

La globalización y el Derecho Administrativo argentino

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA GLOBALIZACIÓN. 3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO. 4. ARTICULACIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

El tema propuesto, de suyo apasionante, exige una serie de reflexiones de vital importancia.

La primera de ellas apunta a resaltar que en él se advierte nítidamente este paradójico proceso, a primera vista contradictorio, que implica la universalización de la cuestión social, por un lado, y el fortalecimiento de los regionalismos e identidades, por el otro. Movimientos centrífugos y centrípetos que conviven en una aparente contraposición que, como veremos luego, en realidad no es tal.

Lo dicho nos obliga, en primer término, a situarnos en perspectiva histórica. ¿Cómo entender la época en que vivimos, en la que tantos paradigmas han caído para dejar lugar a la incertidumbre? ¿En qué mundo nos toca desarrollar esa ineludible vocación de todo ser humano que le impele a perfeccionarse a sí mismo como único medio para contribuir a construir una sociedad más justa y solidaria?

No es posible en tan breves líneas analizar esta temática en profundidad, pero tampoco lo es obviar alguna indicación acerca de la configuración de nuestra actual realidad existencial. Se trata, entonces, de bosquejar la perspectiva desde la cual habré de acometer el desafío de

definir las relaciones entre la globalización y nuestro Derecho Administrativo.

Comenzando por el **orden antropológico**, se advierten preocupantes signos. De la estructura teocéntrica imperante en la Edad Media se cayó en el antropocentrismo inmanentista, como consecuencia de la «modernidad». Dios deja de ser el centro de la preocupación del hombre y el eje de valoración de sus actos, al punto que se proclama su muerte¹. El hombre desplaza a Dios y se coloca en su lugar, generando todo un esfuerzo por reemplazar lo irremplazable. Pero el desquicio no se detuvo allí. Asistimos hoy a una nueva etapa que implica un reduccionismo aún más grosero: la instauración del «egocentrismo»². No se trata ya ni siquiera de ubicar al hombre, genéricamente hablando y aun despojado de su esencial condición trascendente, como eje de los mencionados procesos, sino de desplazarlo por cada hombre, por el yo individual. De esta manera se materializa la caída al último peldaño posible: el interés individual como medida de todas las acciones. Habiendo sido reemplazado Dios por «el hombre» y el hombre por «el yo», la noción de bien común tiende a desaparecer bajo su sumisión al interés individual y, con ello, se ven afectados, necesariamente, los demás principios ordenadores de la vida social: el principio de solidaridad, el principio de subsidiariedad y el principio de autoridad.

En cuanto al **orden cultural**, la influencia y protagonismo de los medios de comunicación social (MCS) y de información es determinante. Las fronteras, al menos en su conceptualización geopolítica tradicional, han sido estruendosamente derribadas por la acción poderosa de penetración de estos portentos técnicos. La desinformación y la ignorancia sobre otras formas de vida han dado paso a un conocimiento eficaz y profundo, que potencia las posibilidades de acercamiento e interacción. Sin embargo, junto a esta auspiciosa realidad, también es posible advertir el uso de los MCS y de información como instrumento de dominación y penetración cultural, lo cual es de suma gravedad teniendo en cuenta que este tipo de dominación es la peor que puede sufrirse, porque no apunta a valores puntuales (la propiedad, la libertad, etc.), sino al más importante de todos y del cual derivan todos los demás: la identidad. Para que ello sea posible, este «imperialismo» cultural necesita de un primer paso la instauración del más absoluto relativismo: no

¹ El «Dios ha muerto» de NIETZSCHE como punto culminante del pensamiento ateísta y materialista. Junto a esta «proclamación» herética, advertimos hoy algo mucho más peligroso: no negar a Dios expresamente, pero reducirlo al estrecho ámbito del templo; Dios, en definitiva, será cuestión de ancianos y de niños, pero nada tendrá que ver con la realidad cotidiana, que requiere lo científicamente comprobable.

² Cfr. Jorge Luis LONA, «Crisis de la modernidad, postmodernidad y nueva evangelización», *Revista Cuadernos*, n.º 20, Universidad Católica de Cuyo, San Juan, 1993. pp. 118 y ss.

existe una moral objetiva, no valen las reglas generales, nadie puede decir lo que está bien y lo que está mal; en una palabra, tantas «morales» como personas. Con todo ello se produce un doble efecto: por un lado, el debilitamiento de los valores tradicionales sobre los que se asienta la sociedad penetrada y, consecuentemente, la desaparición de la necesidad vital de agruparse en torno a esos mismos valores que son los que configuran, en definitiva, la identidad. El hombre, despojado así de este sentido vital de pertenencia, se ensimisma en un camino sin retorno, no reconociéndose «comunitario» y dando origen a lo que podríamos llamar el «hombre prescindente». La conclusión posible, desde esta perspectiva, no es la del intercambio cultural fecundo, en cuyo marco los pueblos se enriquecen con la mutua donación de sus vivencias, sino el arrasamiento de las culturas en pos de la instalación del relativismo, como paso previo y necesario a la instauración del llamado «pensamiento global»³.

