

# *La influencia positiva de la CAN en la descentralización territorial colombiana\**

Ruth Carolina Blanco Alvarado\*\*

Recibido: septiembre de 2014

Aprobado: febrero de 2015

## **Resumen**

Mediante las presentes páginas desarrollaremos la importancia del proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana. Para efectos de lo anterior, estableceremos, desde una perspectiva general, los principales beneficios que la descentralización territorial colombiana puede obtener en el marco de la Comunidad Andina (CAN), haciendo un análisis que descarta la perspectiva económica, núcleo rector de cualquier proceso de integración, y como consecuencia de ello, prefiriendo un análisis jurídico-político.

El tipo de trabajo de investigación empleado para las presentes páginas es sintético, esto es, trata de poner de manifiesto la totalidad del contenido de una materia o tema exponiendo sus partes principales y esenciales. A su vez, y en el marco del citada modalidad de trabajo de investigación, las presentes páginas se circunscriben en un trabajo científico tipificado en la modalidad de "los estados de la cuestión", esto es, en un trabajo de investigación que recoge la situación científica de una determinada materia en un determinado momento. Adicionalmente, el método empleado para la presente investigación es analítico, esto es, aquel que parte de lo complejo, para llegar a lo más simple.

**Palabras clave:** Comunidad Andina, descentralización territorial.

---

\* Producto del proyecto de investigación: "Perspectiva jurídico-andina del territorio colombiano", en el marco del Grupo de Investigación: "Estado, Derecho y Territorio", realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Libre, sede Bogotá, Colombia, y cuya directora fue Ruth Carolina Blanco Alvarado.

\*\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derechos Fundamentales – Universidad Carlos III de Madrid, España. Especialista en Derecho Constitucional - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Especialista en Derecho Administrativo – Universidad del Rosario – Bogotá, Colombia. Doctoranda de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Docente investigadora de la Universidad Libre – Bogotá, Colombia. Correo Electrónico: carolinablancaalvarado@hotmail.com

## ***Positive Influence of CAN in Colombian Territorial Decentralization***

### ***Abstract***

Through this article, the importance of Andean integration process in Colombian territorial decentralization will be developed. In order to make this possible, main benefits that Colombian territorial decentralization may obtain in Andean community framework will be set up, making an analysis which eliminates economic perspective, a main nucleus of any integration and consequently, preferring a juridical political analysis.

The research work used is synthetic, that is to say, it tries to set up the total content of a subject or topic mentioning its main parts. As a research work, it is a scientific work typified as "los estados de la cuestión", it means a research work which collects the scientific situation of a specific subject in a specific moment. Additionally, the method used for this research is analytic, it is the one which comes from what is complex to what is simple.

***Key words:*** Andean community, territorial decentralization

## INTRODUCCIÓN

Aunque la globalización es entendida en primera instancia como un fenómeno económico, no puede explicarse solo en términos de simple especialización e interconexión mundial de los medios de producción o como un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado mundial (Rockwell, 2005). Para el efecto, es pertinente no olvidar que la globalización, tal y como lo explica Sergio de Zubiría Samper, es un conjunto vasto de transformaciones económicas, jurídicas, políticas, sociales, etc. (De Zubiría, 1999).

El mundo actual obedece a nuevas circunstancias que exigen una perspectiva igualmente nueva para el Estado y para el derecho administrativo; ello en razón a que se están generando cambios que rompen paradigmas tradicionales. Dentro de los citados paradigmas tradicionales se encuentra el funcionamiento político y jurídico de la descentralización territorial y la integración andina, fenómenos que, más allá del anhelo y la retórica, requieren de caminos que conduzcan a su concreción. Dentro de los diferentes caminos que pueden conducir a la concreción de la descentralización territorial colombiana y la integración andina, consideramos de relevancia evidenciar la importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco de la Comunidad Andina; analizando la relación jurídica y política entre ambas figuras y de esta manera lograr una aproximación a determinar cómo contextualizar la descentralización territorial desde el ámbito de la Comunidad Andina.

Los países de América Latina han desarrollado en los últimos 20 años procesos acelerados de mayor autonomía de sus gobiernos locales, algunos de forma radical y definitiva, tal como su naturaleza les exige, algunos de manera intermedia y otros de forma muy tímida y anticipada.

Es por ello que resulta procedente afirmar que es común en ellos que la descentralización haya sido la opción frente al agotamiento del centralismo para resolver los problemas que supone el desarrollo (Rojas, 2011, 10 de junio).

Desde la década de los ochenta, y más intensamente en los noventa, el elemento central del paradigma latinoamericano del desarrollo nace de la necesidad de mejorar la participación internacional en el marco de lograr mayor poder de negociación para profundizar el intercambio comercial, expandiendo el mercado efectivo de los países miembros con el fin de fortalecer sus relaciones internacionales y aminorar la vulnerabilidad externa, en particular sobre aspectos económicos y financieros (Rozas, 2006). En el citado contexto es donde consideramos procedente consolidar al proceso andino de integración, entendiéndolo no solamente como un proceso que atiende aspectos de orden económico, sino también aspectos de orden político y jurídico, en aras de usufructuar eficazmente las bondades de la integración económica, y no como un objetivo en sí mismo, sino como un instrumento en pro de los verdaderos objetivos de los Estados miembros, dentro de los que está la descentralización como proyecto político (Castro, 2006).

