

GLOBALIZACION Y DESCENTRALIZACION (*)

Por

JEAN-BERNARD AUBY

Profesor de la Universidad de París II

Aunque aparezca en un libro ofrecido a un espíritu extremadamente curioso y enciclopédico, el objeto del texto siguiente puede parecer paradójico. Pone sobre la mesa una noción poco jurídica, como es la de la globalización (1), y la confronta con otra realidad que da la impresión de no estar relacionada con ella, situada en una esfera diferente: *a priori*, la globalización trabaja en las sociedades nacionales y en las instituciones estatales hacia arriba, desde el exterior, mientras que la descentralización las desmultiplica en el interior, hacia abajo.

Existe, sin embargo, como vamos a ver, materia para la confrontación, y en la cual no faltan las dimensiones jurídicas. A primera vista de sentido inverso, globalización y descentralización son de hecho unos fenómenos de alguna manera ligados y paralelos, y el Derecho lo refleja.

La raíz del vínculo es la siguiente. Fenómeno económico y social por su naturaleza original, la globalización ha desarrollado unas consecuencias sobre los espacios públicos, los aparatos públicos, la gestión pública. Transformando las distancias, las referencias y la geografía universal, la globalización ha modificado el sentido de los territorios. La conjunción de los dos movimientos hace que se encuentre la descentralización, con una serie de consecuencias que merece la pena analizar.

* * *

(*) Este artículo forma parte de un libro homenaje al profesor Benoit JEANNEAU.

(1) ¿Globalización o mundialización? Mientras que las grandes lenguas vecinas utilizan una única expresión (globalization en inglés, globalización en español, globalizzazione en italiano, globalisierung en alemán), el francés, por desgracia, se ha provisto con dos términos sobre las respectivas acepciones de las cuales reina una gran incertidumbre; en cualquier caso, se puede hablar de todo excepto de consenso. Todo lo que percibimos claramente —si se puede decir— es que globalización tiene habitualmente una connotación peyorativa que, por su lado, no tiene necesariamente el término mundialización. Yo prefiero escoger aquí la palabra globalización, sin ninguna connotación peyorativa ni laudatoria, por la única razón de que está más próxima a las que emplean nuestros vecinos, pero sin otorgarle un sentido diferente al de mundialización.

En primer lugar, deberíamos explicar unas breves nociones sobre lo que es la globalización.

1.º La globalización es antes que anda, por supuesto, un conjunto de fenómenos económicos. Esto es evidente, aunque lo que tiene de inédito en este sentido no siempre se logre entender correctamente, y, por otro lado, se encuentra parcialmente debatido por los especialistas (2). Sabemos que no podemos caracterizar completamente la globalización en la que vivimos diciendo que consiste en un desarrollo de los intercambios internacionales: este desarrollo es más antiguo, incluso aunque el período actual le confiriese una gran intensidad.

Lo que singulariza más claramente la globalización que vivimos es el desarrollo de la movilidad de las actividades productivas y de las empresas multinacionales. Y, sobre todo en el período reciente, es más un movimiento de desespacialización de las actividades económicas, sobre todo de las actividades financieras y de comunicación, las cuales tienden a ejercerse sin ningún tipo de atadura espacial sobre unas redes que son absolutamente mundiales.

También es el incremento de la competición entre los territorios para acoger las actividades económicas (aquellas, todavía hoy mayoritarias, que se ejercen aún en un lugar determinado), al mismo tiempo que la búsqueda, corolario, por algunos actores, de espacios lo más desreglamentados posible.

2.º Pero es falso pensar, como a menudo se hace, que estos fenómenos económicos constituirán el todo de la globalización. Dentro de lo que le confiere su poderosa originalidad, existe una serie de otros fenómenos, que llamaremos, para simplificar, sociales, entre los cuales podemos encontrar los siguientes (3).

La globalización también es, de manera muy fuerte, el triunfo del «pueblo planetario» a través de las técnicas de comunicación que utilizan los vectores mundiales (Internet, televisión por satélite...). Es, fenómeno vecino, el desarrollo de los espacios mundiales de consumo, en los cuales se extienden los valores correspondientes.