El **orden geopolítico** es seguramente el campo más afectado por cambios sustanciales en las últimas décadas. El fin de la guerra fría y del bipolarismo dio paso a un nuevo esquema de consecuencias aún insospechadas. ¿Cuáles podrían ser, al menos, algunos indicadores que nos permitan prever lo que viene? Por un lado, la tendencia a la regionalización, motorizada hoy por el aspecto económico, al que luego haremos referencia. Ello permite suponer que el eje sobre el que podría construirse el nuevo ordenamiento no será ya el poder bélico, sino el económico. A ello debe sumarse el papel de los organismos supranacionales, creados con el afán de erigir instancias superadoras del aislacionismo y morigeradoras de los imperialismos⁴. No obstante, sin dejar de reconocer los muchos logros que se obtuvieron en el pasado y aún se obtienen en cuestiones puntuales, no puede dejar de señalarse que, lamentablemente, no han sido capaces de evitar, al menos hasta hoy, la tendencia de los EE.UU. de construir un unilateralismo hegemónico. Precisamente los ataques del 11 de septiembre han inaugurado un nuevo escenario geopolítico: la asunción, por parte de EE.UU. de la condición de *sheriff* mundial y la impotencia del concierto de los Estados, Naciones Unidas incluida, para evitar que en tal carácter el Estado del Norte imponga su voluntad unilateral⁵. Un elemento más a tener en

³ Obvio es decir que si no existe una verdad objetiva, la verdad terminará siendo siempre la de quien tenga poder para imponerla.

⁴ La Carta de la ONU esgrime, como propósitos, «mantener la paz y la seguridad internacionales... fomentar entre las naciones relaciones de amistad... realizar la cooperación internacional... y servir de centro que armonice esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes» (art. 1), adoptando como principios «... la igualdad soberana... cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas... arreglo de controversias por medios pacíficos... abstención de la amenaza o del uso de la fuerza» (art. 2).

⁵ La invocación pueril a la «guerra defensiva» y los desaires al Consejo de Seguridad se han convertido en la constatación empírica de lo que se preveía desde lo teórico: hay un De-

cuenta es el replanteo de los nacionalismos. Los graves conflictos suscitados últimamente en esta esfera en el campo internacional son la prueba cabal de lo que significa la integración por la fuerza, que no es, lógicamente, verdadera integración. Ello permite preguntarnos si la integración sobre lo económico, superadora sin dudas de la diseñada sobre lo bélico, no generará, en definitiva, similares consecuencias. Por último, no debe subestimarse en absoluto el papel que jugarán las religiones en la configuración del mapa geopolítico del siglo XXI. En un mundo en constante cambio y en un escenario de alianzas de escasa duración, lo religioso, mucho más anclado a la raíz cultural de los pueblos que cualquier otro factor, tendrá un protagonismo decisivo.

En referencia al **orden económico**, ya quedó dicho que es hoy el eje de la integración entre las naciones. Haciendo una muy sucinta recorrida por el Globo, advertimos la existencia de bloques económicos claramente diferenciados: la Unión Europea; el North American Free Trade Association (NAFTA); ASEAN, en Asia; CEDEAO, en África; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el MERCOSUR, en América del Sur, por citar sólo algunos ejemplos. En todos los casos, se recurre a la ampliación de los mercados y a la complementación como mecanismos de supervivencia en un esquema ferozmente competitivo. Se avanza, así, hacia la configuración de un mundo dividido en «bloques» económicos. ¿Puede ser lo económico el aglutinante eficaz y fecundo de la integración? He sostenido en otros trabajos la posición rotundamente negativa, partiendo de la base de que se trata de una visión pragmática, fundada en el mero interés circunstancial, e insusceptible, por ello, de fundamentar ningún tipo de unión duradera⁶.

recho Internacional cuyas reglas valen para todos los países, salvo para los EE.UU., quien puede, cuando lo juzgue necesario o conveniente, seguir otro camino. Lo dice mejor MASSOT: «Las que Estados Unidos acaba de transparentar son unas bases diferentes a las establecidas en San Francisco en 1945. No ha borrado de un plumazo la Carta de las Naciones Unidas ni el Consejo de Seguridad, que continúan teniendo vigencia para todos sus miembros. Eso sí, ha fijado, para su uso propio, nuevas reglas de juego. Estados Unidos, entiéndase bien, no es la excepción a la regla. Es, antes al contrario, la excepción que puede romper la regla y fijar otra según considere que se halla en tela de juicio su seguridad nacional» (Vicente MASSOT, «Humpty Dumpty y las nuevas reglas de juego», *Revista Archivos del Presente*, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, 2003, p. 87).

⁶ Alberto M. SÁNCHEZ, «Fundamentos de la integración», en *Integración regional. Perspectivas para Latinoamérica*, (volumen múltiple), EFU, San Juan, 1994, pp. 219 y ss.; Alberto M. SÁNCHEZ y ROALD VIGANÓ *Integración y liberación de la América criolla*, Universidad Católica de Cuyo, 1995, pp. 22 y ss. La experiencia de la Unión Europea es, en este punto, sumamente esclarecedora, ya que habiendo cimentado su origen, aparentemente, sobre lo económico, raudamente avanzó hacia lo político. He dicho aparentemente porque creo indudable que la actual configuración de Europa estuvo, desde un inicio, en la mente de Schuman y de Adenauer. Las propias palabras del genial francés lo certifican: «Europa no se hará de repente, ni en una construcción de conjunto. Se hará por medio de relaciones concretas, creando antes una solidaridad de hecho». Ver también al respecto Alberto Antonio SPOTA, «Globalización, integración y derecho constitucional», *La Ley*, 26/2/99.

