

La regionalización de las relaciones internacionales en un Estado centralista: análisis del caso colombiano a partir de la Constitución de 1991*

The regionalization of international relations in a central State: analysis of the colombian case from the Constitution of 1991

*María Helena Botero Ospina***

*Luis Alberto Cardozo Acosta****

Recibido: 29/07/09

Aprobado evaluador interno: 30/09/09

Aprobado evaluador externo: 03/08/09

Resumen

El artículo presenta, a la luz de las teorías del realismo y del neorrealismo, una crítica a la situación que enfrentan las entidades territoriales en Colombia a partir de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991. Dicha situación evidencia contradicciones entre las exigencias de internacionalización y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para acometer tales tareas. De

Abstract

The present article presents a critique, in the light of the theories of the Realism and Neorealism, the situation that territorial entities face in Colombia from the modifications introduced by the Constitution of 1991. The above mentioned situation demonstrates contradictions between the requirements of internationalization and the legal possibilities and the administrative competition of the territories to undertake such

* Artículo de reflexión.

** Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con estudios de especialización en Planeación Urbana y Regional en la misma institución y Maestría en Gestión y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Ginebra, Suiza. Actualmente es directora de la Escuela de Gobierno y docente de carrera de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia. Correo electrónico: mhbotero@urosario.edu.co

*** Politólogo egresado de la Universidad del Rosario, con una AEP del Institut d'Études Politiques de Lyon, Francia. Actualmente es asesor interno de la Escuela de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario y se desempeña como catedrático de Fotografía Documental en la misma universidad. Correo electrónico: cardozo.luis@ur.edu.co

esta forma, se plantea la necesidad de reorganizar el Estado colombiano en lo que hace a autoridad, derechos y definiciones territoriales, con el fin de reconfigurar sus capacidades de acción, en el entendido de que hay espacios del Estado-nación que se globalizaron y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una inserción efectiva de las regiones colombianas en el sistema internacional.

Palabras claves

Regiones, internacionalización, espacios subnacionales, ensamblajes, Estado-nación, territorio, neorrealismo.

Palabras claves descriptor

Colombia, Constitución 1991, relaciones internacionales.

tasks. In this way, the article raises the need to reorganize the Colombian State in reference to authority, rights and territorial definitions, in order to re-form its capacities of action, understanding that there are spaces of the Nation - State that have been globalized, therefore that require new assembly for an effective insertion of the Colombian regions in the International System.

Key words

Regions, Internationalization, Sub-national Territories, Nation State, Territory, Neorealism.

Key Word plus

Colombia. Contitution, 1991, International treaties.

Colombia, como el conjunto de países que se rigen por economías de mercado, enfrenta los nuevos requerimientos de orden comercial, económico, cultural, político e institucional que el contexto de la globalización ha impuesto a la forma de estructuración y funcionamiento del Estado-nación tal como lo hemos conocido históricamente. Estos requerimientos tienen profundas implicaciones territoriales, toda vez que son las regiones y los territorios subnacionales¹ los que contienen y sostienen los procesos productivos y sociales que facilitan o frenan la inserción internacional del país.

Como resultado de ello, asistimos a una fuerte presión sobre las entidades territoriales del orden subnacional para que “se inserten” dentro del sistema internacional por la vía de una participación activa, dinámica y competitiva de sus agregados económicos a la economía mundial. Exigimos contar con entidades territoriales “modernas” que agreguen o complementen factores de competitividad a la economía nacional, que atraigan inversión, que dinamicen el empleo y que cubran las necesidades básicas de sus pobladores.

Para ayudar a las regiones en el cumplimiento de estos cometidos, el Estado-nación utiliza toda una serie de competencias y acciones de política pública con el fin de procurar la modernización de la estructura productiva: el mejoramiento de la infraestructura de transporte y logística para el comercio exterior; el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones territoriales; el fomento a la actividad empresarial y microempresarial; la provisión de servicios públicos y sociales básicos, y el manejo de una estrategia propia de los territorios para convertirse en origen y destino de inversiones tanto internas como externas.

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

La paradoja no sería difícil de resolver si el Estado central integrara las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del proceso de mundialización. Nadie exige que el

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

Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera, es una transformación de la forma de operar del Estado en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

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

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

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales, y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan.

Si esta situación se configura, no les quedará otro camino a las regiones colombianas que desafiar la autoridad del Estado central e iniciar un camino propio, lleno de peripecias jurídicas, en tanto no existe ley de ordenamiento territorial; fiscales, en tanto las entidades territoriales gozan de una autonomía delegada en materia de impuestos; políticas, en tanto tendrán que disputar presencia en escenarios internacionales hasta ahora exclusivos del Estado central como la OMC (Organización Mundial del Comercio), la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) entre otros; y, de garantía de la unidad nacional, puesto que iniciado el proceso se tratará de tildar a las regiones de “autonomistas” y “separatistas”, cuando ellas sólo tratan de abrir una brecha frente al cierre efectivo de sus posibilidades de acción internacional.

Es por eso que el presente artículo trata de entender, desde las teorías del realismo y el neorrealismo, los procesos de ajuste que deben hacerse al Estado-nación en sus componentes subnacionales para cumplir con el proceso de inserción internacional de sus territorios, examinando las lógicas que se dibujan en el contexto estatal y territorial y las tareas que debemos acometer para cumplir con procesos que aunque para muchos

no sean deseables, son innegables: el mundo se globalizó y los territorios ya no son ni serán los mismos, y por tanto sus formas de acción e interacción con otras entidades territoriales han cambiado y seguirán evolucionando.

1. El régimen político, la autonomía territorial y la acción exterior de los entes subnacionales

La forma y estructura del régimen político es un factor determinante en el proceso de internacionalización de las regiones y de los espacios subnacionales. La razón principal de esto es que las regiones, en cuanto entidades territoriales del orden subnacional, están sujetas de *jure* y de *facto* a la autoridad del Estado-nación al que pertenecen y carecen de soberanía propia para el establecimiento de relaciones internacionales autónomas, a no ser que se encuentren dentro de un sistema político de características federales, donde la Constitución les reconozca a los estados constitutivos de la federación la capacidad de desplegar acciones internacionales propias.

Tal es el caso de Italia donde el sistema político muestra una evolución dentro del nivel de competencias otorgadas a las entidades subnacionales en materia de acción exterior. Esta evolución se expresa en la Ley Bassanini y en la reforma constitucional de 2001 que refuerzan el federalismo; sin embargo, “se trata siempre de autonomía administrativa y financiera, no política: el Estado sigue siendo titular de la competencia normativa primaria y le otorga a las regiones sólo la tarea de actuación y de integración” (Cabeza, p. 3). “De esta forma, las actividades internacionales de las Regiones y Provincias autónomas se desarrollan, a través de específicos instrumentos legislativos, en las siguientes esferas: A) Cooperación al desarrollo. B) Solidaridad internacional. C) Hermanamientos (*gemellaggi*). D) Intercambios juveniles internacionales. E) Promoción económica en el exterior” (Cabeza, s/f, p. 5).

De igual forma, estas transformaciones se pueden evidenciar en América Latina, concretamente en Argentina, donde existen consecuencias en el ordenamiento territorial y el papel de las provincias en el escenario internacional. Por ejemplo, en el artículo 125 de la Reforma constitucional de 1994 se establece que “las provincias no ejercen el poder delegado de la Nación (...) no pueden celebrar tratados parciales de carácter político”, pero sí pueden “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal” (Cabeza, s/f, p. 10).

Sin importar el tipo de régimen político al que nos refiramos, es claro que la capacidad legal y real de establecer relaciones con el exterior por parte de las regiones pasa por la existencia de una autonomía territorial que reconozca la competencia de estas entidades como sujetos y actores (Latouche, 1988, p. 30 y ss.). Aun así, es necesario reconocer que las regiones no gozan de las características esenciales de los sujetos de relaciones internacionales, a saber, la soberanía territorial.

En el caso de Colombia, ésta se define a sí misma como una “República Unitaria” (Constitución Política de Colombia, tít. I, cap. 1); por tanto, es necesario incluir elementos de Derecho y Ciencia Política en el estudio de la internacionalización de las relaciones de las regiones, que nos permitan avanzar en un marco explicativo de las lógicas y nuevas dinámicas que estamos presenciando con la emergencia de los espacios subnacionales como actores dentro del sistema internacional.

