



# CONDICIONES DE COHESIÓN ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN) Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA \*

## *Conditions of cohesion between the andean community (CAN) and colombian territorial decentralization*

---

Carolina Blanco Alvarado\*\*

*Recepción: 25 de junio de 2017. Aceptación: 22 de septiembre de 2017.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2017.v23.a31>

### RESUMEN

En el presente manuscrito pretendemos analizar la temática propia de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración. El objetivo principal del presente manuscrito se circunscribe a identificar las principales condiciones de orden político para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana. Para efectos de lo anterior se reflexionará sobre la importancia del proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial colombiana y de la descentralización territorial colombiana en el marco del proceso andino de integración. El tipo de trabajo de investigación empleado fue el sintético, lo que supuso evidenciar la totalidad del contenido de una materia o tema exponiendo sus partes principales y esenciales, en aras de lograr una hipótesis final al problema de investigación planteado. El citado tipo de investigación implicó la aplicación del método de investigación analítico, esto es, aquel que parte de lo complejo, para llegar a lo más simple.

**Palabras clave:** Integración Andina, Comunidad Andina, Política Comunitaria.

---

\* El presente artículo es producción académica del proyecto de investigación «Las esferas de la globalización», 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.

\*\* Doctora en Derecho, Universidad Santo Tomás (Sede Bogotá, Colombia). Docente Investigadora de la Universidad Libre, Bogotá. Dirección Postal: Calle 106 nro. 22-75, Apto. 205, Bogotá, Colombia. Dirección electrónica: [carolinablancoalvarado@hotmail.com](mailto:carolinablancoalvarado@hotmail.com)

## ABSTRACT

In this manuscript we analyze the very subject of Colombian territorial decentralization within the Andean integration process. The main objective of this manuscript is limited to identifying the main conditions of political order to operate the Andean integration process within the Colombian territorial decentralization. For purposes of the above it will reflect on the importance of the Andean integration process within the Colombian territorial decentralization and territorial decentralization Colombia under the Andean integration process. The type of research used was synthetic, which led to evidence the entire contents of a subject or topic exposing its main and essential parts in order to achieve a final hypothesis raised the problem of research. The aforementioned type of research involved the application of analytical research method, that is, that part of the complex, to reach the simplest.

**Key words:** Andean integration, Andean Community, Community Policy

## Introducción

El modo de inserción de gran parte de los países de América Latina, y particularmente los andinos, en la globalización ha sido precario, incierto y frágil. Entidades locales que podrían aparecer momentáneamente como ganadoras por contar con ventajas vinculadas a mercados, precios o infraestructura, no tienen un estatuto consolidado y, como consecuencia de ello, pueden rápidamente desplomarse en las cadenas de producción o circulación transnacional (Barrera, 2007).

Terminada la legalización de los tratados, acuerdos y protocolos propios de un proceso de integración, por regla general los estados inician las respectivas gestiones de determinar los beneficios económicos de dicho proceso, olvidando que al momento de entrar en vigencia dicha normatividad, no solamente inician los efectos de nuevas reglas de juego en cuanto a temas de orden económico, sino que además se producirá un impacto importante en el marco político de los países miembros. Dicho aspecto resulta claramente aplicable en el proceso de integración andino, en donde la entrada de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a la CAN no supone ingresar a una organización internacional más por intereses simplemente económicos, sino que comporta contextualizar políticamente a los estados miembros frente a la vinculación a un órgano supranacional<sup>1</sup>. En este orden de ideas, consideramos que el proceso andino

---

1 Al respecto es importante anotar de conformidad con Ferreira y Londoño que “El mundo actual se encuentra en constante cambio. Día a día surgen situaciones que originan la

de integración genera variedad de consecuencias de orden político, dentro de las que se encuentran aquellas que son producto de la relación entre los fenómenos de integración andina y descentralización territorial colombiana.

Las presentes páginas pretenden analizar las condiciones de orden político para que opere el proceso de integración andino en el marco de la descentralización territorial colombiana. Lo anterior en razón a 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 político y jurídico de los mismos. Para el efecto, es importante anotar que parte de la doctrina ha considerado que las mayores fallas de la descentralización territorial son de carácter político-jurídico y en este sentido, se ha establecido que identificando cuál es el origen de esas fallas será relativamente fácil identificar soluciones y respuestas (Castro, 2006). Lo dispuesto anteriormente también resulta aplicable al proceso andino de integración; y es en este sentido que se considera que el núcleo esencial de la crisis de dicho proceso no es de carácter económico sino de orden político y jurídico<sup>2</sup>.

## **1. LA IMPORTANCIA DEL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA**

La mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo han traspasado en los últimos años las funciones de su política regional de desarrollo a organismos subnacionales situados por debajo del nivel central. Es en este sentido que se considera que la descentralización territorial es una herramienta fundamental para otorgarle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales. Este nuevo

---

*conformación de bloques que les permiten a los distintos países hacerse más fuertes de cara a la globalización. En razón de lo anterior, se hace necesario que dichos pueblos se unan no solo para la realización de acuerdos comerciales, pues también debe dotarse a los ciudadanos de instrumentos jurídicos idóneos para proteger sus derechos fundamentales, como la seguridad social, la vida digna y la igualdad...” (Ferreira & Londoño, 2017, p.117)*

- 2 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, pp. 8-9); 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, p. 34); 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, p. 15), 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.

rol le exige a las entidades territoriales transformarse en animadoras y promotoras en la construcción de espacios de concertación para el fortalecimiento del desarrollo local.

El análisis de la descentralización territorial desde la perspectiva económica pretende la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural a las entidades territoriales. La citada perspectiva considera a la descentralización territorial como una fuerza que forma parte del proceso de globalización que requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las megatendencias internacionales. Lo anterior ha generado un enfoque inspirador de investigaciones en torno a la generación de lo que se llama territorios competitivos, los cuales contienen una fuerte recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales. Es en este sentido que la descentralización territorial es vista como un medio para generar territorios competitivos y, como consecuencia de ello, enfatiza en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica; y como consecuencia de ello, se asocia a la descentralización con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales (Montecinos, 2005).

Atendiendo la citada perspectiva económica del fenómeno de la descentralización territorial, resulta procedente la articulación de dicho sistema de organización administrativo con la CAN, ya que dicha articulación permite atraer inversiones extranjeras y buscar nuevos mercados para productos, promueve el turismo, amplía mercados donde ubicar los esperados excedentes agrícolas y logra modernizar la economía provincial mediante el fomento de una infraestructura de transporte<sup>3</sup> que permita la comercialización eficiente y en tiempos de productos.

