

# PROBLEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Ricardo HARO

*A Pedro J. Frías, con fraternal gratitud  
por la sabiduría y la ciencia con que nos  
enriqueció.*

SUMARIO: I. *El sentido antropológico de la globalización.* II. *Poder, economía y globalización.* III. *La gobernabilidad y el Estado de derecho en el proceso de globalización.* IV. *Perspectivas*

## I. EL SENTIDO ANTROPOLÓGICO DE LA GLOBALIZACIÓN

1. Dentro de los límites propios de todo reseñado estudio, trataré de exponer algunas reflexiones sobre diversos tópicos que se destacan en la problemática que se aborda.

En esta aproximación, deseamos señalar que la globalización se manifiesta como una creciente interdependencia no sólo de los Estados sino también de las sociedades, de forma que lo que pasa en algún lugar del planeta y en ciertas materias, tiene sus consecuencias en otros ámbitos del mismo. Si bien tiene una manifestación económica vigorosa y caracterizante, no debe olvidarse que el fenómeno de la globalización comprende la totalidad de las relaciones humanas, por lo cual afecta además aspectos sociales, culturales y políticos. Esta problemática es parte de un macroproceso que se inició a partir del individuo, y fue transfiriéndose en el transcurso de la historia, progresivamente a los ámbitos locales,

al Estado nacional, a las comunidades regionales y finalmente al mundo entero.

Diversas han sido las causas de este proceso, pero entre las más notables, como bien se ha afirmado, podríamos señalar la profunda y vasta revolución tecnológica, especialmente en el área de las comunicaciones y la informática, que se ha manifestado con su consiguiente influencia, tanto en los notables cambios que se advierten en los sistemas de producción, como en la internacionalización de los movimientos de capitales que con una rapidez increíble, pueden provocar en minutos, crisis financieras en alguna parte del mundo, pero con repercusión en todo el mundo (v. g. crisis asiática, mexicana, etcétera).

En el fondo, el gran desafío que nos formula la globalización es realizar una inteligente e imaginativa estrategia para maximizar todas sus grandes posibilidades, y minimizar sus graves riesgos y peligros, pues no podemos olvidar que lo conseguiremos en la medida que logremos *encauzar la globalización hacia el más pleno e integral desarrollo de los pueblos y de los hombres*.

2. He aquí el nudo “gordiano”, el aspecto medular que debe convocarnos. En caso contrario, habremos perdido quizás la última posibilidad de lograr lo que afirmara Pablo VI: “El desarrollo, es el nuevo nombre de la paz”. Basta ver los informativos, leer los diarios, para comprender cuánta verdad contiene esta afirmación.

Porque, ¿de qué vale un proceso de globalización que agudice las desigualdades, los empobrecimiento, la miseria y las marginaciones de todo tipo?

Lo cardinalmente importante es que debemos encontrar fórmulas adecuadas para que la globalización favorezca el desarrollo integral en lo económico, lo social, lo cultural y lo político y, en este último aspecto, remarcamos que la necesidad del fortalecimiento de los Estados sociales y democráticos de derecho, integrados ahora en las comunidades o uniones de Estados.

Debemos reajustar las relaciones internacionales y crear nuevas pautas culturales, nuevos comportamientos, nuevas instituciones políticas y nuevos ámbitos para el consenso en la búsqueda de nuevos caminos para los nuevos tiempos, en fin, de nuevas mentalidades, estilos y formas de vida.

Pero esto no será posible si no dejamos de rendir culto al “dios mercado” como única variable de crecimiento, el cual, para ser legítimo y

valioso, como todo desarrollo, deberá ser abarcativo de todas las dimensiones de la humanidad.

Será preciso, en cambio, crear una nueva cultura de la mayor excelencia posible, de la cooperación, la participación, la justicia social y la solidaridad, valores todos que encuentran sus fundamentos en la dignidad humana y en la fraternidad de los pueblos y, por ende, también deben inspirar el proceso de globalización.