Los estudios existentes afirman que el proceso de internacionalización de las regiones emerge con la globalización. La razón se fundamenta en el aumento de los intercambios económicos, políticos y sociales internacionales entre actores, que han afectado tanto a los Estados como a las regiones al alterar significativamente los flujos de los que dependen y los han obligado a responder frente a esta situación (*cf.* Keohane y Nye, 1994, pp. 39-62). Su perspectiva de acción internacional se enmarca en la teoría realista: en tanto el Estado central se ve a sí mismo como el actor y sujeto principal de las relaciones internacionales, no reconoce otros actores dentro del territorio nacional como actores o agentes sujetos de relaciones internacionales, y entiende su poder como poder nacional que no se encuentra dispuesto a compartir con ningún espacio subnacional en el marco del sistema internacional.

Es decir, el Estado central entiende la acción internacional de las regiones como una acción derivada de lineamientos de la política económica y la política exterior dados desde la nación para que sean puestos en marcha por las demás entidades territoriales. Su finalidad es contribuir y consolidar la participación del país en el sistema económico y político internacional, pero se guarda para sí la potestad de ser el *único* agente internacional del país, con un poder que no se encuentra dispuesto a compartir con otros actores u otros territorios constitutivos de su Estado-nación. En este sentido, desautorizará ante el sistema internacional y ante los demás Estados cualquier iniciativa o acción que puede ser acometida de manera autónoma e independiente por las entidades del orden subnacional.

Un ejemplo de ello es la firma del TLC entre Colombia y los Estados Unidos, en tanto varias entidades territoriales han manifestado a lo largo del proceso de discusión, negociación y aprobación del mismo reservas sobre los efectos territoriales en la seguridad alimentaria de muchos departamentos y regiones, así como en las dinámicas económicas internas dado el peligro que representa para la actividad agrícola la suscripción de un tratado de este tipo en condiciones de asimetría entre los países como las que se observan.

Sin embargo, el Gobierno Nacional no ha generado espacios para la participación de los representantes regionales en las negociaciones² y se han rechazado las iniciativas

² En la sala de al lado han estado representantes de los gremios y las principales industrias de los sectores productivos más importantes del país, pero no representantes de las ciudades y de las entidades territoriales como tales.

de varias entidades territoriales en el sentido de dar a conocer a organizaciones internacionales los efectos del tratado sobre las economías territoriales.

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

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

Pierre Muller (2004, pp. 8-12) hace una excelente explicación acerca de este fenómeno al afirmar que los territorios poseen un lógica de integración social de carácter horizontal según la cual el territorio resuelve de manera propia las necesidades de sus habitantes en cuanto identidad, producción y reproducción, mientras los sectores económicos poseen un lógica de integración social vertical, basada en tipo o línea de producción a la que se pertenece y/o la profesión o trabajo que se ejerce.

Efectivamente, al territorio se le asigna de manera tradicional la función de suplir las necesidades de sus habitantes en condiciones de "integralidad"; es decir, el territorio debe producir los bienes, riquezas y servicios necesarios para suplir las necesidades de sus habitantes, así como mecanismos de articulación social y cultural que permitan que las mismas redes sociales suplan los desajustes que puedan generarse al interior de él en razón de las fluctuaciones de la producción, del impacto de la naturaleza y/o de la economía territorial en general.

En contraste, en sociedades de carácter sectorial, los sectores compiten por los recursos escasos que existen en la sociedad, acumulan poder y resuelven básicamente las necesidades del conjunto de personas que lo integran alrededor de las profesiones o actividades productivas que desempeñan. Por tanto, las sociedades sectoriales son sociedades permanentemente desequilibradas que requieren las políticas públicas formuladas e implementadas desde y a través del Estado para reequilibrar el frágil equilibrio intersectorial que caracteriza las sociedades modernas sectoriales.

La expresión territorial que asumen los sectores se da con la creación de cámaras, agremiaciones, comités de productores, etc., que reproducen en el territorio los funcionamientos y roles sectoriales para hacerlos funcionales y operativos dentro del mismo. Por su parte, el Estado genera política sectorial para el territorio a partir de las

políticas de desarrollo territorial y ordenamiento del territorio que pretenden impulsar las entidades territoriales como si fuesen uno de los múltiples sectores dentro del conjunto de la sociedad, y no la base de funcionamiento de toda la sociedad sectorializada.

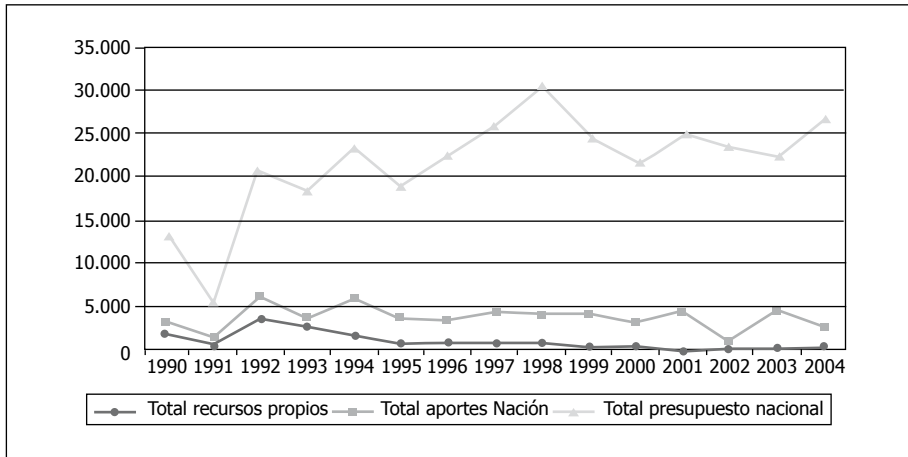
El actual esquema de competencias regionales muestra que el Estado central considera que las acciones internacionales de las entidades subnacionales no deben ir más allá de las acciones de inserción económica internacional, para lo cual no requieren marcos decisionales de política exterior, sino simplemente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

En este sentido, la Constitución establece en su título XI las competencias y funciones de las entidades territoriales, dentro de las cuales no se contempla ninguna competencia que permita a los territorios subnacionales ejercer acciones de carácter exterior de forma autónoma o autogestionada. De hecho, la misma Constitución establece en el Capítulo VIII, “De las Relaciones Internacionales”, funciones y competencias que en todos los casos le corresponden al Estado central, y en particular, como lo establece el artículo 188, como una competencia del 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”.

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

Carlos Jorge Caicedo (2008), en su trabajo sobre desarrollo territorial en Colombia, ilustra de manera clara el fenómeno que acabamos de evidenciar. En el gráfico 1 podemos observar el comportamiento ascendente de los recursos del presupuesto nacional asignados a organizaciones públicas que ejecutan políticas tendientes a favorecer el desarrollo económico territorial, que a pesar de ser fluctuantes en sus montos, contrastan con los recursos propios de las organizaciones destinados a este mismo fin, que empiezan a ser casi iguales a cero desde 1999.

Gráfico 1. Evolución de los recursos asignados a organizaciones públicas con políticas sectoriales de apoyo al DET



Fuente: Contraloría General de la República

Si observamos las inversiones ya no en grandes agregados por entidades territoriales, sino por sectores económicos en los cuales se invierte para apoyar el desarrollo económico territorial, tal como se muestra en el cuadro 1, podemos ver que si bien hay una serie de anuncios por parte del Estado central en cuanto a su determinación de apoyar a las entidades territoriales en su proceso de inserción económica internacional, en la praxis, los montos destinados a inversión en sectores particulares del desarrollo territorial muestran una caída general desde el año 2002 en adelante, con especial énfasis en el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, que como ya sabemos son determinantes en el proceso de conformación de espacios mesoeconómicos que permitan a las entidades subnacionales integrar y lograr economías de aglomeración y escala que hagan competitivas sus producciones.

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

Cuadro 1. Inversiones en los sectores potenciales de apoyo al DET (Millones US\$04)

Ítem	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fomento Productivo EMPRESARIAL (FPE) US\$ 04	265,9	538,8	412,7	294,9	287,7	287,2	409,2	248,4	273,2
Infraestructura Económica Básica (IEB) US\$ 04	1273,3	1331,6	1141,0	821,2	648,5	730,7	751,0	398,1	596,6
Ordenamiento del Territorio y Uso del Suelo (OTUS) US\$ 04	56,3	16,6	12,7	9,2	5,2	3,6	2,8	1,7	2,5
Total Sectores DET (TOTSECT) US\$ 04	1 595,6	1 886,9	1 566,4	1 125,3	941,4	121,4	1 163,0	648,1	872,2
Repuesto General de la Nación (PNG) US\$ 04	17 097	18 526	18 606	21 055	20 795	25 064	24 378	25 476	26 594
PIB US\$ 04	85236	88160	88 664	84 939	87 427	88 712	90 421	93 804	97 396
TOTSECT/PGN	9,3	10,2	8,4	5,3	4,5	4,1	4,8	2,5	3,3
TOTSECT/PIB	1,9	2,1	1,8	1,3	1,1	1,2	1,3	0,7	0,9
FPE/TOTSECT	16,7	28,6	26,3	26,2	30,6	28,1	35,2	38,3	31,3
IEB/TOTSECT	79,8	70,6	72,8	73,0	68,9	71,5	64,6	61,4	68,4
OTUS/TOTSECT	3,5	0,9	0,8	0,8	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3

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

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

Todo lo anterior evidencia la contradicción en la que se debate la actual acción exterior de las regiones en el marco de un Estado-nación que se comporta de manera realista en términos de su política exterior. Nos corresponde ahora ilustrar de manera específica cómo el realismo y el neorealismo explican esta forma de actuar del Estado central y cuál es el rol que cumplen los territorios subnacionales dentro de tales procesos desde la óptica teórica de esta escuela, lo que haremos en el numeral siguiente.