Pero también es el advenimiento de los estándares éticos, políti-

(2) La literatura sobre la globalización hoy en día es considerable. En lengua inglesa, incluso podríamos decir que existe todo un océano. He aquí simplemente dos interesantes títulos recientes: Ulrich BECK, *What is globalization?*, Cambridge, Polity Press, 2000; Jan Aart SCHOLTE, *Globalization. A critical Introduction*, London, MacMillan Press Ltd., y New York, St. Martin Press Inc., 2000.

(3) PIERRE DE SENARCLENS, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, 1998.

cos... mundiales que atañen los derechos fundamentales, combinados incluso, actualmente, con mecanismos de puesta en funcionamiento como los que constituyen los tribunales penales internacionales (4).

3.º Lo que acaba de evocarse sugiere, por otro lado, otro aspecto muy importante de las cosas. Si queremos comprender el movimiento de globalización, debemos evitar verlo como algo unívoco. Se trata fundamentalmente de una evolución plagada de contradicciones. Mucha gente suele atribuir un signo de equivalencia entre globalización y desarrollo exponencial del capitalismo mundial y del liberalismo salvaje en el plano mundial. Esta visión era aparentemente la de las personas que se manifestaban en la cumbre de Seattle, después en la de Davos, y que habían organizado el foro de Porto Alegre: para ellas, la globalización es la eflorescencia de la dinámica mundial del beneficio y del mercado, y nada más.

Esta percepción ignora el hecho que, en los fenómenos de globalización, existen otros, cuya función o cuyo resultado consiste en *obstaculizar el libre juego del mercado y la libre búsqueda del beneficio* por parte de los actores económicos mundiales. La organización Greenpeace, por ejemplo, es un actor que podemos considerar como global, por sus métodos de acción y por el tipo de valores de los que se hace valedora, valores que representan una parte de la ideología mundial contemporánea. Los manifestantes de Seattle y de Davos, así como los organizadores de los debates de Porto Alegre, aparentemente, también están organizados como actores globales, y los valores medioambientales y sociales que tratan de llevar adelante no son menos transnacionales que las fuerzas económicas y políticas contra las que se levantan.

* * *

Los movimientos económicos y sociales complejos y contradictorios que constituyen la globalización tienen igualmente unas traducciones complejas y contradictorias en el Derecho. La globalización se manifiesta en el derecho de la Organización Mundial del Comercio, evidentemente, pero también se traduce en la creación de los tribunales penales para Ruanda y Yugoslavia...

Siendo así, en lo que las realidades económicas y sociales de la globalización tienen en común, existen presiones en las direcciones

(4) Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil, 1998; *La mondialisation du droit: chances et risques*, Dalloz, 1999-2.

que, por su naturaleza, «interpelan» el derecho, y constituyen el corazón mismo de lo que podremos denominar la globalización jurídica.

Por lo menos hay dos tensiones esenciales. La primera es una tensión en el sentido de un desarrollo de reglas y de instituciones jurídicas que se aplican sin tener en cuenta la localización espacial de las actividades correspondientes, y de manera uniforme. A la empresa global, le ata un cierto precio de seguridad jurídica el hecho que el régimen de sus contratos no se vea sacudido por el capricho de las legislaciones nacionales: de aquí la técnica del derecho uniforme, tal como se conoce bien, en el derecho del comercio internacional. Para el defensor mundial de los derechos fundamentales, importa que la represión de los crímenes de guerra escape a las trampas de los derechos y de los sistemas judiciales nacionales: de ahí los tribunales penales internacionales.

La segunda es una tensión en el sentido de la difusión de unos estándares jurídicos internacionales que atañe no sólo a las relaciones entre los Estados —como en el derecho internacional clásico, con el típico mecanismo de la costumbre—, sino también a los individuos y a los grupos privados —llegado el caso, en sus relaciones con los Estados, por otro lado—, así como las diversas organizaciones colectivas subestatales. El derecho de la globalización se preocupa de garantizar a los individuos cierto nivel de protección de sus derechos fundamentales, o de asegurar a las empresas el acceso a ciertos mercados bajo ciertas condiciones de competencia; no se preocupa de asegurar el equilibrio entre los Estados, ni del carácter pacífico de sus relaciones, ni de la reducción de sus desigualdades de desarrollo, etcétera.