Al querer contextualizar teóricamente los fenómenos de la descentralización territorial y la integración, podemos manifestar que el primero ha sido genéricamente entendido como el traslado de competencias del poder central hacia entidades territoriales para que estas las ejerzan con autonomía. Y el segundo ha sido tipificado como un proceso multifacético, mediante el cual dos o más Estados trasladan el ejercicio de competencias soberanas a un órgano supranacional para que este las ejerza con autonomía.

La descentralización territorial colombiana y la integración andina suponen elementos de orden político y jurídico para cumplir las finalidades por las cuales fueron creados. Consideramos

que los procesos de descentralización territorial colombiana y de integración andina se han orientado hacia los temas de orden económico, dilucidándose el análisis de los escenarios políticos y jurídicos de los mismos. Dicha circunstancia la corrobora Jaime Castro quien ha previsto, en lo relacionado a la descentralización territorial colombiana, que las mayores fallas de dicho sistema son de carácter político-jurídico y, en este sentido, considera que identificando cuál es el origen de esas fallas será relativamente fácil identificar soluciones y respuestas (Castro, 2006). Lo dispuesto por Castro también resulta aplicable al proceso andino de integración; y es en este sentido que consideramos que la crisis de dicho proceso, en esencia, no es de carácter económico, sino de orden político y jurídico<sup>1</sup>.

Mediante las presentes páginas pretendemos resaltar la importancia del proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana; para ello se establecerán las principales causales por las cuales se considera que dicho proceso es de interés para la descentralización territorial. En este orden de ideas, el objetivo que pretendemos es establecer desde una perspectiva política y jurídica, la importancia de la Comunidad Andina en el marco de la descentralización territorial colombiana.

Los resultados que se presentan en este artículo fueron producto de un trabajo de análisis que pretendió examinar un tema o aspecto concreto del proceso de integración andino, como lo es la importancia de la Comunidad Andina en el

<sup>1</sup> Para el efecto, es pertinente anotar que la Doctrina de manera mayoritaria ha considerado que "el proceso andino de integración permite evitar la disparidad económica de los países miembros" (Wagner, 2004, p.p. 8 y 9) y como consecuencia de ello, ha previsto que las características particulares, orígenes y causas del proceso andino de integración obedecen, fundamentalmente, a la centralización y concentración del potencial económico de los países industrializados y a una diferenciación y polarización económica creciente en los Estados andinos (Frambes, 1993); y en este sentido, se ha afirmado que a pesar de que los Estados en vía de desarrollo continúan dependiendo de los países desarrollados (Camargo, 2006), el proceso de integración andino debe ser una de las herramientas necesarias para que los Estados andinos puedan contextualizarse económicamente, de mejor manera, con los países industrializados.

marco de la descentralización territorial colombiana. Para efectos de lo anterior, se analizó la doctrina más relevante sobre el tema en particular y como consecuencia de ello, se procedió con la descripción a la respuesta del problema jurídico planteado. En este orden de ideas, al inicio del documento se desarrolla la importancia del proceso andino de integración desde la Constitución Política. Con posterioridad, el documento prevé la importancia de la Comunidad Andina en el marco de la descentralización territorial colombiana, estableciendo diferentes factores que permiten dilucidar la correlacionalidad que existe entre descentralización territorial y proceso de integración.

Es importante anotar que la presente disertación es consecuencia del proyecto de investigación titulado: "Perspectiva jurídico-andina del territorio colombiano", cuyo objetivo es analizar la influencia del proceso andino de integración en la descentralización territorial colombiana.

## **COMUNIDAD ANDINA Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA**

La Constitución de 1991 consagra un amplio número de artículos a los fines que han de guiar las relaciones internacionales; entre ellos están aquellas normas que consagran la integración latinoamericana y del Caribe como fin esencial del Estado. La ubicación de estas normas está en el preámbulo, aspecto que no es gratuito. Por ello consideramos que el constituyente, por alguna razón, hizo un mayor énfasis en la integración latinoamericana y del Caribe, como si se tratara de fines prioritarios (Moreno, 2010, p. 182). Para el efecto, es pertinente no olvidar que el Preámbulo implica "los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normativa; los valores que esta constitución aspira realizar y que trascienden la pura

literalidad de sus artículos<sup>2</sup>” (Quinche, 2010, p. 45). Las citadas normas también están ubicadas en el artículo 9 de la Constitución en el cual se lee expresamente que “de igual manera la política exterior del Estado colombiano se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (República de Colombia, Constitución Política de 1991, 1991). Este artículo, no sobra decirlo, es uno de los pilares más importantes, si no el principal, para el manejo de las relaciones internacionales del Estado colombiano (Moreno, 2010, p.182).

Atendiendo a la citada normativa constitucional, por la cual se otorga importancia a la integración latinoamericana y del Caribe, resulta de interés preguntarse: ¿Por qué para la descentralización territorial colombiana es importante el proceso andino de integración? Dicha pregunta, que en nuestro criterio, se constituye en un verdadero problema jurídico pretendemos responderla con los ítems que a continuación procedemos a enunciar:

- ***El proceso andino de integración permite acoplar la institucionalidad de las entidades descentralizadas territorialmente frente al fenómeno de la globalización***

Sin lugar a dudas el fenómeno de mayores repercusiones en todos los órdenes de la actualidad es la globalización (Moncayo, 1999). Dicho fenómeno penetra al interior de los Estados, se aloja en él y tanto desde el interior como desde el exterior, les va a moldear para convertirlos en instrumentos inscritos en un orden del cual hacen parte, sin que puedan sustraerse, ni renunciar a él (Arango, 2007). Ahora bien, y para efectos del proceso andino de integración, consideramos oportuno hacer referencia a lo dispuesto por la profesora Insignares para quien “*al analizar la tendencia mundial encontramos a la globalización*

*como el laboratorio por excelencia de los procesos de integración*” (Insignares, 2008, p. 307).

