

# Tendencias globales

## De la descentralización a la regionalización

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO

**Las tendencias globales de los últimos años han implicado también un cambio en la política de descentralización. El proceso de globalización y los fenómenos de integración resultan en una serie de nuevos problemas, para cuya solución debe sumarse el concepto local a la visión global. La descentralización permite mantener vivas las particularidades locales, aunque no basta para reconocer las especificidades de cada región. En un sistema descentralizado el Estado concilia diferentes intereses regionales. En un sistema federal las regiones tienen una autonomía ajena a consideraciones de tipo nacional o de otras áreas del mismo país. Este esquema parecer ser el más acorde con los cambios que se avecinan.**

Las tendencias globales han afectado un sinnúmero de factores de nuestra sociedad, y en particular su organización regional<sup>1</sup> y territorial. En la actualidad nuestro planeta está dividido político-territorialmente en Estados, una figura que tuvo su apogeo en un momento dado, pero que hoy en día ha entrado en un periodo de decadencia: la «desestatización». Históricamente, el Estado apareció como una alternativa a las deficiencias de las estructuras políticas anteriores, y en particular la monarquía. Se basa en el principio de la soberanía, que le otorga un monopolio del poder dentro de unos límites establecidos, y en la no-intervención de los asuntos internos de las otras naciones,

---

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO: director de la Especialización en Integración en el Sistema Internacional, Universidad Javeriana, Bogotá. @: <gabriel@javercol.javeriana.edu.co>.

**Nota:** Este texto ha sido presentado en el diplomado internacional en descentralización, organizado por la OEA y la Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1999, Santa Fe de Bogotá.

1. Es importante subrayar que el término «región» puede prestarse a confusión. Por esta razón es necesario especificar que al hablar de región en el contexto de la integración y la globalización, se hace referencia a un grupo de países vecinos o del mismo continente, mientras que dentro del contexto de la descentralización, región significa una entidad territorial dentro de un Estado centralista. En el caso concreto del título, el término región se emplea dentro del contexto de la descentralización.

**Palabras clave:** globalización, integración, descentralización, regionalización, Estado. □

con el fin de asentar y respetar la igualdad soberana de los Estados. Pero con el transcurso del tiempo, el concepto de soberanía ha venido evolucionando, particularmente en lo que a la territorialidad se refiere. La descentralización surge como una estrategia para mejorar la presencia del Estado en el territorio nacional, mientras que por el contrario las tendencias globales han debilitado la soberanía territorial del Estado. De este modo estamos enfrentados a dos procesos que parecen opuestos en su objetivo, pero que como veremos a continuación son mucho más complementarios, si se estudian detenidamente.

Antes que nada y para empezar, dedicaremos la primera parte a una pequeña reseña de las tendencias globales, y luego analizaremos las similitudes y la interrelación entre la descentralización y las tendencias globales. Por último en una tercera parte insinuaremos que para adaptarse a las tendencias globales es necesario ir más allá de la descentralización, y comentaremos la experiencia del antiguo continente en este aspecto, ya que la Unión Europea lleva muy adelantado un proceso de fortalecimiento de las regiones manejado a nivel continental.

### **Las tendencias globales**

Tanto la globalización como la integración buscan un proceso de armonización, pero si bien la primera lo hace a nivel mundial, la segunda busca hacerlo de manera fragmentada por regiones.

**La globalización.** La década de los 90 ha sido la época de mayor dinamismo de este concepto, por cuanto con el final de la Guerra Fría se estableció un nuevo orden mundial. La victoria del capitalismo sobre el comunismo facilitó la expansión de las ideas de la economía de mercado ante la ausencia de un opositor de talla. De este modo se empieza a promover el libre comercio entre los países. La globalización es entonces ante todo un proceso económico, que busca armonizar las reglas del comercio internacional basándose en los preceptos del neoliberalismo. El objetivo es lograr la armonización de los mercados a nivel mundial con el fin de poder vender los productos en cualquier rincón del planeta.

En realidad si se la mira desde un punto de vista puramente económico, la globalización no es más que una propuesta a las dificultades que atravesaban las economías a finales de los 80. La estrategia era fomentar las exportaciones hacia nuevos mercados con el propósito de mejorar la salud macroeconómica de los Estados, saneando sus balanzas comerciales, sin considerar que para que los demás países abrieran sus puertas, también tocaba abrir las propias. De este modo, para poder mejorar sus exportaciones, un país tiene que fomentar la apertura de su mercado interno y así exponerse, en casa, a la competencia de las importaciones. Si bien al principio todo parece marchar, y el gran beneficiado es el consumidor, muy rápidamente llega el desencanto, sobre todo en los países en vías de desarrollo, ya que a pesar de existir el libre comercio, en la práctica los productos de las naciones más desarrolladas son los más

competitivos. De este modo no solo es necesario ser muy competitivo para ingresar a los mercados más exigentes, sino que además en el mercado interno los productos nacionales se empiezan a ver desplazados por los importados. La balanza comercial de los países en desarrollo aumenta en volumen, pero el déficit vuelve a los mismos porcentajes de desequilibrio. Además esto provoca una mayor permeabilidad de las fronteras estatales a los problemas globales, tornando más vulnerables los países ante las crisis mundiales. Asimismo, también afecta la estructura política de los Estados, ya que ante la mayor vulnerabilidad de los mismos, los organismos internacionales, las ONGs, las multinacionales e inclusive Estados más fuertes intervienen en mayor medida en los asuntos internos de los países en desarrollo, debilitando de hecho la aplicación de su soberanía nacional.

