

338.98/D569I

c.2



900023124 - BIBLIOTECA CEPAL

85365

economía
y
demografía

INTEGRACIÓN REGIONAL, DESARROLLO Y EQUIDAD

por
ARMANDO DI FILIPPO
y ROLANDO FRANCO



XXI
siglo
veintiuno
editores



siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

PRÍNCIPE DE VERGARA 78 2º DCHA. MADRID, ESPAÑA

portada de maría luisa martínez passarge

primera edición, 2000

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

en coedición con la comisión económica

para américa latina, naciones unidas

isbn 968-23-2215-4

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en México/printed and made in Mexico

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
SÍNTESIS	13
I. Globalización, integración regional y desarrollo, 13; II. Dos concepciones diferentes de la integración regional, 18; III. La integración regional y el poder de los estados-nación, 25; IV. Integración profunda y convergencia de políticas, 27	
I. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO	31
1. Marco de referencia y contenido de esta sección, 31; 2. El empleo como vínculo entre los aspectos económicos y sociales, 33; 3. Globalización y desarrollo: dinámica estructural, 36; 4. Integración regional: su impacto directo sobre el empleo, 41; 5. América Latina: empleo, equidad y pobreza, 43; 6. Competitividad sistémica e integrabilidad regional, 49; 7. Globalización financiera y crecimiento: dinámica coyuntural, 54	
II. DOS CONCEPCIONES DIFERENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	58
1. Dos tipos de acuerdos, 58; 2. Los referentes concretos de cada tipo de acuerdo, 59; 3. El ALCA y los acuerdos subregionales: opciones estratégicas, 65; 4. Dimensiones sociales y tipos de acuerdos de integración, 69; 5. Costos laborales, competitividad y tipos de acuerdos de integración, 80	
III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL PODER DEL ESTADO-NACIÓN	90
1. La integración regional y la redefinición del estado-nación, 90; 2. El caso de la Unión Europea, 93; 3. El caso del Mercosur, 104	
IV. INTEGRACIÓN PROFUNDA Y CONVERGENCIA DE POLÍTICAS	114
1. Convergencia de políticas y competencia entre sistemas legales, 114; 2. Interacción institucional y jurídica en el marco de acuerdos tipo B, 115; 3. Competencia entre legislaciones y movilidad factorial, 116; Mercados de trabajo y libertad migratoria, 118; 4. El principio del reconocimiento recíproco y las políticas sociales, 122; 5. Conclusiones, 137	
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

En los albores del próximo siglo, la trama de compromisos integradores suscritos en las Américas quedará reducida a cinco tratados fundamentales clasificables, según se propone en este trabajo, en dos grandes tipos. De un lado a nivel hemisférico el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (tipo "A") absorberá a todos los actuales tratados similares que están vigentes. De otro lado a nivel subregional sobrevivirán cuatro tratados (tipo "B"): el Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común Centroamericano, y la Comunidad del Caribe.

A lo largo de la década de los noventa, ambos tipos de tratados han sido plenamente compatibles con las reglas del juego del multilateralismo global en el actual escenario económico mundial, y con los modelos de crecimiento apoyados en la apertura, la desregulación y la transnacionalización de los mercados. En suma, ambos tipos de tratados se encuadran en las normas y principios del regionalismo abierto.

A pesar del cúmulo de "sorpresas" que nos ha reservado la historia en este fin de milenio, parece poco probable que en las primeras décadas del próximo, el ALCA evolucione hacia fases de integración más profundas que lo hagan transitar hacia el tipo B examinado en este trabajo. Una transición de esta naturaleza implicaría por parte de Estados Unidos aceptar reducir su capacidad para formular de manera independiente aspectos vitales de su política exterior (comercial, migratoria, etc.). Esta concesión resulta difícilmente admisible para la principal potencia mundial de fines de este siglo.

Por otro lado, los países latinoamericanos y caribeños agrupados en torno a los otros cuatro tratados de tipo B, han estado experimentando de manera creciente dos órdenes de impactos negativos en sus perspectivas de desarrollo. Primero, un agravamiento de los problemas de empleo, pobreza y concentración distributiva asociados a su creciente integración al orden económico global; y segundo, dificultades fiscales y financieras agravadas por una creciente vulnerabilidad a los volátiles movimientos de mercados bursátiles, cambiarios, y financieros en la economía global. Paralelamente las reglas de juego

del multilateralismo (no discriminación y trato nacional) a nivel mundial han limitado la autonomía de las autoridades nacionales para fijar sus políticas públicas, especialmente las relacionadas con su inserción en la economía mundial.

En el marco de estas dificultades, surgen algunos indicios de que los países de la región (sin renegar de los principios y compromisos del regionalismo abierto, y sin pretender, por ahora, un retorno a prácticas proteccionistas) están descubriendo en los tratados de integración tipo B un instrumento de gran potencialidad para ir elaborando, de manera conjunta, nuevas respuestas estratégicas frente a los desafíos de la globalización. El tema excede el marco de las consideraciones económicas y se proyecta al plano social y político cuando los países miembros están dispuestos a compartir cuotas de soberanía a cambio de la promoción concertada de un desarrollo más autónomo y equitativo. Este trabajo explora dichas opciones y posibilidades.