La globalización es bendecida por los países desarrollados y grupos de poder, lo que obliga a las naciones en vía de desarrollo a adoptarla como el único modelo con posibilidades para permanecer en el escenario mundial (Cabrera, 2009). Desde el citado contexto, los países en vía de desarrollo, como el Estado colombiano, tendrían diversas herramientas para adecuarse a dicho fenómeno (Camargo, 2006). Entre dichas herramientas encontramos al proceso andino de integración. En un escenario global cada vez más incierto, la integración andina debe ser entendida como una herramienta de gobernabilidad a disposición de los países miembros. Consideramos que la integración andina se constituye no solo en un mandato histórico y en un compromiso político-jurídico, sino en una alternativa válida de los países andinos para ganar espacios de autonomía que favorezcan el verdadero progreso de sus pueblos (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007) y que permite una mejor contextualización frente al fenómeno globalizante.

Lo dispuesto anteriormente supone acoplar la institucionalidad de las entidades territoriales descentralizadas frente al fenómeno de la globalización. El fenómeno globalizante exige un replanteamiento de la estructura orgánica de las entidades territoriales; ellas ya no pueden funcionar con la forma clásica de organización, sino que esta debe acoplarse a una realidad que escapa de su territorialidad. Lo anterior en razón a que en la actualidad la gestión de las relaciones internacionales no debe ser solamente de interés del poder central, sino también de entidades subnacionales (como las entidades territoriales descentralizadas) en razón a que la globalización está propiciando la “*redefinición del papel de los Estados y de sus gobiernos en los distintos ámbitos de actuación*” (Salvador 2003, p. 21). Dicho aspecto es corroborado por el profesor Gutiérrez quien afirma que “*Las exigencias*

<sup>2</sup> Ver al respecto la Sentencia C- 479 de 1992, emitida por la Corte Constitucional de Colombia y cuyos magistrados ponentes fueron Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández Galindo.

*globales pasaran a ser discusión local*" (Gutiérrez, 2011, p. 63).

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, la descentralización territorial debe contextualizarse con el fenómeno globalizante, y uno de los mejores mecanismos para lograrlo es a través del proceso andino de integración, lo cual implica articular la estructura orgánica de las entidades territoriales descentralizadas con las finalidades propias y la estructura orgánica del proceso andino de integración.

- ***El proceso andino de integración permite la participación de las entidades territoriales en el marco de las relaciones internacionales***

Sin duda alguna las relaciones internacionales desde las entidades territoriales han sido producto del mismo proceso de globalización en el que se evidencia la necesidad de reorientar el accionar de las unidades políticas menores a las del Estado-Nación y generar el desarrollo de nuevas capacidades en el nivel local. Si bien, la acción exterior de las entidades territoriales ha sido motivo de una variedad de discusiones, la comprensión de la dimensión internacional se ha convertido en una alternativa válida, en especial para las entidades territoriales que buscan dar solución a sus problemas de desarrollo, así como para obtener apoyo a sus iniciativas de gestión como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización.

La conformación del espacio físico de la subregión Andina refleja en gran medida las características estructurales de las sociedades dependientes y poco desarrolladas (Junta del Acuerdo de Cartagena, 1993). En aras de superar las citadas deficiencias, los gobiernos locales no pueden aspirar simplemente a desarrollar muy bien la capacidad de pedir, sino que tienen que desarrollar también la capacidad de producir. Para lo anterior es necesario que las entidades territoriales inicien el proceso de gestionar in-

versión propia y para ello, lograr una estructura productiva y territorial sólida (López, 2006). El logro de la citada meta puede ser conseguido con la vinculación de las entidades territoriales al proceso andino de integración<sup>3</sup>.

Los gobiernos territoriales buscan hoy activar respuestas a sus problemas de desarrollo y conseguir apoyo a sus iniciativas de gestión, a partir de nuevos modelos extensivos y comprensivos de la dimensión internacional (Díaz, 2008). En el marco de los citados modelos internacionales encontramos a la CAN, como organización internacional capaz de promover la gestión propia de las entidades territoriales y como consecuencia de ello la descentralización territorial.

La lógica estatal del Estado westfaliano se basaba en los atributos de la territorialidad, soberanía y seguridad, los cuales se han visto sacudidos por el contexto de la globalización, donde nuevos actores transnacionales van a tomar el relevo escapando de las limitaciones territoriales y de la soberanía de los Estados. Lo anterior ha permitido afirmar que la figura del Estado-Nación "*está siendo cuestionada por la actual ola de globalización que incorpora diferentes cambios en lo económico, lo político, lo regional y lo territorial*" (Vieira, 2008, p. 220). Es en este sentido en el que la británica Susan Strange ha considerado que los "*Estados están a un paso de convertirse en instituciones huecas*" (Strange, 1998, pp. 147-148). Por lo afirmado, resulta pertinente en los Estados andinos fortalecer el papel de las entidades territoriales o sus homólogos en el marco de las relaciones internacionales a través del proceso de integración andina.

<sup>3</sup> Lo afirmado no implica que el proceso de integración andino pueda ampliar las competencias de las entidades territoriales al ámbito de las relaciones internacionales, en razón a que ello es competencia del Gobierno nacional (García, 1998) y específicamente porque la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial no puede, ni podría, ampliar el contenido de las competencias de las entidades territoriales, pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede hacer una ley orgánica (Suel, 2008).