Así, entiendo que los procesos integrativos, entendidos como estrategia de enfrentamiento a otros bloques, adolecen de una lamentable falencia: pierden de vista que la integración debe ser instrumento de unión y no de enfrentamiento.

Dicho todo esto, con lo que he pretendido brindar algunos perfiles para entender la perspectiva desde la cual acometo la tarea que sigue, me parece necesario una última reflexión introductoria.

Es común, a la hora de definir los tiempos actuales, caracterizarlos como «de transición»⁷. Estaríamos hoy, en este sentido, entre un punto de partida ubicado en el pasado y un punto de llegada situado en el futuro, y la preocupación debiera ser, sabiendo cuál es el primero, descubrir cuál es el segundo, entendiendo por éste un momento en que el estado de cosas se estabiliza y nos permite entender claramente el *statu quo*. Esto no es más que una expresión de la tradicional modalidad de dividir la historia en «eras». ¿Y si ya no fuera posible? ¿Y si el fenómeno del cambio, profundo y vertiginoso, fuera en adelante una constante de tal magnitud que nos impidiera para siempre segmentar la historia, al menos en períodos seculares? Situándonos en el siglo XX, todos creímos tener la conciencia de que allí estaba otro punto de inflexión, tal como la caída del Imperio Romano o la Revolución Francesa. Pensamos: estamos viviendo el comienzo de una nueva «era». ¿Cuál sería entonces el punto culminante que dio inicio a una nueva etapa en la historia de la humanidad? ¿Cuál sería el hecho puntual que caracterizaría los siglos por venir?: ¿La bomba atómica? ¿La conquista del espacio ultraterrestre? ¿El proyecto genoma humano? ¿La clonación? ¿La caída del muro de Berlín? ¿El bipolarismo? ¿El unilateralismo? ¿La crisis del Estado-Nación? ¿La firma del Tratado de París de 1951?

No hemos comenzado casi a andar el siglo XXI y ya tenemos en el 11 de septiembre de 2001 otra fecha más para agendar. ¿Cuántos hechos más de semejante envergadura podremos agregar en los próximos lustros?

Lo dicho pone al menos en seria duda de que exista tal transición. Personalmente, dudo mucho que vayamos hacia un determinado tiempo en que podamos «instalarnos» en seguridades y certezas de largo alcance, en el que consigamos ciertas estabilidades que nos permitan disfrutar del *statu quo*. Pienso, por el contrario, que el cambio, aunque parezca paradójico, será lo constante.

Debiéramos entonces, a mi juicio, aceptar decididamente la provisoriedad definitiva del estado de cosas y apostar a la permanencia de los valores, batalla en la que hasta ahora venimos perdiendo. Ante una

⁷ Cfr. Luciano PAREJO ALFONSO, *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2003, pp. 77; Roberto DROMI, «Los límites de la globalización», en *Mercosur y empresas*, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2002, p. 13. El autor cita además, en esta línea, a CHOMSKY, TOFFLER y otros.

realidad en permanente y vertiginosa mutación, los valores serán los que nos permitirán mantenernos asidos a nuestra propia identidad, de modo de no ser arrastrados por el torbellino tecnológico y por el relativismo moral. Si uno sabe bien quién es, no es un problema insalvable el no tener en claro circunstancialmente dónde está o qué es lo que viene.

Circunstancias cambiantes enfrentadas con valores perennes: ése es el desafío a asumir en adelante.

2. LA GLOBALIZACIÓN

Dicho lo precedente, es momento ahora de abordar el complejo tema de la globalización. Será apenas una aproximación a un fenómeno cuyo análisis exhaustivo excede por completo las posibilidades de este trabajo y que, por otra parte, ha sido abordado por los pensadores más prestigiosos del orbe. No obstante, sólo a los fines de poder acometer la empresa de delinear la imbricación entre la globalización y el Derecho Administrativo argentino, me limitaré simplemente a brindar algunas reflexiones que ilustren desde qué sitio me instalo para ello.

Primera reflexión: la globalización es un fenómeno de nuestros tiempos. Ha nacido con el desarrollo asombroso de la tecnología y de los medios de transporte, de información y de comunicación social a partir de la segunda mitad del siglo XX. Considero, en este sentido, un error ubicarla en otros momentos históricos, como algunos autores proponen, confundiéndola con la transculturación. Una cosa es el ensanchamiento geográfico de las posibilidades de intercambio comercial y cultural y otra cosa es la universalización de la cuestión social, que es lo que caracteriza a la globalización: lo que ocurre en un lugar cualquiera del mundo repercute de modo instantáneo, en mayor o en menor medida, en todo el mundo.

Segunda reflexión: la globalización es un dato de la realidad⁸ y no es, en esencia, ni buena ni mala⁹. Me permito transcribir acá lo dicho en otras páginas: «El mundo avanza raudamente hacia la configuración de espacios comunes, de grandes bloques de relación, de diseños políticos en común. De manera que afirmar que la globalización es in-

⁸ En contra Stanley HOFFMANN, «Choque de globalizaciones», *Revista Archivos del Presente*, n.º 28, Fundación Foro del Sur. Buenos Aires, 2002, p. 52. Sostiene este autor: «En primer lugar, la globalización no es ni inevitable ni irresistible, sino que es, en gran parte, una creación norteamericana arraigada en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y basada en el poderío económico norteamericano». Entiendo que de estas palabras surge claramente una confusión entre la globalización como fenómeno de suyo neutro y el uso perverso que de ella se está haciendo actualmente.

⁹ Juan Pablo II, en su Discurso a la Academia Pontificia de Ciencias Sociales del 27 de abril de 2001, ha dicho: «La globalización no es, a priori, ni buena ni mala. Será lo que la gen-

trínsecamente mala es tan equivocado como decir que la energía atómica es intrínsecamente mala. Con esto quiero significar gráficamente que la globalización, conforme al uso que de ella se haga, puede servir como instrumento de colonialismo al servicio de afanes imperialistas, o como instrumento para materializar la solidaridad internacional en función de la hermandad universal del género humano. Por lo tanto, creo que hay dos trampas en las que podemos caer, muchas veces con absoluta buena fe. Una de ellas es combatir la globalización al estilo de Don Quijote, que la emprendía contra los molinos de viento. Es en el fondo una evasión de la realidad, y es también el camino más fácil. Negar la realidad es siempre más sencillo que intentar encauzarla. La segunda trampa es “comprar” la idea de globalización que nos quieren vender: la meramente economicista. Todas las visiones economicistas son reduccionistas, aunque convienen, obviamente, a los ricos y poderosos... De manera que la solución no es oponerse a la globalización, sino algo mucho más difícil y comprometedor: luchar para que este fenómeno de nuestro tiempo sirva para que los pueblos tomemos conciencia de nuestro común origen y destino, de nuestra hermandad, de la necesidad de una solidaridad tan urgente como necesaria. No se me escapa que muchos trabajan para que la globalización sea instrumento de los imperialismos de turno. Pero precisamente éste es el desafío. Superar los complejos de inferioridad, rechazar las visiones economicistas de la realidad, tomar conciencia verdadera y operante de que podemos dar y hacer mucho en el concierto internacional, predicar aunque sea en el desierto»¹⁰. Para todo ello es menester una sólida vocación de ser auténticamente soberanos, en el sentido más pleno y realista del término. De allí las duras críticas de que pueden ser pasibles ciertas dirigencias que se limitan a una resignación fatalista y para las cuales, al decir de FERRER, «... las únicas decisiones viables consisten en transmitir señales amistosas a los titulares del poder global...»¹¹.

te haga de ella. Ningún sistema es un fin en sí mismo, y es necesario insistir en que la globalización, como cualquier otro sistema, debe estar al servicio de la persona humana, de la solidaridad y del bien común... La Iglesia, por su parte, sigue afirmando que el discernimiento ético en el marco de la globalización debe basarse en dos principios inseparables. El primero es el valor inalienable de la persona humana, fuente de todos los derechos humanos y de todo orden social. El ser humano debe ser siempre un fin y nunca un medio, un sujeto y no un objeto, y tampoco un producto comercial. El segundo es el valor de las culturas humanas, que ningún poder externo tiene el derecho de menoscabar y menos aún de destruir. La globalización no debe ser un nuevo tipo de colonialismo. Debe respetar la diversidad de las culturas que, en el ámbito de la armonía universal de los pueblos, son las claves de interpretación de la vida».

¹⁰ Alberto M. SÁNCHEZ, «¿La globalización es mala?», *Revista Disenso*, n.º 11, Fundación Cultura et Labor, Buenos Aires, 1997.

¹¹ Aldo FERRER, «Mitos de la globalización», *Diario Clarín*, Suplemento Económico. Buenos Aires, 12/1/03.

Tercera reflexión: la globalización no es un proceso lineal que se desliza hacia la panacea o hacia la catástrofe. Como en todo proceso, hay luces y sombras y el objetivo es conseguir que las luces disipen cada vez más las sombras. La coexistencia de luces y sombras produce grises, y ello nos obliga a evitar dos tentaciones: las lecturas simplistas de la realidad y la mítica costumbre de echar a otro siempre la culpa del acontecer. Por lo tanto, la globalización ni es la madre de todos los males ni es la fuente de la felicidad perpetua. Que se parezca más a una o a otra dependerá de lo que hagamos con ella. Lo dice bien MARTÍNEZ BAEZA, hablando de luces y sombras: «De la globalización deberíamos asumir el valor que ella asigna a la ciencia y a la técnica, pero rechazar la alienante invasión cultural que algunos propugnan en su beneficio...»¹².

Cuarta reflexión: lo que la globalización genera es interdependencia, no dependencia. No existe Estado alguno en el planeta que pueda considerarse autosuficiente. La invasión a Irak con diversas y pueriles excusas por parte del país más incidente del mundo, siempre necesitado de petróleo, es una prueba de ello. Éste es un dato que no debe pasar inadvertido, sobre todo en países como el nuestro, en el que proliferan los intelectuales dispuestos a llamarnos «periféricos» y a sentenciar que nada podemos hacer frente a las potencias «centrales» como no sea alinearnos obediente y convenientemente¹³. No se trata ni de complejos de inferioridad ni de utópicos reclamos de «pie de igualdad», sino de conciencia efectiva y operante de la necesidad de la complementariedad y de la solidaridad, pues, como bien dice PETRELLA, «... el principal interrogante es saber sobre qué bases y por medio de qué instrumentos se puede construir el vivir juntos de ocho mil millones de habitantes (dentro de 25 años) y el logro de la riqueza común mundial»¹⁴.

Quinta reflexión: la globalización y los procesos de integración van de la mano. Después de descartar las visiones ideológica¹⁵ y pragmática¹⁶ de la integración, sostengo una posición integral, que ve en la

¹² Sergio MARTÍNEZ BAEZA, «Hispanidad y globalización», *Revista Diplomacia*, n.º 87, Academia Diplomática de Chile Andrés Bello, Santiago de Chile, 2001, p. 89.

¹³ Cfr. Carlos ESCUDÉ, *Realismo periférico*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

¹⁴ Ricardo PETRELLA, «Principales desafíos de la globalización actual», *Revista Archivos del Presente*, n.º 26, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, 2001, p. 117.

¹⁵ La referencia es a Estados Unidos alrededor de una determinada ideología, sin que tengan más puntos de conexión entre ellos que ésta. Un ejemplo concreto es el de la URSS, que extendió su zona de influencia hacia Asia, África y América (Cuba y luego Nicaragua).

¹⁶ Nada mejor para explicar la integración pragmática que las palabras del propio Disraeli: «Inglaterra no tiene amigos permanentes ni enemigos permanentes: tiene intereses permanentes».

integración no solamente una herramienta de nivelación de poderíos, sino fundamentalmente la oportunidad de materializar la hermandad universal del género humano, a partir de una convicción profunda acerca de la ya mentada radical interdependencia de los pueblos¹⁷. Y éste es, precisamente, el punto de conexión de ambos temas—globalización e integración—, convergiendo de un modo indisoluble. La primera, derribando fronteras; la segunda, generando espacios de encuentro y unidad. No se me escapa que lo dicho tiene más conexión con el deber ser que con la realidad actual. Las cosas marchan, hoy por hoy, por otros andariveles. Los modelos de integración tienen demasiado de pragmáticos y muy poca base cultural y la globalización está siendo instrumentada a favor de los centros de poder, fundamentalmente financieros. Y ambas—integración y globalización— se ciernen amenazadoras sobre las identidades de los pueblos.

3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

La Argentina es, conforme a su texto constitucional, un país federal¹⁸. Si funciona o no como tal es harina de otro costal y no nos es posible ahora introducirnos en ese debate. He tocado el tema antes y me remito a esas conclusiones¹⁹, aunque quisiera reiterar acá un párrafo: «La ecuación, en este sentido, es clara: el federalismo como camino de descentralización y ésta como medio operante de instaurar la efectiva vigencia del principio de subsidiariedad²⁰. Federalismo, descentralización y principio de subsidiariedad se constituyen así en el trípode en que parecen asentarse en la actualidad los diseños político-institucionales. Frías lo ha advertido con su habitual agudeza: “El mundo es hoy virtualmente federal, por la necesidad múltiple de equilibrar lo uno y lo diverso”²¹. Así también ha sido entendido en Maastricht, que ha consagrado en forma expresa el principio de subsidiariedad».

Debemos al ya citado maestro cordobés Pedro José Frías la superación del «federalismo dual», que implica el mero reparto de competen-

¹⁷ Recordemos que ya la Escuela Teológica Española, fundamentalmente con Francisco Suárez, sostenía la necesidad que tienen los pueblos de interrelacionarse para alcanzar su perfección.

¹⁸ «La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución» (Constitución Nacional, art. 1).

¹⁹ Alberto M. SÁNCHEZ, «Derecho Administrativo y federalismo», *El Derecho*, 31/10/2000.

²⁰ No se me escapa la salvedad que la doctrina efectúa acerca de que se puede ser federal y centralista o unitario y descentralista, pero creo que fundamentalmente la riqueza del federalismo está en ser un esquema que favorece y valora la descentralización.

²¹ Pedro J. FRÍAS, *El proceso federal argentino II*, Córdoba, 1998, p. 60.

cias entre las diversas unidades políticas, y la adopción del «federalismo de concertación», que prefiere el diálogo y la construcción de ámbitos de debate y conciliación, en función de la detección de intereses comunes y la superación solidaria de la conflictividad²².

Dentro de este esquema, reconocemos tres órdenes políticos en Argentina: el nacional, el provincial y el municipal²³. El primero de ellos –nación– ostenta la soberanía; los otros dos –provincias y municipios–, la autonomía²⁴, cada uno de ellos dotado de determinada potestad legisferante.

Pues bien, la nota que nos interesa en este momento es que, dentro de ese esquema de distribución de la competencia legislativa, el Derecho Administrativo es local, es decir, propio de las provincias²⁵. Expresos textos constitucionales así lo determinan. Así, el art. 121 dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal. Por su parte, el art. 122 prescribe que las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Estos textos deben ser

²² «Quizás el modelo de “federalismo de concertación”, o en la expresión de la doctrina extranjera, el “federalismo cooperativo” o “federalismo de nuevo estilo”, sea el que permita afrontar un sistema comunitario que exigirá tanto de las Provincias como de los Municipios un verdadero rol participativo en dichas políticas comunitarias, encontrando un punto de equilibrio a fin de no entorpecer el proceso integrador, pero al mismo tiempo evitar que el sistema federal argentino y, en particular, las autonomías provinciales salgan irremediablemente lastimadas» (Silvina BARON KNOLL DE BERTELOTTI, «El federalismo frente a la integración», en *Derecho Público Provincial y Municipal*, vol. I, La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 154.

²³ Nuestra Constitución Nacional refiere también, en su art. 124, a las regiones, aunque acotando su ámbito de actuación al desarrollo económico y social, por lo que no son susceptibles de ser consideradas unidades políticas. Ver al respecto Laura ARACENA DE DURCAK y Alberto M. SÁNCHEZ, «Las regiones en la Argentina y su vinculación con el Mercosur», *Revista Actualidad en el Derecho Público*, n.º 14, Buenos Aires, 2000, pp. 201 y ss.

²⁴ Si el municipio posee autonomía o autarquía es una cuestión ancestralmente debatida en Argentina. Lo cierto es que, aun antes de la reforma constitucional de 1994, numerosas constituciones provinciales le habían reconocido autonomía, lo que vino a ser finalmente receptado en la reforma nacional, que dispuso: «Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y relegando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». De allí se deduce claramente que la autonomía municipal no puede faltar en los textos constitucionales provinciales, aunque se reconozcan gradaciones. En los hechos, suelen categorizarse los municipios en función de su población, reconociendo autonomía política, económica y financiera a los de menor población y sumando la institucional, esto es, la facultad para dictar Carta Orgánica, a los de mayor entidad cuantitativa.

²⁵ Lo han sostenido con particular énfasis, entre otros, Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1977, p. 152; Julio R. COMADIRA, *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 696; Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, tomo I, Abeledo-Perrot, 2002, p. 133; Agustín GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2000, p. VII-16, y Javier URRUTIGITY, «El olvidado carácter local del Derecho Administrativo», en *Estudios de Derecho Administrativo II*, IEDA - Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, pp. 61 y ss.

complementados con los arts. 126 y 127, que contienen el plexo de limitaciones aplicables a las provincias. Finalmente, a ellos deben agregarse el art. 5 y los nuevos arts. 41 y 42. Del armónico juego de estas normas surge nítidamente el carácter local del Derecho Administrativo²⁶.

Pero ocurre que no basta con el texto legal; es imprescindible que se ejercite cotidianamente aquello que se posee. En nuestro país el ejercicio del poder local ha encontrado dos defecciones sustanciales: por un lado, la adopción indiscriminada de normativa nacional; por el otro, debilidad ante el avasallamiento por parte del poder central. Detrás de la primera se esconden una cierta pereza al momento de elaborar políticas locales y una subestimación alarmante del Derecho local como herramienta de crecimiento. Detrás de la segunda está la mano de la partidocracia, que ha ahogado el federalismo²⁷.

Esto sentado, podemos comenzar a aproximarnos al tema propuesto: la particular imbricación entre el fenómeno globalizador y nuestro Derecho Administrativo.

Quedó ya sentada la íntima vinculación entre globalización e integración. ¿Cuál es el sentido último de ésta?: salir hacia fuera del Estado buscando relaciones de complementariedad que permitan un desarrollo sustentable y solidario, a partir de rasgos culturales comunes. Esto exige, a su vez, esfuerzos concretos a la hora de resignar lo propio en bien del conjunto. Entre esos esfuerzos aparece siempre la necesidad de «armonizar las legislaciones». Así, por ejemplo, el art. 1 del Tratado de Asunción (1980) dispone la constitución de un mercado común que, entre otras cosas, implica «el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración». Por su parte, el Tratado CEE lo prevé en sus arts. 100 a 102, 56.2, 57.2, 99, 3 letra h) y 117²⁸. Aparece así un compromiso de ir paulatinamente limando aquellas aristas que vuelven asimétricas las normativas nacionales respecto del conjunto, para lo cual resulta imprescindible un proceso de adaptación.

²⁶ Este carácter local se ha visto no pocas veces avasallado por el poder central, como en el excelente artículo precedentemente citado lo ha estudiado URRUTIGOITY, quien llega a sostener: «Sin embargo, algo tan claro como esto, es injustificadamente olvidado; violentando nuestro régimen constitucional y la autonomía de las provincias, incluso por nuestro más alto Tribunal de Justicia. Ello, en base a una desorbitada y errónea interpretación y aplicación del Código Civil o de otras leyes emanadas del Congreso», (*op. cit.*, p. 61).

²⁷ La partidocracia ha sido definida por FRÍAS como «... proceso de acumulación de poder, no justificado ni por la mediación política ni por el ejercicio del gobierno» (Pedro J. FRÍAS, *Conductas públicas*, Depalma, Córdoba, 1977, p. 25). En Argentina, los representantes provinciales ante el Congreso Nacional no pocas veces votan siguiendo la instrucción partidaria antes que atendiendo la realidad local a la que representan.

²⁸ Se emplean las palabras «aproximación», «coordinación» y «armonización». Para un estudio del tema ver Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, EUNSA, Pamplona, 1993, pp. 895 y ss.

Pues bien, ¿cómo congeniar este proceso de debilitamiento de la individualidad que implica dicha adecuación normativa con el fortalecimiento de la identidad local que se encuentra en la base de las normas provinciales? Creo que la esencia de la respuesta está en palabras del maestro RAMELLA: «Toda Nación o, si se prefiere, toda entidad política, experimenta un proceso de diferenciación y un proceso de integración... Desde luego que para integrarse es preciso antes diferenciarse. La clave del problema es saber el grado y el límite de ambos procesos»²⁹.

En efecto, integración no significa homogeneización³⁰. Lo que se busca con la armonización de las legislaciones no es uniformidad, sino el diseño de un *standard* mínimo que garantice que la normativa local no será una rémora para el desarrollo del proceso. Es más, creo firmemente que en este punto está el núcleo que permite distinguir un proceso de integración sano de uno que guarda bajo su ropaje la simulación o el afán de manipulación. El primero parte del fortalecimiento de las identidades; el segundo quiere destruirlas. El primero parte de las diferencias para buscar los centros de coincidencias y construir, a partir de allí, lenta y prudentemente, espacios en común; el segundo comienza por intentar eliminar toda distinción para imponer una única lectura de la realidad. El primero tiene la delicadeza de una tarea de orfebrería; el segundo, toda la torpeza del conquistador.

Aquí es entonces donde aquello que parecía contradictorio encuentra su verdadero quicio. Se entiende así porque pueden compatibilizarse la tarea de construir hacia fuera con la de fortalecer lo interior.

No obstante, no puede desconocerse que las dificultades aparecen, aun con todas las prevenciones efectuadas, a la hora de concretar en los hechos aquellas líneas maestras que darán vida al proceso integrador. Es que se trata de un equilibrio sumamente complejo y difícil de alcanzar: congeniar la supranacionalidad con la descentralización interna. Sólo es posible, como todo equilibrio, en la medida en que ambos extremos sean respetados. Y para ello será menester no olvidar una premisa fundamental: el Derecho interno de los Estados marca una diferencia esencial respecto del Derecho Internacional y del Derecho de la Integración³¹: el primero supone una serie de valores y costumbres

²⁹ Pablo A. RAMELLA, *Integración de las naciones*, Depalma, Buenos Aires, 1984, pp. 13-14.

³⁰ Para la Unión Europea esto es tajante. Dice al respecto GONZÁLEZ NAVARRO: «... lo que me parece indiscutible es que la Comunidad europea no exige para su funcionamiento la uniformidad legislativa siempre y en todo caso», citando a continuación el art. 3, h) (Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, p 896).

³¹ He definido al Derecho de la Integración como «conjunto de normas jurídicas destinado a regular los procesos de integración, establecer las bases legales de la comunidad y regular su funcionamiento institucional» (Alberto M. SÁNCHEZ, *Derecho de la Integración*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, en prensa). En esta obra considero al

aceptados universalmente, sobre los cuales no hay que hacer mayores esfuerzos de consenso en el interior del Estado. En los otros, ese esfuerzo hay que hacerlo y no existe otro modo de comenzar que lo que los griegos llamaban *empathia*. Esta empatía, este ponerse en lugar del otro para mirar la realidad como la ve el otro desde sus circunstancias, como paso previo a intentar comprender sus posiciones, es ineludible.

Si el equilibrio se pierde, el proceso se vicia. Si se inclina hacia el lado de la supranacionalidad, se verá afectada la descentralización y, con ello, el principio de subsidiariedad. Si se inclina hacia el lado interno, el proceso integrador fracasará por egoísmo y ausencia de una voluntad política clara y operante. Ambos riesgos, convertir al proceso de integración en un diseño burocrático y centralista o convertirlo en mera retórica hueca de contenidos reales, son posibles.

La experiencia europea debe enseñarnos mucho al respecto. La Unión Europea no se construyó sobre la base de meras declamaciones de principios ni sobre puros pragmatismos vacíos de ideales. Dejo que *SCHUMAN* termine este acápite: «El futuro de Europa nos pide en adelante coordinar, orientar, reagrupar... Coordinar determinadas actividades de los países europeos para aumentar su eficacia; orientar esas actividades hacia un bien común supranacional; reagrupar esos países con vistas a una acción común y concertada. Eso es ¡hacer Europa! No se trata, pues, de crear una cosa inexistente, sino de reunir y ajustar elementos ya dados; es unir lo que está dividido, separado. Sin embargo, no es necesariamente fusionar lo que es y debe seguir siendo distinto»³².

4. ARTICULACIÓN FINAL

Nos encontramos así, al final del viaje, con un proceso de globalización que desconoce fronteras y parece querer uniformarlo todo frente a un Derecho Administrativo de fuerte carácter local. ¿Debe hablarse entonces de confrontación? ¿Habría de haber, en última instancia, un vencedor y un vencido?