SÍNTESIS

I. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO

En los países desarrollados las tecnologías de la información están acentuando dos tendencias principales: el incremento, más que proporcional, de la demanda de trabajadores altamente calificados y el crecimiento de la ocupación en las actividades de servicios. Según algunos observadores, las tendencias a la reducción de oportunidades de empleo en las actividades productoras de bienes que son intensivas en fuerza de trabajo o recursos naturales se agudizan por el traslado de parte creciente de las mismas a regiones en desarrollo que registran costos laborales y ambientales más bajos.

La integración regional es un componente parcial de los flujos comerciales y de capital en el plano internacional. Aquí se postula que dichas transacciones internacionales influyen muy exigüamente en la generación de empleos productivos dentro de los países latinoamericanos. Si esta hipótesis es correcta respecto de la totalidad de dichas transacciones, lo será aún más respecto de los flujos atribuibles a la integración regional propiamente dicha.

En América Latina y el Caribe el promedio de las exportaciones en el producto interno bruto es aproximadamente de 20%, con porcentajes más bajos para los países de mayor tamaño económico y viceversa. Una estimación conservadora sugiere que las actividades de exportación (examinadas desde el punto de vista del análisis verticalmente integrado) pueden registrar una productividad laboral media que es al menos el doble del promedio nacional correspondiente, con lo que su contribución al empleo global no debe ser muy superior al 10%. Para un examen econométrico de este tema cabría aplicar los métodos del análisis verticalmente integrado (Pasinetti, 1985), pero lo dicho basta para plantear la hipótesis de un exiguo impacto sobre el empleo total.

Por otro lado, el empleo generado por la inversión extranjera directa no puede estimarse aproximativamente de la misma manera en su impacto sobre el empleo global nacional, porque esa inversión se centra en diferentes fases de la cadena de valor que conduce a un

producto final y la magnitud del eslabonamiento que establece con otras actividades locales sólo puede examinarse con estudios empíricos específicos.

Un rasgo definitorio en la transnacionalización productiva de las empresas es la creciente dispersión geográfica de los eslabones de la cadena productiva que conduce a la elaboración de bienes manufacturados de uso durable, con lo que los efectos sobre el empleo se dispersan atendiendo a la programación productiva transnacional global. Al tomar en cuenta el papel clave que la pequeña y mediana empresa cumple en materia de generación de empleos, el impacto de la inversión directa transnacional podría potenciarse si las empresas transnacionales, a diferencia de lo que acontece en las zonas procesadoras de exportaciones, aumentaran su integración vertical con las empresas locales más pequeñas. La evidencia disponible permite avalar la hipótesis de una escasa participación, e incluso una creciente marginación de las PYME en las actividades manufactureras productoras de bienes durables orientados a la exportación.

En las actividades de servicios existen indicios de un rápido crecimiento de la inversión directa transnacional y de las franquicias para la instalación de actividades en campos tales como los supermercados, multicines, locales de comida rápida, hoteles, banca, empresas de seguridad, correos privados, seguros. También se acrecienta la externalización o subcontratación de actividades de mantenimiento y seguridad por parte de empresas industriales. La difusión de este tipo de servicios en las ciudades grandes y medianas de América Latina es evidente, pero por ahora su impacto sobre la generación neta de empleos debe ser probablemente negativo teniendo en cuenta la desaparición de PYME y microempresas familiares con menor productividad laboral e inferior capacidad competitiva en los mismos ramos.

Entrando ahora al impacto más específico de la integración regional si la creación verticalmente integrada de empleos de las exportaciones totales de los países de la ALADI se estima no superior al 10% entonces la que deriva de las exportaciones recíprocas que constituyen el 17% de las exportaciones totales será de 1.7% (resultante de multiplicar 10% por 17%). Se trata de una cantidad realmente muy poco significativa, incluso aunque existiera una subestimación del 100 o 200 por ciento.

Del mismo modo, las inversiones directas intrarregionales entre los países de la ALADI son todavía una proporción aún pequeña de las

inversiones extranjeras recibidas por esos países. En promedio, a juzgar por observaciones fragmentarias correspondientes a principios de la presente década, representan una proporción no superior al 10% de la IED total. Si para poner un límite alto admitimos ese porcentaje, el empleo directamente generado por esa inversión no debería superar el 2% o el 3% del empleo total. Sin embargo, el verticalmente integrado podría ser más alto si es que se verifican eslabonamientos con empresas locales más pequeñas. Todas estas estimaciones sólo sirven para sustentar hipótesis que deberían ser empíricamente probadas.

En conclusión, las modalidades actuales de crecimiento económico en un marco de globalización no parecen haber contrarrestado la tendencia a una suerte de dualismo (o de heterogeneidad estructural) de nuevo cuño en que las empresas de mayor escala y productividad (incluidas desde luego las transnacionales) contribuyen de manera decisiva al crecimiento de las exportaciones y de la inversión directa extranjera, pero lo hacen de manera muy menguada a la generación directa (verticalmente integrada) de nuevas oportunidades de empleo. Por oposición las PYME y las microempresas que operan fundamentalmente para el mercado interior son las que más empleos han generado en el transcurso de los años noventa.