En aras de ratificar la importancia de la articulación entre descentralización territorial y CAN, es importante anotar que el proceso andino de integración puede ofrecer ingresos apropiados a las entidades territoriales descentralizadas, lo cual justifica los gastos de las mismas. Para el efecto, es importante no

---

3 De conformidad con González *“El transporte público y el tráfico están asociados a los factores económicos y técnicos que condicionan los desplazamientos de las personas, en tanto que la movilidad se centra en los individuos y su entorno. Aunque son dimensiones diferentes, es claro que una adecuada planificación del transporte tiene una positiva incidencia en la movilidad”* (González, 2017, p.150)

olvidar que las entidades territoriales que logran financiar gran parte de su gasto con contribuciones propias evidenciarán mayor estabilidad económica (Perry, 1999). Es en este sentido que parte de la doctrina ha planteado que si las entidades subnacionales ejercen importantes funciones de gasto, también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso (Nickson, 1998). Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados (Bird, 1999). Lo anterior genera como consecuencia que los impuestos que pagan los individuos estén relacionados con los beneficios que reciben y que las transferencias intergubernamentales solo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios (Rojas, 1999).

Ahora bien, desde el enfoque sociológico de la descentralización territorial, los estudios en esta línea asocian la descentralización con la utilidad que puede tener en distintos aspectos y procesos de la vida social, especialmente en lo referido a la provisión de servicios públicos. En este sentido, el proceso andino de integración y la descentralización territorial evidencian competencias concurrentes en temáticas relacionadas con los servicios públicos de salud, educación, transporte, medio ambiente y agua potable. Dichas competencias podrían ser gestionadas de manera articulada por dichos sistemas de organización administrativa en aras de asegurar prestación efectiva de las mismas; reestableciendo y fortaleciendo el respectivo servicio público, lo cual permite generar polos de desarrollo en las áreas involucradas.

De otro lado, y desde una perspectiva política, es importante anotar que la descentralización territorial se preocupa fundamentalmente por el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad e intensidad del proceso descentralizador (Montero & Samuels, 2004). Desde la citada perspectiva, se intenta explicar la descentralización territorial enfatizando cómo las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. En este orden de ideas, desde la mencionada perspectiva se reflexiona sobre aspectos relacionados con la influencia del presidencialismo en la descentralización territorial, la legitimidad de dicho sistema de organización<sup>4</sup> y la participación ciudadana, entre otros.

---

4 Al respecto es importante resaltar que en el marco de la carta política colombiana de 1991, el cambio de Estado de Derecho al modelo de Estado Social de Derecho permitió formas pluralistas democráticas incluyentes que resultan aplicables al proceso de integración andino (Palomares, 2017)

Atendiendo lo dispuesto en el párrafo anterior, la globalización ha ampliado el ámbito de responsabilidad política de la sociedad civil, 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 emiten 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 derechos políticos y como consecuencia de ello, la participación ciudadana de la población local; lo cual permite superar, de algún modo, las limitaciones de la democracia preexistente<sup>5</sup> 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 entretujan múltiples interacciones de diversa naturaleza cultural, económica y social (Arce, 2010).

En este orden de ideas y atendiendo la perspectiva política de la descentralización territorial colombiana, resulta necesaria la coordinación de dicha descentralización con la CAN, entre otras razones porque el proceso de integración andino permite promover la democracia en los estados miembros y, como consecuencia de ello, en las entidades territoriales. De hecho, resulta oportuno anotar que en los últimos años, el debate en torno a la consolidación de la democracia en América del Sur pasó a ser asociado directamente a la ampliación de los procesos de integración regional (Onuki, 2010). Lo anterior en razón a que existe una relación de proporcionalidad entre las nociones de democracia e integración, la cual se identifica en la medida en que la primera puede proporcionar mecanismos para que aquellas instituciones que se ven involucradas por las decisiones que se toman en el ámbito de la segunda puedan también involucrarse en ella y puedan legitimarla. Es por lo anterior que los países miembros de la CAN suscribieron el Protocolo compromiso de la Comunidad Andina por la democracia, el cual pretende la adopción de medidas destinadas a la protección de la democracia, como supuesto esencial para

---

5 Si bien en los estados andinos se ha evidenciado un deterioro de legitimidad gubernamental, lo cual se acentuó 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 remuevan los obstáculos que no han permitido consolidar la legitimidad de dicho proceso.

intensificar los procesos de integración económica. Dicho documento permite maximizar la esfera del principio democrático en la actividad internacional de los citados estados, lo que permite afirmar que el proceso andino de integración exige de sus países miembros de regímenes democráticos, presupuesto básico y condición necesaria para la dinámica del proceso de integración andino (Dreyzin, 2007). Dicho Protocolo establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y la integración económica, social y cultural en la CAN<sup>6</sup>.

Otro de los fundamentos de orden político que permite justificar la articulación de la descentralización territorial con la CAN obedece a la necesidad de acoplar la institucionalidad de las entidades descentralizadas territorialmente frente al fenómeno de la globalización. Al respecto, 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<sup>7</sup>, 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). 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. Es en este sentido que la doctrina ha considerado que la globalización acelera los procesos de descentralización administrativa (Tapia, 2003). Los países en vía de desarrollo, como el Estado colombiano, tendrían diversas herramientas para adecuarse a la citada realidad. Entre dichas herramientas está el proceso andino de integración, el cual debe ser entendido como una herramienta de gobernabilidad a disposición de los países miembros<sup>8</sup>. Desde la citada pers-

6 En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el Consejo Presidencial Andino aprobó en el año 2002 la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en virtud de la cual los países miembros se comprometen a defender el orden democrático en la región andina, convencidos de que la vigencia de los valores democráticos asegura el reforzamiento mutuo entre democracia, desarrollo y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

7 Ahora bien, y para efectos del proceso andino de integración, consideramos oportuno anotar que al analizar la tendencia mundial encontramos a la globalización como el laboratorio por excelencia de los procesos de integración (Insiguarnes, 2008, p. 307).

8 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, p. 37). Al respecto, la integración andina se constituye no solo en un mandato histórico y 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, p. 24) y que permite una mejor contextualización frente al fenómeno globalizante.

pectiva, 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).

En consecuencia, 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 debido 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 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). Para el efecto es importante no olvidar que las exigencias globales pasarán a ser discusión local, y que ello supone la necesidad de 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 y, desde la citada perspectiva, empezar a contemplar una mayor autonomía de las entidades territoriales con el mundo externo (Gasol & Iglesias, 2010).

## **2. LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA EN EL MARCO DEL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN**

La descentralización territorial evidencia bondades que son de interés para el proceso andino de integración. Para el efecto, es importante anotar que dicho sistema de organización administrativo mejora la eficiencia del Estado (Frege, 1986) y, como consecuencia de ello, la doctrina colombiana ha considerado que permite mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, al promover una mejor coordinación entre las decisiones del gasto público y las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto, es de esperar que la provisión de servicios públicos por parte de las autoridades locales mejore tanto la eficiencia técnica como la asignación (Manrique, 2012). Atendiendo el contenido del Derecho Comunitario Andino, es pertinente anotar que los mencionados beneficios son de interés para la CAN, ya que estos van a permitir el avance del proceso andino de integración.