Está claro que estas dos dinámicas próximas tienen en común el cuestionar la segmentación del mundo en sistemas jurídicos. Asimismo, generan una permeabilidad creciente de estos sistemas (5).

* * *

Cuando nos ponemos a evaluar los efectos de la globalización en nuestros sistemas, *debemos tomar partido sobre una cuestión crucial, y es saber cómo situar la construcción comunitaria: ¿Se trata de un hecho, de un vector de globalización o, por el contrario, se trata de una reacción, una herramienta de resistencia a la globalización?*

En realidad, al amparo de la globalización, los procesos de integración regional parecen tener todos ellos una significación mixta.

(5) Jean-Bernard AUBY, *Perméabilisation des systèmes juridiques et globalisation du droit*, al salir.

Constituyen los vehículos de las diversas aperturas que conlleva e implica la propia globalización: por ejemplo, muy claramente, los recientes logros en materia de regionalización en el continente americano —Alena, Mercosur— «han sido concebidos y puestos en marcha para facilitar la integración en los procesos de mundialización y responder a las nuevas condiciones de competencia que imponen» (6). Y, sin embargo, estas integraciones regionales representan también construcciones de islotes de protección de ciertos mercados, y de ciertos particularismos jurídicos, económicos, culturales... (7).

La construcción comunitaria tiene ella misma esta significación ambivalente acerca de la globalización. Es, antes que nada, un instrumento de liberalización de los movimientos de bienes, de servicios y de capitales. Aunque lleve a cabo esta apertura de una manera particular, llenando de esta forma, para utilizar una excelente fórmula de Jacqueline DE LA ROCHÈRE (8), una «función de identificación más precisa de la necesidad que puede ser formulada en la medida de lo posible por los Estados implicados».

Pero, por el contrario, la construcción comunitaria también es una herramienta de defensa contra la globalización o, si se quiere, de particular adaptación a ella. El arancel aduanero común, la política agrícola común, sirven para proteger el espacio económico europeo (9). La Unión Europea es, en la medida de su estado de desarrollo, el lugar de un poder común que negocia en las instancias económicas mundiales. Además, sus fines son compuestos: sobre todo frente al objetivo único del libre comercio mundial, que es el de la propia OMC, sitúa unos valores más complejos, de carácter integracionista, que se esfuerza, por otro lado, para que la OMC (10) los reconozca.

Esta ambivalencia no debe ser vista de una manera excesivamente simplista, porque las defensas puestas en marcha por la construcción comunitaria son a menudo simétricas a los mecanismos de apertura: la política agrícola común protege las agriculturas nacionales contra la competencia mundial y, al mismo tiempo, las adapta progresivamente a éstas.

(6) Roland BLUM, *Mondialisation: chances et risques*, Informe de la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Asamblea Nacional, núm. 1963, 1999, pág. 47.

(7) Sobre esta dialéctica, ver, por ejemplo: Roland AXTMANN, *Globalization and Europe. Theoretical and Empirical Investigation*, London y Washington, Pinter, 1998.

(8) «Mondialisation et régionalisation», en *La mondialisation du droit* (bajo la dirección de Eric LOQUIN y Catherine KESSEDJIAN), Litec, 2000, pág. 150.

(9) Philippe MANIN, «Mondialisation et structures étatiques: l'expérience européenne», en François CRÉPEAU (dir.), *Mondialisation des échanges et pouvoir de l'Etat*, Bruselas, Bruylant, 1997, pág. 150.

(10) V. Thiébaud FLORY, *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant, 1999, pág. 213.

Existe, sin embargo, y debe ser tomada en cuenta reteniendo únicamente a título de contribución de la construcción comunitaria a la globalización, que claramente representa un vector de apertura económica, social y cultural hacia las grandes corrientes mundiales de intercambio.

* * *

Entre el fenómeno de la globalización y la descentralización, para llegar a lo importante del tema, me da la impresión que existen dos interfaces: la primera implica el impacto del movimiento de globalización sobre los territorios, la segunda a sus incidencias sobre los aparatos públicos.

La globalización causa unas profundas incidencias, aunque no homogéneas, sobre los territorios.

