, N. (2008). *Constituent Units, Development Cooperation and Multilateralism*. Forum of Federations Document. <http://www.forumfed.org/library/constituent-units-development-cooperation-and-multilateralism/>
- Cornago, N. (2010). Foreign development policy of constituent units: Trends, challenges and lessons learned. *Occasional Paper Series* (2).
- Corredor González, L. R. (2016) *La cooperación descentralizada como eje articulador del crecimiento económico en las regiones colombianas*. Fundación Universidad de América.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-276 de 1993. (M. P. Vladimiro Naranjo; Julio 22 de 1993).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-228 de 1995. (M. P. Antonio Barrera; Mayo 25 de 1995).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-187 de 1996. (M. P. Carlos Gaviria; Mayo 8 de 1996).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1051 de 2001. (M.P. Jaime Araújo; Octubre 4 de 2001).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. Imprenta Nacional.
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14, 5-31.
- Estupiñán Achury, L. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *Opinión Jurídica* 11(21), 19-37.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gaviria, C. (1991, 5 de febrero). Palabras del señor Presidente César Gaviria Trujillo, en la instalación de la Asamblea Constituyente. *Gaceta Constitucional* N.º 1.
- Grandas Estepa, D. A. (2012) Elementos de reflexión para mejorar la práctica de la cooperación oficial descentralizada en los municipios colombianos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), 75-97.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp.11-54). Konrad Adenauer Stiftung
- Jiménez, W. G. (2012a). *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Jiménez, W. G. (2012b). Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente. *Revista Guillermo De Ockham*, 10(1). <https://doi.org/10.21500/22563202.585>
- Jiménez, W. G. (2014) Gestión pública y desarrollo territorial. La internacionalización territorial como estrategia. *Revista Republicana*, 1(16). <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/4>
- Lloreda Caicedo, R., Ossa Escobar, C., Hoyos Naranjo, O., Garzón, A., Benítez Tobón, J., Cuevas Romero, T., Marulanda Gómez, I., Yepes Parra, M. A. & Guerrero Figueroa, G. (1991, 29 abril). Exposición de motivos de la Ponencia para primer debate en plenaria del tema Internacionalización de las Relaciones Económicas y Sociales y Organismos Supranacionales. *Gaceta Constitucional* N.º 62.
- Lorenzo, N. (2020). La articulación de los actores locales en el proceso de internacionalización territorial. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local* (18).
- Maldonado Copello, A. (2019). La ley de regiones es insustancial e innecesaria. *Razón pública*.
- Martínez Cárdenas, E. (2015). *25 años: Elección popular de alcaldes*. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Grupo de Investigación Sinergia Organizacional, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
- Ministerio de Comercio Exterior. (2020). *Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia*. <http://www.tlc.gov.co/temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion/documentos/ley-1868-informe-2020.aspx>

[94]

- Nader Orfale, R. (2020). Ley orgánica de regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus* (35).
- Niño Amézquita, J. L. (2011). La cooperación descentralizada y el desarrollo territorial en los países latinos, una comparación trasatlántica. *Trabajos de Investigación. Paradiplomacia (TIP)*, 1, 84-98.
- Niño Amézquita, J. L. (2014) Decentralized cooperation and internationalization of subnational entities: The case of Boyacá Department, Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 37-70. <https://doi.org/10.19053/01233769.4496>
- Olaya Barbosa, S. & Vélez Ramírez, J. (2009). *La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital* (306-330 ed.). Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. <https://www.observ-ocd.org/>
- Osmont, A. (1998). La «governance»: concept mou, politique ferme. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80(1),19-26.
- Ovando, C., Álvarez, G., González, S. & Iturra, L. (2020). *Dimensiones tradicionales y emergentes de la seguridad fronteriza del extremo norte de Chile*. *Estud. Front*, 21. <https://doi.org/10.21670/ref.2011053>
- Pavani, G. & Estupiñán Achury, L. (2016) *Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial*. Lectura comparada para comprender el caso colombiano.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220.
- Quiñones, J. & Gautier, A. (2019). La internacionalización de las entidades locales y estrategia de planeación: una oportunidad para el desarrollo territorial. *Justicia*, 24(35), 121-132. <https://doi.org/10.17081/just.24.35.3397>
- Ramírez, D. F., Mantilla, S. & Romero, R. R. (2019). Paradiplomacia del Gobierno Local y la Sociedad Civil Organizada del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-Colombia. *Análisis Político*, 32(96), 122-143. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n96.83754>
- Rodríguez María, A. J. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio* [tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña]. [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/20003/AlbertoJoseRodriguez\\_TFM.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/20003/AlbertoJoseRodriguez_TFM.pdf)
- Rolla, G. (2005). *La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad. La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*. Editorial Advocatus
- Sáchica, L. C. (1993). Constitución y Derecho Internacional. *Revista de Derecho Público*, (3), 69-73.
- Sassen, S. (2013). When Territory Deborders Territoriality. *Territory, Politics, Governance*, 1(1), 21-45. [10.1080/21622671.2013.769895](https://doi.org/10.1080/21622671.2013.769895)
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance*. World Bank Publications.
- Subra, P. (2008). A unitarian State Ultra-Federal. *Pouvoirs*, 1(1), 19-34. <https://doi.org/10.3917/pouv.124.0019>
- Torrijos, V. (2000). Vista de la gobernabilidad reluctante. *Revista Desafíos* 3, 101-106.

Vázquez Carrizosa, A. (1991, 12 de marzo). Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución No. 29. *Gaceta Constitucional* N.º 20.

Wilches Torres, L. D. & Niño Amézquita, J. L. (2017). Internacionalización territorial y competitividad en América Latina. Una perspectiva desde las ciudades intermedias. *Revista Espacios*, 38(54), 9.

Zafra, G. (1991, 23 de mayo). Informe–Ponencia para Primer Debate en Plenaria. *Gaceta Constitucional* N.º 80.

[96]