En este sentido cabe destacar tanto el esfuerzo serio y vigoroso de todos los pueblos, sin dejar de señalar que los Estados del primer mundo, deben comprender que más allá de sus notables progreso económicos, deben ellas también adoptar estas pautas culturales respecto de los Estados del segundo y tercer mundos.

## II. PODER, ECONOMÍA Y GLOBALIZACIÓN

3. Entrando a realizar unas esquemáticas reflexiones sobre una de las perspectivas más acuciantes de la globalización, cual es la de la relación del Estado y la economía, hay quienes opinan que la economía social de mercado ha plantado sus reales en el Estado contemporáneo. En este sentido, Giovanni Sartori asevera que la planificación como una expresión del intervencionismo estatal en la economía, “ha sido marginada y superada por la economía de mercado, cuya victoria sobre la planificación es abrumadora y sin retorno”, agregando que “la victoria de la democracia como principio de legitimidad, hace prever que el éxito del mercado se convertirá cada vez más en una demanda de la democracia, a condición, bien entendida, de que el mercado tenga éxito, de que verdaderamente produzca bienestar”.

Es por ello que nosotros estamos persuadidos en afirmar, como lo hicimos hace un momento, que una economía social de mercado, que no esté imbuida de los principios de solidaridad y justicia, se transforma en un capitalismo salvaje. Es que como bien se ha dicho, debemos ser conscientes que es preciso afrontar esta terrible dicotomía: la economía de mercado sin solidaridad, es capitalismo salvaje; y la solidaridad sin economía de mercado, es una utopía. No en vano, Juan Pablo II reclama e insiste reiteradamente en la necesidad de procurar y lograr con suma urgencia, la “globalización de la solidaridad”.

No en vano un conocido informe de expertos, ha confirmado esta irrefrenable concentración de “poderes económicos”, al afirmar que en un futuro cercano, 200 empresas multinacionales gobernarán los procesos macroeconómicos, financieros y tecnológicos en el mundo entero. Piénsese en las consecuencias lógicas de estas graves circunstancias en los regímenes políticos-institucionales de los Estados. Piénsese en estas nuevas y reales formas de imperialismos, que ya no se manifiestan como antiguamente imponiéndose en determinadas bases territoriales, sino que ahora funcionan como imperialismos que se imponen sobre los diversos sectores vertebrales de los procesos macroeconómicos (industria, tecnología, comunicaciones, mercados financieros, etcétera), que son los que realmente ejercen inmensos poderes y ante los cuales se sienten superados y resignados los poderes estatales.

4. Estos son los “nuevos poderes” que se reparten los diversos ámbitos económicos, en los que ejercen poderes hegemónicos y ante los cuales, los Estados y sus poderes políticos, se sienten realmente invadidos y sometidos a las presiones de los intereses que aquéllos representan, y a las cuales frecuentemente aceptan resignadamente, frente a las amenazas de la falta de inversiones y de crecimiento económico, con los consiguientes graves flagelos de la desocupación y la marginación de multitudes de seres humanos.

Esta notable y progresiva concentración de poderes no tienen influencia sólo en determinadas espacios físicos, sino que la extienden sobre el mundo entero, de allí la expresión de “globalización” aplicable a estos procesos de difusión, control y dominación de poderes tecnoeconómicos que trascienden los límites estatales y continentales.

5. Bien ha señalado Alberto Antonio Spota, que los efectos de la globalización de la técnica, de la economía y de las finanzas, muestran lo que él llama con agudeza, *franjas de actividades* que mucho más allá de cualquier bandera nacional, pueden inclusive posibilitar hasta enfrentamientos de intereses a cubierto de la misma bandera, pero que respondan a *franjas de poder económico y financiero* diferentes, que exceden a los Estados naciones y a menudo, sus propias capacidades decisorias. Atendiendo a que la globalización borra las fronteras políticas y geográficas, seguramente no habrá en la globalización enfrentamientos de banderas, sino de “franjas” de poder económico, financiero y tecnológico, las que requerirán la necesidad de nuevos plexos jurídicos, dada

la negativa que a menudo se advierte en dichas franjas, a estar condicionadas por el orden normativo de uno o varios Estados.