El artículo 104 del Acuerdo de Cartagena ha previsto que los países miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del

espacio físico y fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los países miembros. En este orden de ideas, el artículo 105 del Acuerdo de Cartagena establece que la Comisión Andina, a propuesta de la Secretaría General, adoptará programas en lo dispuesto anteriormente, con el fin de impulsar un proceso continuo destinado a ampliar y modernizar la infraestructura física y los servicios de transportes y comunicaciones de la subregión, y que estos programas comprenderán en lo posible: a) la identificación de proyectos específicos para su incorporación en los planes nacionales de desarrollo<sup>9</sup> y el orden de prioridad en que deben ejecutarse; b) las medidas indispensables para financiar los estudios de preinversión que sean necesarios; c) las necesidades de asistencia técnica y financiera para asegurar la ejecución de los proyectos; y d) las modalidades de acción conjunta ante la Corporación Andina de Fomento y los organismos internacionales de crédito para asegurar la provisión de los recursos financieros que se requieran.

De conformidad con la citada normatividad, se evidencia la interrelación entre las finalidades de la integración andina y la descentralización territorial, al poderse constatar en el Acuerdo de Cartagena la importancia de que los países miembros aprovechen en el marco de la CAN el espacio geográfico al que pertenecen; en aras de favorecer actividades que en la actualidad deben ser gestionadas por entidades territoriales por mandato constitucional o legal.

De otro lado, es importante anotar que la descentralización territorial supone participación ciudadana, aspecto que permite promover la legitimidad del proceso andino de integración<sup>10</sup>. Para el efecto, es pertinente anotar que el proceso andino de integración evidencia deslegitimización frente al pueblo andino, como quiera que el mismo no siente que dicho proceso contribuya con soluciones

---

9 Al respecto es importante anotar lo resaltado por la profesora Molina, para quien: *“Con el surgimiento del public management, los Estados han buscado ser más eficientes en su actividad, midiendo así los costos de una toma de decisión. Por su parte, la sociedad ha tendido también a participar en las decisiones dando su punto de vista y ejerciendo presión. De este modo, en Colombia la política pública se asienta en la sociedad colombiana, sobre todo teniendo presente que en este mecanismo se incluyen los aspectos presupuestales para poner a marchar una decisión, especialmente si las decisiones de política pública son de gran envergadura”* (Molina, 2017, p. 65).

10 El poder, y más específicamente el poder político, requiere siempre de algún modo de argumentación o de reconocimiento que lo legitime o lo justifique, ante sí mismo y ante aquellos sobre los que se ejerce; todo ello con el fin y pretensión última de asegurarse la obediencia y el acatamiento (Gil, 2002, p. 5). El citado concepto permite afirmar la relación entre las nociones de poder y legitimidad. A esta última la entendemos como el poder dominante reconocido, es decir, admitido, aceptado y justificado, lo que permite

a sus problemas socio-económicos. Al respecto se ha considerado que, desde el surgimiento del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, se ha identificado una ausencia de participación de la sociedad civil, lo cual ha generado que la legitimidad del proceso de integración andina esté en crisis. El ciudadano andino, en general, no tiene conocimiento sobre la razón de ser de la CAN, y en especial de su papel en los marcos internacional e interno de los países miembros. En un estudio adelantado por el Parlamento Andino sobre la reforma institucional a la CAN, se señaló que la escasa participación de la sociedad civil en el proceso andino tiene que ver con el tipo de participación implementada en la CAN, el cual enfatiza en las formas y las normas, pero no en un verdadero proceso de participación ciudadana. Lo anterior ha generado que sus políticas se basen en meras declaraciones programáticas, generando respuestas tardías y claramente insuficientes a los problemas socio-económicos de los ciudadanos andinos (Secretaría General del Parlamento Andino, 2007). No se puede pretender afirmar que la integración por sí sola sea una ideología lo suficientemente fuerte para legitimar los procesos de integración; necesariamente se debe acudir a los actores políticos, a los actores sociales y culturales, para que mediante su participación en los procesos de integración se adquiera una verdadera legitimidad (Barros, 1989). Es por lo anterior que la participación de la ciudadanía en el proceso de integración es un factor de legitimidad y una condición de éxito: si solo participan los gobiernos, el proceso se estanca y fracasa (Vacchino, 1990).

Es por lo anterior que para el proceso andino de integración resulta de interés gestionar actividades con los estados miembros a través de las entidades descentralizadas territorialmente, ya que se supone que en el interior de las mismas se evidencia una verdadera participación ciudadana en la gestión asignada a cada una de las citadas entidades. Dicha circunstancia permitiría matizar la ausencia de legitimidad de la CAN.

Ahora bien, la descentralización territorial supone autonomía de las entidades territoriales; dicho aspecto facilita la gestión de las competencias de la CAN conexas con las competencias de las entidades territoriales descentralizadas. La descentralización, como política pública territorial del Estado, reconoce la necesidad de construir espacios territoriales capaces de desarrollar políticas sectoriales autónomas, para gobernar los territorios de manera eficiente, directa

---

que los dominados sean reconocidos por la dominación misma (Moreno & Ramírez, 2006, p. 22), y que permite en el marco estatal, la existencia de unas normas y valores compartidos entre el pueblo y sus gobernantes (Villoria, 2005). De lo dispuesto anteriormente se puede concluir que la creencia de los ciudadanos es el primer paso para reconocer la legitimidad del poder y de esta manera, el mantenimiento o estabilidad del mismo (Marcos, 2004).

y participativa. En este sentido, consideramos que la autonomía predicable de las entidades territoriales descentralizadas permite celeridad en aquellas competencias concurrentes entre la CAN y las citadas entidades y, de esta manera, facilidad en la gestión del proceso andino de integración. En otras palabras, la autonomía de las entidades territoriales descentralizadas es un instrumento de garantía para la CAN en el sentido de que dicha autonomía permite celeridad en las competencias compartidas entre la CAN y dichas entidades y, como consecuencia de ello, eficacia de las mismas.