El impacto de la integración regional sobre un desarrollo dinámico y equitativo no puede medirse a partir de estas estimaciones sobre los flujos actuales de comercio e inversión recíproca. Es necesaria una perspectiva estructural de largo plazo que tome como punto de partida las consecuencias de la integración regional, sobre el crecimiento económico de los países que se integran. Los procesos de internacionalización y transnacionalización sólo contribuirán al crecimiento "empleo-intensivo", si ayudan al desarrollo del mercado interno. Los acuerdos de integración regional profunda pueden contribuir a ello. Esto no implica abogar por ninguna estrategia proteccionista global (del estilo de la que imperó en la posguerra hasta mediados de los años setenta). Sólo se pretende explorar cuáles son las condiciones requeridas para que la presente estrategia de integración en un marco de globalización pueda estimular un desarrollo más equitativo fundado en un crecimiento empleo-intensivo del producto.

A mayor integrabilidad recíproca más posibilidades habrá de desarrollar las formas sistémicas de la competitividad en una dirección compatible con el crecimiento empleo-intensivo (véase el cuadro 1).

CUADRO I

TIPOS DE ACUERDOS Y SITUACIONES DISTINGUIBLES EN MATERIA DE INTEGRABILIDAD

<i>Tipos de acuerdos ("A" y "B")</i>	<i>Distancia geográfica y conexión física</i>	<i>Distancia en telecomunicaciones</i>	<i>Distancia en niveles de vida</i>	<i>Distancia de sistemas políticos (democracia)</i>	<i>Distancia idiomática y cultural</i>
TIPO A: ALCA. Sólo se considera este acuerdo vertical (Norte-Sur) por su cobertura hemisférica y porque absorberá jurídicamente a todos los otros acuerdos de libre comercio (bilaterales, plurilaterales, o subregionales) a partir del año 2005.	Cercanía geográfica con México. Centroamérica y el Caribe. Grados crecientes de integración física con México. Distancia geográfica con Sudamérica, especialmente con el Cono Sur. Buenas conexiones en términos de transporte aéreo y marítimo con todo el continente.	Creciente cercanía en materia de comunicaciones. Posición de liderazgo en tecnologías de la comunicación. Estados Unidos, gran centro comunicacional hemisférico. Enorme asimetría en la intensidad de los flujos comunicacionales recíprocos.	Significativas diferencias en niveles de vida entre el norte desarrollado (Estados Unidos y Canadá), y el resto de América Latina. En términos de ingreso por habitante los países de América Latina representan entre 5% y 30% del ingreso de los Estados Unidos.	Todo el hemisferio participa de una misma concepción de la democracia. Se comparten foros hemisféricos (OEA) y se han suscrito múltiples tratados en materia de defensa de la democracia y derechos individuales, sociales y políticos.	"Hegemonía" hemisférica del idioma inglés. Enorme influencia académica sobre las élites de América Latina y el Caribe. Mayor influencia, e interacción cultural con México, Centroamérica y el Caribe.
TIPO B: (incipiente) (Caricom, CA, MCCA, Mercosur) Se consideran incipientes en el sentido de que son básicamente intergubernamentales, con algunas incursiones supranacionales.	Continuidad territorial en CA, Mercosur y MCCA, vecindad geográfica entre estados insulares del Caricom. Conexiones terrestres o marítimas aceptables en el interior de cada grupo subregional, pero muy precarias o incipientes entre grupos.	Mayor presencia de los países grandes y medianos (México, Brasil, Argentina). Desarrollo de redes de comunicación por cable y satélite.	Las diferencias de niveles de vida existen pero son menores al nivel de los promedios nacionales. Sin embargo, las diferencias territoriales subnacionales son grandes y, en muchos casos, crecientes.	Democracias en proceso de consolidación. Apoyo recíproco y suscripción de protocolos y compromisos democráticos, con sanciones por ruptura del orden constitucional. Creciente concertación en negociaciones económicas y posiciones políticas frente al resto del mundo.	Exceptuando el Caricom existe comunidad idiomática, o fácil comunicación espontánea, entre "hispano-parlantes" y "portugués-parlantes". Lenguas prehispánicas en minorías étnicas. Incipiente integración científica y educacional a partir de los acuerdos.
TIPO B: (avanzado). UE. Existen órganos y mecanismos supranacionales.	Continuidad territorial y vecindad geográfica. Óptimas conexiones y sistemas de transporte.	Gran interacción, multiplicidad e intensidad en materia de telecomunicaciones.	Las diferencias de niveles de vida entre países y regiones subnacionales son bajas y disminuyen.	Democracias muy consolidadas. Alto grado de concertación en negociaciones con el resto del mundo.	Diferencias idiomáticas, complementariedad cultural. Alto grado de integración, científica y tecnológica.

Los países miembros de los acuerdos de integración que se examinan más adelante son socios naturales en un proceso de este tipo, pero esto no significa que la integrabilidad creciente resulte espontáneamente del libre juego de las fuerzas del mercado ampliado. Existen dimensiones diferentes que afectan esta integrabilidad, las que deben ser aprovechadas y estimuladas a través de tratados de integración que posibiliten la acción orientadora de las políticas públicas. Esto nos conduce al tipo de tratado compatible con una estrategia de desarrollo equitativo, tema que se retoma en la próxima sección.