2. La acción exterior de las regiones en el marco de las teorías realista y neorrealista

Algunos autores han tratado de encontrar en la teoría de la interdependencia compleja una vía de exploración del rol que cumplen las regiones en los escenarios internacionales. Sin embargo, la teoría de la interdependencia se ocupa prioritariamente de actores privados de carácter económico tales como las empresas multinacionales, sin referirse de manera directa al papel de los actores regionales, ni a las entidades subnacionales como sujetos de relaciones internacionales. Cuando se refiere a las entidades públicas, la teoría se ocupa de los mandos medios e inferiores de la burocracia y de las instancias del gobierno central, pero no de los espacios subnacionales (Keohane y Nye, 1994, pp. 39-62). En suma, la interdependencia compleja no parece aportar las herramientas para comprender el fenómeno que nos ocupa.

Desde otros contextos, podríamos decir que el estudio de la función internacional de las regiones tiene mayores explicaciones en alguna vertiente del neorealismo, con autores como Waltz y Nasi, que entienden a las entidades subnacionales como “estados” del nivel territorial, manteniendo los demás supuestos de la teoría realista, en particular el de la anarquía del sistema internacional.

Según este principio, cualquier Estado, en cualquier momento, puede recurrir a la fuerza para la obtención de sus metas, por lo que cada nación debe estar dispuesta sea a responder por la fuerza, o a sufrir las consecuencias de su debilidad (Waltz, 1988, p. 241). Partiendo de ello Waltz explica que “Un sistema está compuesto por una estructura y unas unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar el sistema como un todo” (p. 241). Siguiendo este planteamiento, las regiones al comportarse como “estados del nivel territorial”, se convierten en unidades interactuantes del sistema internacional y compiten en la mayoría de los casos con el Estado central en el cumplimiento de sus intereses cuando éstos no resultan concurrentes con los del Estado-nación que las contiene.

En tanto que el sistema internacional es anárquico y que en él prevalece la fuerza de los actores del sistema, el Estado central usará medios coercitivos para impedir que las regiones actúen de manera independiente a sus intereses nacionales o subsuman los intereses de las mismas dentro de su declaración del interés nacional. Es decir, el Estado fija el escenario en el que se desenvuelve la vida internacional, determina los principales elementos de las relaciones internacionales y condiciona, a través de su conducta y poder, el comportamiento de los demás actores del sistema internacional: al interior, por la vía del impedimento a las regiones de ejecutar acciones de política exterior por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado central, y, al exterior, por medio de la desautorización ante los demás Estados o ante los organismos

internacionales de las acciones acometidas por las regiones por fuera del marco de los lineamientos de la política exterior del Estado central.

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

Para el ejercicio del realismo en las relaciones internacionales, el Estado debe contar con un sistema político resultante de un poder superior localizado en el Estado central, y en virtud de este poder superior, el Estado central puede garantizar a los otros miembros del mismo una medida de igualdad en la esfera de lo no político (Morgenthau, 1988, p. 968).

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

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

Entre los instrumentos más frecuentemente usados podemos citar los siguientes:

1. *Incentivos fiscales y cambiarios para la inversión extranjera directa y de portafolio.* El marco jurídico colombiano establece un régimen para la inversión extranjera que equipara los beneficios del inversionista nacional y del inversionista extranjero, tanto para inversión directa como para inversión en portafolio.

De forma adicional, el inversor extranjero puede ejercer los derechos cambiarios que le reconoce el Decreto 2080 del 2000, según el cual tales inversionistas pueden: reinvertir las utilidades; retener en el superávit las utilidades no distribuidas con derecho a giro; capitalizar las sumas con derecho a giro producto de obligaciones derivadas de

la inversión; remitir al exterior en moneda libremente convertible las utilidades netas, y remitir al exterior, en moneda libremente convertible, las sumas recibidas producto de la enajenación de la inversión dentro del país, o de la liquidación de la empresa o portafolio o de la reducción de su capital.

Es de anotar que los incrementos de la inversión extranjera directa en Colombia en los últimos años son el fruto de inversiones principalmente en el sector de hidrocarburos y minas, que representan más del 50% del total de la IED (inversión extranjera directa), en razón de un marco fiscal que resulta muy favorable para estos sectores de inversión, en comparación con los marcos fiscales de los demás países de la región (Amcham).

En cuanto a las inversiones de portafolio, éstas muestran una gran dinámica en los últimos años, en razón del marco fiscal y regulatorio que estableció el Gobierno Nacional desde el año 2000. Sin embargo, ya se advierten las señales de alerta frente a estas inversiones, puesto que según la *Revista Cambio* “desde hace dos años más del 10 por ciento de la inversión extranjera directa que llega al país viene de Anguila, territorio británico de ultramar en el Caribe, que a su vez está en la lista de paraísos fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”.

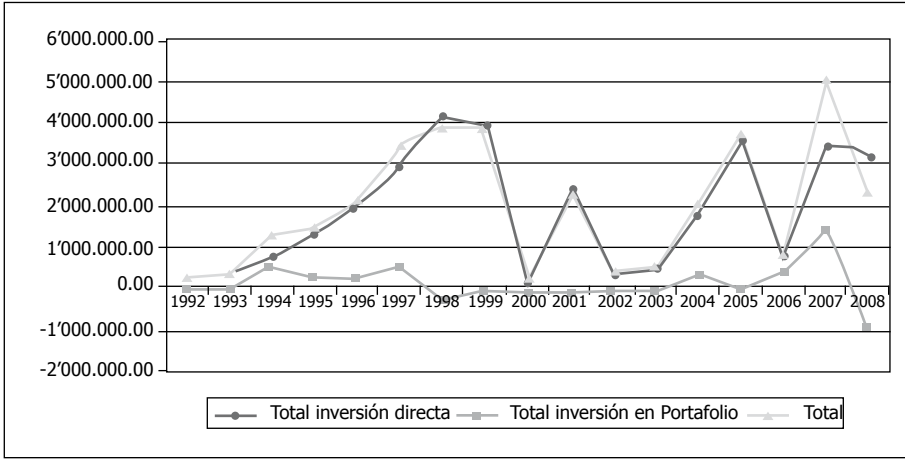
La misma revista señala que el marco jurídico colombiano no tiene instrumentos que permitan regular y combatir los efectos que tales inversiones traen a la estabilidad económica y de los inversores en el país, a pesar de las iniciativas gubernamentales que desde 2002 se han tomado para regular los aspectos riesgosos de tales inversiones.

En 2003 se expidió la Ley 803, que pretendía crear un sistema de precios de transferencia que permitiera establecer el valor real de las ventas entre compañías vinculadas económicamente, para que éstas no pudieran hacer un uso indebido de los incentivos fiscales. La misma ley establece la obligación de gravar con la tasa máxima de impuesto sobre los pagos hechos en paraísos fiscales, dejando al gobierno la obligación de establecer el listado de paraísos. Sin embargo, este listado no se ha oficializado y a la fecha la ley no se ha implementado.

2. *Acuerdos bilaterales de inversión.* Este instrumento permite que los inversores extranjeros protejan sus inversiones en el país a través de un marco jurídico que les reconozca, además de los mismos derechos de los inversionistas nacionales, las garantías de no ser expropiados sin indemnización y la libre transferencia de los dineros vinculados a sus inversiones, entre otros beneficios, con la posibilidad de acudir a un tribunal de arbitraje internacional en el caso de que alguno de los derechos del inversionista sea vulnerado.