Desde hace varios años se ha evidenciado la presencia cada vez más creciente de las entidades territoriales en el escenario internacional (Grandas, 2012). En esta nueva dimensión se integran lo local y lo global, constituyéndose en una nueva oportunidad para el desarrollo por medio de labores relacionadas con la proyección y la promoción internacional de los entes locales (Zapata, 2007). Lo anterior ha generado como consecuencia que las relaciones internacionales de los gobiernos territoriales estén siendo enmarcadas en lo que comúnmente se conoce como paradiplomacia, esto es, en un proceso de internacionalización de los gobiernos territoriales que se fundamentan en un ejercicio paradiplomático, cuyo fin último es la promoción del desarrollo local (Grandas, 2012).

La paradiplomacia aparece en los años ochenta, período en el cual el debate se centró en los cambios que se empezaron a evidenciar en los estados federales norteamericanos, en especial, en las relaciones de los gobiernos federales y los estados federados en el campo de la política exterior (Aguirre, 2000). Sin embargo, a lo largo de los años este neologismo ha sido motivo de una variedad de discusiones y de aproximaciones a nuevos términos para describir, desde diferentes perspectivas, la dinámica de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales. Así entonces, en los años ochenta se propuso el término microdiplomacia para referenciar el concepto y la práctica de las actividades internacionales y la autonomía de la política territorial (Duchacek, 1984). Otros escritores utilizaron términos como "baja política" relacionados con los intercambios económicos, sociales y culturales de los municipios, en contraste con el significado tradicional de la política exterior o "alta política" (Duchacek, 1984). Posterior al término microdiplomacia surge el neologismo paradiplomacia el cual se le atribuye a

Panayotis Soldatos, para describir la actividad internacional de los gobiernos no centrales (Aguirre, 2000). A partir de entonces, se propone una variedad de términos como proto-diplomacia, relacionado con las iniciativas de los gobiernos no centrales en el extranjero y con los mensajes separatistas de algunas regiones, diplomacia multinivel o diplomacia catalítica propuesto por Brian Hocking, en el que se plantea que la diplomacia no es atributo exclusivo de los Estados, avanzando de esta manera hacia una visión que reconoce a los gobiernos no centrales como actores internacionales (Aguirre, 2000).

Es necesario abandonar la presunción de que las entidades territoriales son menores de edad, dignas de control de tutela; es importante concederles el espacio de autonomía que les corresponde, para que puedan madurar y así contribuir de manera decisiva al desarrollo conjunto del Estado colombiano (Estupiñán, 2008) y, desde la citada perspectiva, empezar a contemplar una mayor autonomía de las entidades territoriales con el mundo externo (Gasol & Iglesias, 2010).

Por todo lo anterior resulta procedente afirmar que el proceso andino de integración permite la alianza de los países andinos con mecanismos de cooperación que ostentan de más cobertura que los estrictamente comerciales (Navarro, 2000); lo anterior, en razón a que en nuestros días, una definición contemporánea de integración contempla otros efectos dinámicos que van más allá de la simple generación de comercio. Es en este sentido en que resulta procedente afirmar que la CAN permite una proyección externa con mayor autonomía y capacidad de adaptación en el cambiante escenario internacional. Dicha proyección, en modo alguno, y como consecuencia del fenómeno de la globalización, debe generar consecuencias jurídicas y políticas en la des-

centralización territorial, que en nuestro criterio, permitirían fortalecer la citada modalidad de organización administrativa.

- ***El proceso andino de integración permite corroborar la importancia de la noción de Estado y como consecuencia de ello, su organización descentralizada***

La realidad del globo terráqueo está modificando las funciones históricas del Estado Nación (Alguacil, 2005), pero ello no implica su pérdida de soberanía, ni su extinción. El Estado, aunque ya no es el único ámbito de decisión y poder, sigue manteniendo un papel relevante (Ibarra, 2001). Los Estados, de ser los únicos sujetos soberanos, han pasado a ser actores estratégicos inmiscuidos en diferentes redes de poder; redes en las que mantienen gran centralidad, pero a las que se han incorporado otros agentes. En consecuencia, los Estados no han perdido influencia decisoria y en ese sentido no son agentes pasivos o secundarios en el proceso de cambio de la realidad internacional, sino motores de estos procesos (Martínez, 2008). Es en el citado contexto en el que el proceso andino de integración recobra toda su importancia, como instrumento capaz de contextualizar la razón de ser de los Estados miembros en la realidad internacional. Es por lo anterior que no compartimos la opinión de parte de la doctrina que considera que la soberanía no es un atributo exclusivo de los Estados sino que también la tienen los órganos multilaterales originados en acuerdos internacionales, con base en la delegación que hacen los Estados suscriptores para ciertas materias específicas y que como consecuencia de ello, se presenta así una "soberanía compartida" entre estos dos niveles de organizaciones: el internacional y el nacional (Chávez, 2004).