El sistema de lealtades propios de la globalización —continúa Spota— hará que los sistemas jurídicos, signifiquen por franjas y respondan a los intereses económicos, políticos y sociales que aglutinen a ese sector de poder, porque en los sistemas globalizados de poder no hay lealtad a los territorios ni a las banderas de los Estados nacionales o de la comunidad económica o política.

### III. LA GOBERNABILIDAD Y EL ESTADO DE DERECHO EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

6. Para lograr encauzar la gobernabilidad y el Estado de derecho en el proceso de globalización, sugerimos entre otros supuestos, los siguientes:

1. Un reacomodamiento en el reparto de las competencias del poder político.
2. Una redefinición de la función del Estado contemporáneo.
3. La imprescindible compatibilización y cooperación de los procesos de integración y el derecho constitucional de cada Estado.

#### 1. *Un reacomodamiento en el reparto de las competencias del poder político*

7. Previo al tratamiento de la integración, debemos presentar algunos reajustes que se advierten como imprescindibles tanto en el campo *internacional* como en el *intranacional*, que reclaman renovar los sistemas de repartos de competencias del poder en nuevos ámbitos institucionales, basándonos en el principio rector de la “subsidiariedad”, el cual primordialmente prescribe que “nunca un nivel institucional o social superior debe asumir los roles que pueden ser satisfechos por los niveles inferiores”, de forma tal que cada nivel tenga la posibilidad más amplia de realizarse en todas sus virtualidades, evitando de esta forma las frustraciones al respectivo derecho a *ser* en plenitud en su propio ámbito.

8. La aplicación de este principio al reparto de funciones institucionales, se nos muestra en tres reglas cardinales:

1. En primer lugar, la regla de la “descentralización”, indispensable cuando los niveles inferiores intraestatales (regiones, provincias, municipios, etcétera) puedan asumir con eficacia diversas funciones político-administrativas.

En cuanto a los *procesos de regionalización*, cabe distinguir tanto los relativos a las crecientes delegaciones de atribuciones en las tradicionales regiones en Estados unitarios europeos, y aun en el nuevo federalismo adoptado por Bélgica en su Constitución de 1993, como al pausado pero firme camino de regionalización en los países de estructura federal, como nuevos ámbitos o niveles de concertación de políticas de desarrollo integral que superan las posibilidades provinciales o estatales.

Cabe resaltar asimismo la *descentralización* que se manifiesta en el desarrollo institucional y político que están mostrando *los municipios y los nuevos entes intermunicipales*, que deben estimular la participación y el control de los vecinos, pero evitando caer en la peligrosa tentación de la mera inflación burocrática.

2. La segunda regla es la de la “centralización”, que se aplica en lo relativo a ciertas competencias que aun sin ser originariamente propias, su eficiente desempeño supera a los niveles regionales, provinciales o municipales, y la realidad aconseja que deban ser asumidas directamente por el Estado nacional.
3. Finalmente la regla de la “integración”, imprescindible para satisfacer aquellas demandas al sistema político, que por su complejidad y supranacionalidad requieren la creciente cooperación e interdependencia de los Estados.

Estas tres reglas que presiden en la actualidad los nuevos repartos de poder, no son excluyentes, sino muy por el contrario, concurrentes, pues a nuestro entender son básicas para presidir la única forma viable para que el proceso de globalización pierda el sentido disvalioso de promover la concentración de poderes, especialmente económicos, que conllevan al empobrecimiento y marginación de multitudes de seres humanos y, por el contrario, realmente coadyuve a un mayor desarrollo integral a

partir de cada hombre, pasando por las diversas estructuras estatales y las supraestatales.