El gobierno nacional ya ha suscrito varios de estos BITs con Suiza, Estados Unidos, el Triángulo del Norte de Centroamérica y Chile, y está en proceso de consolidar 20 más de ellos en los próximos años. De la misma manera, se encuentran en vigencia las decisiones 291 y 292 de la CAN que establecen la consideración de los inversionistas andinos como inversionistas nacionales en los países de la región (Amcham, p. 4).

Gráfico 2. Registro de inversión en Colombia (Dólares)

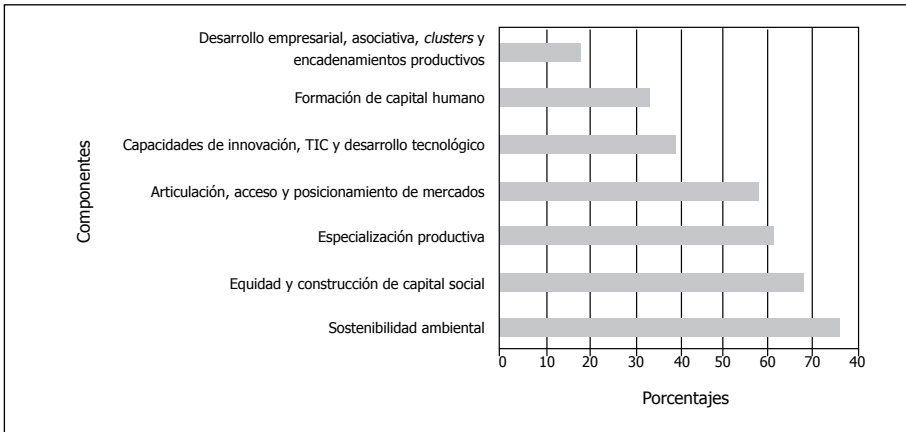


Fuente: Registros del Banco de la República Cálculos: DNP-DDE-SPIC

3. *El financiamiento público para fortalecer sectores económicos con posibilidades de competir en el mercado internacional.* Los departamentos y municipios del país son conscientes de la necesidad de invertir en factores que potencialicen la dinámica de sus sectores económicos con mayores probabilidades de insertarse con éxito en el sistema económico internacional.

En este sentido, la Caracterización sobre el desarrollo departamental, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, muestra que el 60% de los departamentos definen con claridad las especificaciones económicas regionales más deseables, que responden a sus ventajas comparativas y a los objetivos de sostenibilidad ambiental y equidad. También se manifiestan sus preocupaciones por la formación de capital humano para la competitividad y el desarrollo empresarial, con encadenamientos productivos en el territorio (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008, p. 21). Esto muestra la preocupación por generar condiciones de competitividad del territorio, para lo cual se hacen inversiones, en el margen de posibilidades de cada uno de los departamentos, para favorecer estos sectores.

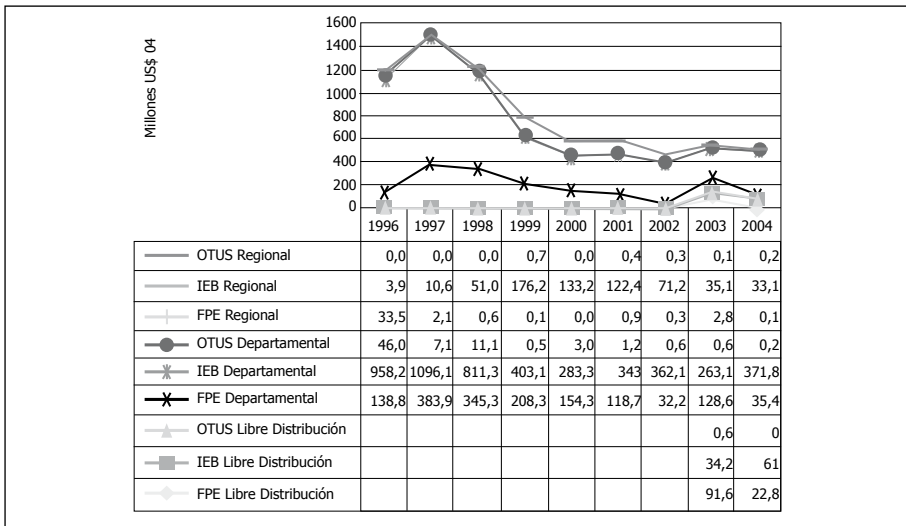
Gráfico 3.



Fuente: DNP-DDTS-SODT

Sin embargo, estas visiones contrastan con las asignaciones de recursos propios que los municipios y departamentos hacen en sus presupuestos para financiar inversiones en sectores relacionados con procesos de fortalecimiento de sus sectores económicos competitivos, para cual es necesario ver las siguientes cifras:

Gráfico 4. Distribución de la inversión por nivel territorial y sectores potenciales de apoyo al DET (Millones US \$ 2004)



Fuente: Construido con base en Estadísticas de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.

OTUS: Ordenamiento del territorio y uso del suelo. IEB: Infraestructura Economía Básica. FPE: Fomento Productivo Empresarial.

4. *Formación de capital humano para hacer funcional la fuerza de trabajo a las producciones de consumo externo.* En este punto es necesario resaltar el trabajo iniciado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución que en coordinación con las entidades territoriales viene trabajando de manera eficiente y profunda en la formación de capital humano para fortalecer las competencias de la fuerza laboral de los territorios, con el fin de que éstos puedan contar con mano de obra calificada para la producción industrial y la prestación de servicios con demanda externa fuerte y consolidada.

Tan sólo en 2007, las metas de ejecución en formación titulada fueron de 398.574 cupos y en formación complementaria de 4.094.829, pero se logró una ejecución de 481.030 en formación titulada y de 4.672.158 en formación complementaria (SENA, 2007). En la actualidad, el SENA cuenta con el visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2010, que asciende en un 30% con respecto al periodo anterior y que suma más de un billón 900 mil millones de pesos (SENA, 2009). Este aumento se debe sin lugar a dudas a los grandes resultados que en los últimos años el SENA ha presentado.

Lastimosamente no ocurre lo mismo con la educación formal. Colombia aún tiene problemas con la baja calidad de la educación, agravado por el funcionamiento de las entidades, normas y políticas, que no aportan sustancialmente a su mejoramiento. Por ejemplo,

la Ley de transferencias implementada, donde se le hace un recorte significativo al porcentaje del PIB destinado a la educación de cada departamento y donde el anterior plan decenal de educación planteaba un aumento progresivo de la inversión en educación y una reforma educativa, cosa que no se cumplió. Es por esta razón que en los años anteriores no ha habido mejoras en el sector educativo (Buelvas, 2009, p. 2).

En la obra *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*, los autores concuerdan en que la reducción del analfabetismo es uno de los elementos básicos para potenciar el progreso social y económico de las regiones (Ramírez y Osorio, 2007, pp. 50). Sin embargo, los avances en esta materia presentados por los departamentos colombianos no son muy significativos, tal como se evidencia en el cuadro 2 (Ramírez y Osorio, 2007, p. 51).

5. *Creación de zonas francas.* La Ley 1004 de 2005 y su Decreto Reglamentario 383 de 2007 establecen la figura de las zonas francas como uno de los mecanismos para favorecer las exportaciones de bienes y servicios. Para ello se establecen beneficios tributarios y aduaneros en el pago del impuesto a la renta con un diferencial de 19 puntos porcentuales: el porcentaje del impuesto es del 15% en zonas francas, frente al 34% que es la tasa general. Además, las industrias asentadas en las zonas francas pueden importar bienes para la producción con exención del pago de impuestos de importación y del IVA.