1.º Dentro de la esencia del movimiento de globalización existe una especie de «borrado» de los territorios. Desde el momento en que numerosas actividades no necesitan la atadura espacial, los territorios, que constituyen por naturaleza unos perímetros de actividades controladas por los sistemas políticos y administrativos, pierden su esencia.

A esto se añade el hecho que la globalización, y la construcción comunitaria, que es un aspecto de la misma, tienden, como lo ha escrito Jacques CHEVALLIER, «a desplazar el nivel de decisión pertinente hacia unos espacios ensanchados», y aleja de esta forma ciertas realidades de la posible zona de influencia del poder y de la democracia local (11).

2.º Y, sin embargo, estos fenómenos de desterritorialidad están contrabalanceados por otros, que van, por el contrario, en el sentido de una valoración natural de lo local.

a) El mundo globalizado, primeramente, es —lo hemos señalado más arriba— un universo de competición territorial y, correlativamente, de competencia entre las instituciones a cargo de los territorios.

Dentro del universo de la globalización, algunas actividades económicas, cada vez más numerosas, son, a su vez, cada vez más móviles. Son susceptibles de desplazarse de un territorio a otro, si consideran que constituye un marco más confortable desde el punto de

(11) Jacques CHEVALLIER, «Synthèse», en *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, pág. 414.

vista de sus costes (sociales, fiscales...) y desde el punto de vista del ambiente físico y social.

Esta movilidad, que cada vez concierne a un número creciente de actividades, crea por esencia una competición entre los territorios y las instituciones que las tienen a su cargo, para atraer a las empresas. Como lo explica el Delegado del Fomento del Territorio y de la Acción Regional, Jean-Louis Guigou, que ha basado sobre la popularización de esta idea una de sus causas esenciales, cuanto más se mundializa la economía, más lo que se mueve (las empresas, los capitales) pone a competir lo que no se mueve (las instituciones, la fiscalidad, la paz social...) (12).

Es cierto que los expertos nos incitan a no analizar demasiado someramente este fenómeno, por dos motivos. La movilidad de las empresas es a pesar de todo reducida, aunque sólo sea porque ciertas actividades no son por su naturaleza deslocalizables (porque tratan con recursos locales): no hay un nomadismo generalizado, comenta Pierre VELTZ (13). La segunda es que, contrariamente a lo que pensaríamos de forma natural, lo que crea el atractivo de los territorios está lejos de ser sólo, quizá incluso ni principalmente, la fiscalidad, las infraestructuras o las diversas ayudas financieras que las instancias públicas proponen a las empresas para que se instalen en sus áreas. El atractivo radica en gran medida en el contexto social, las redes relacionales o el gobierno local.

b) En realidad, lo que se desprende de la globalización, más allá de la primera impresión sobre el enrasamiento de los territorios y de los particularismos locales, es que descubrimos más bien un diálogo, una dialéctica de lo global y de lo local.

Este diálogo, esta dialéctica, que ya comienza a ser habitual designar bajo el apelativo de «glocalización» (14), se deben sobre todo a dos realidades. La primera reside en el hecho que la economía global no es de ninguna manera indiferente, contrariamente a lo que solemos admitir habitualmente, a los anclajes territoriales. Sus efectos de estandarización son más limitados de lo que creemos. En realidad utiliza los particularismos locales, se apoya sobre ellos: en los MacDonalds de la India, señala Jan Aart SCHOLTE, un *Maharadjah Mac* a base de cordero sustituye el clásico *beef burger*...

(12) En *Construire la dynamique des territoires*, L'Harmattan, 1997.

(13) Pierre VELTZ, «Le développement local face à la mondialisation», en *Comment améliorer la performance économique des territoires*, Caja de Depósito y Consignas, 2000, pág. 19.

(14) Ver las obras precitadas de Ulrich BECK (págs. 42 y s.) y de Jan Aart SCHOLTE (págs. 59 y s.).

La segunda se refiere a que, frente a los efectos de lejanía que provoca la globalización, el apego a lo local funciona como un contrapeso, una compensación. En un mundo global en el que parece que sólo se da importancia a las identidades funcionales, los individuos recobran el gusto por vincularse a sus identidades territoriales. Además, la observación que todos podemos hacer de las dificultades que tienen los Estados para dominar los efectos de la globalización nos conduce de forma natural a desear el reforzamiento de los niveles locales de gobierno, que dan la impresión de ser portadores de una mayor estabilidad (15).