Adicionalmente, esta situación ha provocado un proceso paralelo que algunos han llamado «mundialización», que también busca la armonización global, pero en sectores como la información o la cultura. En realidad lo que ha sucedido, es que con la globalización de los mercados, servicios como los del sector de las telecomunicaciones al exportar sus productos, transmiten también a través de ellos, información. De este modo, una cadena de televisión por cable como CNN, no solo ofrece un servicio en el nivel mundial, sino que además transmite una visión particular de la información, de tal forma que todo el planeta ve con los mismos ojos los hechos del acontecer diario, lo cual no sucedía cuando la televisión informaba desde un punto de vista local.

Sin embargo la globalización es un proceso que apenas está en gestación, y para llegar a su objetivo final aún debe pasar por una serie de etapas; es aquí donde intervienen las particularidades y necesidades regionales. De ahí la importancia de la integración regional.

**La integración.** En términos generales la integración persigue la misma meta que la globalización, pero a escala regional, y por lo tanto el componente económico también es fundamental. Hay un debate entre quienes ven a la integración desde un punto de vista exclusivamente económico, y los que por el contrario tienen una visión más integral, sumando aspectos políticos y sociales. Entre quienes defienden esta última posición hay especialmente Estados latinos, como algunos países de América Latina o de Europa. El propósito no solo es una integración económica, sino también política y social. En el caso de Europa, países como Francia, Alemania o Italia veían en la integración una manera de reconstruir sus naciones tras la Segunda Guerra Mundial, y para Portugal, España o Grecia la integración fomentó el establecimiento definitivo de la democracia. De la misma manera, la integración impulsada por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en América Latina busca en cierta medida desarrollar a los países de la zona. En todos estos casos, el objetivo es más un bienestar social que económico.

Del otro lado se sitúan los anglosajones, particularmente Estados Unidos y Gran Bretaña, así como algunos países escandinavos. Estos países tienen una

visión de la integración exclusivamente económica y comercial, y la ven como un complemento de la globalización. Fomentan procesos de integración regidos por las normas comerciales mundiales, y es por ello que siguen las directrices de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que solo tiene previstas como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida en su artículo XXIV, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. Ello se debe a que tanto EEUU como Gran Bretaña gozan de cierta hegemonía en sus regiones, y por lo tanto no les conviene integrarse demasiado, ya que podrían resultar vulnerables ante quienes en principio dominan. Cuanto mayor sea la integración, mayor es la cesión de soberanía, por esta razón tales naciones prefieren limitarse a procesos de integración poco exigentes. En cuanto a Canadá, Dinamarca o Noruega, las resistencias se deben a que gozan de unos niveles de vida bastante altos, y por lo tanto solo esperan de la integración ventajas en el plano económico, aunque le temen a una integración en donde se aplique una libre circulación de personas, que justamente por sus estándares de vida, verían los flujos de inmigrantes aumentar exponencialmente.

Mientras los «latinos» prefieren una integración que evoluciona por etapas de manera vertical (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria, etc...) obedeciendo a una visión integral (económica, política y social) como en el caso de la UE, con la Comunidad Andina o inclusive el Mercosur, los «anglosajones» defienden una integración económica (se limitan a zonas de libre comercio) y evolucionan de manera horizontal (incluyen un sinnúmero de temas nuevos que por lo general no abarcan las zonas de libre comercio tradicionales). Esto se ve claramente con EEUU en el Tlcan, o con Gran Bretaña que en los inicios de la Comunidad Económica Europea (CEE), replicó con otra propuesta, la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA). Inclusive hoy en día, a pesar de pertenecer a la UE, este país se opuso enérgicamente a ratificar el capítulo social en Maastricht, y aún no forma parte de la Unión Económica y Monetaria, al igual que Dinamarca. El caso extremo es el de Noruega, donde en dos ocasiones a través de consultas populares se ha pronunciado en contra de la adhesión a la UE.

En relación con el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a primera vista éste parecería ser un proceso de integración al estilo anglosajón, pero en realidad tiene otra característica que lo hace particular. ¿Se trata de un proceso de integración continental o de un proceso de globalización regional? Es un proceso a mitad de camino entre la integración y la globalización; es una integración de integraciones, y en ese sentido surgen varias inquietudes: de hacerse realidad el ALCA, diluiría un proceso como el del Tlcan, que también es una zona de libre comercio, pero en el caso de la Comunidad Andina o el Mercosur, se mantendría todo aquello que fuera más allá de las zonas de libre comercio, es decir las uniones aduaneras «imperfectas»

En un contexto más global, esto podría dividir al continente en una zona integrada al estilo OMC, que iría de Canadá a Centroamérica, muy similar a lo que busca la Cuenca del Pacífico, y otra zona integrada al estilo Aladi, que iría

de Panamá hasta Tierra del Fuego. En este sentido América del Sur se situaría en una posición más cercana a la de la integración europea.

### **La relación entre las tendencias globales y la descentralización**

Empezaremos resaltando las similitudes entre ambos casos, para luego establecer los efectos de su interrelación. Sin embargo, vale señalar que cuando hablemos de tendencias globales nos referiremos más a la integración que a la globalización, dado que esta última es un proceso que afecta indirectamente la estructura política del Estado, mientras que la integración y la descentralización lo hacen directamente.