Cuadro 2. Variables educativas (Porcentajes)

Departamento	Tasa de analfabetismo		Tasa bruta				Matrícula combinada		Calidad*	
	1999	2003	Primaria		Secundaria		1999	2003	2000	2003
			1999	2003	1999	2003				
Antioquia	6,9	5,8	111,8	111,5	74,6	81,4	67,3	72,8	16,8	17,2
Atlántico	5,7	4,9	111,0	112,6	92,1	89,1	75,8	77,5	9,5	10,1
Bogotá D.C.	2,0	2,5	105,2	104,5	96,2	98,6	79,5	82,6	40,4	42,3
Bolívar	13,9	12,2	117,9	122,8	92,5	88,4	75,9	77,4	9,8	10,0
Boyacá	12,4	7,5	110,3	116,6	64,6	93,0	63,1	77,6	13,6	17,6
Caldas	9,3	7,3	111,8	112,8	67,9	85,4	65,8	73,4	17,9	15,2
Cauca	11,8	10,0	130,1	132,8	55,2	71,2	66,4	74,0	10,3	11,2
Cesar	13,5	16,7	110,3	117,8	83,3	69,7	67,5	67,4	5,8	8,8
Chocó	19,9	20,1	135,6	146,8	61,0	71,3	73,4	78,5	1,3	0,0
Córdoba	19,8	16,5	127,3	119,9	80,1	81,5	73,9	74,1	5,4	5,4
Cundinamarca	6,0	4,5	110,2	113,7	85,4	97,4	69,7	77,1	18,6	19,3
Huila	8,7	5,8	118,4	113,8	72,4	77,8	67,1	70,6	12,8	14,2
La Guajira	13,9	16,3	119,2	116,7	85,6	83,8	73,9	73,6	7,5	7,1
Magdalena	13,9	14,5	116,8	120,3	80,0	85,0	70,6	73,9	5,4	5,2
Meta	8,0	7,5	99,9	115,4	85,9	80,2	67,7	72,0	13,6	17,5
Nariño	11,5	11,6	117,4	115,1	73,2	77,0	68,2	69,8	13,8	8,1
N. Santander	10,4	11,4	118,4	117,9	78,5	72,3	70,1	69,4	15,3	12,9
Quindío	7,6	6,3	115,2	109,4	77,1	31,5	71,5	74,5	13,3	20,2
Risaralda	5,7	6,1	104,4	112,7	82,2	77,3	68,3	70,7	12,8	18,8
Santander	9,9	7,2	109,8	109,7	78,8	79,3	70,1	72,8	21,5	22,7
Sucre	18,9	17,0	118,0	115,2	88,3	91,2	72,2	75,0	10,4	8,7
Tolima	10,2	8,2	110,1	114,3	88,6	80,3	72,5	71,3	12,3	12,7
Valle	5,5	4,5	113,2	110,9	84,2	89,6	73,7	77,2	15,3	14,6

Fuente: cálculos de los autores.

* Porcentaje de colegios en nivel muy superior, superior y alto según examen de estado.

La Ley permite también la instauración de zonas francas permanentes especiales para proyectos de alto impacto económico y social para el país, con el fin de fomentar la inversión. Estas zonas francas permiten a los inversionistas disfrutar de los beneficios que ofrece el régimen, sin tener que ubicarse en un parque empresarial, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos adicionales:

- i. Realizar dentro de los tres años siguientes a la declaratoria una inversión de 150 mil salarios mínimos legales mensuales vigentes o crear 600 o más empleos directos. En el caso de proyectos agroindustriales la inversión deberá ser de 75 mil salarios mínimos legales mensuales vigentes o la vinculación de 500 o más trabajadores;
- ii. el proyecto debe tener un importante componente de reconversión industrial y/o de transferencia tecnológica y/o de servicios y,
- iii. se debe establecer la viabilidad del proyecto en materia de impacto económico y de beneficio social para el país (Amcham, año, p. 3).

Como se observa, estos son incentivos y beneficios otorgados por la Nación a los inversionistas, pero sobre los que tienen gran incidencia la gestión de las entidades territoriales para su obtención. Normalmente son los municipios y departamentos los que impulsan a nivel de la Nación la posibilidad de decretar estas zonas francas, siendo los alcaldes y los gobernadores, conjuntamente con los industriales, los grandes promotores de las mismas, dadas sus potencialidades de empleo e inversión para los territorios.

En el caso de las zonas francas, actualmente se encuentran once en funcionamiento, ellas son: Barranquilla (1), Bogotá (1), Cali (1), Cartagena (2), Cúcuta (1), La Tebaida (1), Palmira (1), Santa Marta (1), Sopó (1) y Rionegro (1); cabe resaltar que Bucaramanga también tiene planes de conformar su propia zona franca, de acuerdo con el Plan de Desarrollo 2008-2011.

6. *Creación de zonas económicas especiales de exportación.* Se han decretado como zonas económicas espaciales de exportación las ciudades de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales. Las inversiones nuevas que superen los dos millones de dólares hechas en estos municipios gozan de beneficios fiscales, aduaneros y laborales, si cumplen determinados requisitos y establecen una garantía por el 10% del valor de la inversión. Se les otorgan los mismos beneficios tributarios y aduaneros que las zonas francas, más otros beneficios en las condiciones de sus contratos laborales, siempre y cuando la empresa destine como mínimo el 80% de sus ventas a los mercados externos.

Las zonas económicas especiales son decretadas por el Gobierno Nacional en razón de intereses específicos de desarrollo en determinadas zonas del país, y en su creación no intervienen las entidades territoriales.

7. *Políticas internas de promoción de la producción regional en el exterior y el posicionamiento de una “imagen de marca” regional*, que siguen siendo instrumentos de política doméstica con usos exteriores (Latouche, 1988, p. 14 y ss). Tal como lo afirma Sergio Boisier:

El mercadeo territorial es más una práctica en construcción que una derivación de un *corpus doctrinario* bien establecido, sobre todo en el nivel territorial. Si algún marco teórico se descubre detrás de la práctica, éste tiene que ver con la cuestión *identitaria* de los territorios y con el uso del lenguaje, en una perspectiva constructivista de raigambre aristotélica y ‘bourdieusiana’ (si este barbarismo es permisible) (2005).

En Colombia, podemos señalar el caso de la imagen corporativa regional del departamento de Antioquia con su “imagen de marca” denominada, “Antioquia la mejor Esquina de América”. Tal como lo expresa Boisier, se trata de una reivindicación de la identidad territorial, conocida por su fortaleza y su reconocimiento hacia adentro del país y fuera de éste de la identidad antioqueña, del orgullo por las características de su región y de su gente, y por el compromiso de los antioqueños de mostrarse ante el mundo como una de las “regiones ganadoras” en el proceso de inserción internacional de las regiones colombianas.

8. *Política de desarrollo territorial de largo plazo*. Aquí podemos observar misiones de investigación y contactos en el extranjero; planeación de visitas de mandatarios regionales a países donde se concentran los mercados de interés de la región; su participación en conferencias internacionales, y la participación de las administraciones regionales en encuentros intergubernamentales de sus áreas de interés.

La manera más usual para concretar negocios, aunque es una práctica poco ejecutada en nuestro país, es la de contactar directamente al cliente potencial. De hecho, el ex secretario de Productividad del Departamento de Antioquia Camilo Quintero, afirma:

La inserción de las Pymes en la economía internacional es uno de los pilares de nuestra estrategia para impulsar el progreso, ya que representan entre el 85% y 90% del total del parque empresarial de Antioquia. (...) Nosotros fuimos a Ecuador a ver posibilidades e iremos a Venezuela. Costa Rica ha sido nuestra primera misión y la miramos como la puerta de entrada al resto de Centroamérica, así que nuestros esfuerzos se concentrarán acá. (Revista Mercadeo.com, 2009).

Es decir, las regiones salen a buscar inversores y mercados para su producción regional, usando los mecanismos de política sectorial dados por el Estado central, con el fin de garantizar los intereses y objetivos de desarrollo de sus territorios.

9. *La suscripción de acuerdos internacionales donde una o varias regiones sean contrapartes válidas, o la creación de instituciones encargadas de atender asuntos exteriores de la región*, son ya excepcionales dentro del conjunto de entidades subnacionales. Más excepcional aún resulta la existencia de oficinas de representación de alguna región en otro país con fines de promoción económica, negociación de contratos o servicios de interés regional, o el cabildeo de decisiones que favorezcan opciones de internacionalización de la región (Fry, 1988, pp. 53-67). En el caso colombiano la representación internacional la encabeza el Estado central a través de sus embajadas y de sus oficinas de representación comercial. Contamos además con representantes sectoriales en diversos países como es el caso de las oficinas internacionales de la Federación Nacional de Cafeteros en Estados Unidos, Holanda, Japón y China.

En pocos casos, las regiones con mayor peso económico dentro de la producción de riqueza nacional logran presionar al Estado central para que utilice sus propios medios de política exterior con el fin de conseguir objetivos de carácter regional.

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

Tal es el caso del trabajo conjunto de control del *dumping* dentro del sector de producción de textiles y confecciones que ha hecho el Departamento de Antioquia con el acompañamiento y apoyo del Ministerio de Comercio Exterior, o la defensa de los intereses de los bananeros de la región de Urabá que se ha hecho de manera conjunta entre el Gobierno Nacional y los sectores y departamentos afectados por las cuotas de importación del producto en el seno de la OMC. En este sentido, la teoría realista señala que en el nivel subnacional encontramos grupos de interés, representados particularmente por grupos étnicos y económicos, quienes tienden a identificarse ellos mismos con el interés nacional (Morgenthau, 1988, p. 973).