En aras de fortalecer la importancia de la descentralización territorial para el proceso andino de integración, es importante anotar que el desarrollo de la descentralización territorial colombiana supone planeación por parte de las entidades territoriales descentralizadas, aspecto de interés para la CAN; ya que, para la citada organización internacional, la planeación es un factor de relevancia para que el proceso andino de integración se convierta en una política de Estado. Para el efecto, por medio de un plan de desarrollo, el conjunto de la sociedad establece claramente las líneas de acción de un gobierno durante un período determinado. El plan de desarrollo es un instrumento en el que se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores y que sirve de guía para la acción de las instancias públicas y privadas. Es en este sentido que se considera necesario que la integración andina sea parte de los planes de desarrollo de los estados miembros (Universidad San Buenaventura, 2009), en aras de convertir el proceso andino de integración como política de Estado. Entendemos por política de Estado a una política que el gobierno quiere implementar de manera durable, es decir, prolongable en el tiempo, sin que se omita cuando el Gobierno cambie; a diferencia de lo que acontece con la política de gobierno, que implica las medidas que adopta un gobierno de turno para administrar un Estado con miras a dar respuesta a las necesidades de la sociedad, pero cuya vigencia depende del tiempo que el Gobierno dure en el poder y de la tendencia del correspondiente gobernante.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, el artículo 53 del Acuerdo de Cartagena ha previsto que los países miembros adoptarán progresivamente una estrategia para el logro de los objetivos del desarrollo de la subregión; y en este sentido el artículo 54 establece que los países miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas. En aras de cumplir con lo dispuesto anteriormente, el Acuerdo de Cartagena, en su artículo 54, prevé que lo anterior se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional mediante la armonización de métodos y técnicas de planificación.

Continuando con la idea de establecer por qué para el proceso andino de integración la descentralización territorial es un factor de importancia, es procedente anotar que para el citado proceso la planeación entre los estados miembros y la CAN es un aspecto coyuntural, ya que dicha circunstancia permite configurar al proceso andino de integración como una política de Estado. Es en este sentido que resulta importante hacer referencia a los departamentos<sup>11</sup> como entidades territoriales descentralizadas, encargadas de coordinar la planeación entre los niveles departamentales y locales descentralizados territorialmente. La naturaleza jurídica de los departamentos es de interés para el proceso andino de integración, ya que estos están encargados de la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su propio territorio. En otras palabras, el modelo que la Constitución de 1991 le asignó a la figura del departamento resulta determinante para el proceso de integración andino, por su papel en el marco de la intermediación y de la planeación (Quinche, 2010). Para lograr el cometido constitucional, los departamentos ejercen (o, más bien, deben ejercer) funciones administrativas de coordinación y complementariedad con la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes. Mediante estas funciones, el departamento puede hacer concertar metódicamente la acción de sus municipios, completar la acción de ellos de manera subsidiaria, prestarles algunos servicios y servir de comunicación directa entre estos y la Nación para el desarrollo armónico de todo su territorio en particular y de la Nación en general, pero siempre bajo la égida de un poder central que sienta las bases, orienta y controla (Herrera, 2001 b). En consecuencia, para efectos del proceso andino de integración, las funciones administrativas de coordinación e intermediación entre la Nación y los municipios, que lideran los departamentos, son de relevancia, ya que con ellas la gestión propia de la CAN en modo alguno se facilita.

### **3. PRINCIPALES CONDICIONES PARA QUE OPERE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA**

En el marco de la relación integración andina y descentralización territorial, es importante la existencia de elementos de orden político que se deben configurar como absolutamente necesarios para lograr que el proceso andino de

---

11 Los departamentos son sectores de la circunscripción territorial del país, integrados por distritos, municipios y territorios indígenas, que han sido dotados por la ley con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera para el manejo de sus propios asuntos y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su propio territorio (Herrera, 2001 a).

integración se contextualice en la descentralización territorial. En este sentido, dichos elementos son los siguientes:

En primer lugar, es indispensable la voluntad política de cesión del ejercicio de soberanía por parte del Estado colombiano a la CAN; ya que, en cuanto a organización institucional del proceso andino de integración, es indispensable la cesión del ejercicio de la soberanía por parte de los estados miembros a las instituciones comunitarias. Esto implica evitar una estructura institucional que se fundamente en la cooperación intergubernamental o un sistema intergubernamental y no supranacional.

En segundo lugar, es indispensable consolidar la legitimidad del proceso andino de integración. Para que el proceso andino de integración produzca efectos en el marco de la descentralización territorial colombiana es indispensable la participación activa de la ciudadanía en el poder político propio de la CAN<sup>12</sup>. Al respecto, es importante anotar que la integración no es suficiente en sí misma para declarar su legitimidad; son los actores políticos y sociales quienes, a través de la participación en estos procesos, otorgan la legitimidad, pues es la creencia popular lo más importante para alcanzar este objetivo. En este orden de ideas, para que la legitimidad del proceso andino de integración produzca los efectos deseados, requiere:

- a. Participación de la ciudadanía andina en los Consejos Consultivos de la CAN: Las políticas de participación ciudadana en la CAN se enmarcan en el eje de participación de la sociedad civil, incluido como línea de acción de la Agenda social andina<sup>13</sup>, el cual se manifiesta a través de la

---

12 Existen dos (2) principios que se consideran básicos para el funcionamiento correcto de la CAN: el principio de igualdad democrática y el principio de democracia representativa y participativa. El principio de igualdad democrática supone el respeto, por parte de la CAN, de sus ciudadanos en lo que se refiere al normal desarrollo de todas sus actividades, quedando encargadas las instituciones de la CAN de dar atención de manera igualitaria a las distintas pretensiones ejercidas por todos los ciudadanos. El principio de democracia representativa y participativa, el cual es un mandato de optimización que encaja en el ámbito del diálogo abierto, transparente y regular que las distintas instituciones de la CAN han de mantener con los ciudadanos, las asociaciones representativas y la sociedad civil. Dicho diálogo tendrá lugar a través de los cauces adecuados y podrá afectar a todos y cada uno de los campos de acción de la CAN. Dicho principio se encuentra en distintas manifestaciones. En primer lugar, en el Parlamento Andino, el cual representa a los ciudadanos de la CAN, mientras que los estados miembros lo estarán mediante el Consejo Andino de Presidentes y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos. En tercer lugar, los ciudadanos tienen derecho a participar en la vida democrática de la CAN.

13 La Comunidad Andina ha intentado impulsar y canalizar la inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración subregional andino a través del desarrollo de tres ejes

formulación y presentación de las opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos y mediante el diálogo y la concertación de los intereses de los pueblos indígenas<sup>14</sup>. Se aboga también por la participación de los consumidores y los municipios (Instituto de Altos Estudios, 2010). Lo anterior obedece a que el Acuerdo de Cartagena, en el literal c) del artículo 129, prevé que los países miembros emprenderán acciones de cooperación conjunta destinadas a contribuir al logro de los siguientes objetivos de desarrollo social de la población andina: (...) Participación plena del habitante de la subregión en el proceso de integración.