**Las similitudes.** Entre las principales similitudes que se pueden observar entre la integración y la descentralización, están la utilización del principio de subsidiariedad, y una leve tendencia al federalismo.

*El principio de subsidiariedad.* El Estado, además de ver sus obligaciones aumentar de manera exponencial, teniendo impedido cumplir con todas ellas a cabalidad, es una institución hoy muy pequeña para enfrentar los retos de las tendencias globales, aunque demasiado grande a la vez para representar los intereses locales. Conciente de esta situación, el Estado ha optado por acudir a una serie de actores para delegar funciones, y así, además de aliviar el peso de la administración sobre el gobierno central, adaptar mejor dicha administración a las necesidades globales y locales. Tal delegación se basa en la idea de que el gobierno central sigue teniendo la hegemonía de la soberanía, pero que puede verse ayudado o subsidiado por otras entidades. En los asuntos locales recurre a entidades territoriales de índole infranacional, delegándoles poder político a través de la descentralización, y en los asuntos internacionales acude a entidades territoriales de índole supranacional, delegándoles poder político a través de la integración.

La descentralización, como la integración, son procesos que exigen una reforma de la estructura política del Estado, que para lograrla se apoya en el concepto de subsidiariedad. De esta manera, tanto las entidades descentralizadas como los órganos de integración subsidian al gobierno central en la toma de decisiones políticas. Se podría decir que el Estado central se convierte en el eslabón perdido entre la integración y la descentralización, y que estos dos últimos son dos procesos con niveles diferentes en la escala de delegación de poder político del Estado. Esta situación tiene una gran ventaja, dado que ya no es un gobierno lejano el que decide sobre cierto tipo de situaciones, sino que lo hace una entidad mucho más involucrada y comprometida con las particularidades de los temas sobre los cuales hay que tomar una decisión. De este modo un gobierno municipal es mucho más competente para decidir sobre asuntos locales, y un órgano perteneciente a un proceso de integración tiene una mejor visión de conjunto sobre ciertas problemáticas que inciden en varios países de una misma región. No obstante el gobierno central sigue teniendo una gran preponderancia sobre todos los temas y la delegación de poder a

través de la descentralización o la integración solo se hace en temas considerados por este último como «residuales».

*Una leve tendencia hacia el federalismo.* La descentralización y la integración son procesos de delegación de la administración central en temas de menor relevancia, en parte porque el gobierno central aspira a continuar con el monopolio de la soberanía, y teme perderla si delega demasiado. Pese a este riesgo real, debe asignarse prioridad a la transformación del Estado para responder a las necesidades actuales, dejando de lado la tendencia a mantenerlo en su forma tradicional.

Esto significa que el gobierno central debe delegar más poder a las entidades locales, ofreciéndoles una mayor autonomía a la hora de enfrentar sus propios problemas –lo que implica un desvío de la simple descentralización, en donde la presencia del gobierno central aún es muy fuerte, hacia un sistema en el que regiones y localidades tengan capacidad de decisión sin injerencia por parte de las instituciones centrales. En concreto esto significaría pasar de un sistema de descentralización a un sistema federal. Las regiones y municipios que más precisan de esta autonomía son los situados en las fronteras altamente integradas. En el caso de la línea México-EEUU, el país azteca se rige por un sistema federal, pero en naciones unitarias (la frontera colombo-venezolana o franco-alemana), la burocracia centralista dificulta las relaciones de las comunidades fronterizas.

Asimismo en el contexto de la globalización, un país de tamaño mediano no tiene ninguna capacidad de incidencia en los asuntos internacionales por sí solo, sino actuando en bloque con sus vecinos, y si la integración se limita a una simple coordinación o cooperación en asuntos comunes, el proceso no llegará muy lejos. Para obtener resultados es necesario conferir a los órganos integracionistas un poder que les permita reclamar un mayor compromiso por parte de los integrantes. Ello se logra si los Estados miembros empiezan a delegar en dichos órganos parte de la soberanía que detentan. Al hacerlo el proceso de integración empieza a tener cierta supremacía sobre los Estados, lo que en términos claros significa que estos últimos entran en una etapa de transición en donde pasan de ser Estados independientes a Estados federales<sup>2</sup>. De hecho un proceso de integración necesita instituciones supranacionales para que en caso de conflicto puedan mediar la reconciliación, evitando así dejarla en manos de la simple voluntad de los Estados implicados, con los riesgos que esto supone.

La región sudamericana contiene todos los elementos para ilustrar lo anterior: en tanto los conflictos económicos entre Colombia y Venezuela tienen en