Dicho esto, hace falta vigilar el hecho que el polo «local» de la dialéctica sobre la cual fijamos la etiqueta de «glocalización» no corresponde necesariamente al «local» que determina, bajo nuestro prisma, la descentralización territorial. Lo que designa concierne a veces a los particularismos nacionales, ver incluso las realidades transnacionales, lingüísticas, étnicas... Sin embargo, a menudo corresponde, efectivamente, a las colectividades regionales y locales.

* * *

La segunda interface entre el fenómeno de la globalización y de descentralización se sitúa en los efectos que tiene la primera, de manera general, sobre los aparatos públicos. Estos efectos pueden ser someramente descritos en dos partes.

1.º La globalización, para empezar, ha impuesto, e impone, a los diferentes aparatos públicos nacionales una serie de obligaciones de adaptación.

Los efectos de apertura, sobre todo económica, que son los suyos propios, reducen su parte de libertad en la determinación de algunas políticas. Simplemente, por ejemplo, la importancia adquirida por el comercio internacional en los equilibrios económicos de numerosos Estados les prohíbe llevar a cabo las políticas inflacionistas de relanzamiento por las que a menudo optaban, y que hoy en día tendrían, por su influencia sobre el comercio exterior, unas consecuencias excesivamente desestabilizadoras.

Pero la globalización fuerza igualmente a los aparatos públicos a conceder un lugar más grande tanto al mercado, que se desarrolla

(15) Cf. Jürgen NEYER, «Binding Territoriality and Functionality? Globalization Meets the Law», en Volkmar GESSNER y Ali Cem BUDAK (eds.), *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*, Dartmouth y Ashgate, 1998, pág. 420: «the regulatory deficit of modern states are leading to a growing demand for local levels of governance to provide functional substitute».

de cualquier forma ampliamente fuera de su alcance, y a los ciudadanos, que obtienen de la apertura planetaria, cultural y política, una autonomía y un poder mucho mayores, con los que deben transigir.

2.º Por otro lado, y quizá sobre todo, la globalización provoca cada vez más una «complejificación» y una «desjerarquización» de los aparatos públicos.

Es a la globalización, o en todos los casos en parte a ella, que le debemos el desarrollo de los diversos niveles de gobierno público que se han ido superponiendo sobre los niveles clásicos: integraciones regionales, instancias mundiales de gestión de la globalización como la OMC... El edificio que resulta de ello tiene múltiples pisos: la literatura anglófona hablará aquí de *multilayered governance* (16).

Pero a lo que asistimos va mucho más allá de una simple multiplicación de los niveles de gobierno. Lo que realmente está en juego es una verdadera —aunque sólo sea relativa— «desjerarquización». Como escribe Pierre VELTZ (17), existen en líneas generales cuatro niveles —el mundial propiamente dicho, el regional supranacional, los espacios nacionales y el nivel regional o local—, «pero las relaciones entre estos niveles no son unas relaciones de encaje jerárquico».

La jerarquía de los espacios públicos está, lo podemos entender, fundamentalmente perturbada por el hecho que los niveles locales tienen la libertad creciente de comunicarse y cooperar entre ellos o con diversos actores internacionales, por encima de la cabeza de los Estados, a menudo dentro de unos funcionamientos en forma de redes (18). Nuestras regiones, por ejemplo, mantienen con sus homólogas extranjeras, con la Unión Europea..., unas relaciones cada vez más estrechas y sobre las que el Estado ejerce un control cada vez más limitado. Una manera de describir esto sería diciendo que ya no están enteramente contenidas dentro del Estado (19).

Los niveles de gobierno ya no están organizados sobre un modelo estrictamente piramidal. Se recortan, se desbordan los unos a los otros. Llegan incluso a ser mutuamente constitutivos (20), en lugar

(16) Ver, por ejemplo, la obra citada anteriormente de Jan Aart SCHOLTE, págs. 147 y s.

(17) «Le développement local face à la globalisation», citado anteriormente, pág. 32.

(18) V. Alain BOURDIN, *La question locale*, PUF, 2000, págs. 53 y s.