- b. Las elecciones directas de parlamentarios andinos: En los verdaderos procesos de integración se evidencia la existencia de instancias que tienen por principio constitutivo la representación ciudadana, a través de los parlamentos, en donde se concentra el principio de delegación (re-

---

fundamentales: El primer eje se ha proyectado mediante la labor de los Consejos Consultivo Empresarial y Laboral Andinos. El segundo eje está compuesto por la participación de actores no gubernamentales en la definición de algunos programas como: la estrategia regional de la biodiversidad, el Plan Integrado de Desarrollo Social, la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, entre otras. El último gran campo de trabajo son las instancias consultivas, como la Mesa de Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas, la cual no se ha puesto en vigor debido a que aún no se han asignado y acreditado los representantes de cada nación; la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la defensa de los derechos del consumidor, instancia que aún no está en funcionamiento, y el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, que se ha reunido en muy pocas ocasiones.

- 14 Para el efecto, la CAN, mediante Decisión nro. 674, creó el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina. Dicha Decisión estableció el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. De conformidad con el artículo 3.º de la citada Decisión se asignaron como funciones al citado Consejo: a) Emitir opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, según corresponda, por propia iniciativa o a requerimiento de estos, sobre asuntos vinculados con la participación de los pueblos indígenas en el proceso de integración subregional; b) Asistir a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados a sus actividades, a las que fuere convocado por decisión de los países miembros; c) Participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; d) Promover el intercambio, evaluación y difusión de experiencias y prácticas exitosas, el fortalecimiento organizativo y, en general, la cooperación entre pueblos u organizaciones indígenas, entidades del Estado y organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil de los países miembros; y e) Elaborar y aprobar su reglamento en el marco de lo dispuesto en la presente Decisión.

presentación) de la voluntad popular, y que pretenden la elaboración de políticas comunes a todos los países que ceden el ejercicio de competencias soberanas frente a un esquema de integración. Lo anterior permite al ciudadano participar democráticamente en el ejercicio del poder comunitario. En el proceso andino de integración existe el Parlamento Andino, conformado por parlamentarios designados por elección popular por Ecuador y Perú; sin que Bolivia y Colombia presenten a la fecha elección popular de parlamentarios, y como consecuencia de ello, sean 5 congresistas bolivianos y colombianos, quienes desempeñen las funciones de parlamentarios andinos por este país.

- c. **Cultura Política de Integración:** Entendemos por cultura política el conjunto de valores, creencias, costumbres, tradiciones y orientaciones que poseen los individuos hacia el sistema político o los objetos políticos, que lleva a pensar en la existencia de una concepción sobre la vivencia en torno al quehacer político. Dicho concepto permite dar explicación a las conductas, valores, actitudes y creencias hacia el sistema político y hacia el ciudadano inmerso en una sociedad democrática (Ortiz, 2007). La cultura política de integración supone el conocimiento y la práctica de la razón de ser del proceso andino de integración por parte de la ciudadanía andina, esto es, la gestión práctica de dicho proceso en las acciones y omisiones de la población andina.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es importante la concientización de la necesidad de la integración andina. Esta integración es un proceso largo que por necesidad habrá de comprometer las voluntades de algunas generaciones; por ello, es fundamental que los jóvenes que hoy cursan sus estudios escolares conozcan y valoren el reto que significa construir una comunidad de naciones y la urgencia de hacerlo para enfrentar los enormes desafíos de la globalización (Secretaría General de la CAN, 2006); todo ello con la finalidad de que el pueblo andino sienta común el proceso andino y se sienta parte de él. Para el efecto, es necesario resaltar que los procesos de integración demandan una base social que los sustente. La educación es un elemento clave en el desarrollo de esa base social (Ayala, 2007); es por lo anterior que una de las principales preocupaciones de los Órganos Comunitarios Andinos debería ser el fomento de la enseñanza de integración en los países andinos<sup>15</sup>. Pues un proceso de integración sin un fuerte y sistemático esfuerzo educativo que

---

15 La Educación para la Participación se impone como respuesta ante la necesidad de generar una nueva cultura de la participación que permita ayudar a la formación de personas que puedan ser protagonistas activos del poder político y, de esta manera,

lo acompañe y lo refuerce no es sostenible. Es por ello que los compromisos de los países en el campo de la integración económica y política solo se cristalizarán en el largo plazo, cuando estos sean acompañados de un esfuerzo por desarrollar una cultura integracionista.

- d. Consolidación de la Ciudadanía Andina: Es necesaria la identificación de los habitantes del territorio andino como ciudadanos y ciudadanas andinos, a través de la libre circulación de personas en cualquier condición en el territorio andino. En la filosofía jurídico-política contemporánea se habla de ciudadanía en varios sentidos diferentes, pero para las presentes páginas dicho concepto se entiende como la pertenencia a una comunidad política que se autogobierna, es decir, el formar parte de un cuerpo político cuyos miembros tienen derecho a participar como iguales, directamente o a través de representantes, en la toma de las decisiones públicas (Bayon, 2007). En concordancia con el citado concepto, la ciudadanía se puede entender como el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad (Liwski, 2006).

Abordar un concepto sobre la noción de ciudadanía andina<sup>16</sup> implica la dimensión territorial o espacial de la ciudadanía, es decir, aquella vinculada a la relación entre el Estado Nación y la sociedad civil; dicho concepto se halla

---

puedan ser capaces de ejercer y defender plenamente sus derechos ciudadanos (Jablkowski, 2008). Para lo anterior, es necesario trabajar en favor de que los ciudadanos internalicen el valor de las instituciones democráticas, en aras de evitar que obren solamente como espectadores pasivos. Para efectos del proceso de integración andina y atendiendo lo dispuesto anteriormente, es necesario contribuir a la producción de un cambio de mentalidad, a la construcción de una mentalidad democrática que comprenda y valore el proceso de integración andino, lo cual supone la enseñanza de la integración andina.

- 16 Algunas de las características que podrían tipificar la noción de la ciudadanía andina son: 1) La ciudadanía andina la adquiere toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. 2) La ciudadanía andina es complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, ya que no la elimina. La ciudadanía andina coexiste y presupone la ciudadanía de un Estado miembro, es decir, la nacionalidad de un Estado miembro es condición *sine qua non* para ser ciudadano de la Comunidad Andina. 3) La ciudadanía andina significa que las personas no pueden ser objeto de discriminaciones en el ejercicio de sus derechos ni por las autoridades públicas (administrativa o judicial) ni por otros particulares en cualquier Estado miembro. 4) La ciudadanía andina supone el derecho de todo ciudadano de la Comunidad Andina que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a elegir y ser elegido en las elecciones al Parlamento Andino en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 5) La ciudadanía andina supone el derecho de todo ciudadano de la Comunidad Andina a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros, con sujeción a las disposiciones adoptadas para su aplicación.

actualmente en plena reformulación, ya que algunos autores han comenzado en ensayar concepciones de ciudadanía multilateral o amplia, ligadas no solo al vínculo único y exclusivo entre individuo y Estado Nación (Pérez, 2002). Es en este sentido en el que el proceso de integración andino requiere el reconocimiento de una ciudadanía andina activa, basada en la participación política y cívica, y que vele por el conjunto de libertades, derechos y garantías que se sumen y confieran un valor añadido a las ciudadanías nacionales.