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

1. El trabajo fronterizo, que permite atender sectores y problemáticas de carácter conjunto tales como prestación de servicios públicos, cooperación policial, manejo y control de desastres naturales y constitución de bolsas de recursos conjuntos para el desarrollo de proyectos de infraestructura de mutuo beneficio tales como: vías de penetración, infraestructura de servicios o infraestructura productiva. Para el caso

- de Colombia este es el ámbito de trabajo de las *zonas de integración fronteriza*, autorizadas por la Constitución y reglamentadas por la Ley 191 de 1995.³
2. Las relaciones con el Estado vecino más próximo, las cuales tienen ámbitos de acción más amplia en temas de carácter ambiental, cultural y energético, entre otros. Para ello se establecen representaciones en espacios establecidos para tales fines. Para el caso de Colombia estamos hablando de las relaciones que ciertas entidades territoriales pueden establecer con Estados vecinos para el manejo de temas ecológicos en el marco del pacto de cooperación amazónica, o los programas de cooperación educativa para estudios de formación superior, por ejemplo.
 3. Relaciones globales en el marco de una actividad internacional de las regiones alrededor de temas de muy variado interés. En el marco de la globalización las regiones orientan acciones hacia grandes centros de poder para tratar de influir decisiones que tengan interés para el cumplimiento de algunos de sus objetivos, tanto de naturaleza económica, como de naturaleza política y cultural. Aquí hablamos de un plano de política exterior regional con algunos grados de institucionalización (Duchacec, 1988, p. 26 y ss).

Podemos citar como ejemplos los temas de manejo de migrantes con destinos específicos, tales como los programas que ciertas entidades territoriales a lo largo de América Latina han implementado para preparar a sus habitantes para la migración o el retorno e inserción en sus realidades regionales; las políticas de inversión de migrantes para el desarrollo regional que se concertan con ciudadanos del territorio que ejercen su acción fuera de los límites de su Estado-nación, o el manejo de programas de trabajo temporal de mano de obra regional en países con mayores dinámicas económicas. En estos casos México y Ecuador pueden ser dos ejemplos donde entidades territoriales subnacionales han suscrito acuerdos con otros Estados amparados en la legislación nacional y autorizados por el Estado central.

Así las cosas, la acción internacional de las regiones puede darse dentro de dos lógicas de manejo con el Estado central:

- Como una forma de coordinación intergubernamental dentro de dos o más niveles de gobierno, donde el Estado central busca coordinar y cooperar con las regiones para evitar conflictos de política exterior, para lo cual se crean canales de contacto y negociación con las autoridades regionales. Esta es la lógica predominante para el caso colombiano.

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

- Como una amenaza de las regiones a la integridad territorial o política del Estado-nación, donde este último usa sus instrumentos de coacción y coerción para reprimir la actividad regional y centralizar la política exterior. En este sentido la teoría realista dirá que la legitimidad del interés nacional debe ser determinada frente a la posible usurpación por lo subnacional u otro-nacional (*cf.* Morgenthau, 1986, p. 973).

En Colombia tenemos el ejemplo reciente de la desautorización por parte del Estado de la acción conjunta de los tres anteriores gobernadores del sur (Putumayo, Nariño y Cauca) frente a su acción internacional en la búsqueda de la suspensión de las fumigaciones de los cultivos ilícitos, por considerar que los químicos usados ponían en riesgo la salud de los habitantes de la zona y acababan con los cultivos lícitos sembrados dentro de las mismas áreas de intervención.

En suma, el paradigma realista y su versión neorrealista parecen ofrecernos herramientas de análisis que podrían eventualmente explicar una parte de las formas de comportamiento internacional de las regiones.

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

3. Nuevos ensamblajes especializados de territorio

Tanto los factores que condicionan la acción internacional de las regiones como los instrumentos y escenarios a través de los cuales se hace praxis, son de carácter internacional. Sin embargo, es evidente que las teorías actuales sobre regionalización de las relaciones internacionales son todavía incipientes, pues no nos permiten entender a cabalidad la acción internacional de los espacios subnacionales, ni su papel en el escenario internacional, aún monopolizado por las relaciones entre los Estados-nación.⁴

Parte de la explicación podría encontrarse en que las teorías clásicas de las relaciones internacionales asumen a los Estados como entes de carácter homogéneo, sin entrar a

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

distinguir su composición interna y sus dinámicas entre los diferentes niveles de gobierno (Morgenthau, 1986, pp. 4-17). Otra explicación podría encontrarse en la insuficiencia de expresar las transformaciones de hoy solamente en términos de la formación de sistemas globales, tal como lo denuncia Saskia Sassen (2006, p. 95).

Sassen presenta una transformación fundamental del sistema político donde proliferan ensamblajes de fragmentos de lo que conocemos como territorio, autoridad y derechos, tanto del Estado-nación como del sistema supranacional institucionalizado:

Estos nuevos ensamblajes son parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias. Su surgimiento y proliferación traen consigo varias consecuencias significativas, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Tienen el potencial de ser profundamente desestabilizadores para lo que siguen siendo los arreglos institucionales usuales —los Estados-nación y el sistema supranacional— (...) Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico (*cf.* Sassen, 2006, p. 96).

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

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

De la misma manera, promueven acciones de orden político cuando intentan reivindicar dentro de su acción la presencia de nuevos grupos emergentes en el orden social para atraer la atención de otros países y regiones sobre los problemas que aquejan a territorios particulares. Tal es el caso de las acciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes como nuevos actores dentro de los renovados procesos de la acción colectiva que han sido tomados como bandera de varias entidades territoriales (Chocó,

Putumayo, Amazonas y San Andrés y Providencia, entre otros) para atraer la atención de otros territorios donde la presencia y reivindicaciones de estos grupos han logrado capturar una parte de la agenda política, para apalancar procesos de cooperación horizontal que contribuyan al mejoramiento de la condición general de vida y desarrollo de los territorios donde estos grupos habitan en Colombia.

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

Estas entidades territoriales se articulan entonces al contexto internacional a través de sus activos naturales estratégicos desmarcando sus acciones de la órbita netamente nacional para obtener recursos de cooperación, pagos por el mantenimiento y cuidado de la biodiversidad contenida en su territorio y puesta en marcha de esquemas de pago por servicios ambientales de los cuales el planeta entero es beneficiario. Tal es el caso de los departamentos que cuentan entre sus activos ambientales selvas húmedas, bosques nublados, santuarios de flora y fauna, reservas estratégicas de agua y minerales, o activos en biodiversidad incomparables.⁵

De esta manera, aparecen nuevas formas de interacción política internacional de los territorios subnacionales, tal como la define Torrijos como “diplomacia centrífuga”, esto es,

una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico y cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia. En efecto, en la actualidad, las regiones más avanzadas están adelantando incluso sus propias estrategias internacionales, una especie de *paradiplomacia o política interméstica*, tendiente a asegurar recursos económicos y a forjar alianzas con otras regiones (Cooke y Morgan, 1988).

Vale la pena aclarar que tanto Torrijos como Moncayo estudian una región cuyas *acciones internacionales* no se constituyen necesariamente en un desafío a los núcleos tradicionales de poder (Torrijos, 2000, p. 19). De hecho, la experiencia de las regiones

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

ganadoras se basa en la “sinergia y la complementariedad entre las políticas regionales, las de sus respectivos Estados nacionales y las comunitarias” (Moncayo, 1998, p. 79).

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

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

La utilidad de este escenario tiene relación con la *flexibilidad o la maleabilidad*, esto es, intentar recoger y administrar las demandas del entorno, ya sean de carácter interno o externo, y adaptarse estructuralmente a los cambios del mismo. En otras palabras, lo que debe buscar la región es utilizar los recursos disponibles para enfrentar las presiones derivadas de la globalización y aprovechar todos los elementos potencializadores de su imagen en el sistema internacional.

Algunos de los aspectos positivos de una “proactiva gestión internacional de las regiones”, referidos por Torrijos, son los siguientes:

1. La superación de la zona fronteriza de la región, mediante la aproximación a todo tipo de redes para el desarrollo social interno.
2. El abordaje de nuevos espacios y mecanismos de negociación de acuerdo con circunstancias cambiantes, en cuanto a contenidos (reglas de juego); técnicas (medio ambiente, migraciones, biodiversidad, etc.); formatos (compromiso o normas); y consultas o concertación.
3. El despliegue de una intensa actividad de relieve internacional.
4. El fomento del asociamiento interno e internacional.
5. La sistematización de la agenda internacional (con base en principios flexibles de gestión exterior).
6. Identificación del grado de vulnerabilidad y sensibilidad (determinando los escenarios de expansión o contracción).
7. La construcción de su política exterior a través de un amplio proceso de consenso y participación ciudadana.
8. La elaboración de un pormenorizado programa de cooperación internacional a escala estatal y gubernamental (Moncayo, 1998, pp. 33-35).