A pesar de los cambios que ha evidenciado la realidad internacional, la importancia de

la noción de Estado se sigue manteniendo y como consecuencia de ello, su organización descentralizada, como instrumento para la lograr las finalidades por las cuales fue creado y que dicha importancia se hace más evidente en el marco del proceso andino de integración. El Estado, hoy como ayer, es hábil y sabe adaptarse. Con cierta naturalidad ha ido asumiendo el desempeño de los nuevos papeles y nuevas estrategias (Núñez, 2009). Para el efecto, es pertinente anotar que "la globalización está determinando no la obsolescencia del Estado, sino la necesidad de transformarlo en una entidad capaz de conducir una inserción más discriminada y selectiva en la comunidad internacional" (Moncayo, 1999, p. 15 y ss.); lo anterior, en nuestro criterio, supone el fortalecimiento de los procesos de integración, los cuales no se configuran como consecuencias mecánica de la globalización, ya que la globalización no es integración, sino que es lo opuesto. La globalización homogeneiza, no integra; más bien consolida la desigualdad. Estamos de acuerdo con el profesor Ayala cuando afirma que "La Integración es un esfuerzo sistemático de los países por juntar sus potencialidades y enfrentar unificadamente sus peligros en el marco de un proceso en el que aceptan formar parte de una unidad supranacional que tiene ventajas y compromisos" (Ayala, 2007, pp. 58-60). "Las profundas transformaciones producidas en el mundo por la aparición de complejos y serios problemas globales" (Carrillo, 1985, p. 13) hacen que los países se interrelacionen mediante alianzas tipificadas como integraciones para afrontar tan difícil panorama (Dreyzin, 2007). La realidad mundial presenta la aparición de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no pueden ser solucionados por las funciones clásicas del Estado-nación (Perotti, 2010); lo que ha conllevado que el concepto de Estado se haya convertido en algo demasiado complejo (Castells, 1998). Es en el referenciado contexto en el que parte de la doctrina ha considerado procedente la reestructuración de la noción de Estado (Estrada, 2006) o de las funciones del

mismo, labor en la que, en modo alguno, los procesos de integración deben adquirir importancia.

Entre esos procesos de integración se encuentra la CAN, la cual ha de entenderse como una comunidad de derecho que exige por parte de todos los Estados miembros el sometimiento a un mismo derecho en aquellas materias en las que se ha realizado la transferencia del ejercicio de competencias en favor de la Comunidad (Alcoceba, 2008) y como una organización internacional cuya naturaleza jurídica es secundaria y funcional, por cuanto su subjetividad jurídico-internacional depende de la voluntad de los Estados y porque "sus funciones o competencias se restringen a las que explícita o implícitamente les atribuyan los Estados miembros en el derecho primario u originario" (Valencia, 2003, pp. 492-493).

- ***El proceso andino de integración promueve la descentralización territorial***

El proceso de descentralización tiene múltiples objetivos: i) buscar más gobernabilidad local para conseguir una mayor capacidad y estabilidad a la hora de diseñar e implementar políticas públicas por parte del equipo de gobierno; ii) lograr una administración más eficaz, transparente y próxima con la que se identifique la ciudadanía; iii) lograr un mayor bienestar social y equilibrio territorial; iv) mejorar la legitimidad política aumentando la densidad y la calidad de la democracia municipal; v) acercar a los ciudadanos el gobierno de la ciudad haciéndolo más cercano y accesible; vi) establecer o impulsar espacios permanentes de participación ciudadana (Blas, 2008). Múltiples objetivos se le han asignado a la descentralización, tantos que resulta difícil que pueda cumplirlos todos y de manera eficaz. A dicho sistema de organización administrativa se le ha conminado a ofrecer respuestas positivas en lo político, lo administrativo, lo fiscal,

lo social y lo económico (Estrada, 2006); sin que se hayan cumplido. Lo anterior es consecuencia, entre otras causas, a que "se observa que son tantas las limitaciones económicas, administrativas, sociales y políticas, que no puede hablarse de una verdadera descentralización administrativa en Colombia" (Penagos, 1997, p. 111) ya que la verdadera descentralización exige eliminar políticas paternalistas y limitaciones impuestas por el poder central que desconozcan la autonomía de las entidades descentralizadas. Si bien la doctrina y la Jurisprudencia han hecho esfuerzos muy loables para armonizar el Estado Unitario con la descentralización que pregona el artículo 1.º de la Constitución, la realidad nos lleva a cuestionar la autonomía que debe caracterizar a los entes descentralizados<sup>4</sup>.

Entre globalización y descentralización territorial existe una familiaridad innata; ya que la globalización lleva a una nueva valorización de lo local y como consecuencia de ello, a una estrecha interrelación entre los ambientes global y local (Castro, 2006). Es en este sentido que la doctrina ha considerado que globalización acelera los procesos de descentralización administrativa (Tapia, 2003). En este orden de ideas, desde la citada perspectiva, resulta pertinente anotar que el efecto combinado de la integración andina y descentralización, tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación; sin desconocer, el papel del Estado central como coordinador de políticas públicas (Rodríguez & Guerrero, 2009).

<sup>4</sup> El excesivo control de tutela que ejerce el poder central implica una verdadera intromisión en los asuntos de las entidades descentralizadas (Penagos, 1996); lo anterior de conformidad con el profesor Penagos, "aunado a la crisis de la democracia moderna, que en el fondo es una crisis de la participación, evidencia inconsistencias en la Descentralización administrativa" (Penagos, 1997, p. 140).