La ciudadanía andina asegura sentido de pertenencia a la Comunidad y afianzamiento de una identidad andina, basada en el reconocimiento de valores democráticos e interculturales, en el respeto de los derechos humanos, en la no discriminación por razón de la nacionalidad y en un conjunto de libertades y derechos sociales, ambientales, culturales y económicos, que los nacionales de los países miembros de la Comunidad pueden ejercer en un territorio integrado; y en este sentido, es pertinente anotar que el éxito de la ciudadanía andina está íntimamente ligado a la labor de reforzar y potenciar la identidad andina, haciendo que los ciudadanos se sientan partícipes y actores del proceso de integración comunitaria; de esta manera se crea una ciudadanía supranacional, que congrega a las diversas ciudadanías estatales en un proyecto político común.

Como tercera condición para que opere el proceso andino de integración en el marco de la descentralización territorial se ubica la coordinación de la institucionalidad que conforma a la CAN. La pertenencia al Sistema Andino de Integración (SAI) supone, por parte de los países miembros, la obligación de actuar de acuerdo con la meta única de la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena. Ello quiere decir que el SAI debe conformar una unidad de acción coherente que respete y dé cumplimiento al Acuerdo de Cartagena y, por extensión, al Derecho Andino. En consecuencia, los órganos e instituciones que integran el SAI deben ajustar su funcionamiento a pautas de conducta que tiendan de forma unitaria a la consecución de los objetivos comunitarios. Lo anterior no es más que el principio de unidad, el cual impone y permite garantizar un funcionamiento institucional coherente y centrífugo, en el que la actuación de los distintos órganos se oriente en una misma dirección, evitando la dispersión institucional (Quindimil, 2006).

Ahora bien, la referenciada unidad supone a la vez autonomía en el ejercicio de las funciones de los Órganos Comunitarios; para el efecto, se entiende por autonomía la necesidad de que cada órgano pueda disponer y hacer uso de los procedimientos y criterios de actuación que considere oportunos y convenientes, así como de los medios humanos, materiales y jurídicos necesarios para el adecuado cumplimiento de su función, sin que su funcionamiento pueda verse condicionado, perturbado o influido por factores ajenos a su propia voluntad.

En concordancia con lo dispuesto anteriormente, es necesario no olvidar que la supranacionalidad en la Comunidad Andina (CAN) supone autonomía e independencia de los órganos comunitarios que conforman al Sistema Andino de Integración, lo que implica que los mismos no deban obedecer instrucciones, ni responder ante los gobiernos de los estados miembros (Magilevich, 1972).

Presupuesto de orden político indispensable para que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial colombiana es la voluntad política de los estados que conforman la CAN de promover y fortalecer el proceso andino de integración. Lo anterior en razón a que el modelo de integración andino requiere la voluntad política de sus estados fundadores de transferir plenamente el ejercicio de competencias soberanas a la Comunidad para conseguir objetivos e ideales compartidos. Dicha tarea implica la puesta en común de parcelas soberanas o, dicho de otro modo, el ejercicio conjunto de soberanía. El citado presupuesto supone dos aspectos que se han de tener en cuenta; el primero de ellos es el evitar el exceso de presidencialismo tanto en la descentralización territorial como en la integración andina. Es indiscutible que el proceso concentrador del poder y la economía constituye hoy en día una forma grave de desarticulación nacional y de discriminación que desvirtúa esencialmente la democracia ya de por sí endeble y formal en nuestros países. Desde la citada perspectiva, existe consenso en cuanto a que la descentralización vive un momento crítico, marcado por el exceso de presidencialismo, por medidas recentralizadoras que este impone (Maldonado, 2011). Para el efecto, es pertinente anotar que no obstante la elección popular de alcaldes y gobernadores, el presidente de la república sigue conservando en el fondo una enorme influencia en las decisiones en todas las reparticiones administrativas, bien sea mediante las competencias irrisorias de los departamentos y municipios, como por conducto del control de tutela que orienta, dirige y coordina toda la administración pública (Penagos, 1997). En este orden de ideas, en el marco del proceso andino de integración, se evidencia la existencia en los países andinos de regímenes presidenciales con fuertes poderes del ejecutivo, lo cual ha generado que dichos poderes jueguen un rol determinante en el proceso de integración andina, dando lugar a que los Ejecutivos de los Estados andinos absorban todas las atribuciones de gestión del proceso de integración andino, ejerciéndolas en virtud de su competencia de manejar las relaciones internacionales.

El segundo aspecto es la configuración de la integración andina como política de Estado. Es indispensable que la integración andina deje de ser una política de gobierno y se transforme en una política de Estado. Esto es, en una política de interés y de impacto en toda la población colombiana.

Otro presupuesto de orden político que permite que el proceso andino de integración funcione en el marco de la descentralización territorial colombiana es la articulación entre el plan de desarrollo del Estado colombiano y las políticas del proceso andino de integración. Hoy no puede entenderse como cometido estatal fundamental cosa distinta a la del desarrollo integral de un Estado, para cuya satisfacción plena debe imponerse, de manera gradual y racional, una verdadera política de planificación. En este sentido, el proceso andino de integración permite la armonización de políticas sociales y económicas de los Estados miembros; es por ello que el artículo 54 del Protocolo de Trujillo prevé que los países miembros coordinarán sus planes de desarrollo en sectores específicos y armonizarán gradualmente sus políticas económicas y sociales con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas.

La referenciada articulación supone, adicionalmente, la articulación de las competencias andinas y las competencias de las entidades territoriales descentralizadas. En el marco de cualquier proceso de integración supranacional, resulta de relevancia armonizar los distintos intereses y competencias de las entidades territoriales (o sus homólogos) con los intereses nacionales y supranacionales. Por ello es que generalmente, en los procesos de integración más avanzados, las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes; por el contrario, dichas competencias deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Marcelli, 2008). Al respecto, el Estado ha apartado de sus intereses las relevantes y significativas actividades que en el marco internacional pueden ofrecer las entidades territoriales. Es por ello necesario refrendar el amplio significado del desarrollo de actividades internacionales por parte de las entidades territoriales.

## CONCLUSIONES

En el marco de los papeles de la CAN y de la descentralización territorial, resulta de interés preguntarse si para el desarrollo del proceso andino de integración es importante la descentralización territorial colombiana. Al respecto se considera que la descentralización territorial y el proceso andino de integración son dos fenómenos que deben funcionar de manera coordinada, en aras de que ambos puedan cumplir con las finalidades para las cuales fueron creados. Como consecuencia de dicha afirmación, el sistema de organización administrativo de la descentralización territorial colombiana es de suprema relevancia para la CAN.