De esta manera vemos cómo la escala subnacional busca mecanismos para adaptarse a los nuevos contextos sin romper el orden tradicional de competencias, autoridad y derechos del Estado-nación.

Las regiones buscan cooperación horizontal mediada por el sector central; incorporan las visiones de política exterior dentro de sus planes de desarrollo; adaptan sus políticas de desarrollo económico departamental y municipal a la política sectorial del Estado central; promueven formas de interacción y de acción conjunta en temas estratégicos para las regiones; y, con todo lo anterior, tratan de adaptarse al contexto internacional en el marco de las reglas de juego tradicionales establecidas por la Constitución y las leyes hasta el momento.

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

Para el caso colombiano vemos aparecer el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y las oficinas de representación comercial en diversos países como unidades de la administración pública derivadas del ejecutivo, todas ellas con el objeto de servir a los procesos de apertura económica exigida por el marco globalizador y por el proyecto de crecimiento sobre la base del sector externo como modelo económico que se ha impuesto desde inicios de los 90.

En aquel conjunto mencionado de entidades podemos citar las siguientes:

- *Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG)*: la misión central es facilitar la financiación de las mipymes colombianas mediante el otorgamiento de garantías. (Fondo Nacional de Garantías, 2009).
- *Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. (Fiducoldex)*: cuya misión es “ser un aliado experto en servicios fiduciarios que apoyen la competitividad empresarial, nacional e internacional, a través de relaciones duraderas, para lograr un crecimiento sostenido, garantizar la rentabilidad y la sostenibilidad financiera de la empresa”.⁶
- *Proexport*: su función radica en “promocionar las exportaciones; realizar las acciones necesarias para ejecutar el Plan Estratégico Exportador; así como las labores dirigidas al fortalecimiento de la estrategia de competitividad y productividad del país y al desarrollo de los instrumentos de apoyo a la oferta exportable”.⁷

⁶ Véase www.fiducoldex.com.co

⁷ Véase www.proexport.com.co

- *Bancoldex*: el objeto de esta entidad es “ser el banco para el desarrollo que, soportado en una estructura de sostenibilidad financiera, contribuye a la competitividad de las empresas colombianas, satisfaciendo sus necesidades financieras mediante el ofrecimiento de servicios especializados”.⁸
- *Colombia es Pasión*: aunque no es una entidad que beneficie directamente a los procesos de exportación o internacionalización, sí es una marca país que coadyuva a la generación de espacios de confianza y cambios de percepción del país en el exterior. La imagen negativa de Colombia en el exterior a causa del narcotráfico y violencia interna afecta sustancialmente la inserción en nuevas economías globales, y de igual forma la generación de turismo e inversión extranjera.⁹

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

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

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

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

⁸ Véase www.bancoldex.com

⁹ Véase www.colombiaespasion.com

Estado como una institución con grandes grados de inmovilismo, mientras vemos a los sistemas internacionales como móviles y ubicuos.

En realidad, los encuentros entre actores e instituciones con una u otra instancia del Estado nacional puede ser vistos como encuentros de dos temporalidades distintas que se intersectan y pueden llegar a construir una nueva condición. Es en estas interacciones político-económicas o político-culturales donde se crean nuevas estructuras institucionales o se alteran las antiguas.

Este no puede ser calificado como un proceso que reduzca de manera general el papel del gobierno, por el contrario, se requiere más gobierno, pero ejercido de manera diferente y con métodos que permitan y acompañen los procesos de renacionalización de ciertos fragmentos del territorio y la autoridad, para integrarse a lógicas de sistemas globales.

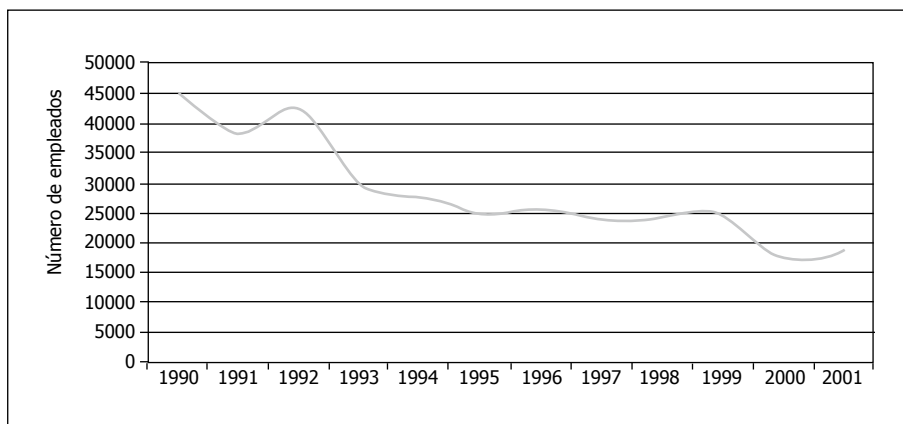
Aquí se encuentra tal vez la mayor distancia entre el ser y el deber ser frente a la estructura estatal colombiana, en tanto nuestra estructura institucional no ha entendido el proceso de reconfiguración que la globalización impone a los Estados nacionales. Ante el reto de acompañar a los territorios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

La gestión del proceso de internacionalización de las regiones colombianas se hace a través de la Nación, desconociendo que son los territorios los generadores de riqueza, que son diversos y que requieren formas de intervención diferenciadas de acuerdo con sus características, y por tanto, acompañamiento y fortalecimiento institucional para enfrentar los nuevos retos del mercado mundial, mercado de capitales para la producción con destino al comercio exterior y base de capital humano formado con estas finalidades trabajando en las administraciones públicas territoriales.

Como ya lo vimos en el gráfico 4, la inversión de la Nación ha sido hecha de manera tímida y decreciente en algunos sectores que confluyen al desarrollo económico territorial, pero son políticas sectoriales de carácter general que no atienden a particularidades territoriales. Esto trae como consecuencia que sean sólo las entidades territoriales con mayor capacidad institucional y mayores activos de capital las instituciones capaces de aprovechar, en beneficio de sus empresas y de su territorio, las opciones ofrecidas desde el centro.

Por otra parte, la evolución de las plantas de personal de las entidades públicas que trabajan en la puesta en marcha de políticas de desarrollo económico territorial que favorecen la internacionalización de las regiones, muestra un decrecimiento alarmante desde 1992, año en el que se inician los procesos de reestructuración administrativa del Estado, entendida sólo como un problema de “tamaño” del mismo y más específicamente de sus plantas de personal, tal como se muestra en el gráfico 5.

Gráfico 5. Evolución de las plantas de personal de organizaciones públicas con políticas sectoriales de apoyo al DET



Fuente: Contraloría General de la República-Departamento Administrativo del Servicio Civil-DASC.

Sin capital humano al servicio de instituciones que promuevan el desarrollo económico de las entidades territoriales, es imposible efectuar la tarea de acompañamiento y seguimiento que estas estructuras administrativas territoriales requieren para acometer el proceso de internacionalización de sus economías y de inserción de sus producciones en el mercado externo.

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

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

Con referencia a las alianzas que empresas colombianas hacen con empresas extranjeras, Andrés Franco y Filipe de Lombaerde presentan un completo inventario de acuerdos estratégicos en los sectores de alimentos, energéticos, químicos y relacionados; textiles y relacionados; maquinaria y relacionados; papel, artes gráficas y editorial y distribución, en donde resaltan la importancia de este fenómeno dado que “muchos de

estos acuerdos han sido celebrados en épocas recientes, y la diversidad de campos que abarcan” (Vasco y Lombaerde, 2000, p. 117).

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

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

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

En el caso colombiano el proceso de privatización de los servicios públicos se abre desde 1990 y se concreta con la expedición de la Ley 142 de 1993 que permite la prestación de servicios públicos de carácter domiciliario por parte de empresas privadas en condición de competencia abierta frente a las empresas prestadoras de servicios públicos del Estado. Esta ley ha permitido el ingreso al país de empresas internacionales que prestan servicios públicos, tales como Aguas de Cartagena en el sector de agua potable.

Por su parte la Ley 80 de 1993 establece en su artículo 32 la posibilidad de otorgar contratos de concesión de servicios públicos a prestadores privados en las condiciones que se pacten entre el Estado y los particulares. De esta forma varios municipios han delegado en empresas privadas el cobro de impuestos y la recolección de tasas, y se ha generado toda una industria en la construcción de la infraestructura vial y de comunicaciones por parte de empresarios privados como concesionarios del Estado central.

También asistimos a procesos de desregulación de mercados, la más evidente, la desregulación del mercado energético mediante la Ley 143 de 1994 que permite la competencia

en paridad de condiciones entre actores públicos y privados del mercado energético en ámbitos en los que antes la acción estatal era monopólica.

Paralelamente, se multiplica el número y el poder de los organismos de carácter regulador dentro de la administración pública, que ocupan las funciones de control que normalmente pertenecen al legislativo. Tal como la globalización multiplica a los actores y genera desigualdades de poder en las ramas del poder público, de la misma manera se producen desequilibrios por su acción favoreciendo el crecimiento del poder y de la acción del ejecutivo, agudizando el presidencialismo que de tiempo atrás se dibuja en el régimen político.

En Colombia aparecen entes reguladores antes inexistentes como la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, la Superintendencia Nacional de Salud, y las comisiones reguladoras de agua y saneamiento básico, energía y gas, y de telecomunicaciones, como extensiones del ejecutivo (ya que son delegados directos del presidente) para controlar los sectores donde irrumpen actores privados haciendo prestaciones de servicios públicos, antes de monopolio estatal. Estas instancias de control se han hecho cada vez más grandes y más poderosas creando múltiples y centralizados organismos del ejecutivo en detrimento de la acción del legislativo que cada vez tiene mayores presiones y menos posibilidades de hacer un control político real.

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

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

A pesar de que la Constitución Política de Colombia en su artículo 287 sostiene que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro

de los límites de la Constitución y la Ley; y que en tal virtud tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales”, en ninguna de sus competencias, ya sean de carácter departamental, municipal o especial, se abre la posibilidad de crear una agenda de características internacionales que pueda por algún canal ser incluida entre los insumos básicos para formulación de la política exterior en el respectivo ministerio.

Retomando a Torrijos, el Estado ha sido “anacrónico y parálítico”, en tanto no ha sido capaz de percibir, ni asumir su propia estructura territorial; no ha comprendido la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio y no se auto-identifica como un ente que labora en dos planos distintos: El Estado nacional y los cuasi-estados regionales.¹⁰ En pocas palabras, su política exterior aún funciona sobre los parámetros territoriales de *contenedor* y no sobre los de *contenido*.

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

Los procesos planteados requieren cierta progresividad para su trámite, sobre todo aquellos que hacen a la reglamentación constitucional sobre ordenamiento territorial, cuya ley orgánica seguimos esperando después de casi 20 años de su trámite inicial. Sin embargo, la ausencia de la ley orgánica no puede constituirse en un obstáculo a nuevas opciones que se construyan desde las sociedades regionales, que pueden pasar por una iniciativa legislativa de origen ciudadano, mediante la cual se suprima el artículo constitucional que liga la creación de regiones como entidades territoriales a la existencia de la ley de regionalización.

Las acciones mencionadas deberían de estar acompañadas de una reforma constitucional que adicione a las competencias territoriales la posibilidad de construir y gestionar agendas exteriores para todas las regiones, más allá de las restricciones actuales a la formulación y manejo de la política exterior. Tal posibilidad implica una redefinición del proceso de toma de decisiones en la formulación de la política exterior colombiana, ahora consultada y consensuada con las entidades territoriales, más horizontal, democrática y realista.

El primer paso puede ser la reforma a la Ley 68 de 1993, que establece la composición de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (art. 1) que debe de integrar no sólo

¹⁰ De acuerdo con Sergio Boisier las regiones en el marco de la globalización se comportan como actores complementarios al Estado central en la búsqueda de articular sus economías al sistema internacional. Es en este sentido que Boisier habla de las regiones como cuasi-estados del orden subnacional.

a los ex presidentes de la República y a los representantes del Congreso Nacional y de la Academia, sino a entidades de carácter sectorial, y a representantes de las entidades territoriales, buscando vincular de manera coherente la relación territorio/sistema internacional.

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

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

4. Conclusiones

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

La acción internacional de las regiones no implica que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos como efecto de la globalización. Lo que se espera es una transformación de la forma de operar del mismo en cuanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de

acompañar a sus territorios en procesos que implican la globalización de ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

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

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

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

Referencias bibliográficas

- Amcham Colombia, Rojas S., Barraquer, P. - Brigard & Urrutia Abogados (s/f). Colombia: excelente destino para el capital extranjero. Instituto de Ciencia Política. [En línea] Recuperado el 28 de julio de 2009 de http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/colombia_inversion.pdf.
- Ardila, M., Cardona, D., y Tickner, A. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En H. Seidel (Ed.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 17 - 44). Bogotá: Editorial Friedrich Ebert Stiftung – Fescol.
- Boisier, S. (2005). *La imperiosa necesidad de ser diferentes en la globalización: el mercadeo territorial*. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1035.pdf>
- Buelvas Dickson, A. (2009). *Inversión en educación como factor fundamental de desarrollo* [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.oei.es/metas2021/reflexiones2/119.pdf>

- Cabeza, M. G. (s/f). *Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado*. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.diritto.it/materiali/transnazionale/cabeza.pdf>
- Caicedo, C. J. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia. *Serie Desarrollo Territorial 3*, Santiago de Chile: ILPES.
- Colombia, Constitución Política.
- Cooke, Ph., y Morgan, K. (1998). The associational economy, firms, regions and innovation. En E. Moncayo Jiménez, *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, R. (1986). Economic Policy in an Interdependent World. En *Essays in World Economics*. (Vol. 1, n°. 1). Cambridge: MIT Press.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2008). *Caracterización del desarrollo territorial departamental*. Bogotá: Autor.
- Duchacec, I. Latouche, D., y Stevenson G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations*. New York: Greenwood.
- Fondo Nacional de Garantías (2009) Fondo Nacional de Garantías S.A. Recuperado el 2 de febrero de 2009 de www.fng.gov.co
- Hocking, B. (1994). Les Intérêts Internationaux des Gouvernements Régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe. *Etudes Internationales*, 25(3), 409-420.
- Keohane, R., y Nye, J. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27 (1), 39-62. [En línea] Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.jstor.org/stable/2009925>
- Latouche, D. (1988) State Building and Foreign Policy at the Subnational Level. En I. Duchacec, D. Latouche, y G. Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations*. New York: Greenwood.
- Moncayo Jiménez, E. (1998) *Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (sub nacional) en el contexto de la integración económica y la globalización*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgentau, H., y Thompson, K. (1986). *La política entre las naciones. La lucha entre el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, P. (2004). *Les politiques Publiques*. París: Presses Universitaires de France.

- Nasi, C. (1988) *Post modernismo y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos e Internacionales.
- Ramírez, J. C., y Osorio, H. (2007) *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*. Bogotá: CEPAL. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de http://books.google.com/books?id=Tx2E3phe4xsC&pg=PA48&lpg=PA48&dq=%22inversi%C3%B3n+en+educaci%C3%B3n%22+departamentos+colombia&source=bl&ots=2f_j5UCxyO&sig=fHbX3DTNGuBj7l6Dynld8J5HiHo&hl=en&ei=dVldSpGJGKKxmAfRsOmHAQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=
- Revista Cambio (2009). El segundo país que mayor inversión extranjera envía a Colombia está en lista de paraísos fiscales. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de http://www.cambio.com.co/economiacambio/826/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5098528.html.
- Revista Mercadeo.com (2009). Misiones Comerciales. Recuperado el 4 de marzo de 2009 de http://www.mercadeo.com/55_misiones_comer.htm
- Sassen, S. (2006). Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos. *Cuadernos del CENDES*, 23 (2), 95-112.
- Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA]. (2007). Presentación electrónica. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.slideshare.net/cmontesp/informe-gestion-sena-a-dic-2007>
- SENA. (2009) *Boletín de prensa julio de 2009*. [En línea] Recuperado el 28 de julio de 2009 de <http://www.sena.edu.co/downloads/2009/boletines/julio/Aprobado%20Anteproyecto%20Presupuestal%20SENA%202010.pdf>
- Torrijos, V. (2000) La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones. *Revista Desafíos*, (2), 19-54.
- Vasco Franco, A. y de Lombaerde, Ph. (2000). *Las empresas multinacionales latinoamericanas: el caso de la inversión colombiana directa en Ecuador, México, Perú y Venezuela*. Bogotá: Unibiblos, - Universidad Nacional de Colombia. [En línea]. Recuperado el 28 de julio de 2009 de http://books.google.com.co/books?id=mMKKHJ4L234C&printsec=frontcover&source=gbv2_summary_r&cad=0
- Waltz, K. (1988). *Theory of International Politics*. Boston: McGraw Hill.