(19) Ulrich BECK, *What is globalization?*, ya citado, pág. 108.

(20) Anthony MACGREW, «Global Legal Interaction and Present-day patterns of globalization», en Volkmar GESSNER y Ali Cem BUDAK (eds.), *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*, ya citado, pág. 340. V. igualmente Graham PEARCE, *British Sub-National Governmental Engagement in Europe*, «European Public Law», vol. 6, Issue 4, 2000, pág. 595.

que todos los demás derivan de la estancia estatal y sacan su esencia de su investidura.

* * *

Bajo el efecto de los fenómenos que acaban de ser descritos, algunos vínculos se entrelazan entre el movimiento de globalización y el de descentralización, es decir, la existencia en el seno de nuestros aparatos públicos de instituciones encargadas de la gestión de los asuntos locales, de manera más o menos autónoma y bajo el control de los ciudadanos.

Estos vínculos podrían estar caracterizados por dos series de observaciones.

El primer aspecto de las cosas, quizá el más aparente, es el hecho que, *en el eje de las aperturas económicas que implica la globalización, las instituciones locales ven imponerse cierto número de obligaciones jurídicas y funcionales.*

1.º No es necesario insistir mucho —el fenómeno empieza a estar ya muy estudiado— sobre las obligaciones que el derecho comunitario ha impuesto, e impone, a los colectivos locales con la preocupación de abrir su funcionamiento a la libre circulación de personas, de servicios, de mercancías, de capitales y a la competencia comunitaria.

El derecho comunitario de los mercados públicos y de las concesiones de trabajo es plenamente aplicable a los contratos locales que competen a esas dos categorías. Las ayudas de las colectividades territoriales a las empresas están totalmente sujetas al régimen de ayudas de Estado. La libertad de circulación de los trabajadores ha exigido la acogida, por parte de la función pública territorial, de los nacionales de los otros Estados de la Unión, acogida que se organiza hoy en día en aplicación de la Ley de 16 de julio de 1991. Etcétera.

Estas diferentes obligaciones jurídicas no son heteróclitas, ni neutras. Para la mayoría, tienen un punto en común: dirigen el régimen jurídico local hacia unos mayores imperativos de transparencia y competencia (21). Son transformaciones funcionales y no solamente rodeos procesales que inducen a la gestión pública local.

2.º Es también del nivel mundial —incluso alguna vez a través del vector del derecho comunitario— que las colectividades territo-

(21) Jean-Bernard AUBY y Bertrand FAURE (dirs.), *Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles*, Dalloz, 2001, págs. 170 y s.

riales empiezan hoy a recibir este tipo de obligaciones de apertura, de transparencia y de competencia.

El Acuerdo sobre los Mercados Públicos de la OMC, que tiende a abrir los mercados públicos sobre el plano mundial, es aplicable a los mercados pasados por los gobiernos locales (22). También es a través del nivel mundial que vienen, por lo menos en parte, las obligaciones de normalización, que se aplican a las colectividades locales.

* * *

Dicho esto, el vínculo entre globalización y descentralización está lejos de poder resumirse en un simple vertido de obligaciones sobre las entidades locales. La globalización también es, para éstas, sinónimo de oportunidades creadas. A veces le ocurre que ejerce cierta presión en el sentido de la descentralización.

1.º Algunas aperturas económicas, sociales, culturales, que provoca la globalización permiten a las colectividades territoriales a veces extraer claramente un beneficio.

Las colectividades territoriales han obtenido, como tantas otras, ciertas ventajas de la liberalización de los mercados financieros internacionales, que les ha dado acceso a unas condiciones de préstamos algunas veces más favorables.

La obligación de abrir sus mercados a la competencia europea no es sólo un quebranto: también da la oportunidad de beneficiarse del saber hacer a un mayor número de empresas.

No es una casualidad que la ascensión de la globalización venga acompañada de un desarrollo de las relaciones internacionales de las instituciones locales. Este fenómeno, que no es ni específicamente francés ni especialmente europeo (23), ha recibido, tal como sabemos, un particular estímulo por parte de la Unión Europea a través de los programas Interreg. Como también sabemos, el derecho nacional, al principio fuertemente reticente, otorgó facilidades cada vez mayores a lo que calificaba —bastante torpemente, por otro lado— de «cooperación descentralizada», a partir de la Ley sobre la administración territorial de la República de 6 de febrero de 1992 (24).

(22) V. Thiébaud FLORY, *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, ya citado, pág. 194; Sue ARROWSMITH y Arwel DAVIES (eds.), *Public Procurement: Global Revolution*, Kluwer Law International, 1998, pág. 13.

(23) Ver la obra de Jan Aart SCHOLTE, ya citado, pág. 144.

(24) Ver, por ejemplo, la *Guía de la cooperación descentralizada* publicada por el Ministerio del Interior.

La apertura es más amplia aún en el derecho de las colectividades de ultramar, donde algunas han recibido el poder de mantener decididamente relaciones diplomáticas con los Estados vecinos (25). Seguramente las colectividades ordinarias podrían seguir la misma evolución: recientemente, hemos sabido que los servicios fiscales de tres *länders* alemanes (Sarre, Bade-Wurtemberg y Renania-Palatinat) iban a intercambiar informaciones fiscales con catorce departamentos de las regiones de Alsacia, de Lorena, de Franche-Comté y de Champagne-Ardennes, para luchar contra los fraudes del IVA (26).

2.º Más allá de estos fenómenos, podemos vislumbrar que, a partir de la globalización, se deriva una presión —relativa, pero real— en el sentido de un aumento general de la descentralización.

a) Como sabemos, el Banco Mundial se ha forjado una doctrina sobre el tema del buen gobierno —*proper governance*—, que piensa que hoy en día es una condición esencial para el desarrollo económico. En su informe anual de 1997 ya expresaba esta doctrina, consagrada a la evolución del papel del Estado (27).

En dicho informe se defiende la descentralización, por lo menos allá donde el contexto lo permite, como un medio para acercar el Estado a los ciudadanos, uno de los temas que el Banco Mundial considera como uno de los motores de la eficacia económica. En la práctica, parece que el Banco Mundial realiza sugerencias para llevar a cabo reformas de descentralización en ciertos países con el objetivo de rodear ciertas instituciones estatales completamente ineficaces, por ejemplo porque estén fuertemente afectadas por la corrupción.

b) Está claro que la descentralización figura entre los estándares internacionales de la democracia —podemos decir igualmente los valores políticos de la globalización—, como un medio privilegiado para acercar el poder a los ciudadanos.

Esto es un poco más perceptible en la esfera europea, donde la descentralización se encuentra doblemente fomentada.

Lo está por el Consejo de Europa, con la Carta europea sobre la autonomía local de 15 de octubre de 1985 y con la Carta europea sobre las lenguas regionales o minoritarias de 25 de junio de 1992.

Y asimismo lo está, aunque con mayor prudencia, por la Unión

(25) V. Fabien BRJAL, *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'outre-mer français*, L'Harmattan, 1997.

(26) «Les Echos», 11 septiembre 2000.

(27) V. Ibrahim F. I. SHIHATA, *The Changing Role of the State and Some Related Governance Issues*, «Revista Europea de Derecho Público», vol. 11, núm. 4, 1999, pág. 1459.

Europa. Esta última, a pesar de velar para no eludir excesivamente a los Estados, sobre los cuales se apoya su armadura institucional, tiene sin embargo como inclinación natural la valorización de la descentralización (28). Lo que atestiguan: el Comité de las Regiones, la insistencia sobre la implicación de las regiones de los diferentes Estados miembros en la puesta en marcha de la política regional de la Comunidad —doctrina de las colaboraciones—, etc. Sin contar con la puesta de manifiesto del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht, y la posibilidad, abierta actualmente entre los Estados miembros, de estar representados en el Consejo por responsables regionales, a condición que estén acreditados para adoptar compromisos con sus gobiernos nacionales (art. 146 del Tratado) (29) (30).

Por su parte, como la mayoría de los Estados europeos han reorganizado, durante los últimos decenios, su administración territorial, y han otorgado mayor autonomía a sus instancias regionales y locales, su propio impulso ha venido al encuentro del estímulo europeo.

c) Sería interesante preguntarse si, dentro de los movimientos que acaban de mencionarse, algunos peldaños de la descentralización se encuentran más favorecidos que otros.