La relación política entre descentralización territorial y el proceso de Integración andino supone la cesión de ejercicio de soberanía por parte del Estado colombiano de forma voluntaria y permanente a la CAN; y a la vez supone la

transferencia del ejercicio de competencias del poder central colombiano a entidades territoriales descentralizadas con autonomía.

El funcionamiento político de la descentralización territorial y la integración andina son fenómenos que, más allá del anhelo y la retórica, requieren de caminos que conduzcan a su concreción. Dentro de los diferentes caminos que pueden ayudar a concretar la descentralización territorial colombiana y la integración andina, es de relevancia evidenciar la importancia de la descentralización territorial colombiana en el marco de la CAN y de la integración andina en la descentralización territorial colombiana.

De otro lado, es pertinente anotar que el desarrollar el Estado colombiano una política de descentralización, y como consecuencia de ello transferir poder y competencias hacia niveles intermedios de gobierno territorial, lejos de debilitar al Estado, lo fortalece, ya que este puede concentrar su actividad como Estado Nacional, esto es, a lo que tiene que ser verdaderamente el nivel nacional. Lo anterior permite que puedan cumplirse las tareas públicas nacionales más eficientemente y para efectos de lo dispuesto en las presentes páginas, permite el espacio para que la descentralización territorial se involucre en los temas propios del proceso andino de integración como una verdadera política de Estado.

En sus inicios, el proceso andino fue pensado para constituirse a largo plazo en un esquema de integración avanzada; esto es, en un proceso que permitiera una integración integral. Sin embargo, al analizar dicho proceso se observa que este arroja, teóricamente, buenos resultados para los países miembros, pero los efectos no se diseminan o difunden por igual en todas las entidades territoriales o sus homólogos. Lo anterior a pesar del nexo entre entidades territoriales y globalización. Esta interrelación carga de nuevas y cruciales responsabilidades a las entidades territoriales. El orden mundial está requiriendo la participación de las entidades territoriales y es por ello que resulta necesario resaltar la importancia de la paradiplomacia, como la posibilidad que tienen las entidades territoriales de actuar en la esfera internacional.

La descentralización territorial colombiana y la integración andina son conceptos que se complementan y como consecuencia de ello, deben funcionar de manera coordinada. La integración andina y la descentralización territorial son dos fenómenos que se requieren de manera complementaria, y como consecuencia de ello ambas figuras deben aunar esfuerzos y vincularse en un proceso de articulación. De hecho, la crisis de ambos fenómenos obedece a causas similares que podrían en modo alguno, mitigarse en la medida en que se configure una verdadera coordinación y complementación de competencias entre dichos fenómenos.

Desde hace varios años se ha evidenciado la presencia cada vez más creciente de las entidades territoriales en el escenario internacional. En esta nueva dimensión se integra 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 del ente local. Lo anterior permite afirmar que las relaciones internacionales de los gobiernos territoriales están 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.

A pesar de que la acción exterior de las entidades territoriales ha sido motivo de una variedad de discusiones, se considera que la comprensión de la dimensión internacional se ha convertido en una alternativa válida para que estas puedan encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo, como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización.

## REFERENCIAS

- Arango, Jorge (2007). La soberanía: su razón y sus fundamentos en *Revista Ratio Juris*, núm. 5, diciembre 2007. Documento extraído el 24 de enero de 2013 de <http://vlex.com/vid/52107213>
- Arce, Katia (2010). La integración andina a partir de la sociedad civil: visiones en pugna en un escenario globalizado, pp. 23-53 en *Revista Diálogos de la Comunicación*, núm. 79, enero-junio 2010, Bogotá, Colombia.
- Ayala, Enrique (2007). *Enseñanza de Integración en los Países Andinos* (Quito, Corporación Editora Nacional).
- Barrera, Augusto (2007). El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto de 2007, pp. 30-67. ISSN: 0251-3552.
- Barros, Raymundo (1989). Atribuciones del Parlamento Andino como órgano principal del Acuerdo de Cartagena y orientador del proceso de integración subregional, p. 115-137 en *El Papel de los Parlamentos Regionales en los Procesos de Integración de América Latina* (Brasilia, Dike).
- Bayon, Juan (2007). Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea. *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm XXIV, enero. Universidad Autónoma de Madrid. Extraído el 3 de octubre de 2010 de <http://vlex.com/vid/42886186>

- Bird, Robert (1999). Subnational revenues. Annual World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribbean. *Memorias Seminario Globalización Territorial gestionado por el Parlamento Andino en Bogotá, Colombia*, pp. 33 (Bogotá, Parlamento Andino).
- Cabrera, Lizandro (2009). América Latina y la globalización en *Revista Opinión jurídica*, núm. 16, julio 2009, pp. 33-46. Documento extraído el 24 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/223512941>
- Camargo, Andrea (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>
- Castro, Jaime (2006). Cómo salvar la Descentralización en *Revista Jurídica*, núm. 3-1, enero 2006. Documento extraído el 9 de julio de 2013 de <http://vlex.com/vid/45063250>
- Dreyzin, Adriana (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, Universidad Externado de Colombia).
- Ferreira & Londoño (2017). ¿Resulta procedente una propuesta de armonización legislativa en el marco de la CAN, por el derecho a la pensión? En *Revista IUSTA*. N.º 46, enero-junio de 2017, pp. 115-138. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s1900-0448.2017.0046.05>. Documento extraído el 6 de diciembre de 2017 de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/3528/3418>
- Frambes, Aline (1993). Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos. *Revista Política y Cultura*, núm. 2, abril 1993. 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>
- Frege, Anne (1986). La Decentralisation en *Colección Reperes*, núm. 44 (Paris, la Decouverte).
- Gasol, Claudia & Iglesias, Eduardo (2010). *El Rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*. (Buenos Aires, CARI).
- Gil, Adrian (2002). *El poder y su legitimidad* (Valencia, Editorial Marfil S. A.).
- GONZALEZ, Juan (2017). Una reflexión sobre el paradigma de la integralidad en el transporte público de Bogotá en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*. Vol. 12, N.º 1, enero-junio 2017, pp. 149-178. Documento extraído el 7 de septiembre de 2017 de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/3559/3447>