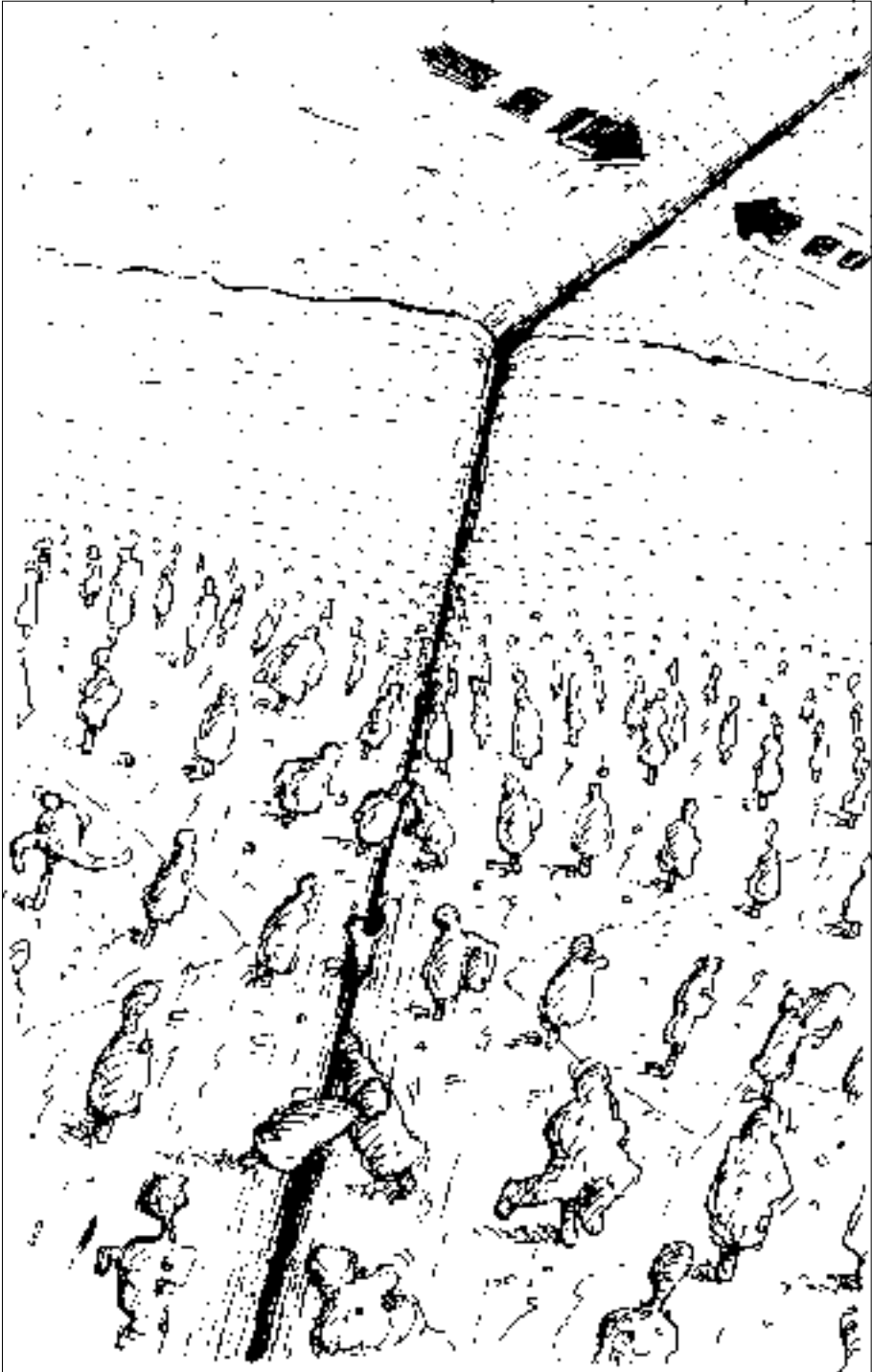
---

2. Es necesario aclarar que existe otra tendencia que por el contrario considera que los Estados no dejarían de ser independientes, y que en vez de tender hacia un sistema federado, estarían construyendo un sistema confederado, un poco al estilo de lo que sucedió con las trece colonias norteamericanas en sus inicios cuando decidieron unirse.

la Comunidad Andina un órgano para resolverse, por lo que aquí existe una cesión de soberanía que permite que las decisiones del Tribunal Andino tengan el carácter de cosa juzgada en ambos países, en el caso del Mercosur las discrepancias entre Brasil y Argentina no tienen un mecanismo de resolución de controversias establecido, ya que ante el éxito de los primeros años, no vieron la necesidad de darle al proceso un mayor compromiso político fortaleciendo su institucionalidad. Si bien es cierto que en parte esto se debe a que en la Comunidad Andina no existe una asimetría tan marcada entre los miembros como sí la hay en el Mercosur entre Brasil y los otros países, la realidad es que ante conflictos similares el Mercosur estuvo a punto de desaparecer, mientras que la institucionalidad de la Comunidad Andina jamás fue cuestionada.

**Los efectos de la interrelación entre las tendencias globales y la descentralización.** Se busca identificar cómo se relaciona lo global con lo local para así definir una mejor estrategia de funcionamiento conjunto. Es lo que algunos autores han llamado la «glocalización». Los cambios provocados por las tendencias globales generan nuevos problemas que solo se pueden resolver desde la óptica de lo local. Como ya vimos, tanto la globalización como la integración debilitan la estructura política del Estado. La integración en particular tiene un efecto negativo sobre el concepto de democracia directa. Con la creación de bloques, la toma de decisiones se desplaza del nivel nacional al supranacional, alejando así aún más el ente con poder de decisión del ciudadano. La integración aumenta el debilitamiento del concepto de democracia directa en el seno de los Estados y para suplir esta carencia es necesario pensar en nuevas formas de participación ciudadana. Los procesos de integración afectan directamente la estructura de los Estados, y por lo tanto involucran también directamente los intereses de los individuos, ya que deberes y derechos que antes se veían cobijados por el Estado, ahora pasarán a serlo por los procesos de integración. El concepto de ciudadano deja de manejarse en el nivel nacional para trasladarse al nivel supranacional. En Europa ya no se habla de ciudadanía española, francesa o alemana, sino europea, que en muchos casos ofrece mayores garantías que las nacionales, lo cual hace que la participación del ciudadano sea de vital importancia, no solo porque contribuye a la democratización de los procesos de integración, o porque amplía el conocimiento de sus efectos sobre los sectores sociales, y acrecienta así el apoyo ciudadano a aquellas iniciativas gubernamentales que consolidan dichos procesos, sino porque además está directamente implicado por cuanto se modifica el mecanismo de garantías de sus deberes y derechos. Se debe por lo tanto elaborar una integración cercana a los ciudadanos fomentando su participación, o de lo contrario corremos el riesgo de construir estos procesos reproduciendo los mismos esquemas erróneos que se cometieron al hacerlo con los Estados.