9. Pedro J. Frías, que tanto ha aportado en estos temas, nos expresa que

El actual proceso de mundialización, debe ser compensado por la provincialización y la municipalización. Vivimos en una aldea global que tiende a despojarnos de nuestras raíces y a alterar nuestra identidad. Pero este riesgo se puede superar si somos a la vez cosmopolitas y provincianos, es decir, hombres del mundo sin despojarnos de nuestra intimidad: la de nuestra ciudad y región. En la asignación de las competencias, debe darse a la nación sólo lo necesario, y a las provincias y municipios, todo lo posible, para acercar las obras, servicios y gasto público, a las bases sociales y facilitar su control.

## 2. Una redefinición de la función del Estado contemporáneo

10. Frente a estas nuevas realidades, una primer premisa es que el Estado en el sistema económico contemporáneo, ha abandonado su “rol empresarial”, y su participación activa en el mundo de la producción de bienes y servicios. Cada vez y en mayor medida se va desprendiendo de ellas a través de los difundidos procesos de las privatizaciones, para quedarse solamente con aquellos servicios ineludibles que hacen a la educación, la salud, la seguridad, etcétera.

Atendiendo a lo que venimos expresando no parece razonable dudar que si bien no se puede volver al Estado *invasor o paternalista*, tampoco podemos aceptar el Estado *desertor o abstencionista*. Porque si el Estado “invasor y paternalista”, sofoca y ahoga a la sociedad, el Estado “abstencionista y desertor”, condena a grandes sectores de la misma, especialmente a los más débiles, a la frustración humana y a la marginación, por un sistema de poderes económicos que los expulsa de un nivel de vida que respete aunque sea mínimamente la dignidad humana.

11. En las circunstancias económicas contemporáneas, es preciso afirmar categóricamente, el Estado “garante”, que para ser tal, necesita ser un Estado “fuerte”, capaz de asegurar con firmeza inusitada, las reglas de juego para el bienestar general, frente a los abusos de las nuevas y crecientes concentraciones de poderes corporativos, principalmente de carácter económico.

El “garantismo” constitucional no puede en la actualidad, agotarse en la clásica función tuitiva frente los abusos provenientes del Estado contra las libertades fundamentales. Es preciso e irrenunciable que en los tiempos que vivimos y se avizoran, el “garantismo constitucional” logre que el propio Estado pase de ser “el abusador del poder” a ser “el titular legítimo del poder”, para constituirse por la transparencia y vigor con que ejerce el poder y la credibilidad consecuente que suscita en la sociedad, en el “garante” efectivo de los derechos de la sociedad y de los individuos, mediante las limitaciones y controles que protejan con eficacia al bien general, de las violaciones provenientes de los “nuevos detentadores de los poderes” sociales y económicos.

En este sentido y en la experiencia argentina, es lamentable la ineficiencia y la negligencia grave de la mayoría de los órganos estatales de control respecto de todos los servicios privatizados. Los hombres y mujeres de nuestra tierra, cuando se presentan ante dichos órganos reclamando el respeto de sus derechos violados manifiestamente por parte de las empresas nacionales o extranjeras que prestan dichos servicios, sólo encuentra tratamiento burocrático y frustración en sus solicitudes, a veces en formas tan groseras, que muchas veces cabe pensar en las corruptelas que existen en las relaciones de los órganos de control con las empresas controladas. Nadie controla nada en la Argentina desde hace muchos años, por parte de los últimos gobiernos.

### *3. La imprescindible compatibilización y cooperación de los procesos de integración y el derecho constitucional de cada Estado*

12. Nosotros, por nuestra parte, no dudamos que son nuevos y complejos los desafíos que la *globalización* le plantea al derecho constitucional.

No obstante, estamos firmemente persuadidos que frente a las pretensiones irrefrenables de dichos sectores o “franjas” a escala mundial, atendiendo a la complejidad y conflictividad ínsitas a dichas pretensiones, y conscientes que las mismas desbordan las capacidades decisorias de los Estados, una de las más propicias formas de evitar los efectos perniciosos de la globalización es la de *fortalecer la estructuración de los diversos niveles de desarrollo institucional en lo interno* (municipios, entes intermunicipales, provincias y regiones) y *agilizar los procesos de integración supraestatales* y de sus correlativos ordenamientos jurídicos.