- ***El proceso andino de integración permite que la descentralización territorial pueda cumplir, en el marco del fenómeno globalizante, competencias asignadas***

El modelo de descentralización territorial colombiano creó condiciones básicas para que las entidades territoriales tuvieran un buen desempeño en los objetivos de provisión de servicios, de disminución de desigualdades territoriales y personales, y de promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, dichos objetivos no han logrado su consolidación. Al verificar las temáticas de las competencias que han sido asignadas a las entidades territoriales descentralizadas y a la CAN, se puede corroborar que el contenido de varias de ellas son coincidentes. Ejemplo de dicha circunstancia la encontramos en competencias relacionadas con medio ambiente, salud, educación, servicios públicos domiciliarios, transporte, turismo, entre otras. Es en este sentido que resulta procedente afirmar que el proceso andino de integración permite que las entidades territoriales descentralizadas puedan garantizar en el marco del fenómeno globalizante, dichas competencias. Es pertinente no olvidar que la CAN es una organización que tiene por objeto promover el desarrollo de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social (Espíndola & Herrera, 2008) para que apoye en el marco del fenómeno globalizante, la ejecución eficaz de la prestación de los servicios públicos que estén compartidos entre las entidades territoriales y la CAN.

- ***La naturaleza del proceso de integración andino, permite el fortalecimiento de la participación ciudadana en las entidades territoriales***

La globalización ha ampliado el ámbito de responsabilidad política de la sociedad civil<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> De conformidad con lo dispuesto por la profesora Argentina Esposito, "entendemos por sociedad civil la suma de voluntades individuales que persiguen intereses e intenciones privados más allá de las fronteras de un Estado, el cual no interviene

ya que dicho fenómeno ha generado como consecuencia que la sociedad civil trascienda del ámbito nacional al entorno transnacional o global (Sánchez, 2007). Lo anterior, en razón a que cada vez más agentes no elegidos directamente por el pueblo toman decisiones que afectan a la ciudadanía. Es en este sentido en el que se considera que el proceso andino de integración permite fortalecer el ejercicio de los derechos políticos; lo cual, adicionalmente, permite superar las limitaciones de la democracia preexistente en los espacios nacional y local de los países andinos (Prieto, 2008). Para el efecto, es pertinente anotar que el proceso andino de integración está en proceso de reconocimiento de diálogos abiertos en los que se entretienen múltiples interacciones de diversa naturaleza cultural, económica y social (Arce, 2010).

Si bien en los Estados andinos se ha evidenciado un deterioro de legitimidad gubernamental, la cual se acentúa por la imposibilidad de desarrollar instituciones políticas capaces de orientar y dar sentido al interés público, sobre todo en lo que respecta a los ámbitos locales y atendiendo a que "en las sociedades latinoamericanas se observa que los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados y los de organización e institucionalización políticas bajos; lo que ha dado lugar a que el principal problema de la política sea el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas" (Huntington, 1997, p. 16), consideramos procedente afirmar que el proceso andino de integración podría ser un mecanismo para asegurar la participación ciudadana en el marco de las entidades territoriales que conforman el Estado colombiano, en la medida en que se

en el desarrollo de sus actividades, y se limita a garantizar su existencia. La sociedad civil persigue la satisfacción de aquellos intereses insatisfechos o no contemplados en el marco de las instituciones gubernamentales del Estado; la forma de alcanzarlos es por sus propios medios o presionando a las instituciones para que actúen en el sentido de satisfacer sus necesidades y reclamos" (Esposito, 2010, p.120).

remuevan los obstáculos que no han permitido consolidar la legitimidad de dicho proceso.

- ***El proceso andino de integración permite la interrelación de las entidades territoriales***

Las entidades descentralizadas territorialmente evidencian ausencia de coordinación de sus funciones<sup>6</sup> y como consecuencia de ello, desintegración de las mismas. Existen graves cuentas pendientes de integración de las entidades territoriales o sus homólogos en los países andinos. Por ejemplo, para el caso colombiano, resulta procedente preguntarse: ¿Cuál es el porcentaje de integración del departamento del Chocó con el resto del país? o ¿Qué tanto están integrados productivamente los indígenas o poblaciones afro descendientes con el resto de la población? Esta situación se repite a lo largo y ancho de todos los países andinos con mayores o menores contrastes (Bustos, 2010). Desde esta perspectiva se considera que la integración andina permite la alianza entre entidades territoriales desde el marco internacional, para efectos de lograr una mejor integración de las entidades territoriales y de esta manera, mejorar el papel que hasta la fecha les ha faltado por cumplir.

## **CONCLUSIONES**

La realidad del globo terráqueo ha generado como consecuencia que el concepto de soberanía sea replanteado; y para el efecto, desde el marco del proceso de integración andino, dicho concepto implica para los Estados miembros, la flexibilización de dicha noción, esto es, la posibilidad de que el ejercicio de ciertas competencias soberanas sean ejercidas por la

<sup>6</sup> Al respecto es pertinente anotar lo dispuesto por el profesor Mendoza: "Colombia se organiza con base a tres unidades político, administrativas, según niveles de gobierno: Estado, nivel superior; departamentos, nivel intermedio; municipios, nivel local. Las restantes unidades (provincias, distritos, áreas metropolitanas) tendrán funciones de apoyo y coordinación" (Mendoza, 2004, p. 111).

Comunidad Andina, pero la titularidad de las mismas sigan estando en manos de los países miembros.

La integración andina puede ser considerada hoy una utopía, pero si se aplicase una matriz de reconocimiento de la necesidad del cambio, es indudable que resulta el ideal hacia el cual debemos dirigirnos cuando estén dadas todas las condiciones necesarias para lograr establecerlo como una realidad. Por esa razón la estrategia en estos momentos es lograr hacerla más convergente.