El concepto de competitividad sistémica resalta que no sólo compete el exportador o el sustituidor “final” de importaciones sino que también lo hacen todos los agentes productivos en los diferentes eslabonamientos que agregan valor al producto examinado. Desde este punto de vista la integración regional profunda (cuyos tratados se examinan más adelante) contribuye a la competitividad sistémica mediante una reducción de los costos internos (de transformación y de transacción) y un mejoramiento de la calidad en todos los eslabones de la cadena productiva, apoyándose entre otras cosas en: *a*] el mayor tamaño del mercado; *b*] el estímulo a la integrabilidad subregional; *c*] la calificación humana integrada requerida para combinar productividades “desarrolladas” con salarios “subdesarrollados”; *d*] la orientación inicial hacia el mercado interno como plataforma para avanzar hacia el mercado mundial.

El proceso de integración regional puede, por estas vías, ayudar a promover el desarrollo con equidad en una escala subregional o incluso regional. Una de las consecuencias de su gradual profundización contemplada explícitamente en los tratados subregionales actualmente operantes en América Latina es la instauración de mercados comunes. Como se sabe, ello implica la libre movilidad del capital y del trabajo en el ámbito del mercado ampliado. El proceso de globalización económica ya ha consagrado la libre movilidad del capital a través de los principios de la no discriminación, del derecho de establecimiento y el trato nacional para las empresas y los capitales externos. Sin embargo, estos principios no son automáticamente extensibles para los ciudadanos de un país miembro que migran con la intención de radicarse en otro país miembro. De allí la importancia de los tratados de integración regional profunda para asegurar ciertos derechos de movilidad a otros migrantes de países miembros. Desde la perspectiva del desarrollo interesa resaltar el reconocimiento recíproco de las calificaciones, certificados y diplomas otorgados por

los países miembros. La calificación regionalmente integrada de recursos humanos facilita la absorción de tecnologías disponibles en el mercado mundial, las que no están (especialmente en el campo informático), necesariamente vedadas por las patentes industriales de las empresas transnacionales. Estos reconocimientos recíprocos facilitan combinar tecnologías del Norte con salarios del Sur para aumentar productividades, reducir costos unitarios y mejorar la competitividad sistémica de nuestros países. También posibilitan aprovechar economías de escala en el campo de la producción de conocimientos y aprovechar las ventajas comparativas educacionales o científicas de cada país miembro especialmente en los estratos medios y altos de calificación humana.

Pero en otro plano del razonamiento, el papel contrarrestante de la integración respecto de los efectos negativos de la globalización también se proyecta al ámbito financiero. El poder desestabilizador de las operaciones especulativas globales se ha puesto de relieve a través de masivos y veloces ingresos de capitales de corto plazo en las economías emergentes, los que son retirados de manera abrupta cuando las expectativas de los inversionistas de corto plazo se ensombrecen. Desde la crisis cambiaria de México en 1994 se han multiplicado los ejemplos históricos de este proceso.

En el plano de la globalización financiera, la integración regional profundizada, a través de la gestación de políticas públicas coordinadas, armonizadas o incluso unificadas, contribuye a la estabilidad del crecimiento del producto en un doble sentido. Por un lado mejorando la compatibilidad de las políticas económicas entre los miembros y la convergencia de sus equilibrios macroeconómicos, lo que favorece el funcionamiento de los vínculos entre empresas del mercado ampliado requeridos para viabilizar la competitividad sistémica. Por otro lado, posibilitando una respuesta más independiente gravitante y concertada en los foros mundiales de negociación financiera.

II. DOS CONCEPCIONES DIFERENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Esta sección intenta establecer una distinción esencial entre dos tipos de acuerdos de integración que se están suscribiendo contemporáneamente en las Américas. Por un lado los acuerdos que por razones de brevedad denominaremos de tipo "A", mal llamados acuerdos de

libre comercio, pues son áreas preferenciales de mercado legitimadas como una aceleración de la vigencia en el plano regional de los principios del multilateralismo global en el marco de los criterios del así denominado regionalismo abierto. Por otro lado, los acuerdos de tipo “B” que incluyen compromisos intergubernamentales o supragubernamentales que trascienden la esfera de los mercados y abarcan dimensiones políticas, sociales y culturales (véase el cuadro 2).

Respecto de América Latina y el Caribe, los ejemplos más abundantes a nivel bilateral de los acuerdos A, corresponden a los países que no son miembros *plenos* de ninguna de las cuatro uniones aduaneras en proceso de constitución (acuerdos tipo B) que se mencionan más adelante. Tal es el caso, entre otros, de México, Chile, Panamá, República Dominicana y, en otro contexto sociopolítico, también Cuba. Todos ellos han firmado acuerdos bilaterales con otros países de la región o están en negociaciones para suscribir tratados preferenciales de mercado con otros bloques regionales o subregionales.

A nivel de bloques subregionales el Mercosur negocia acuerdos de libre comercio con los miembros de la CA, y Caricom lo hace con el MCCA. Por último, Mercosur negocia como bloque un acuerdo de libre comercio con la UE y se prepara para negociar en forma conjunta su incorporación al ALCA.

En el plano hemisférico, tras la incorporación de México al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), las nuevas orientaciones de los acuerdos tipo A corresponden al desarrollo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las negociaciones ya se han iniciado y engloban a los 34 países independientes del hemisferio con la sola excepción de Cuba. A partir del año 2005 este acuerdo absorberá jurídicamente a todos los restantes del hemisferio y será el único acuerdo tipo A suscrito por los países individualmente. Sólo restarán acuerdos tipo A de nueva generación y de carácter interregional como los negociados por la UE con varios bloques subregionales.