La descentralización es la propuesta del Estado a esta necesidad. Con ella se busca acercar al ciudadano a los procesos de toma de decisiones. En este sentido los dos conceptos son complementarios: la descentralización tiene que entenderse en el sentido de llenar un vacío que deja la integración. Ello significaría que un Estado descentralizado está mejor preparado para asumir las tendencias





globales. Un sistema demasiado centralizado resulta inadaptado a la integración y la globalización, ya que no le permite a las diferentes regiones y municipios evolucionar en función de estas tendencias globales e incluir paralelamente consideraciones de tipo local. Este punto es fundamental, ya que las diferentes localidades sufren los efectos de las tendencias globales de manera distinta, dependiendo de su capacidad de adaptación. Es más fácil adaptar la capital de un país a las nuevas tecnologías en el sector de las telecomunicaciones, que a una pequeña ciudad fronteriza que probablemente lo necesita mucho más.

Pretender seguir manejando los temas internacionales de manera centralizada es pensar que las nuevas tendencias internacionales solo tienen efecto sobre la administración central de los países. Las fronteras estatales son cada vez más permeables a todos los aspectos internacionales, y tanto la integración como la globalización penetran en los Estados hasta en lo más profundo de sus territorios.

### **La necesidad de ir más allá de la descentralización**

En realidad, si se quiere buscar una estructura político-territorial del Estado adaptada a las tendencias globales actuales, la descentralización no es la mejor alternativa ya que presenta ciertas deficiencias. En cambio, como veremos a continuación, el federalismo estatal y el fortalecimiento de las regiones o ciudades, parecen ser opciones más indicadas. En este último caso nos detendremos particularmente en el caso de la política regional de la UE.

**La opción del federalismo.** En la descentralización, el gobierno central otorga ciertas prerrogativas a las regiones y los municipios, pero sigue teniendo la exclusividad de las competencias estatales, ya que existe un control jerárquico de la administración central sobre los gobiernos regionales y locales. En cambio, en el federalismo el gobierno central le otorga una autonomía definitiva a los estados federados, dejando a estos libres de tomar decisiones en ciertos aspectos. Ello significa que mientras en un sistema descentralizado un gobierno municipal debe tomar medidas en el nivel local, incluyendo consideraciones de índole nacional, un mismo gobierno municipal dentro de un sistema federal, a la hora de tomar decisiones, se limita a consideraciones de orden local, excluyendo las del ámbito nacional. De este modo, y teniendo en cuenta que las consideraciones de origen nacional se convierten frecuentemente en obstáculos para tomar decisiones adecuadas en el nivel local, es mucho más factible que los gobiernos municipales tomen decisiones más adaptadas a sus realidades locales en sistemas federales, que en sistemas descentralizados.

El federalismo le otorga a los gobiernos regionales y municipales una libertad necesaria en estos tiempos de globalización, dado que ésta no afecta de modo uniforme a todo un país. Una ilustración es la diferencia de manejo que se ha dado a ciudades llamadas «biculturales» como Miami, Montreal y Marsella, que por razones distintas deben enfrentar el biculturalismo. En el caso de Miami, la cultura anglosajona debe manejar una estrecha interrelación con

una influencia hispanolatina cada vez más marcada. Montreal debe conciliar un nacionalismo francófono muy arraigado en el seno de una sociedad mayoritariamente anglosajona. Marsella, de arraigada cultura francesa, debe enfrentar una fuerte influencia árabe debido a la cercanía con las ex-colonias francesas del norte de África. Las realidades de estas tres ciudades son muy distintas a las de las respectivas capitales de estos tres países. Por esta razón, la única manera de enfrentar las especificidades locales, es a través de cierta autonomía. En el caso de EEUU y Canadá, por tratarse de Estados federales esto ha sido posible. En algunos colegios de Florida se enseña el español, y en la provincia de Quebec se impuso el uso del francés como idioma prioritario sobre el inglés. En cambio en la región de PACA (Provenza-Alpes-Costa Azul) solo existe una leve descentralización, que alcanza a reconocer particularidades que en cierta medida facilitarían la convivencia de la comunidad árabe en Marsella. Por ser un país unitario, Francia al respaldar ciertas ventajas a la minoría árabe, debería hacerlo sobre todo su territorio, lo que implicaría entonces que otras regiones francesas con cierta tendencia nacionalista como Bretaña o Córcega, también exijan reconocimientos particulares.