Para los cultores de la globalidad financiera, este tipo de normativa es un obstáculo que hay que remover. La dispersión legislativa en Argentina, nos dicen, ahuyenta las inversiones extranjeras, habida cuenta de las dificultades existentes a la hora de adentrarse en el conocimiento de cada Derecho local. Olvidan (o no) que, por ejemplo, en EE.UU., cuna de muchos de estos inversionistas, el Derecho local no sólo com-

Derecho de la Integración como comprensivo del Derecho comunitario y del Derecho precomunitario, según presenten o no las notas de aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía.

³² Ver en René LEJEUNE, *Robert Schuman*, Palabra, Madrid, 2000, p. 164.

prende las materias formales, sino también, en algunos casos, las sustanciales.

Para los cultores del chauvinismo, debemos fortalecernos en lo nuestro e impedir cualquier manifestación foránea que pueda venir a contaminar nuestra impoluta existencia. Ceder el ejercicio de cualquier porción de soberanía en aras de la integración es un acto de alta traición a la Patria.

Una y otra postura se alejan del equilibrio y deben ser prontamente desechadas. Quizás la solución esté en entender definitivamente, como lo propone ROBERTSON, que lo global y lo local no se excluyen mutuamente. Como lo señalara con precisión FRÍAS, siguiendo esta línea, debemos constituirnos en ciudadanos «glocales», esto es, con un pie en nuestra realidad existencial local y con el otro en la aldea global³³. Éste es el nuevo modo de entender el futuro relacionamiento, tanto a nivel de personas como a nivel de naciones.

Por ende, para que la globalización sea lo que debe ser, en términos de solidaridad internacional y en términos de mutuo enriquecimiento cultural, habrá que adquirir esa doble mirada:

- a) hacia dentro, en un esfuerzo introspectivo de consolidar aquello que nos hace ser lo que somos, de fortificar las raíces más profundas de nuestro ser, de no abdicar en la construcción de un proyecto como nación;
- b) hacia fuera, en un compromiso irrenunciable de fortalecer los lazos que nos unen a quienes comparten rasgos culturales en común y, aún más allá, con la humanidad toda, unida a nosotros por identidad de origen, de naturaleza y de destino.

Sólo con esta doble mirada será posible la coexistencia pacífica del fenómeno globalizador con los derechos locales. Y, a la hora de juzgar esta convivencia, cuidémonos mucho de caer en antinomias estériles, tales como la tan mentada «tensión entre libertad y autoridad», que jamás puede existir, aunque sí sean factibles las tensiones entre autoridad y libertinaje o entre autoritarismo y libertad.

Con el mismo criterio debemos evaluar la posible y deseable convivencia entre globalización y Derecho local, aunque ello no nos oculte las posibles colisiones entre hegemonismo y Derecho local o entre globalización y chauvinismo.

Insisto con las conclusiones vertidas en un trabajo ya citado: «Se trata de alcanzar un equilibrio —complejo por cierto—, en el que deben jugar diversos elementos:

³³ Cfr. Antonio M. HERNÁNDEZ, *Integración y globalización*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 28.

- a) Un desarrollo audaz y creativo de las normas locales a fin de que éstas realmente reflejen la idiosincrasia y la realidad existencial local;
- b) El evitar caer en la tentación de instrumentar el derecho local para “diferenciarse”, generando así situaciones artificiales que simplemente significan esnobismo;
- c) La necesidad de tener en cuenta el proceso de globalización, para avanzar en los procesos de integración adaptando nuestra normativa en la medida en que el costo de ello no signifique dejar de ser lo que somos y, sobre todo, lo que debemos ser»³⁴.

Finalmente, no hemos de omitir una nota de suma importancia, cual es la de la creciente internacionalización del Derecho. Cada vez con mayor intensidad, el Derecho pugna por escapar de los estrechos límites del Estado y, cada vez con mayor asiduidad, éstos acceden a crear instancias jurídicas supranacionales. «... al mercado global se opone un derecho que se amplía, hasta devenir global», dice CASSESE³⁵. Como consecuencia de esta tendencia, los Estados se encuentran cada vez más sometidos a normas supranacionales, lo que implica una profunda y cada vez más creciente relativización del concepto clásico de soberanía estatal. Lo dicho se ratifica plenamente si se piensa en el número cada vez mayor de casos en los que los Estados se someten a la jurisdicción internacional³⁶.

Ésta es la realidad que nos toca vivir y el panorama que avizoramos.

Recuerdo que en nuestros estudios juveniles, cuando se nos quería explicar qué es el Estado, se nos decía: «El Estado es la Nación, política y jurídicamente organizada». Quizás la clave esté allí: en pensar más en la Nación que en el Estado; en preocuparnos más por el contenido que por el continente; en proteger más la sustancia que la forma. El Estado polaco fue sojuzgado por la Unión Soviética; la nación polaca, no. Y la nación polaca emergió intacta de entre los escombros producidos por la implosión de la URSS.

Por eso, en lugar de temerle a la globalización, creo que debemos temer a la pusilanimidad de los que no se animan a sostener los valores de aquellos que les dieron un nombre, una Patria y una fe.

³⁴ Alberto M. SÁNCHEZ, *Derecho Administrativo y...*, p. 13.

³⁵ Sabino CASSESE, *La crisis del Estado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 36.

³⁶ Por sólo citar un ejemplo, la República Argentina, a la fecha de estas líneas, ha sido objeto de treinta arbitrajes en el marco del CIADI y de siete en el ámbito del MERCOSUR.