El Estado colombiano ya ha perdido mucho tiempo con improductivas rivalidades territoriales, pero ha perdido más tiempo con los sistemas jurídicos y políticos errados o anacrónicos, que operan en el interior de las entidades territoriales. Por lo tanto es el momento de resolver dichos problemas intentando soluciones en el marco del proceso andino de integración.

La integración andina es un mecanismo pertinente para hacer jaque al proceso de globalización. En otras palabras, la integración andina es un mecanismo que permite a los Estados andinos matizar los efectos del fenómeno de la globalización.

El ejercicio de conceptualizar la integración andina, supone no solamente tener en cuenta aspectos de orden económico, sino aspectos políticos y jurídicos, como quiera que dicha integración ha pretendido desarrollarse desde una perspectiva multifuncional.

Desde la expedición de la nueva Constitución Política colombiana de 1991 los distintos gobiernos nacionales y sus administraciones iniciaron diferentes procesos orientados a limitar el poder de las entidades territoriales. Desde la perspectiva política, es una situación que conduce a una restricción de la democracia formal, al aumentar la concentración del poder y restringir tanto la diversidad como la pluralidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, Z. I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico? En F. Aldecoa & M. Keating (Dir.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 35-55). Madrid: Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales.

Alcoceba, M. (2008). La reorientación estatista del proceso de integración europea. *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas, Volumen 30*, (Número 29), junio 2008, pp. 267-288. Documento extraído el 6 de diciembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/51364983>

Alguacil, J. (2005). *La emergencia de la participación ciudadana en el contexto de la globalización: hacia una estrategia relacional en el gobierno de la ciudad*. Documento extraído el 5 de febrero de 2012 de <http://vlex.com/vid/321438>

Arango J. (2007). La soberanía: su razón y sus fundamentos hoy en *Revista Ratio Juris - Volumen 8*, (Número 5), junio-diciembre de 2007, pp. 156-188. Documento Extraído el 24 de enero de 2013 de <http://vlex.com/vid/52107213>

Arce, K. (2010). La integración andina a partir de la sociedad civil: visiones en pugna en un escenario globalizado. *Revista Diálogos de la Comunicación, Volumen 20*, (Número 2), enero-junio 2010, pp. 15-30. Bogotá: Comunidad Andina.

Ayala, E. (2007). *Enseñanza de integración en los países andinos*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Blas, A. (2008). El reto de la descentralización participativa en el ámbito local; Un acercamiento a los problemas y las disyuntivas. (I. A. Gurrutxaga & P. Ibarra, Eds.). *Democracia participativa y desarrollo humano* (pp. 253-282). Documento Extraído el 22 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/41020956>

Bustos, C. (2010). La Comunidad Andina: historia de sueños y desencuentros Una visión construida desde la prensa de Colombia. *Revista Diálogos de la Comunicación, Volumen 12*, (Número 7), enero-junio 2010, pp. 4-20. Bogotá: Comunidad Andina.

Cabrera, L. (2009). América Latina y la globalización. *Revista Opinión Jurídica, Volumen 8*, (Número 16), julio-diciembre de 2009, pp. 33-46. Medellín: Universidad de Medellín.

Camargo, A. (2006). *Fortalecimiento de la integración regional por medio de los acuerdos de asociación, un presupuesto para una adecuada inserción de los países en vía de desarrollo en el contexto de globalización –caso CAN y CE–*. Documento extraído el 6 de noviembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/53945299>

Carrillo J. (1985). *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid, España: Tecnos.

Castells, M. (1998). *La era de la información Economía, sociedad y cultura, el poder de la identidad*. Madrid, España: Alianza.

Castro, J. (2006). Cómo salvar la descentralización. *Revista Jurídicas, Volumen 13*, (Número 13), enero de 2006, pp. 28-50. Documento extraído el 9 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/45063250>.

Chávez, A. (2004). Las transformaciones del Estado y del derecho administrativo en el marco de la Integración y la globalización. *Revista Iusta, Volumen 11*, (Número 21), Agosto de 2004, pp. 97-102.

De Zubiria, S. (1999). *Gestión Cultural en un mundo en globalización: perspectivas iberoamericanas*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes

Díaz, L. (2008). *La COD, Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid, España: Catarata.

Dreyzin, A. (2007). *La integración como instrumento para la paz y el desarrollo: el modelo Mercosur en integración regional: una condición para la paz y el desarrollo*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia

Duchacek, I. (1984). "The international dimension of subnational self-government". *Federated States and International Relations, Oxford University Press. Volumen 14*, (Número 4), pp. 5-31. Documento recuperado de [www.jstor.org/stable/3330188](http://www.jstor.org/stable/3330188) el 18 de enero de 2015

Espíndola, C. & Herrera, D. (2008). El sistema jurídico andino: ¿Utopía o realidad jurídica? *Criterio Jurídico, Volumen 1*, (Número 8), julio 2008, pp. 35-64. Documento Extraído el 5 de septiembre de 2013 de <http://vlex.com/vid/43907023>

Esposito J. (2010). El papel de la sociedad civil en el proceso de integración educativo del Mercosur. *Revista de Relaciones Internacionales, Volumen 19*, (Numero 38); diciembre de 2009/mayo de 2010, pp. 45-78. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de la Plata.