- Gutiérrez, Jorge (2011). Cooperación Internacional Descentralizada para la gestión pública departamental y municipal, p. 46-67 en Colombia en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Herrera, Wilson (2001 a). De la organización territorial (Título XI de la Constitución Política). En *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, núm. 15, junio 2001. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/51671171>
- Herrera, Wilson (2001 b). Del régimen departamental (Capítulo II de la Organización Territorial) en *Revista de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas*, núm. 16, junio 2001. Documento extraído el 22 de diciembre de 2012 de <http://vlex.com/vid/51687545>
- Huntington, Samuel (1997). *El orden político en las sociedades en cambio* (Buenos Aires, Paidós).
- Insignares, Silvana. (2008). El derecho comunitario andino. Una herramienta en la integración andina en crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración (Bogotá, Universidad Externado de Colombia).
- Instituto de Altos Estudios para la Integración y Desarrollo Legislativo (IDL) (2010). *Evaluación y análisis de la agenda estratégica de la Comunidad Andina* (Bogotá, Parlamento Andino).
- Jablkowski, Lidia (2008). *Participación y ciudadanía: implicaciones psicológicas en los procesos de participación*. Documento extraído el 18 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/41013413>
- Liwski, Norberto (2006). Situación de la Argentina en el escenario mundial. *Congreso de Adolescencia y Juventud 2006. Simposio: Construcción de Ciudadanía en la adolescencia y vigencia de los derechos*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Documento extraído el 2 de enero de 2012 de <http://www.iin.oea.org>
- Magilevich, Andrew (1972). *La Comunidad Supranacional* (Bogotá, Convenio Andrés Bello).
- Maldonado, Alberto (2011). *Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales* (Madrid, Instituto Ortega y Gasset y la Universidad Complutense).
- Manrique, Alfredo (2012). *Los desafíos de la descentralización y el nuevo régimen municipal colombiano*. (Bogotá, Dike).

- Marcelli, Fabio (2008). Actividades internacionales de las regiones italianas en *Revista Criterio Jurídico*, núm. 8-2, diciembre 2008. Documento extraído el 4 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/51760789>
- Marcos, Ana (2004). *Inmigración y el derecho a la propia cultura. Justicia, migración y derecho*. Documento extraído el 30 de diciembre de 2011 de <http://vlex.com/vid/295343>.
- MOLINA, Sandra (2017). ¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales en *Revista IUSTA*. N.º 46, enero-junio de 2017, pp. 63-84. Documento extraído el 10 de octubre de 2017 de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/3526>
- Moncayo, Edgar (1999). *Las relaciones externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto* (Lima, Secretaría General de la CAN).
- Montesinos, Egon (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la Temática en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 31, núm. 93, agosto 2005. Documento extraído el 21 de julio de 2015 de <http://vlex.com/vid/55690774>.
- Montero, Alfred. & Samuels, David (2004). The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences. Montero, A. y D. Samuels (comps.), en *Decentralization and democracy in Latin America*, pp. 15-35 (Indiana, University of Notre Dame Press).
- Moreno, Álvaro & Ramírez, José (2006). *Sociología del campo jurídico en Colombia, relaciones y perspectivas* (Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios, ILAE).
- Nickson, Andrew (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina, pp. 1-10 en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12 (octubre de 1998).
- Onuki, Janina (2010). Democracia e integración regional: perspectivas del Parlasur, pp. 37-67 en *Memorias: V Congreso de Relaciones Internacionales*, 24, 25, 26 de noviembre de 2010, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina (La Plata, Universidad Nacional de La Plata).
- Ortiz, Wilson (2007). Estudio para los municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Aburrá en *Revista Ratio Juris*, núm. 5, diciembre 2007. pp. 143-151. Documento extraído el 24 de febrero de 2013 de <http://vlex.com/vid/52109197>
- PALOMARES, Jorge (2017). El balanceo constitucional y la aplicación del método de proporcionalidad en las encuestas electorales en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*. Vol. 12, N.º 2, julio-diciembre 2017, pp. 11-51. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.01>. Documento extraído el 6 de octubre de 2017 de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/3750/3712>

- Penagos, Gustavo (1997). *La descentralización en el estado unitario* (Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley Ltda.).
- Pérez, Antonio (2002). Ciudadanía y definiciones. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 25. 2002 (Madrid, Doxa).
- Perry, Gustave. (1999). Macroeconomic management in decentralized democracies en *Memorias Seminario Globalización Territorial* gestionado por el Parlamento Andino (Bogotá, Parlamento Andino, p. 22).
- Prieto, Germán (2008). Integración y democracia: aspectos sociopolíticos del regionalismo en Suramérica en *Colección Gerardo Molina*, núm. 17, p. 35-67. (Bogotá, Universidad Nacional).
- Quinche, Miguel (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. (Bogotá, Doctrina y Ley).
- Quindimil, Jorge (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- Rodríguez, Claudia & Guerrero, Hugo (2009). Gobernanza multinivel en la Unión Europea en *Revista Principia Iuris*, núm. 11, enero 2009. Documento extraído el 5 de abril de 2013 de <http://vlex.com/vid/223723353>.
- Rojas, Ferney (1999). The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region en *Memorias Seminario Globalización Territorial gestionado por el Parlamento Andino* en Bogotá, Colombia, pp. 64-94 (Bogotá, Parlamento Andino).
- Salvador, Miguel (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*, Ciudad de Panamá, Panamá. Documento extraído el 2 de mayo de 2016 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047304.pdf>
- Sánchez, Dayana (2007). La democracia en la Comunidad Andina en *Revista Indoamerica. Revista de la Integración Andina*, p. 22-30. Año 2, núm. 6. Lima, Perú.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2007). *La Comunidad Andina, una apuesta por nuestro futuro* (Lima, Secretaría General de la CAN).
- Secretaría General de la CAN (2006). *¿Y por dónde comenzamos? Prioridades de la Comunidad Andina ante el cambio climático* (Lima, Secretaría General de la CAN).

- Secretaría General del Parlamento Andino (2007). *Estudio sobre la Reforma Institucional de la Comunidad Andina* (Bogotá, Parlamento Andino).
- Tapia, Jorge (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización, pp. 99-111 en *Revista de Estudios Constitucionales*, núm. 1-2003, julio 2003. Documento extraído el 24 de mayo de 2013 de <http://vlex.com/vid/42908440>
- Universidad San Buenaventura (2009). *Participación ciudadana en la CAN: visión académica* (Bogotá, Tulia Dayana Sánchez Rodríguez).
- Vacchino, Juan (1990). *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Tomo I. BID (Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina).
- Varela, Hernán (2010). *Dimensiones transnacionales en la productividad de las políticas públicas en la soberanía transformada* (Bogotá, Dike).
- Villoría, Manuel (2005). *Democracia y participación*. Documento extraído el 18 de noviembre de 2010 de <http://vlex.com/vid/321435>.
- Wagner, Allan (2004). *35 años de integración Andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico en el futuro de la integración andina*, p. 5-26 (Bogotá, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, CEREC).

### Normas citadas

- Acuerdo de Cartagena (26/05/1969), Instrumento jurídico internacional con el que inicia el proceso andino de integración.
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (15/07/2002), Documento suscrito por los países miembros de la CAN.
- Constitución Política Colombiana (16/06/1991).
- Decisión núm. 674 (30/03/2010), Acto jurídico emitido por la CAN, a través del cual se crea el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN.
- Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena «Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia» (10/06/2000), Protocolo compromiso de la Comunidad Andina por la democracia, suscrito por los países miembros de la CAN.
- Protocolo de Trujillo (10/03/1996), Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena.