

CAPÍTULO 1

INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO 1

INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

1. INTRODUCCIÓN

El contexto internacional actual se caracteriza por transformaciones acontecidas durante las últimas décadas que han dado lugar a la aparición de nuevos actores distintos a los Estados nacionales y que a su vez generan novedosas formas de interacción entre estos y aquellos. En esta situación, los gobiernos territoriales se convierten en importantes actores dentro de esta transformación², en tanto en las últimas décadas, su actividad internacional ha alcanzado un desarrollo notable a través de variados mecanismos como son los contactos políticos a través de autoridades locales o regionales de diferentes países, el establecimiento de redes transnacionales de cooperación, y el despliegue de actividades de promoción comercial o de atracción de inversiones públicas o privadas, entre otras.

Dichas transformaciones encuentran explicación en las presiones que los procesos de globalización y mundialización han generado sobre la concepción tradicional del Estado-nación, su papel monopólico y su posible “vaciamiento” en el sistema internacional: “... *el poder efectivo del Estado-Nación sufre una creciente erosión debido a un doble movimiento: la supranacionalización para proveer marcos regulatorios para la globalización y la descentralización para responder a las demandas de autonomía de las polis regionales y locales*” (Moncayo, 2003: 34).

No obstante, el papel del Estado-nación continua siendo de gran importancia en la construcción económica, social y política de las sociedades actuales. Antes que su desaparición, se vaticina su transformación y acompañamiento a los territorios en procesos de globalización (Botero, 2009). Se sostiene que: “... *más que una erosión de la soberanía, como consecuencia de la globalización y de las entidades supranacionales, se trata de una transformación de la*

² Para este estudio, los gobiernos territoriales se refieren a los niveles subnacionales de la división político-administrativa del Estado-nación, empezando por los municipios o ayuntamientos, los distritos, las provincias, las comarcas y los propios Estados federados, según el ordenamiento territorial en cada caso. En Colombia se corresponden con las entidades territoriales, establecidas en la Constitución Política colombiana, art. 286; es decir, los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y potencialmente, las regiones y las provincias. Todas ellas creadas sobre una base territorial y con cierta autonomía que se concreta en un gobierno, competencias y recursos propios.

soberanía, una soberanía que no ha desaparecido, ni mucho menos, pero sus ubicaciones de control han cambiado a lo largo de las dos últimas décadas” (Sassen, 2001: 47). Ejemplo clásico en esta discusión es la Unión Europea, donde se observa uno de los más profundos procesos de integración, sin embargo, aún no se presenta un completo desplazamiento de los gobiernos nacionales por parte de las instituciones supranacionales, y es bajo este complejo entramado institucional, donde se identifica con mayor potencial el papel que juegan los gobiernos territoriales o subnacionales.

La globalización inserta a los territorios en un escenario más amplio el cual plantea la necesidad de desarrollar, desde una perspectiva igualmente amplia, estrategias que estén acordes con la complejidad de este nuevo escenario, obligando a tener en cuenta aspectos que trascienden visiones puramente economicistas del desarrollo: “...por consiguiente se tiene que insertar en el diálogo al territorio incorporando además un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes” (Albuquerque, s/f: 15). Así, el territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social y de su actividad productiva, e instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra, 2008).

Este innegable ascenso de los gobiernos territoriales genera a su vez una fuerte presión sobre los mismos, al menos en tres ámbitos: a) La sociedad civil exigiendo respuestas inmediatas y eficientes a las necesidades y problemáticas que colocan freno a su desarrollo; b) El gobierno nacional quien le entrega grandes responsabilidades (vía descentralización), y exige importantes aportes al crecimiento de los agregados económicos, aunque a su vez controla y evita la acción del gobierno territorial más allá de su ámbito local, y c) El ámbito internacional, que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, en el cual los gobiernos subnacionales de base territorial encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional (Botero, 2009).

Para buscar real reconocimiento del accionar exterior de los gobiernos territoriales dentro del sistema internacional, James Rosenau (citado por Rodríguez, 2005: 3) sostiene que las relaciones internacionales no deben seguir analizándose a partir del Estado y su potencia, sino a través de la identificación de los gobiernos subnacionales y la apreciación de resultados, tratando de reconocer las estructuras de autoridad y su espacio de acción.

Todo parece indicar que los gobiernos territoriales están pasando de ser espectadores a protagonistas, y este fenómeno se está denominando de diversas maneras: diplomacia centrífuga (en términos de Vicente Torrijos), diplomacia multinivel (Brian Hocking), y por último el concepto de paradiplomacia que fue introducido inicialmente por Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos, quienes encontraron en dicho concepto el marco teórico idóneo para analizar e interpretar la mayor actividad internacional de los gobiernos territoriales en el enfoque global transnacional y en la noción de interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye (Ugalde, 2006). Ellos establecieron que la nueva agenda de las relaciones internacionales se caracteriza por un número creciente de temas complejos que abarca a todos los niveles de gobierno donde estos no poseen una clara jerarquía ni una fácil solución. Todos los niveles de gobierno son parcialmente responsables frente a dichas temáticas, por tanto, cualquier posible solución requiere mayores niveles de cooperación intergubernamental.

La paradiplomacia fue definida por vez primera en 1990 por P. Soldatos como: *“une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d’États fédérés, d’activités étrangères”* (citado a su vez por Paquin, 2005: 129), y en castellano se puede decir que es: *“...el involucramiento de las entidades subestatales en relaciones internacionales, a través de establecimiento formal en informal, permanente o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover asuntos económicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias constitucionales”* (Cornago, citado por Soukiassian, s/f: 3). La paradiplomacia es un concepto que explica el accionar de los gobiernos locales en el contexto internacional y que ha permitido empezar a analizar lo que se ha llamado la descentralización de las relaciones internacionales. Algunos sugieren que este fenómeno es el resultado directo de movimientos nacionalistas regionales que buscan identidad (Lecours, 2002). Sin embargo, el marco jurídico internacional vigente no contempla este “fenómeno” ni mucho menos la estructura de poder cambiante que la actividad subnacional genera. El derecho, tanto interno como internacional, no ha logrado adaptarse a la nueva dinámica, sin embargo, se pueden notar los esfuerzos de algunos países para darle mayor rango de actuación en el exterior a sus localidades (en especial, las fronterizas), colaborando en acciones y estrategias de desarrollo que afecten en forma directa sus intereses económicos, políticos, culturales y ambientales³.

³ Esta situación ha provocado que haya *“(...) quienes consideran que el derecho internacional no puede seguir siendo sólo el “derecho entre Estados” puesto que la creciente emergencia de entidades subestatales en la escena internacional exige redefinir sus bases conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación”* (Parker citado por Arámbula y Santos, 2008, p. 5).

2. INTERNACIONALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

2.1. Noción sobre internacionalización territorial

Hablar de internacionalización de los gobiernos subnacionales de base territorial, es reconocer la participación de estos como actores en el sistema mundial y observar que dicha dinámica ha generado nuevas posibilidades de gestión y gobernabilidad a través de la participación activa en la dinámica de la agenda internacional.

Ponce (2009) se refiere a la *dimensión internacional*, integrada a su vez por dos componentes: la internacionalización y la cooperación internacional; la primera se define como el proceso mediante el cual los gobiernos locales participan más allá de las fronteras nacionales con una perspectiva de afuera hacia adentro, como reflejo de los desafíos que el escenario internacional impone al local o territorial. El componente de cooperación por su parte, sería un instrumento para concretar el nivel de implicación de lo externo en lo local. En sentido similar, se habla de dos tipos de internacionalización:

- a) *La internacionalización activa*, como la habilidad de las empresas domésticas para hacerse competitivas utilizando factores externos, y
- b) *Internacionalización pasiva*, cuando las empresas y el territorio crean condiciones que las hacen atractivas para las empresas e inversiones extranjeras (Corò y Volpe, s/f).

Para Buchelli (2009: 4) la internacionalización: “*Consiste en la participación activa del territorio en el sistema internacional de desarrollo. Principalmente, hace referencia al acceso de recursos, el intercambio de experiencias, la conformación de redes de cooperación e integración económica, con el fin de encontrar consensos y soluciones alrededor de temáticas comunes... Es una modalidad del desarrollo local-regional en la que tanto el gobierno como el conjunto de actores e instancias de la vida municipal están abiertos al mundo, capitales, recursos y gentes propios de la globalización*” (Buchelli, 2009: 4).

De acuerdo con dicha definición, se puede observar que el actor central del proceso de internacionalización es el gobierno subnacional, teniendo presente que éste se convierte en el eje articulador de los demás actores del desarrollo territorial. En este sentido, el proceso de internacionalización debe ser visto desde diversas esferas, entre otras:

- En lo *económico*, conlleva un incremento de la competencia entre territorios que se desarrolla en paralelo al incremento de la cooperación entre ciudades;
- En lo *político-institucional*, se sostiene que la internacionalización requiere una activa participación de los gobiernos territoriales y otros agentes de desarrollo local en la vida internacional, básicamente a través de tres mecanismos: “*La participación en las asociaciones de ciudades, la inserción en redes, y el desarrollo del city marketing y la presencia activa en eventos internacionales*” (Borja y Castells, 1997: 320).

Otros aspectos relacionados con la internacionalización, encontrados en la literatura especializada son: a) La liberalización de las economías y el auge de los procesos de integración en bloques; b) La mayor participación de la sociedad civil dentro y fuera de las fronteras nacionales; c) Las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de los medios de comunicación, y d) Los procesos de desconcentración y descentralización.

En síntesis, hablar de internacionalización territorial implica tener un claro reconocimiento de la activa participación del territorio en el contexto internacional de forma tal que se generen procesos decisorios de participación activa y generadora de desarrollo. El proceso de internacionalización implica la generación de fuertes capacidades institucionales que tengan claro y le hagan tener claro a los ciudadanos la visión de futuro del territorio, además de esto, que tengan la capacidad de incidir en las decisiones que se tomen en el contexto internacional, especialmente las que les afecten de manera positiva o negativa, bien sea para potenciar y aprovechar o para buscar estrategias que contrarresten los efectos negativos.

2.2. Gestión de la internacionalización territorial: El reto global-local

Un factor que ha incidido en el proceso de internacionalización “...es la exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local” (Zapata, 2008: 14), en la medida que son los gobiernos territoriales los que en últimas se encuentran más cercanos al ciudadano y están en la capacidad de reconocer las necesidades de desarrollo de aquellos. Como lo han planteado Borja y Castells (1997), pareciera que el Estado-nación se ha tornado muy pequeño para proteger a sus ciudadanos de los impactos externos, pero a la vez muy grande para atender las necesidades concretas de sus habitantes⁴. Realizar una buena gestión por parte de los diferentes actores locales se

⁴ En igual sentido expresa Bell (2000: 25) lo siguiente: “*La nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños*”.

configura como pilar esencial para el fomento del desarrollo de un territorio; diferentes autores plantean que esta gestión debe fundamentarse en un enfoque integral de la estrategia de desarrollo, es decir, debe contemplar la coordinación e integración de los diferentes elementos y líneas de actuación territorializadas en una dinámica coherente con el objetivo final del desarrollo local; por ende, debe existir un compromiso entre agentes sociales locales, y un diálogo abierto entre representantes políticos e institucionales y agentes económicos locales. Por lo tanto, el papel de los gobiernos locales es integrador y mediador: consiste en lograr concertación y cooperación público-privado-comunitaria (Jiménez, 2008).

Las nuevas formas de ejercicio del gobierno (en clave “gobernanza moderna”), que se desarrollan en la actualidad, hacen necesarias ciertas cualidades y aptitudes que deben tener las personas que están a cargo de la dirección de las entidades territoriales, y se configuran como nuevos roles del gestor público, dentro de los cuales se destacan roles decisionales, roles interpersonales y roles informativos; los primeros se refieren al proceso de innovación y capacidad para la resolución de conflictos y el establecimiento de prioridades, los segundos al ejercicio del liderazgo, y los terceros para asegurar la información necesaria suficiente dentro de las redes (Jiménez, 2008), de acuerdo con esto, para iniciar y sostener un proceso de internacionalización territorial es necesario contar con un capital humano cualificado para enfrentar los desafíos internacionales y con grandes capacidades de gestión y relación con los demás actores territoriales.

Por otro lado, los nuevos desafíos que le impone la globalización a los territorios, suponen la obtención de unos escenarios positivos en el nuevo contexto internacional, lo cual a su vez exige ajustes a nivel interno empezando por el ordenamiento territorial, la organización estatal y la titularidad de funciones y competencias de las funciones públicas. Sin lugar a dudas, con el nuevo papel que toman los territorios en la globalización, éstas contribuyen también al fortalecimiento de los factores competitivos de los países; sin embargo, los actores nacionales tienen que ceder parte de sus potestades a organismos supranacionales que empiezan a tomar el rol de reguladoras de los procesos de la globalización, especialmente con lo que tiene que ver desde el punto de vista económico y productivo: *“La globalización empuja a poblaciones e individuos, a países y regiones, a nuevas formas de interdependencia, en las cuales se experimentan formas no conocidas de cooperación y resolución de conflictos”* (Universidad del Rosario, 2003: 7).

En esta perspectiva, la globalización, vista desde Boisier (1995), muestra dos escenarios para el desarrollo regional, uno contextual y otro estratégico, en los cuales se evidencia la contradicción entre ésta y el territorio, entre las fuerzas exógenas y endógenas que se cruzan sobre los territorios organizados. El escenario contextual se configura a partir de los procesos de apertura económica externa, pero también de apertura interna expresada a través de la descentralización territorial. Mientras tanto el contexto estratégico induce a las regiones a crear sus estrategias para ser más productivos y competitivos a nivel mundial, equitativo en la distribución de los beneficios y participativo en el proceso de la toma de decisiones.

Los dos anteriores contextos producen la complejidad en las relaciones de los diferentes niveles gubernamentales (local, regional, nacional y supranacional); además, desde el punto de vista organizacional, se necesita un tipo nuevo de arreglo que poco tiene ver con la organización burocrática tradicional (basada en la especialidad sectorial y la jerarquía); en esta perspectiva, el gobierno y gestión tanto de las organizaciones como de los territorios, tienen que sufrir diversos cambios (innovativos y adaptativos), caracterizados por una mayor flexibilidad en los procesos y a su vez, mayor rapidez en los mismos, pues los cambios tecnológicos exigen mayor capacidad de trabajo en red, debido a que una de las principales características de la globalización radica en el manejo efectivo de la información (Jiménez, 2005).

2.3. Internacionalización y desarrollo territorial

La globalización inserta a los territorios en un escenario más amplio el cual plantea la necesidad de que éstos desarrollen desde una perspectiva igualmente amplia, estrategias que estén acordes con la complejidad que este nuevo escenario plantea, superando las visiones netamente de crecimiento económico en la generación de desarrollo: *“Local economies integrate into globalization processes when they are able to diversify and to enhance their strategic resources. In this sense, international integration between local economies is emerging as a new form of the glocalization process...In this framework, small and medium enterprises (SME) may be protagonists of the glocalization if their development is supported by innovation systems”* (Stocchiero, 2002: 2). La idea consiste en insertar en el diálogo al territorio, incorporando además un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes; así, el territorio es entendido como contenedor integral de la comunidad social y de su actividad productiva, y como instituciones de gobierno colectivo, los cuales integran la realidad de la comunidad social (Serra, 2008; Albuquerque, s/f).

Una de las mayores inquietudes en torno al desarrollo se fundamenta a partir del factor productivo del territorio, sobre el cual toma cada vez más fuerza la idea de la generación de economías de escala, a partir de las cuales el territorio se convierta en el eje generador de las condiciones necesarias para que las empresas que hay en su interior respondan a las demandas de su entorno. Por esto es importante establecer en cada territorio dichas economías, las cuales son externas a las empresas pero internas o disponibles en el territorio en cuestión. De esta manera el territorio es concebido como *“la expresión de la organización y movilización de los diferentes agentes sociales locales en pro de su propio desarrollo”* (Carrasco, 2004). Ello a su vez supone buenas condiciones desde la dimensión local del sistema productivo, es decir, una organización óptima del mercado de trabajo, de la vida comunitaria y de las formas de administración y gestión local municipal y regional; es por esto que para plantear una estrategia de desarrollo local es necesario aumentar la capacidad de organización de la sociedad local: *“Es fundamental tener un conocimiento pormenorizado del conjunto de empresas locales con sus relaciones inter-empresariales y eslabonamientos productivos. Es crucial en el desarrollo la introducción de las innovaciones productivas socio institucionales y de gestión en el conjunto del tejido empresarial compuesto mayoritariamente por la micro y pequeña empresa”* (Albuquerque, s/f: 36).

Las discusiones frente al factor productivo del desarrollo de las entidades territoriales y de las regiones son el punto de partida para hablar de lo que muchos autores llaman los *territorios competitivos*. Sergio Boisier planteó al respecto lo siguiente: *“Se es competitivo cuando sostenidamente en el tiempo las funciones realizadas por el ente territorial son más eficaces y eficientes que las realizadas por sus competidores. Básicamente se habla ahora de las funciones ligadas a la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro)”*⁵. Adicional a esto, se asume que al igual que el desarrollo, la competitividad tampoco debe ser medida únicamente en términos económicos, porque ésta además se fundamenta en procesos de mejora del territorio en infraestructura, en servicios básicos y en fin, en el mejoramiento de la calidad de vida (Albuquerque, s/f).

Esta nueva tendencia de las dinámicas territoriales transforma también la orientación de las políticas; al respecto, Carrasco (2004) hace algunos planteamientos, de los cuales destacamos los siguientes:

⁵ Cita tomada de una intervención del autor en el marco de la Feria de Competitividad, Bogotá, octubre de 2008.

Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia

- La introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en el sistema productivo local;
- La sustentabilidad ambiental de los diferentes procesos de transformación posibles y reversión del deterioro ambiental ocasionado por el anterior estilo de crecimiento desarrollista;
- Identificación de los recursos potenciales endógenos y la problemática de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), microempresas locales y economía social, actividades que son fundamentales desde el punto de vista de la difusión del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de la comunidad local;
- Impulsar los procesos de descentralización y la asunción de competencias de fomento económico por los gobiernos locales;
- Alentar la movilización social y la concertación estratégica de agentes sociales para lograr un pacto social por el desarrollo económico local y la generación de empleo, y
- Buscar la mayor cohesión social en el ámbito local.

Como se aprecia, la mayor preponderancia está puesta en potencializar el factor productivo para la generación de desarrollo local; sin embargo, no se desconocen otros factores tan importantes como la perspectiva medioambiental, la política y la cultural⁶. Esta última toma especial relevancia, ya que la identidad local se configura como uno de los factores más importantes del desarrollo en la medida en que se genera sentido de pertenencia por el territorio, pues es primordial la configuración de identidad al interior del territorio para que su proyección al exterior sea creíble y legítima (Medina, 1996). Estos factores podrían resumirse en lo que Carrasco (2004) denomina la dimensión sociocultural del desarrollo, la cual consiste en la movilización del potencial creativo de la población local en términos de confianza en sí misma y despliegue de imaginación, iniciativa, cooperación y receptividad a las ideas y propuestas innovadoras.

Asimismo, La relación entre globalización y desarrollo se ha observado principalmente a través de las repercusiones del cambio tecnológico y de las organizaciones productivas sobre el futuro económico de los territorios subnacionales, dejando un poco de lado su impacto cultural, su incidencia sobre la formación de las ideas de progreso, de bienestar y de las formas sociales y políticas de alcanzar estas metas (Cuervo, 2006). “*El punto crucial de una*

⁶ “Local development could be described as an attempt of global territorial development that is including economic, social, cultural, political aspects, by encouraging endogenous development, mobilizing all human and financial mean which contribute to this and making them work together” (Avramescu y Popescu, 2008: 573).

alternativa será replantearse el objetivo mismo del desarrollo: No se puede seguir buscando simplemente el aumento cuantitativo de unas variables macroeconómicas sobre bases de un frágil y casi imposible desequilibrio” (Acosta, 1999: 7). Sobre el tema, Boisier (1995) plantea la importancia del desarrollo territorial a partir de dos puntos de vista, uno “macro” y uno “micro”. El primero tiene en cuenta consideraciones vinculadas al nuevo orden mundial tanto político como económico, y el segundo por su parte se refiere a los proyectos individuales de vida y a su relación con el entorno.

Para ampliar la idea de concebir el desarrollo desde una perspectiva integral, se acude a los planteamientos de otros autores quienes argumentan que el desarrollo de un territorio debe ser en buena medida el resultado de desarrollos endógenos, entendidos como el despliegue de capitales territoriales que permiten la generación de ingreso y la revisión local de los excedentes generados en el territorio. Este tipo de visiones permite superar los planteamientos a partir de los cuales, se estima que para el logro del desarrollo local es necesario atraer inversión externa o de la ayuda que desde el gobierno central se transfiera. En una visión más detallada, se hace referencia a cuatro planos en términos de desarrollo local endógeno:

- Plano político-administrativo: caracterizado por una creciente capacidad autónoma para tomar decisiones relevantes a las opciones de desarrollo territorial; a la gobernabilidad y gobernanza del territorio (Jiménez, 2008);
- Plano económico: hace referencia a la apropiación y reinversión del excedente, a fin de diversificar la economía del territorio (Polése, 1998; Cuervo, 1998);
- Plano científico-tecnológico: capacidad interna del sistema para generar sus propios cambios e impulsos tecnológicos (Pinto, 2006; Jiménez, 2008), y
- Plano socio-cultural: como una matriz generadora de identidad socio-territorial (Pinto, 2006; Medina, 1996).

El desafío parece radicar en desarrollar las capacidades de asociación en los niveles micro y generar las herramientas que le permitan a cada territorio descubrir sus potencialidades, pues gran parte de ellos ni siquiera las identifican, de tal manera que cada territorio se apropie de ellas y puedan recurrir a los mecanismos e instrumentos que tenga a su alcance y los que pueda conseguir con el apoyo de sus aliados para generar las condiciones que le permitan crecer internamente y proyectarse externamente. Básicamente los procesos a

los que debe estar encaminada la identificación de potencialidades en países en desarrollo como el nuestro están dados en materia de medio ambiente y recursos naturales, turismo, desarrollo agropecuario y potencialidades del sector privado⁷.

3. MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

3.1. Cooperación internacional

La cooperación internacional como forma de acción internacional tiene bastante historia, sin embargo su accionar viene transformándose buscando adaptarse a las verdaderas necesidades del territorio. La evolución de la cooperación permite establecer múltiples formas de actuar para un actor o agente que desee relacionarse con su entorno con el fin de promover o generar un beneficio para su comunidad, no siendo la cooperación para el desarrollo la única forma de relaciones internacionales que se pueden establecer entre los actores locales.

Acción Social como entidad rectora de la cooperación internacional en Colombia sostiene que “La Cooperación Internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales. Se le conoce también como Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) y es un concepto global que comprende diferentes tipos concesionales de ayuda” (2010: 1).

De acuerdo con Acción Social se observan como tipos de cooperación la *técnica* que “consiste en la ayuda que se entrega mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias que hacen parte de la asistencia técnica de países u organizaciones multilaterales, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de los países con menor nivel de desarrollo en áreas específicas” (2010: 2), y la *financiera* que “es ofrecida por algunas fuentes mediante la asignación de recursos financieros, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo” (2010: 2).

Como modalidades de cooperación internacional se identifican las siguientes: *Cooperación Vertical* que se da entre un país desarrollado y otro con menores

⁷ Una interesante propuesta para el caso específico de Rumania, en la cual se integra turismo, desarrollo local e internacionalización, se encuentra en Avramescu y Popescu (2008).

niveles de desarrollo y la *Cooperación Horizontal* que ocurre entre países de similar nivel de desarrollo e inclusive entre gobiernos subnacionales de diferentes países.

3.1.1. Transformaciones en la cooperación internacional

Las nuevas tendencias de la cooperación se dirigen a fomentar “...*la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos (tanto del personal técnico como de los cargos políticos electos) y el desarrollo institucional de manera más amplia*” (Zapata, 2007: 22). Es así como los beneficiarios que anteriormente eran meramente receptores, se convierten en socios activos siendo consecuentes con la multidireccionalidad que tiene el nuevo concepto de cooperación estratégica y su posterior evolución, que dará lugar a lo que se conoce hoy como “cooperación descentralizada”.

En esencia el tipo de cooperación internacional que se considera más útil a la hora de crear una estrategia de internacionalización es la descentralizada, no obstante, los demás tipos de cooperación son útiles y en la práctica logramos evidenciar que se utilizan en el marco de iniciativas locales de gestión internacional.

3.1.2. Cooperación descentralizada

Sobre el concepto de cooperación descentralizada se encuentran múltiples definiciones; aquí sólo se citan dos. Zapata (2007: 94) sugiere que la: “(...) *cooperación descentralizada se refiere a las relaciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos locales, lo cual es una parte importante pero no toda la acción internacional de dichos gobiernos*”; por su parte, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2001: 23) establece que “(...) *la cooperación descentralizada se fundamenta por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano y sostenible de los pueblos, en los que la participación popular sea un elemento central; esto es, en la defensa y promoción de los derechos y las necesidades básicas de las poblaciones en el ámbito social, económico y cultural, a través de una gestión conjunta, nacida de las propias iniciativas del tejido social del Sur, y el máximo de respetuosa con el medio ambiente*”. Según lo anterior, la cooperación descentralizada sería una modalidad de internacionalización, en la medida que los gobiernos territoriales aprovechan las oportunidades que brinda la cooperación internacional, para actuar conjuntamente entre ellos y

sus respectivas comunidades. Ahora bien, frente a este tipo de cooperación se distinguen tres características mencionadas por Sanz (2008: 19), la cuales son:

- Arraigo territorial de los actores. Énfasis en los gobiernos territoriales por ser estos quienes desarrollan esta modalidad, debido a la cercanía con la comunidad que representa y con la cual tiene una responsabilidad adquirida frente a la resolución de necesidades y su desarrollo local; este hecho a su vez, le permite a los gobiernos conseguir apoyo de sectores de la sociedad de una manera más asequible que si estuviera en una posición más distante de la comunidad.
- Colaboración horizontal e intercambio de experiencias. Las acciones no se limitan a recibir ayuda sino que por el contrario, se enfoca en asociaciones de tipo horizontal durables en las que se privilegia la colaboración mutua de varios gobiernos territoriales, ocasionando que estos puedan encontrar mayores focos de movilización de recursos, no sólo de tipo financiero, por lo que se fomenta el intercambio tecnológico con el fin de multiplicar las experiencias y fortalecer el aprendizaje para generar soluciones reveladoras.
- Reciprocidad. Interés y beneficios mutuos: Implica que haya un interés común de las partes para realizar el intercambio y que su homólogo se beneficie de éste.

Dentro de las formas de cooperación descentralizada hay que destacar el papel de los hermanamientos como estrategia que tiene un gran potencial en la internacionalización territorial. Esta modalidad considerada la más antigua (Zapata, 2007), nace como una forma de promover el acercamiento internacional entre pueblos, ciudades, regiones (usualmente de países y regiones diferentes), que tienen algún elemento en común y consiste en la creación de vínculos institucionales entre estos, que generan un acercamiento entre los pueblos que hacen parte de dicho intercambio, todo esto con el fin de incentivar el desarrollo. La ONU mediante la Resolución 2861 de 1971, señala que los hermanamientos de ciudades son un mecanismo de cooperación muy importante, pues ponen en contacto, de un país a otro, tanto a los animadores como a poblaciones enteras. De aquí que la naturaleza de estos convenios parte del hecho que entre las múltiples colectividades existentes se pueden hallar elementos comunes de diversos tipos (políticos, económicos, culturales y sociales), que coadyuvan y fortalecen los mecanismos de cooperación entre estos (Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, 2001). Los hermanamientos tienen las siguientes características principales:

- El *vínculo* se establece entre entidades (dos o más) que tienen la voluntad y compromiso para acercarse, compartir valores, conocimientos y recursos. Los convenios se suscriben entre instituciones locales, ya que a éstas les corresponde coordinar todas las acciones.
- El *carácter* va más allá de la sola financiación y actos protocolarios. Es decir, debe conducir a la integración de los pueblos más allá de los gobiernos territoriales.
- Debe promover la *participación* de los territorios involucrados. Propende la vinculación de diferentes sectores y actores, teniendo en cuenta que dicha participación es coordinada por las instituciones locales.
- El *Intercambio horizontal*. Se establece una relación directa entre las instituciones de cada una de las localidades y entre diferentes sectores de la sociedad civil. La colaboración entre los representantes de los pueblos y ciudades permite que cada municipio aporte su experiencia para que pueda ser aprovechada por el otro (Sanz Corella, 2008: 90).
- La *reciprocidad*. Se concibe dentro de este principio en el cual el intercambio es mutuo entre homólogos.

3.2. Marketing Territorial

El nuevo papel de los gobiernos territoriales, suministrado por el contexto global y la preeminencia del desarrollo local han impulsado el rol de las localidades, esto en gran parte por la toma de conciencia de que son ellos quienes poseen la información y tienen conocimiento exacto sobre las problemáticas que los aquejan permitiéndoles obtener certeza sobre sus potencialidades.

Habitualmente, el *marketing* trata del conjunto de actividades por medio de las cuales se investiga acerca de las necesidades de una comunidad; desarrolla y produce los bienes y servicios adecuados a esas necesidades, y realiza las acciones pertinentes para orientar y colocar un producto al segmento específico, con la comunicación y en el momento adecuados y a un precio justo (Kotler y Armstrong, 2003). Desde este punto el mercadeo visto como una actividad social y con orientación humana se distingue porque piensa en los demás (consumidores), mide las necesidades y ambiciones de los consumidores; por tal razón, la teoría del *marketing* reconoce que el diseño de productos debe orientarse hacia la satisfacción de las necesidades propias y específicas de los consumidores a los que se orientan los productos. Es así como se habla de la diferenciación de productos como una estrategia para lograr un posicionamiento óptimo del mismo.

De esta forma entendemos que en las marcas territoriales los aspectos diferenciadores son un mecanismo para obtener su posicionamiento, por tal razón el uso de un nombre, símbolo, diseño, *slogan* entre otros, permite a los consumidores relacionar productos con su sitio de origen o producción, convirtiéndose esto en una estrategia clara para la diferenciación de los territorios y sus productos en el mercado.

Haciendo una aproximación al término compuesto de *Marketing Territorial* encontramos que varios autores que realizan acercamiento al tema utilizan diferentes conceptos como *marketing city* y *marketing regional* para referirse a éste, sin embargo, en concordancia con López (s/f: 8) preferimos utilizar el concepto de *marketing territorial* por ser la palabra *territorio* más adecuada en tanto responde al objetivo de esta investigación. Hay una notoria ausencia de una clara definición por ser esta temática un reciente campo de estudio y que implica la participación de diversas disciplinas como lo son la sociología, la economía y la geografía. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha tenido interesantes acercamientos a la definición de *marketing territorial*, sostiene Castelletti (s/f: 37) que:

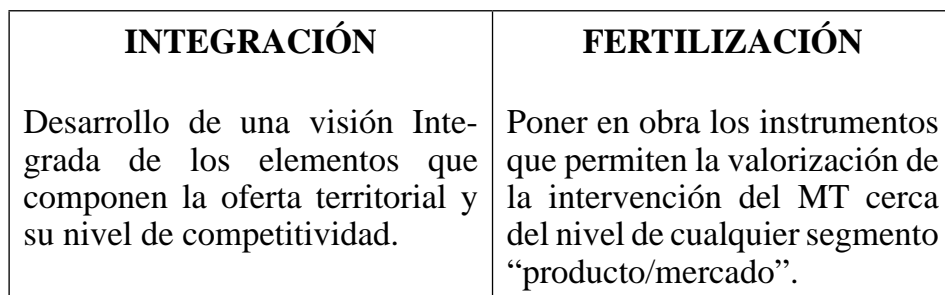
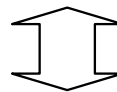
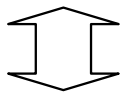
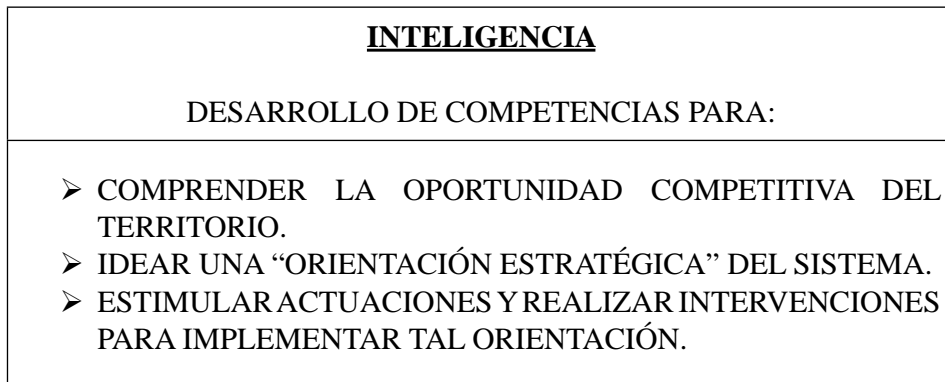
El marketing territorial o mercadeo territorial es el estudio, investigación, valorización y promoción del territorio con el objetivo de sostener y estimular el desarrollo local, es una respuesta del territorio a la globalización, cuya fuerza se basa en lo más local posible y en lo más único, pero con mirada global.

Otra interesante definición se observa en Caroli (citado por Boisier, 2005: 11) quien plantea que “el mercadeo territorial es una *inteligencia de integración* y una *inteligencia de fertilización*”, continúa Boisier explicando la definición de Caroli:

En el plano de la integración se concreta en el hecho de que el marketing del territorio desarrolla una visión integrada de los diversos elementos de los cuales depende el nivel de atraktividad de la oferta territorial. En el plano de la fertilización, el Marketing Territorial proporciona los instrumentos operativos y el método mediante el cual es posible valorizar del mejor modo la presión puesta en el ámbito de cualquier área o actividad relevante de la oferta territorial.

Gráfico 1

INTELIGENCIA TERRITORIAL



Fuente: Boisier (2005).

Se resalta de lo anterior el hecho de potenciar el territorio como elemento de vital importancia para impulsar el desarrollo local desde las capacidades propias del territorio. Sostiene Boisier (2005: 5) que para que un territorio pueda realizar *marketing* requiere definir: “a) **su identidad**: ¿Cómo se define el ente territorial?, ¿En qué espejos se mira?, ¿Qué elementos lo identifican?, ¿Con quién se compara?, ¿Qué utiliza para describirse?; **su imagen**: ¿Cómo se percibe el territorio –ciudad o región– más allá de sus fronteras?, ¿Cómo lo ven sus propios habitantes?”.

En general se puede pensar en el Marketing territorial como la respuesta que tienen los territorios para los sucesos que deben enfrentar día a día, pensando en este espacio como el lugar propicio que se tiene para incentivar una serie de alternativas que conducen a la inclusión de actores de diversos tipos, pero que se involucran directamente al compartir un espacio físico y por ende unos intereses.

El marketing territorial se posiciona como uno de los elementos claves para la generación de desarrollo por varios factores, entre otros, la necesidad de pensar una visión de territorio a futuro, tener claro las potencialidades, es decir saber cuáles son sus ventajas comparativas y competitivas, para ello la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo es de vital importancia, por ende ésta no es una labor que quede en manos únicamente de la administración sino que debe contar con la activa participación tanto del sector privado como de la academia, el tercer sector y la ciudadanía en general.

Para el desarrollo de este elemento es indispensable la generación de un marco jurídico que les otorgue a los gobiernos territoriales el fortalecimiento de la descentralización, y que suministre las competencias necesarias para mejorar su campo de acción. Es importante e indispensable fortalecer estos aspectos debido a que el mundo entero se encuentra inserto en un entorno altamente competitivo, conllevando esto a que las localidades deban desarrollar estrategias que les permitan estar a la vanguardia de dichos acontecimientos.

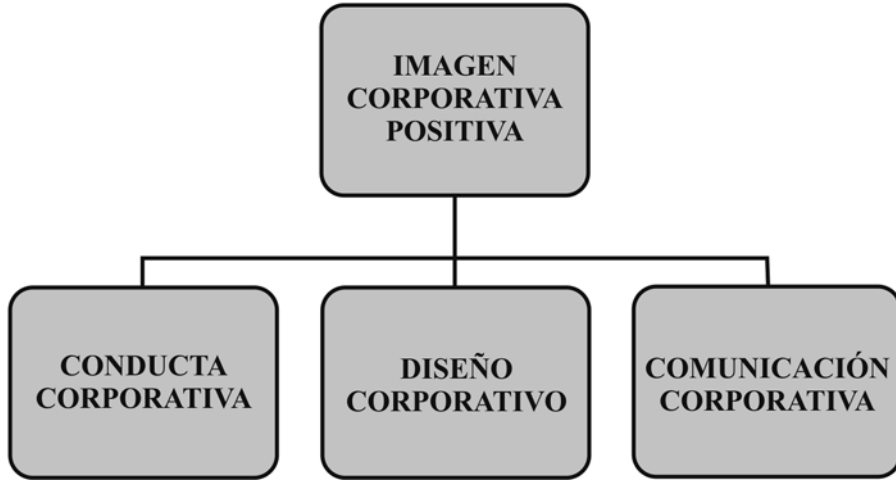
Otro aspecto de gran relevancia es el tema de la publicidad o la imagen corporativa del territorio. Éste es un aspecto de gran importancia en tanto la base del marketing territorial se centra en gran medida en la identidad, por lo cual:

Reconocer un territorio como propio implica que éste no sólo representa un espacio físico, sino que en él también se desarrollan prácticas de sociabilidad...la identidad tiene tres dimensiones conceptuales: a) lo que el territorio es (el ser del territorio), b) lo que el territorio dice de sí mismo (comunicación de la identidad), y c) lo que el público que se relaciona con él cree que es (la percepción) (Boisier, 2005: 8).

Gráfico 2

IDENTIDAD TERRITORIAL CORPORATIVA EN FORMA DE MISIÓN CORPORATIVA

PROYECCIÓN DE LA IDENTIDAD CORPORATIVA



Fuente: Boisier (2005).

La construcción de una estrategia de marketing territorial, además de lo mostrado anteriormente llevaría a tener lo que en términos de Pallares (2005: 13) se denominarían *territorios socialmente organizados* lo cual significa la “definición de un territorio en función de sus capacidades para materializar innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de la actividad productiva”.

Algunas propuestas concretas dadas por López (s/f: 26) para llevar a cabo marketing territorial son:

- La marca como asociación del nombre del territorio a una serie de cualidades de carácter positivo;
- Benchmarking para conocer cómo y por qué algunos territorios se promocionan mejor que otros, y
- Las relaciones públicas para la creación de una corriente favorable al territorio.

En este aspecto juegan un papel de gran importancia las Agencias de Desarrollo Local –ADEL–, que impulsadas por organismos como el PNUD, logran ser

el vehículo articulador tanto de las iniciativas como de los actores. En general podemos afirmar que finalmente lo que el marketing territorial pretende es investigar en torno al territorio con el fin de impulsar y sostener el desarrollo local, convirtiéndose éste en una de las respuestas que tienen hoy en día los territorios frente a procesos como la globalización.

Con respecto a la generación de marcas territoriales son estas las estrategias más próximas que tienen los actores encargados de este proceso para posicionar sus territorios y lograr un posicionamiento y valoración del mismo, en esto juegan un papel fundamental elementos como el patrimonio cultural, y todo aquello que permita identificar tradiciones propias de estos lugares, ésta es una labor que se debe realizar en conjunto para que se establezcan aspectos realmente relevantes que permitan construir una identidad con estilo propio que diferencie el estilo de vida de un lugar con respecto a otro, sin olvidar que *“...una identidad colectiva nunca es pasado solamente, no es sólo lo dado, sino que siempre está siendo. La identidad es una construcción simbólica que significa una apropiación selectiva del pasado, elaborada en el presente, respondiendo a prioridades y propósitos contemporáneos y políticamente instrumental”* (Gallicchio, 2005); esto demuestra que existe una gran flexibilidad y capacidad de ajuste en la construcción de las marcas territoriales como elemento diferenciador. En la siguiente gráfica podemos observar lo que busca el marketing territorial:

Gráfico 3

TRIÁNGULO DEL MARKETING TERRITORIAL



Fuente: López (s/f: 14).

3.2.1. La identidad del territorio. Elemento estratégico y diferencial

Las tendencias modernas del mundo globalizado, han aumentado la demanda de bienes y servicios que impulsan nuevos estilos de vida, dentro de los cuales la naturaleza, la ética, el comercio justo, entre otros predominan, estando muchos de estos atributos simbólicos ligados al territorio y en especial a los territorios rurales (Castelletti y Canzanelli, 2005). Es así, como las normas y mecanismos de regulación que influyen en la apropiación privada de muchos de estos bienes y servicios ha ido incrementando considerablemente, en este punto la identidad de los territorios se convierte en un elemento estratégico ya que estos acogen en su interior todos estos elementos simbólicos que dominan hoy en el mercado global.

Los medios de comunicación juegan un papel fundamental en este proceso pues a través de estos los consumidores obtienen información sobre las características de dichos bienes y servicios, encontrándose así en un proceso más cercano a lo que se consume y por ende alcanza a su vez mayor responsabilidad social y ética. Como se adelantó en el capítulo anterior sobre el *Marketing territorial*, la identidad y marca propia del territorio es un activo muy importante para esta modalidad de internacionalización.

En la construcción de identidades, las representaciones que surgen de la relación con el espacio territorial, son muy importantes. Los activos específicos encontrados en algunos territorios no han sido identificados de manera consensuada, por ello es necesario que los territorios encuentren sus aspectos diferenciadores, con el fin de ser usados por agentes locales y alcanzar de esta forma poder de negociación en los mercados globales, disminuyendo así en buena parte el riesgo de la competencia al que se someten estos y sus agentes en el actual mercado.

3.2.2. La identidad territorial y las marcas territoriales

Un territorio se puede volver económicamente productivo a través de estrategias de adaptación y supervivencia adelantadas en ellos. Los saberes, productos y las formas de innovar se posicionan como aquellos elementos que permiten alcanzar dicho propósito. Como se ha mencionado anteriormente para la construcción colectiva de imagen territorial es indispensable identificar activos tangibles e intangibles que poseen dichos territorios y que le otorgan elementos diferenciales. La construcción colectiva de marcas territoriales origina beneficios de tipo social, productivo y sobre las redes de comunicación existentes en las comunidades.

Las posibilidades de avanzar en procesos de diferenciación productiva (transformación productiva, adopción de estrategias extraprediales, multifuncionalidad del ámbito rural compartido, asociación y formas diversas de articulación para potenciar cultivos tradicionales, agroindustria rural, turismo especializado, gastronomía típica, actividades recreativas tradicionales, integración en cadenas productivas, consolidación de *clúster* en los territorios, alianzas productivas, etc.), son favorecidas con la construcción de la identidad territorial, lo que aumenta la cohesión social y garantiza la construcción de marcas territoriales como aspecto diferenciador susceptible de ser usado para captar inversión y atraer a consumidores habituales de los productos y servicios que en él se producen y se brindan; en otras palabras, atrayendo al consumidor a los territorios, lo que favorece el desarrollo económico local.

3.2.3. Identidad territorial y políticas públicas en Colombia para el desarrollo

El análisis que se realiza alrededor de la identidad territorial como sustento para el desarrollo en Colombia, se basa en los contenidos de la Constitución Política, de las normas de planeación del desarrollo, en la distribución de competencias y recursos entre la nación y el territorio y el ordenamiento territorial. Aunque la política de desarrollo está a cargo del nivel nacional la responsabilidad del desarrollo territorial se encuentra en los municipios, distritos y departamentos y a pesar de que hay descentralización en el tema del desarrollo rural, la nación conserva competencias en el sector.

Las políticas e instrumentos utilizados en el desarrollo rural de nuestro país no se encuentran orientados para otorgar valor a productos y servicios que surgen dentro del entorno local y que hacen parte de la identidad de un territorio específico. Sin embargo esto no es un impedimento para que iniciativas de este tipo surjan, ya que desde el ámbito normativo e institucional no se cohiben las mismas; Existe, más bien, una falla desde el punto de vista institucional y financiero de las entidades territoriales y una falta de coherencia y articulación entre las acciones nacionales, departamentales y municipales para apoyar iniciativas locales de desarrollo territorial rural (Soto, 2006). Es aquí donde los temas de la gestión del desarrollo y gobernanza local cobran mayor relevancia.

De esta forma encontramos que el enfoque del desarrollo territorial rural, no ha explotado los productos y servicios que identifican a los territorios, pues

en la formulación de políticas públicas no se tienen en cuenta los mismos, ocasionando falencias en torno a normas claras para el registro de sellos de denominación de origen. Es innegable que las condiciones están dadas para que los territorios rurales desarrollen su ventaja competitiva a partir de la diferenciación y promoción de sus productos y servicios; sin embargo sigue siendo un reto para el gobierno nacional consolidar la legislación que proteja el desarrollo de marcas territoriales, denominaciones de origen, marcas región, etc., con el fin de proteger a los territorios, su identidad, cultura y a la población que en él habita.

3.3. Inserción en redes

Las redes son la modalidad más innovadora de la internacionalización. La horizontalidad, los niveles bajos de formalización y la autonomía de las entidades asociadas les permiten tener flexibilidad en sus relaciones; poseen aparte de lo mencionado grandes ventajas por cuanto no exigen un grado de confianza alto, no implican compromisos elevados en cuanto a recursos, consolidan espacios de concertación para la creación de economías de escala generando valor añadido común, consienten el intercambio de información y experiencias, así como también vinculan actores aislados y fomentan la colaboración entre instituciones.

Las redes son definidas por Díaz (2008: 178) de la siguiente manera: *“Cuando un gobierno no central se asocia con un propósito común y entra en interacción con otras entidades que a su vez mantienen vínculos abiertos con otros actores se puede decir que forman una red”*. También, se indica que uno de los factores cruciales para que las redes hayan adquirido relevancia es el desarrollo de las tecnologías, ya que a partir de esto la cooperación descentralizada se ha dotado *“(…) de una visión más amplia, más enfocada al interés mutuo, en detrimento de la focalización exclusiva en los intereses propios e inmediatos de cada gobierno local y en detrimento también de las visiones verticales y asistencialistas”* (Sanz, 2008: 92).

En cuanto a la naturaleza de las redes podemos mencionar que es variada y depende a su vez de múltiples factores (objetivos perseguidos, temas, alcance, intereses, etc.). Debido a esto encontramos redes de tipo permanente y otras de naturaleza *ad-hoc* o flexible, como por ejemplo redes para el intercambio de conocimientos técnicos, experiencias, para el fortalecimiento institucional, para defensa de intereses de algunos actores locales, para el fomento del

municipalismo, entre otras⁸. Esta modalidad de internacionalización es indispensable, por cuanto se tornan como punto de encuentro y plataforma para poder dar inicio a relaciones de tipo duradero dentro de la cooperación y la posterior implementación de acciones concretas.

Al acercarse al tema de las redes, se puede establecer su análisis a partir de la naturaleza misma de los actores involucrados y por el plano en el que operan las redes. De esta forma, Díaz (2008: 179) clasifica las redes de la siguiente manera:

- Las *redes subnacionales*, que engloban las acciones de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional. Las fórmulas de asociación pueden incluir a gobiernos no centrales y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de este nivel;
- Las *redes transnacionales*, están constituidas por actores sociales no gubernamentales de países distintos vinculados en organizaciones para la consecución de objetivos fijados en común. Sus acciones en general buscan influir o llamar la atención de los gobiernos nacionales o de instituciones internacionales sobre asuntos específicos como pueden ser asuntos de índole comercial, medioambientales o de defensa de los derechos humanos, y
- Las *redes gubernamentales*, están integradas por agentes oficiales que pretenden influir particularmente sobre el liderazgo político y la orientación económica de los Estados nacionales. Para una mejor comprensión de esta categoría hay que señalar que los gobiernos nacionales no pueden ser considerados como una entidad monolítica, tanto en su interacción con las fuerzas nacionales como con las internacionales. La solidez y pluralidad en las redes intergubernamentales provee cuotas de poder estructural y relacional que permiten el control de recursos por parte de un grupo bien definido y estructurado jerárquicamente.

4. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FRENTE A LA INTERNACIONALIZACIÓN⁹

Una exploración normativa que dé cuenta de las competencias de las entidades territoriales en las diferentes áreas, permite delimitar las capacidades de las mismas para generar procesos de inserción en instancias antes inalcanzables

⁸ Dentro del campo de las políticas públicas, existe una interesante propuesta sobre las redes mixtas de políticas dentro de las cuales estaría las redes de asunto (abiertas, flexibles, con participación de actores con poder desigual) y la comunidad de políticas (más cerradas, estables, con número limitado y acceso restringido, concita actores que buscan intereses económicos y profesionales) (Zurbriggen, 2003).

⁹ Este apartado se basa en un trabajo previo de Parra (2009).

y más aún, desconocidas. Este ejercicio permite además, determinar hasta qué límite las entidades territoriales pueden incursionar en procesos internacionales, pues como es conocido, es el nivel Nacional el que tiene las mayores potestades frente a las relaciones internacionales; por lo tanto, no hay duda que para determinar cuál es el campo al que pueden acudir las entidades territoriales en esta materia, es preciso también determinar cuál es la importancia que se le ha dado al tema desde el nivel nacional.

4.1. Entidades territoriales y competencias internacionales

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

Frente al tema de la internacionalización, la Constitución Política dedica el capítulo 8 del Título VII a las relaciones Internacionales, dentro del cual se consagra en el art. 226 que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Asimismo contempla que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Sin embargo, se observa que este tema no se hace explícito para las entidades territoriales. La distribución general de competencias por niveles en la Constitución Política, parece ser del siguiente modo: *“El papel del nivel departamental se rescata en la Constitución, la cual le asignan un papel de intermediario y mediador entre el nivel local y nacional, las funciones de complementación, asesoría y apoyo a los municipios. El municipio considerado como unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado mantiene su primer lugar como proveedor de bienes y servicios primarios y ejecutor directo de programas y proyectos de otros niveles, la construcción de obras, el desarrollo de su territorio y la promoción de la participación y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311). La Nación por su parte, se reserva los grandes asuntos (relaciones exteriores, defensa y orden público, política económica) y la formulación de planes y programas a través de los diferentes ministerios y departamentos administrativos”* (Jiménez 2009: 93-94).

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

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

- Para el sector de la **Educación**: Lo dispuesto por las leyes 115 de 1994; 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, que otorgan una serie de responsabilidades en materia del servicio público de educación y salud principalmente;
- En materia de **Salud**: La Ley 100 de 1993; Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007;
- En materia de **Recreación y deporte**: se debe revisar las leyes 181 de 1995 y 715 de 2001 en donde se determina el papel que debe realizar el departamento como instancia intermedia entre la nación y el municipio;
- En cuanto a **Cultura**, la Ley 715 de 2001 y la Ley 397 de 1997 que definen la estructura encargada de su prestación y las fuentes financieras dirigidas a su sostenimiento, así como las reglas para elaborar el Plan de Cultura de los diferentes niveles de gobierno;
- Las leyes que determinan las competencias en materia de **Infraestructura y transporte**, son importantes las leyes 01 de 1991; 105 de 1993; 336 de 1996 y 715 de 2001;

- Para los asuntos de **Medio ambiente**, las competencias están estipuladas en la Ley 70 de 1993; Ley 141 de 1994; Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001;
- En cuanto a los **Servicios públicos domiciliarios**, están reglamentados por la Ley 142 de 1994, y
- En los sectores de **Agua potable y saneamiento básico**, leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Estupiñán 2006; Jiménez 2009).

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

Por otra parte, es importante la Ley 136 de 1994, que es la que rige el marco de acción de los municipios y a través de ella se establecen las normas para la modernización de la organización de dichas entidades territoriales. Esta ley determina como las principales funciones de los municipios en materia de generación de desarrollo en el art. 3., “Ordenar el desarrollo de los territorios y construir las obras que demande el progreso municipal”; así como “Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y, en coordinación con otras entidades”. Todo ello con base en los fundamentos democráticos como la participación de la comunidad y la autonomía de las entidades territoriales. De otra parte, en el capítulo IX de esta ley se establece la potestad de los municipios para asociarse con uno o más municipios, ya sea del mismo departamento o de otro. Dichas asociaciones están reglamentadas fundamentalmente para la prestación de servicios públicos; ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas.

4.2. Marco normativo vigente en materia de cooperación internacional

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

ser cumplido. La cooperación desarrolla además los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

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

Internacionalmente, la cooperación internacional y las relaciones internacionales encuentran su fundamento jurídico en la *Convención de Viena I sobre el Derecho de los Tratados* así como en la *Convención de Viena II sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*. La primera suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 e incorporada al derecho interno en Colombia mediante la Ley 32 de 1985; y la segunda suscrita en Viena el 21 de marzo de 1986 e incorporada mediante la Ley 406 de 1997. La diferencia entre estas dos convenciones es que Viena I se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que Viena II regula los tratados y las organizaciones internacionales o entre las organizaciones internacionales entre sí.

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

Constitucionalmente, en el artículo 189-2, se establece que es el Presidente de la República el principal agente encargado de dirigir las acciones en materia de relaciones internacionales. Del mismo modo, la cooperación y demás relaciones internacionales se fundamentan constitucionalmente en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y

el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9); se establece también la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional en artículo 226.

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

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

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

Otra entidad importante en materia de cooperación internacional es Acción Social, que es la institución oficial que coordina la Cooperación Internacional técnica o financiera no reembolsable. Dicha entidad surge como resultado de la integración de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

(ACCI) con la Red de Solidaridad Social, formalizada a través del Decreto No. 2467 del 19 de julio de 2005; entre sus funciones están las de coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación y administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, Acción Social aun cuando goza de autonomía administrativa, está sujeta al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrita, que es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues éste tiene la función de orientar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones de esta entidad. El DAPR también debe actuar bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y participar en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera, tal como lo dispone el Decreto 1942 de 2003.

Otro punto hace referencia a la importancia de resaltar el papel que cumplen el Congreso de la República, y la Corte Constitucional, puesto que el primero es el encargado de aprobar o no los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades internacionales, y la segunda tiene la función de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución Política, por lo tanto decide si son exequibles o no, tanto los tratados internacionales como en las demás normas jurídicas con carácter de Ley.