Los acuerdos de tipo B son esencialmente la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Los cuatro se están convirtiendo en uniones aduaneras con grados diferentes de avance e imperfección, y todos ellos aspiran a profundizar sus compromisos en la dirección de los mercados comunes y de las comunidades económicas.

El crecimiento del comercio recíproco *en el interior* de los tres principales acuerdos subregionales (Mercosur, CA, MCCA) ha sido

TIPOS DE ACUERDOS HEMISFÉRICOS, REGIONALES Y SUBREGIONALES

Tipos de acuerdos	Compromisos	Efectos buscados
ACUERDOS TIPO A: Se ejemplifican gruesamente con los acuerdos de libre comercio que se han estado suscribiendo a nivel bilateral, subregional y hemisférico. Este tipo de acuerdos se consolidará y absorberá a través de la suscripción del ALCA en el año 2005, de acuerdo con los calendarios actualmente negociados y consensuados. En consecuencia, los acuerdos de libre comercio son la vía a través de la cual el regionalismo abierto se proyecta en el eje Norte Sur. En el hemisferio occidental serán el mecanismo institucional que vincula preferencialmente a los Estados Unidos y Canadá con el resto de América Latina y el Caribe.	1. EN EL PLANO ECONÓMICO: Preferencias en los mercados de bienes, servicios y factores, expresadas como una liberalización más rápida y profunda que la que se verifica paralelamente a nivel global. 2. EN EL PLANO POLÍTICO: Requisito de la democracia. Defensa de las libertades y los derechos ciudadanos. Énfasis en los derechos individuales. Tratados de defensa y asistencia recíproca a nivel hemisférico. Papel de la OEA. 3. EN EL PLANO SOCIAL: Acuerdos laborales orientados a hacer respetar la legislación interna (NAFTA). Se limitan al plano de la cooperación (por ejemplo Cumbre de Santiago vinculada al lanzamiento del ALCA).	1. EN EL PLANO ECONÓMICO: Creación de áreas de libre mercado (regionalismo abierto) que profundicen y anticipen (pero no contradigan) los avances del multilateralismo global promovido desde organismos como la OMC, el FMI, o el BM. 2. EN EL PLANO POLÍTICO: Fortalecimiento de la alianza hemisférica en el marco de las soberanías nacionales. Papel protagonista de los organismos hemisféricos (OEA, BID) plenamente compatible con el cumplimiento por los organismos de alcance mundial mencionados en el numeral anterior. 3. EN EL PLANO SOCIAL: Búsqueda de la compatibilidad de la cooperación social con la plena liberalización en el plano de los mercados en el eje norte sur. Convergencia hacia una plataforma social mínima en materia de derechos individuales y sociales, pero sin compromisos jurídicos vinculantes.
ACUERDOS TIPO B: Se ejemplifican con los cuatro acuerdos subregionales (CAN, Caricom, Mercosur, MCCA) actualmente vigentes y que sobrevivirán al ALCA por plantearse modalidades de integración más vinculantes y multidimensionales que las de aquel acuerdo. En consecuencia los acuerdos tipo B son la vía a través de la cual las subregiones de América Latina intentan avanzar en la construcción de áreas de integración multidimensional y profunda. También son un mecanismo de negociación conjunta con terceros bloques, sea en el plano mundial, en el hemisférico o en el regional. Hasta ahora sus modalidades han sido plenamente compatibles con los principios del multilateralismo global.	1. EN EL PLANO ECONÓMICO: Coordinación, armonización e incluso unificación de políticas con efectos jurídicos vinculantes. Por ejemplo arancel externo común y política comercial unificada. Búsqueda de la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales. 2. EN EL PLANO POLÍTICO: Requisito de la democracia para la pertenencia a los acuerdos. Disposición a compartir soberanías para efectivizar políticas coordinadas, armonizadas y unificadas. Búsqueda de incipientes modalidades de representatividad para la sociedad civil. Mantenimiento del requisito de la unanimidad para profundizar normativas fundamentales. 3. EN EL PLANO SOCIAL: Garantías individuales y sociales a los migrantes, requeridas para la futura integración de los mercados de trabajo. Exploración de compromisos vinculantes. Búsqueda de incipientes modalidades de representación de intereses corporativos (empresarios, trabajadores, profesionales, consumidores, etc.) a través de foros, comités, o consejos de naturaleza consultiva.	1. EN EL PLANO ECONÓMICO: Disposición de avanzar hacia formas de integración profunda: Uniones Aduaneras, Mercados Comunes, o incluso formas de Unión Económica y Monetaria. 2. EN EL PLANO POLÍTICO: Hacia adentro: superación de las fricciones limitrofes, integración física. Hacia afuera: concertación de posiciones para negociar con una sola voz en los diferentes foros externos al acuerdo. 3. EN EL PLANO SOCIAL: Objetivo de avanzar hacia la fase de mercados comunes con libertad migratoria en el interior del espacio ampliado. Creciente integración de los mercados de trabajo. Implicaciones en el plano de los derechos individuales, políticos y sociales. Posibilidades que se abren en materia de coordinación, armonización, y/o unificación de políticas sociales.

espectacular tanto en términos absolutos como proporcionales a su comercio total. Además han crecido en términos porcentuales las exportaciones entre acuerdos. De manera tendencial parece registrarse un dinamismo de comercio que es directamente proporcional a la cercanía geográfica de las partes. Estas tendencias relativas no significan, en ningún caso, que los países latinoamericanos puedan descuidar los mercados hemisféricos y mundiales, hacia los cuales siguen dirigiendo la mayor parte de sus exportaciones, pero indican que las tendencias dinámicas de largo plazo están concediendo un papel cada vez más protagonista al comercio Sur-Sur de tipo intra-regional o intrasubregional.