- Estrada, A. (2006). La lenta agonía de la descentralización. *Revista Ratio Juris*, (Número 4), diciembre 2006, pp. 43-56.
- Estupiñan, L. (2008). Posiciones y tendencias acerca del departamento como nivel intermedio de gobierno. En *Retos y perspectivas del derecho administrativo* (pp. 246-297). Universidad del Rosario: Bogotá. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/77329962>.
- Frambes, A. (1993). Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos. *Revista Política y Cultura, Volumen 4*, (Número 2), abril de 1993, pp. 269-306. Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Interamericana de Puerto Rico. Documento extraído el 23 de abril de 2012 de <http://vlex.com/vid/204664413>
- García, E. (1998). Constitución económica y constitución territorial económica. *Revista Catalana de Derecho Público, Volumen 9*, (Número 22), julio de 1998, pp. 121-153. Documento extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/63073741>
- Gasol, C. & Iglesias, E. (2010). *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. Buenos Aires, Argentina: CARI, Buenos Aires.
- Grandas, D. (2012). Elementos de reflexión para mejorar la práctica de la cooperación oficial descentralizada en los municipios colombianos. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Volumen 7*, (Número 1), julio-diciembre de 2012, pp.75-97. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Gutiérrez, J. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Volumen 6*, (Número 2), Julio-Diciembre de 2011. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Ibarra, P. (2001). La participación política en *Ensayos sobre desarrollo humano*. Barcelona, España: Icaria.
- Insignares, S. (2008). El derecho comunitario andino. Una herramienta en la integración andina. En *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Junta de Acuerdo de Cartagena. (1993). *Para nosotros la patria es América*. Lima, Perú: Unidad de Comunicaciones Junta de Acuerdo de Cartagena.
- López, C. (2006). Las capacidades locales para el logro de las metas del milenio. En *Gobierno de ciudades y política social en Colombia*, (pp. 56 -70). Bogotá, Colombia: Universidad externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer
- Martínez, Z. (2008). *Globalización política y nuevas formas de participación de la agencia humana, julio de 2008*, (pp. 77-99). Documento extraído el 10 de octubre de <http://vlex.com/vid/41013922>
- Mendoza A. (2004). *Ordenamiento territorial en Colombia en organización del territorio*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.
- Moncayo, E. (1999). *Las relaciones externas de la comunidad andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*. Lima, Perú: Secretaria General de la CAN
- Moreno, F. (2010). Fundamentos constitucionales de las relaciones internacionales del Estado colombiano. En *Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica*, (pp. 67 -98). Cali, Colombia: Universidad Santiago de Cali.
- Navarro, A. (2000). *Integración latinoamericana, la estrategia de cooperación*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
- Núñez, M. (2009). *La crisis del Estado en Estado, derecho y religión en Oriente y Occidente*. Documento extraído el 29 de diciembre de 2012 <http://vlex.com/vid/65576105>
- Penagos, G. (1996). *Entidades descentralizadas*. Bogotá, Colombia: Ediciones Librería del Profesional.
- Penagos, G. (1997). *La descentralización en el Estado unitario*. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Perotti, J. (2010). La acción internacional de las provincias y municipios argentinos. *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.
- Prieto, G. (2008). *Integración y democracia: Aspectos socio-políticos del regionalismo en Suramérica*. En G. C. Prieto (Edit.), *Colección Gerardo Molina N.º 17*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional. Grupo de Investigación sobre Integración y Democracia -Demosur-.

Quinche, M. (2010). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Colombia: Doctrina y Ley.

Rockwell, J. (2005). Negar la globalización económica ya no es factible. En *el First National Nank de East Lansing*. Michigan, EUA, el 19 de abril de 2005. Pp. 2-7. Documento extraído el 7 febrero de 2009 de <http://www.eldiarioexterior.com/noticia>.

Rodríguez, C. & Guerrero, H. (2009). Gobernanza multi-nivel en la Unión Europea. *Revista Principia Iuris, Volumen 7*, (Número 18), enero 2009, pp. 1-18. Documento extraído el 5 de abril de 2013 de <http://vlex.com/vid/223723353>

Rojas, R. (2011, 10 de junio). La descentralización en América Latina. *Periódico El Tiempo*, pp. 6-7. Bogotá, Colombia.

Rozas, S. (2006). La educación y el desempleo en el modelo de integración de la comunidad andina. *Revista Investigación y Desarrollo, Volumen 14*, (Número 1), pp. 23-45.

Salvador, S. (2003). El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales. *Panel: entre la transformación de las administraciones públicas y la creación de nuestras fórmulas de gestión. La influencia de los referentes internacionales; VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

Sánchez, D. (2007). La democracia en la comunidad andina. En J. Arias & L. Vásquez (Eds.). *Revista Indoa-mérica. Revista de la Integración Andina*, Año 2, (Número 6), pp. 43 -52.

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2007). *La Comunidad Andina, una apuesta por nuestro futuro*. Lima, Perú: Secretaria General de la CAN

Strange, S. (1998). El Estado hueco. En C. Nasi (Coord.). *Postmodernismo y relaciones internacionales*, (pp. 35- 67). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional.

Suelt, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Revista Estudios Socio-Jurídicos, Volumen 1*, (Número 10), junio 2008, pp. 159-200. Documento extraído el 19 de enero de 2012 de <http://vlex.com/vid/51340715>

Tapia, J. (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. *Revista de Estudios Constitucionales, julio de 2003*, pp. 99-111. Documento extraído el 24 de mayo de 2013 de <http://vlex.com/vid/42908440>

Valencia H. (2003). *Ciencia política*. Bogotá, Colombia: Díké y Universidad Pontificia Bolivariana.

Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.

Wagner, A. (2004). 35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico. En *El Futuro de la Integración Andina*, (pp. 46-78). Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana CEREC

Zapata, G. E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos no centrales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Vol. 1. Barcelona, España: Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.