Lo anterior no significa que un Estado con tradición unitaria deba volverse federal; lo que se sugiere es llevar la descentralización lo más lejos posible, de tal manera que las regiones obtengan un importante grado de autonomía. En este sentido vale la pena mencionar casos como España o Italia, que sin ser federados le han otorgado gran autonomía a sus comunidades autónomas y regiones, respectivamente. El caso de España es particular, ya que la misma Constitución de 1978 reconoce la existencia de diferentes naciones al interior de la nación española<sup>3</sup>. Además una comunidad como la catalana, y en particular su principal partido político CiU (Convergencia y Unión), se han convertido en aliados estratégicos del Ejecutivo español a la hora de formar coaliciones para gobernar, lo que les permite obtener un mayor reconocimiento de sus particularidades si se compara con el resto de las comunidades autónomas.

**El fortalecimiento de las regiones y de las ciudades.** El fortalecimiento de las regiones es otro de los esquemas que en estos últimos años ha tenido cierta acogida para adaptar lo local a la evolución global. Hoy en día se conciben algunas regiones como polos de atracción para la internacionalización, o inclusive se habla de ciudades-regiones o megaciudades que buscan el mismo objetivo.

Las condiciones de desarrollo son distintas para las diferentes regiones en un mismo país, y por lo tanto algunas se adaptan más rápidamente que otras a las tendencias globales. De esta manera las regiones más adelantadas se convierten en un motor que impulsa a las más atrasadas. Las primeras «subsidian» con sus excedentes el desarrollo de las segundas y existen varios ejemplos, como el caso de las provincias costeras chinas, o los estados fronterizos del

3. Esto se presta para cierta confusión, ya que a pesar de tratarse de descentralización, podría pensarse que se está hablando de federalismo.

norte de México. Se han desarrollado a tal punto que no solo han aumentado el desfase de los niveles de desarrollo con las zonas del sur, sino que además el país entero se ha volcado hacia esa zona, implementando una serie de medidas para facilitar su desarrollo. La flexibilización del régimen laboral en México se debe en gran medida a las maquilas instaladas cerca del Río Grande, y el 80% del servicio consular mexicano en el exterior está concentrado en los estados del sur de EEUU.

Asimismo, el fortalecimiento de la región también constituye un factor de reconocimiento de las particularidades sociales y culturales. De este modo la globalización intenta hacer resurgir el elemento sociocultural regional, que la creación de los Estados intentó diluir. En muchos casos la creación del Estado como ente político-territorial trató de relacionarse al concepto sociocultural de nación. Desafortunadamente esta asimilación en muchos casos fue artificial, y lo único que logró fue exacerbar las diferencias socioculturales al interior de los Estados, generando conflictos de tal magnitud, que por ejemplo provocó las dos guerras mundiales. Particularmente en Europa y Africa, las fronteras estatales dividieron culturas muy arraigadas. El país vasco y Cataluña son dos casos de naciones que quedaron divididas por la frontera franco-española. Hoy en día existe un país vasco español y otro francés, así como una Cataluña española y otra francesa. La diferencia radica en que los grupos españoles han logrado mantener mejor su entidad, debido a que gozan de una gran autonomía regional, a pesar de un paréntesis durante el franquismo, en comparación con las zonas en territorio francés, donde el centralismo se aplica rigurosamente desde la época de Napoleón.

Existen sin embargo otros casos en donde las naciones se han visto atrofiadas por las divisiones estatales. La zona fronteriza franco-alemana de Alsacia, que después de haber sido parte de uno y otro país es hoy en día una nación con particularidades muy singulares, resultado de las mutaciones caprichosas de la historia. En el caso del continente africano la situación es aún más drástica, ya que los Estados descolonizados conservaron las antiguas fronteras coloniales, que no eran sino demarcaciones de las potencias coloniales. Es así como el fortalecimiento de la región no solo corresponde a una estrategia política para enfrentar más adecuadamente los nuevos retos internacionales, sino que también refleja la existencia de una inmensa diversidad sociocultural en nuestro planeta globalizado.

Inclusive algunas ciudades o conjunto de ciudades han empezado a convertirse en polos de atracción global. Pese a que la tendencia mundial va hacia una cada vez mayor concentración de la población en zonas urbanas, en el próximo siglo es posible que empiece a revertirse la tendencia del éxodo rural, por lo menos en los países industrializados, por cuanto con la evolución de la tecnología se podrá acceder a los mismos servicios en el campo que en la ciudad, y además las zonas rurales estarán organizadas en función de las grandes ciudades vecinas. Para obtener dicho acceso se necesita una infraestructura que en un principio solo existirá en las zonas rurales de los países industrializados.

De esta forma es posible que mientras en Europa occidental se empiece a hablar de «éxodo urbano», megaciudades del Tercer Mundo como Ciudad de México, San Pablo, Bombay o Calcuta continúen observando un aumento exponencial del volumen de sus poblaciones. Las pobladas costas del este y oeste de EEUU podrían también sufrir importantes flujos migratorios hacia el interior del país, mientras que en el Cono Sur se establecería un eje de desarrollo urbano Valparaíso-Santiago-Mendoza-Córdoba-Rosario-Asunción-San Pablo. La única excepción en un país industrializado sería la megalópolis que podría surgir de la unión de dos ejes: el de Tokio-Yokohama-Nagoya, con el de Kioto-Osaka-Kobe, pero esto se debería a una particularidad de la isla japonesa de Honshu: a mediano plazo es muy difícil solucionar su gigantesca y cada vez mayor densidad demográfica.

*La experiencia de UE: una Europa de las regiones.* Finalmente valdría la pena comentar una de las pocas experiencias existentes sobre un proceso de fortalecimiento de las regiones, manejado desde una perspectiva continental, como es el caso de la política regional de la UE. Allí se ve claramente que el proceso de integración del viejo continente no busca, como se esperaría, crear una comunidad en donde el eje principal de la integración sean los Estados, sino que tiene proyectada una Europa de regiones en donde todo gira alrededor de éstas.