Todo lo que podemos decir sobre este plano es que, al amparo de la globalización económica, ciertos marcos territoriales parecen más «pertinentes» que otros: son las regiones, cuyos tamaños les permiten la oportunidad de desarrollar estrategias internacionales, y las grandes áreas metropolitanas, en las cuales tienden a concentrarse de manera creciente las actividades económicas (31).

Sin duda, no es por casualidad que sea sobre estos dos niveles de organización local donde se concentran los esfuerzos de reflexión y de reforma, tanto en Francia como en la mayoría de Estados comparables.

* * *

(28) Jean-Bernard AUBY, *L'Europe et la décentralisation*, «Revista francesa de la descentralización», núm. 1, sept. 1995, pág. 16.

(29) Sobre este último aspecto, ver Rainer ARNOLD, *Federalism and European Community Law – A Study on the Mechanisms of Internal Participation in European Decision Making in Germany, Austria and Belgium*, «Tulasne European Civil Law Forum», vol. 12, 1997, pág. 159.

(30) Podríamos igualmente mencionar los estímulos que la Unión Europea prodiga a la cooperación transfronteriza. Este vector de emancipación ha sido mencionado más arriba.

(31) Cf. Pierre VELTZ, «Le développement local face à la mondialisation», ya citado; Alain BOURDIN, *La question locale*, ya citado.

En un reciente coloquio (32), Jean-Claude Bonichot, Consejero de Estado, señalaba hábilmente que la primacía del derecho comunitario obliga a las autoridades locales a hacer prevalecer las reglas de este derecho sobre el derecho nacional. En otras palabras, el derecho comunitario les obliga algunas veces a desobedecer al derecho del Estado, a apartarse de éste, en beneficio del derecho comunitario por ejemplo de los mercados públicos, si le fuera contrario.

Esto puede expresarse de otra manera. Imaginemos un asunto como el del «Periférico Norte de Lyon», juzgado por el Consejo de Estado en su sentencia *Tête* de 6 de febrero de 1998 (33). A falta que hubieran sido traspuestas a tiempo las disposiciones relativas a las concesiones de trabajos que figuran en la directiva comunitaria de 1989 sobre los contratos administrativos, la comunidad de Lyon había creído poder otorgar la concesión de la realización y explotación del Periférico Norte de la urbe sin operar publicidad europea previa. El juez administrativo anuló la decisión de otorgar la concesión, por no respetar la directiva.

Tal decisión nos muestra cómo el derecho comunitario incide directamente sobre el derecho local —a través de esta parte del derecho global que constituye el derecho comunitario de los mercados públicos—, con el silencio del derecho nacional. En otras palabras, el derecho local sirve a veces como vector para la penetración del derecho global en el derecho nacional.

Entre la globalización y la descentralización existe una familiaridad innata. No sólo constituyen dos fuerzas de tensión contra las que nuestros aparatos públicos están conjuntamente sometidas, sino que de alguna manera están unidas la una a la otra. Al impulsar las realidades y los mecanismos transnacionales, la globalización encuentra —entre otras, claro está— las estructuras territoriales, que, por el contrario, ven en ella un vector de emancipación —incluso si, por otro lado, sufrieran alguna obligación por su naturaleza—.

Evidentemente, el Estado se encuentra en medio de un bocado. Este aspecto de las cosas llamaría por sí solo a unas reflexiones muy profundas, que no es cuestión de entablar aquí. Nos contentaremos con decir que las realidades que hemos descrito aquí, así como algunas otras, sugieren la necesidad que hay, y que cada vez más habrá, de pensar en una visión y una práctica diferentes de la soberanía,

(32) *Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles*, ya citado, pág. 212.

(33) Rec., pág. 30, conclusiones Henri SAVOIE.

dado que, como escribe un autor (34), en el mundo que se forma la soberanía es «menos una barrera territorialmente definida que un recurso de comercio *para una política caracterizada por unas redes transnacionales complejas*».

(34) Robert KEHOAENE, en Hans-Henrik KOLM y G. SORENSEN, *Whose World Order*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1995: «Sovereignty is less a territorially defined barrier than, a bargaining resource for a politics characterized by complex transnational networks».