En consecuencia los acuerdos tipo B son la vía a través de la cual las subregiones de América Latina intentan avanzar en la construcción de procesos de integración multidimensional y profunda. También son un mecanismo de negociación conjunta ante terceros bloques sea en el plano mundial, en el hemisférico, o en el regional. Hasta ahora sus modalidades han sido plenamente compatibles con los principios del multilateralismo de la OMC.

Cabría interrogarse ahora, respecto del grado de compatibilidad de los acuerdos subregionales de tipo B, con los hemisféricos de tipo A. Durante la fase anterior al inicio de las negociaciones del ALCA, los países de América Latina y el Caribe que no son miembros de ningún acuerdo tipo B, han sido los principales suscriptores de acuerdos tipo A, incluso los firmados con los bloques de tipo B. Estos países eligieron una estrategia de acción independiente orientada a aumentar su capacidad de maniobra frente a las perspectivas que ofrecía el ALCAN a comienzos de esta década. Pero ante la concreción de las negociaciones del ALCA parecen estar reposicionándose para poder negociarlo concertadamente (en bloque) con algún acuerdo subregional. Tal es por ejemplo el caso de Chile respecto del Mercosur.

El ALCA se caracteriza por la cantidad sin precedentes de países que entrarán en la negociación, por la diversidad de sus tamaños y niveles de desarrollo; porque la mayoría de ellos ya son miembros de un acuerdo subregional, y, sobre todo, por su carácter "vertical" (Di Filippo, 1997), al incluir a dos países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) que intentan concluir un acuerdo simétrico y recíproco con las otras 32 naciones al sur del río Bravo.

Las mencionadas asimetrías no sólo se relacionan con la capacidad para competir en igualdad de condiciones con el "Norte" cuando

el acuerdo entre plenamente en vigor, sino también con los escasos recursos intelectuales e institucionales que cada país latinoamericano posee individualmente para llevar adelante las negociaciones que se han emprendido. Cuando el ALCA entre en plena vigencia estos países de tamaño y desarrollo tan dispares habrán establecido en condiciones igualitarias la total eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, el trato nacional y no discriminatorio a los movimientos de capital productivo, y el respeto a las normas de propiedad intelectual.

Los acuerdos subregionales tipo B (y algunos países no miembros cercanos a ellos) tienen, sin embargo, posiciones e intereses bastante diferentes en las negociaciones del ALCA. El MCCA y el Caricom (al igual que México y la República Dominicana) aprovechan su cercanía geográfica y sus costos salariales y ambientales relativamente más bajos, para producir bienes (maquila) y servicios (zonas francas, turismo) destinados a abastecer el mercado de Estados Unidos.

De otro lado en Sudamérica el Mercosur (con Chile que es miembro no pleno de este acuerdo) y la CAN carecen de localización cercana al gran mercado estadounidense como para justificar zonas procesadoras de exportaciones con tal destino. En estos bloques sudamericanos la inversión extranjera directa en manufacturas dirige su oferta a los propios mercados subregionales donde se localiza. Las inversiones minero-extractivas, y agrícola-pecuarias se orientan mayoritariamente a los grandes mercados del mundo desarrollado, no sólo el de Estados Unidos sino también los de Europa y el sudeste de Asia. Por último, la inversión transnacional en servicios se destina mayoritariamente a servir los mercados en los cuales se asienta y es un área de máximo interés en las estrategias de crecimiento empleo-intensivas, orientadas al mercado interno.

Esta relación cada vez más estrecha entre comercio e inversión directa transnacional es una de las claves para entender los intereses recíprocos de las partes en el ALCA, y para interpretar las estrategias implícitas o explícitas de las grandes empresas transnacionales asociadas a sus ventajas de localización, de internalización, y de control del progreso técnico.

Respecto de las dimensiones sociales de estos tipos de acuerdos cabe referirse por un lado al ALCA (prototipo de los acuerdos A) y, por el otro, a los cuatro acuerdos subregionales (tipo B).

El ALCA ha lanzado sus negociaciones en 1998, en el marco de una Cumbre hemisférica celebrada en Santiago, donde paralelamente se

aprobó un ambicioso Plan de Cooperación en las dimensiones socioeconómica, política y cultural. Este plan no forma parte del ALCA, ni supone compromisos jurídicamente obligatorios para los suscriptores de la Cumbre. Sin embargo es mucho más que una declaración de buenas intenciones, al estar respaldado por estudios técnicos y recursos financieros provistos por organismos internacionales e instituciones multilaterales de crédito en las que Estados Unidos cuenta con una gravitación indudable.