Si el derecho de cada Estado no es suficiente para limitar las impositions de dichos sectores de poder, tendremos que recurrir a un sistema jurídico a escala regional que, como el derecho comunitario, tenga el vigor y el consenso político de los Estados, para lograr la imperatividad que posibilite frenar los excesos y regular las nuevas relaciones de poder, procurando ordenarlas al servicio de un mayor desarrollo de la humanidad, es decir, de todo el hombre y de todos los hombres, en la expresión de Pablo VI.

#### IV. PERSPECTIVAS

13. En la contemporaneidad, y como una nueva dimensión de la naturaleza social del hombre, se van abriendo novedosas dimensiones de convivencia en “la aldea global”. Ya no basta la familia, el municipio, la provincia, la región, el Estado, sino que ahora por los factores aludidos, cada persona percibe un creciente sentido de pertenencia a ámbitos supraestatales que, a no dudarlo, influirán cada vez en mayor medida en la vida de cada hombre.

Así vemos surgir vigorosa y paulatinamente, crecientes y complejos procesos de integración regional y continental, de los que inferimos la necesidad ineludible de aceptar para los tiempos que vienen, nuevas dimensiones del derecho constitucional, pues es evidente que estos procesos han superado el inveterado concepto rígido, absoluto y supremo de la “soberanía”, que en Bodin y Hobbes alcanzaron sus expresiones más relevantes.

Desde la perspectiva política, se percibe como imperiosa la creencia diariamente constatada, de la progresiva merma y relativización del anterior concepto de soberanía, como cualidad del poder y del Estado, que ahora ya no se ejerce aisladamente, “amuralladamente”, sino que al crecer las relaciones interestatales, se ejerce más compartida y concertadamente, con las limitaciones impuestas no sólo desde el derecho internacional público, sino desde el llamado derecho comunitario que juridiza la integración interestatal o la unión de Estados, con sus propias instituciones gubernamentales, siempre guiado por la idea de la cooperación en el logro del fin de toda sociedad política, el *bien común*, que trascendiendo la magnitud nacional, va firmemente adquiriendo una dimensión regional y aun continental.

14. Si somos conscientes que nos encontramos frente a las amplias repercusiones de la globalización en los diversos aspectos de la vida de la humanidad, y teniendo en cuenta que se ha instalado en los tiempos contemporáneos como un hecho irreversible de la historia. Si además, por otro lado, tomamos conciencia asimismo que la integración paulatina de los Estados es un proceso igualmente irreversible para afrontar la indispensable cooperación para superar nuevos desafíos que trascienden los marcos de las fronteras.

Si esto es así, entonces los constitucionalistas y politólogos debemos igualmente tomar debida conciencia que en ambos procesos la globalización y la integración no pueden quedar exclusivamente en manos de los economistas, y nosotros sentarnos a la vera del camino para presenciar pasivamente el transcurso de la historia, cuando nos corresponde asumir nuestras propias responsabilidades en los aspectos institucionales de ambos procesos, y buscando afanosamente las nuevas estructuras y mecanismos que posibiliten el encauzamiento de los mismos, desde la plenariedad y cosmovisión propia de la perspectiva política que debe conjugar todas las facetas de los nuevos desafíos.

Con palabras que podemos aplicar a nuestras reflexiones, y refiriéndose al proceso de la Unión Europea, Francisco Rubio Llorente ha señalado que la tendencia hacia la ampliación del poder comunitario, con la consiguiente limitación del poder estatal, no es coyuntural ni fruto del apetito de poder de los “burócratas” de Bruselas, sino absolutamente estructural, consecuencia necesaria del *telos* de la integración, que el Tratado de Maastricht define como búsqueda de “una unión cada vez más perfecta”.