Este fortalecimiento regional tiene sus antecedentes, ya que históricamente Europa es un continente que se ha construido en torno de Estados que no se identifican con naciones, por lo que las actuales fronteras estatales corresponden más a caprichos políticos que a lógicas históricas ancestrales, y al parecer la única forma de terminar con esta situación es buscando una entidad territorial que concuerde con la geografía de las naciones. En ese sentido, parece ser que la región sería la solución. Por ejemplo, y para retomar el ejemplo de la frontera franco-española, una sola región vasca o catalana se correspondería mucho más con la realidad. La región ideal no sería necesariamente la de un Estado, sino más bien una que abarcara territorios de varios de ellos. La política regional consistiría entonces en considerar a la región como una entidad territorial transnacional, o para ser más rigurosos, una entidad territorial transestatal.

Por otro lado, las diferencias de desarrollo son a veces más acentuadas entre dos regiones de un mismo país, que entre dos de países distintos. Una política de desarrollo regional es mucho más coherente y eficaz si se hace desde la perspectiva comunitaria que desde la perspectiva nacional. Para países como España o Italia, en donde existen marcadas diferencias entre un norte bastante industrializado, y un sur con ciertos brotes de pobreza, es mucho más fácil manejar una política de conjunto para ambas zonas sureñas, que políticas nacionales separadas, en donde cada país tendría que hacer comparativamente un mayor esfuerzo.

Asimismo la dinámica del proceso ha integrado tanto a los países, que las regiones fronterizas han llegado a una situación en donde necesitan cierta

autonomía para interactuar con sus vecinas de otros países sin tener que pasar por la aprobación de sus gobiernos centrales nacionales respectivos. También se optó por un proceso de regionalización de Europa con el propósito de fortalecer a las regiones y así debilitar a los Estados. Esta situación facilita la integración ya que los principales opositores a este proceso son los intereses estatales, mientras que las más favorecidas y por lo tanto las que más impulsan la integración, son las regiones. Cataluña es un ferviente promotor de la integración europea, mientras que España se mantiene escéptica, pues la integración podría fortalecer las comunidades autónomas en detrimento del gobierno central. Del mismo modo, esta política comunitaria regional presiona a los Estados miembros de la Unión para que reformen sus propias estructuras políticas, con el fin de fortalecer en el nivel nacional las entidades territoriales regionales. En términos claros, esto se traduce en procesos de descentralización y de mayor autonomía para las regiones.

Por todas estas razones, el fortalecimiento de las regiones facilita enormemente la integración en el caso de la UE. ¿Pero cómo funciona la política regional europea? El objetivo principal de dicha política es eliminar las diferencias regionales que existen en materia de desarrollo económico, con el propósito de lograr un crecimiento lo más homogéneo posible en todo el territorio de la Comunidad. Con este fin, la UE dispone de cuatro fondos estructurales que aproximadamente equivalen a un tercio del presupuesto comunitario, y que sirven para invertir en iniciativas regionales, es decir proyectos que faciliten las relaciones entre las regiones sin tener que pasar por los gobiernos centrales o capitales. Un caso podría ser la financiación de una autopista que una a dos ciudades intermedias de diferentes países.

La asignación de los recursos también se hace en función de una óptica regional. No solo se le asignan los recursos a la región o regiones involucradas, y no a los Estados, sino que además se atribuyen en función de factores de desarrollo de las regiones y no de los Estados, evitando caer en el error de evaluar la situación de una región en función de indicadores nacionales. Así, se calcula el promedio del PIB de todas las regiones de la UE, y aquellas que queden por debajo del margen establecido serán consideradas regiones prioritarias. De este modo los *landers* alemanes de la antigua República Democrática, se ven beneficiados por los fondos estructurales a pesar de pertenecer al país de mayor poder económico en el continente, y por el contrario regiones ricas de Portugal no recibirán ayudas estructurales a pesar de pertenecer a un país relativamente pobre.

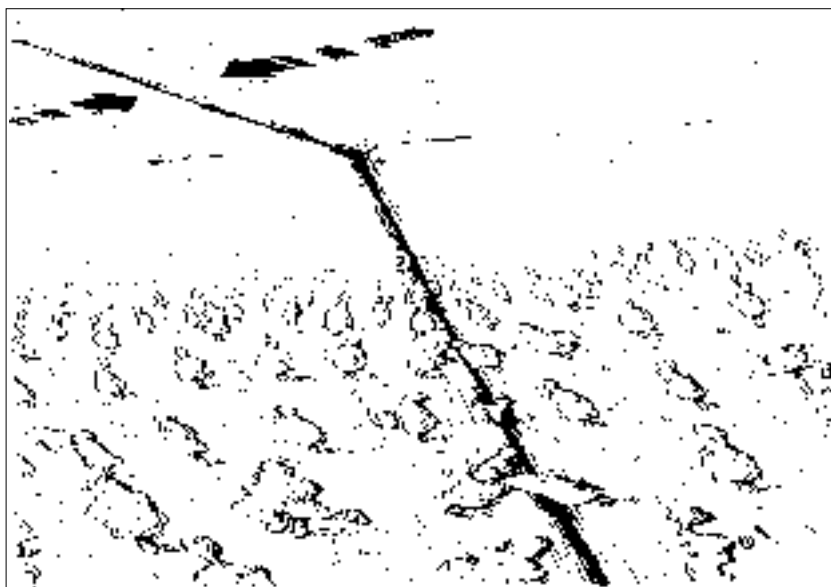
## Conclusión

Las tendencias globales implican un cambio en la política de descentralización. La globalización y la integración provocan una serie de nuevos problemas que solo se pueden enfrentar si se incorpora a la visión global el concepto local. Ante la homogeneización de la globalización y la integración, la descentralización aparece como el mecanismo que permite mantener vivas las particulari-

dades locales. Sin embargo ésta no basta para reconocer las especificidades de cada región. Mientras en un sistema descentralizado el Estado se convierte en un conciliador de los diferentes intereses regionales, en un sistema federal las regiones gozan de una autonomía que excluye consideraciones de tipo nacional o de otras regiones del mismo país.

Además, si con la globalización y la integración los Estados tienden a debilitarse, lo mismo podría pasar con los procesos de descentralización que ellos mismos fomentaron. Se debe entonces pensar en mecanismos que permitan a las regiones y a los municipios subsistir independientemente del Estado, de manera que no se vean afectados por su debilitamiento. Es así como el federalismo, pero sobre todo el fortalecimiento de las regiones o de las megaciudades podrían ser opciones. En el futuro podríamos entonces vivir un mundo globalizado dividido territorialmente en regiones. Ante estas proyecciones, se abriría un nuevo horizonte lleno de posibilidades para Estados pequeños con dimensiones similares a las de una región, como Uruguay, Luxemburgo o Taiwán.

En realidad, el gran cambio que ha traído la globalización es la evolución del concepto de espacio, y por ende el de territorialidad. Hoy en día los medios de comunicación permiten acceder física o virtualmente a cualquier punto del globo terráqueo en un lapso muy reducido, facilitando un mayor control del territorio a nivel global. En el ámbito político-militar por ejemplo, la geopolítica ya no tiene el mismo sentido; ya no es necesario controlar una porción territorial adelantada. Esto explica que ya no es tan «doloroso» deshacerse de territorios como Hong Kong o el Canal de Panamá.



Pero el más afectado es el Estado, pues uno de sus pilares, el concepto de territorio, queda desvirtuado, afectando así el principio de soberanía. Las multinacionales necesitan expandirse más allá del territorio del Estado en el que nacieron, obligando a dichos países a integrarse con otros a través de zonas de libre comercio, que no son otra cosa que un proceso de apertura de las fronteras comerciales. Pero el proceso también busca llegar a una libre circulación de servicios, capitales y personas, lo que diluye poco a poco las fronteras estatales. En el ámbito jurídico el concepto de extraterritorialidad tiene cada vez más adeptos. Así lo demuestran episodios tales como la ley Helms-Burton o el caso del juicio a Pinochet. Asimismo, la cada vez mayor circulación de las personas refleja como éstas se van desconectando poco a poco de su lazo territorial con el Estado. De este modo la atribución de la nacionalidad, que es el vínculo entre el Estado y el individuo, se hace cada vez menos a través del concepto de territorialidad, aumentando así los casos de atribución de nacionalidad por naturalización, o inclusive de doble nacionalidad. Lo irónico es que mientras nos enfocamos en enfrentar los retos globales, afloran nuevos problemas de índole local. Hoy la competitividad de un producto no se debe tanto a los aranceles que su país haya logrado negociar sino a toda la infraestructura de la que se disponga en el nivel local para mejorar su productividad. Del mismo modo, es cada vez más común demorar más en el recorrido terrestre desde o hacia el aeropuerto, que en el trayecto aéreo entre dos ciudades relativamente cercanas. La globalización exige bajar la toma de decisiones de lo nacional a lo regional o local.

## Bibliografía

- Albiñana, A.: *Geopolítica del caos*, Le Monde Diplomatique, Debate, Barcelona, 1999.
- Badie, B.: *Un monde sans souveraineté*, Fayard, París, 1999.
- Borja, J. y M. Castells: *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1998.
- De Lombaerde, P. L. Lizarazo y G. Sánchez G.: «El principio de subsidiariedad en el marco de la integración europea», Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.
- El Sayegh, S.: *Comprendre l'Europe*, Godefroy de Bouillon, París, 1996.
- Isaac, G.: *Droit communautaire général*, Masson, París, 1995.
- Kofman, E. y G. Youngs: *Globalization: Theory and Practice*, Pinter, Nueva York, 1996.
- Lacoste, Y.: *Dictionnaire géopolitique des Etats 1998*, Flammarion, París, 1997.
- Martin, H.P. y H. Schumann: *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, Madrid, 1998.
- McGrew, A. y P.G. Lewis: *Global politics*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Pactet, P.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, París, 1996.
- Sánchez, G.: «Los actores de la globalización» en revista *ANDI* N° 146, Asociación Nacional de Industriales, Bogotá, 1997.
- Sánchez, G.: «Los desafíos de la integración europea a finales del siglo xx» en *Papel Político* N° 6, Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.
- Simay, M.: *The Future of Global Governance*, United States Institut of Peace, Washington D.C., 1994.
- Soldatos, P. y J.C. Masclat: *L'état-nation au tournant du siècle: les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Université de Montréal, Montreal, 1997.
- Vigne, N.: *Les institutions européennes*, Ellipses, París, 1997.