La dimensión social en los acuerdos tipo B reconoce otros fundamentos y características. Se acrecienta a medida que estos acuerdos profundizan sus compromisos integradores. Con fines comparativos se intentará una clasificación (véase el cuadro 3) de estas acciones tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos y mecanismos adoptados en la UE que es el tratado más profundo vigente en la actualidad. En dicha clasificación se distinguen los siguientes tipos de compromisos, órganos, y mecanismos con contenido "social": a) compromisos, órganos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales; b) órganos de representación económica y social de naturaleza consultiva; c) órganos de representación legislativa de naturaleza consultiva; d) cartas y compromisos relativos a derechos y garantías individuales, sociales y políticos, tanto vinculantes como no vinculantes; e) órganos, mecanismos y recursos de naturaleza supranacional (que implican mecanismos jurídicamente vinculantes).

Cabe, en esta sección, comentar un último aspecto, relacionado con la incidencia de los costos laborales en la competitividad internacional según tipos de acuerdos de integración.

Por un lado, en los acuerdos hemisféricos tipo A, a medida que la movilidad internacional del capital y de la tecnología van cerrando la brecha de productividades laborales (entre el Norte y el Sur) a una velocidad mucho mayor que el cierre de la brecha de salarios, se generan problemas potenciales para cierto tipo de actividades negociables y cierto grupo de trabajadores no calificados del Norte, los que pueden terminar erosionando las perspectivas del ALCAN y del futuro ALCA.

Por otro lado, para los acuerdos latinoamericanos y caribeños del tipo B en los que las diferencias salariales medias entre países son mucho menores, la tendencia al cierre de la brecha de productividades entre el Norte y el Sur favorece el desarrollo de la competitividad sistémica de sus países miembros. Todos ellos pueden aprovechar

CUADRO 3

ACUERDOS TIPO b. COMPROMISOS, ÓRGANOS Y MECANISMOS CON CONTENIDO SOCIAL.

<i>Cláusulas, órganos, mecanismos, compromisos</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Comunidad Andina de Naciones</i>	<i>Mercado Común de la Comunidad del Caribe</i>	<i>Mercado Común Centroamericano</i>	<i>Mercado Común del Sur</i>
1. Órganos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales, con especial referencia a los educacionales y culturales.	Programas Sócrates y Leonardo. Centro Europeo para el Desarrollo de Entrenamiento Vocacional. Todos los títulos académicos tienen validez a nivel comunitario.	Convenio Simón Rodríguez sobre Políticas Sociolaborales. Convenio Andrés Bello sobre Educación y Cultura. Convenio Hipólito Unzué sobre Salud. Universidad Andina Simón Bolívar.	Consejos de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, etc. Universidad de Guyana. Universidad de las Antillas Occidentales.	Consejo de la Integración Social. Consejo de Ministros del Área Social. Secretaría de Integración Social.	Reuniones de Ministros de Salud, Educación, Trabajo, Bienestar Social, etc. Plan Trienal para el Sector Educación. Subgrupo de Trabajo Número 10 sobre Relaciones Laborales.
2. Órganos de representación económica y social de naturaleza consultiva.	Comité Económico y Social.	Consejo Consultivo Empresarial (CEEA). Consejo Consultivo Laboral (CCLA).		Comité Consultivo del SICA (con representación de empresarios, campesinos, trabajadores y universidades).	Foro Consultivo Económico y Social.
3. Órganos de representación legislativa de naturaleza consultiva.		Parlamento Andino.	Asamblea Parlamentaria de la Comunidad del Caribe. (Assembly of Caribbean Community Parliamentarians).	Parlamento Centroamericano (Parlacen).	Comisión Parlamentaria Conjunta.
4. Derechos y garantías (individuales, sociales, políticas) vinculantes y no vinculantes.	Carta Social y Protocolo Social. Plena libertad migratoria. Múltiples normas vinculantes reconociendo los derechos sociales de los migrantes oriundos de países miembros de la UE.	Instrumento Andino de Seguridad Social (decisión 113). Normas sobre trabajadores migrantes (decisión 116). Declaración del Consejo Presidencial sobre Democracia e Integración (es preparatorio de un protocolo vinculante en proceso de elaboración).	Carta de la Sociedad Civil (Charter of Civil Society). Acuerdo sobre Seguridad Social (Agreement on Social Security).	Tratado de Integración Social Centroamericano (SICA). Tratado de Seguridad Democrática.	Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios. (varios niveles). Convenio Multilateral de Seguridad Social (en proceso de aprobación). Protocolo sobre Compromiso Democrático con la Adhesión de Bolivia y Chile.
5. Órganos, mecanismos y recursos de nivel comunitario (vinculantes).	Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia. Fondo Social Europeo.	Tribunal de Justicia.	Solución de Controversias: Tribunales ad hoc.	Tribunal de Justicia.	Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

simultáneamente las ventajas que derivan de acceder a productividades desarrolladas en determinados sectores y regiones, mientras mantienen salarios más bajos y creciendo más lentamente. En consecuencia es en este tipo de tratados donde puede sacarse máximo provecho de las ganancias de productividad originadas en el acceso cada vez más globalizado a las tecnologías y los capitales transnacionales. Sin embargo este aprovechamiento exige políticas públicas coordinadas y acciones deliberadas de los estados miembros, sólo compatibles con los tratados de integración multidimensional y profunda. Los aspectos políticos e institucionales de este tema se profundizan en la sección siguiente.

III. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL PODER DE LOS ESTADOS-NACIÓN

La propuesta orientadora de este trabajo es la de buscar vías para contrarrestar los aspectos negativos de la globalización económica en materia de soberanía nacional y desigualdad social, y aprovechar la actual convergencia en materia de apertura económica y democratización política para promover las dimensiones de la equidad del proceso de desarrollo. La integración puede cumplir un papel decisivo en los objetivos anteriores. Primero en un plano político, en la defensa de regímenes democráticos de gobierno que son una garantía irremplazable para promover la equidad de los procesos de desarrollo. Y segundo, para promover las oportunidades económicas de aquellos segmentos empresariales y laborales que están quedando relativamente marginados del proceso de globalización, pero constituyen la parte mayoritaria de la trama económico-social de cada país latinoamericano.

Desde mediados de los años ochenta, los procesos de integración regional y democratización política se han ido desarrollando y sosteniendo recíprocamente. La pérdida de facultades soberanas de los gobiernos nacionales, derivada de la globalización se ha intentado contrarrestar con una mayor disposición a compartir o unir soberanías nacionales en un plano subregional, en aquellos temas de interés compartido. La sustentabilidad de estas tendencias quizá requiera de una segunda oleada de reformas que se apoyen conjuntamente en las oportunidades de profundización tanto de los procesos de democratización como de los de integración.

Uno de los rasgos definitorios de la democratización actual en las naciones de América Latina es el proceso de descentralización administrativa, política y económica que han encarado los estados latinoamericanos en la presente década. Un punto decisivo para el futuro de la integración regional en el sentido multidimensional aquí privilegiado, radica en determinar criterios de subsidiariedad que permitan una capacidad decisoria verdaderamente mayor para las entidades político administrativas subnacionales, acompañada por mecanismos de coordinación y concertación a nivel de los Tratados de Integración. En este campo la función del proceso de integración regional puede estar dirigida más bien a abrir compuertas institucionales al desarrollo y promoción de estos sectores y regiones económicas, especialmente de aquellos constitutivos de áreas fronterizas fuertemente compartimentalizadas en la fase política de los autoritarismos. La integración puede contribuir a generar un capital social compartido, entendido como la suma del capital humano, el capital infraestructural, y “el capital institucional incorporado en la organización del Estado, de la sociedad civil y de las propias organizaciones productivas” (Ocampo, 1996).

Desde el ángulo del desarrollo con equidad privilegiado en este trabajo y atendiendo a la enorme heterogeneidad económica y social entre los niveles subnacionales de las provincias y los municipios latinoamericanos, los tratados de integración regional pueden contribuir a construir concertadamente las instituciones apropiadas (parte decisiva del capital social para el desarrollo fundado en una competitividad sustentable y sistémica) a que se refiere el párrafo anterior.

En la presente fase de profundización de los acuerdos subregionales es evidente que no cabe plantear la constitución de fondos supranacionalmente administrados y destinados de manera global a aumentar la cohesión social y a reducir las desigualdades entre comunidades subnacionales *pertenecientes a un mismo país*. Por el momento, estas acciones quedan claramente en manos de los respectivos gobiernos centrales. Por ejemplo, en el Mercosur, el socio de mayor tamaño económico es también el que evidencia los mayores desequilibrios *internos* en materia de desarrollo por regiones subnacionales. No es viable que este país ponga a disposición de una futura autoridad supranacional del Tratado Mercosur, recursos para la cohesión social de su propio territorio.

Por estas y otras razones, en la coordinación y cooperación entre entidades locales de diferentes países del Mercosur, el tema de la

consideración unificada de políticas sociales podría, inicialmente al menos, circunscribirse al ámbito del desarrollo de las áreas fronterizas o, al menos, de aquellas de importancia estratégica.

IV. INTEGRACIÓN PROFUNDA Y CONVERGENCIA DE POLÍTICAS

En esta década se ha planteado en la Unión Europea el tema de la competencia entre sistemas legales como un legítimo componente del ejercicio de la democracia en este mundo crecientemente globalizado. De hecho aumenta la necesidad de responder ágilmente en el plano normativo y organizacional del Estado a las exigencias del mercado y a los estímulos de la presente revolución tecnológica en lo que podría denominarse un proceso de aprendizaje institucional continuo.

El tema central de esta sección atañe a la convergencia de regímenes y políticas públicas entre países miembros de un mismo tratado de integración. Se trata de determinar cuáles son los criterios más adecuados para promover dicha convergencia. El tema de la competencia entre legislaciones (y, por lo tanto, entre regímenes y políticas públicas) adquiere especial interés en el plano específicamente económico para vincular de manera creativa los temas de la competitividad sistémica (CEPAL, 1992), con los debates sobre el modelo institucional y jurídico del Estado.

En Europa algunos centros de investigación han intentado aplicar el concepto de competencia institucional al proceso de movilidad de factores. Atendiendo a la escasa gravitación de los movimientos migratorios en el interior de la UE, plantean que la competencia se producirá entre los factores "inmóviles" de la producción. En un sentido más bien institucionalista las regulaciones y políticas de gobiernos nacionales, estatales y locales podrían ser incluidas entre estos factores inmóviles, requeridos para atraer el capital y las tecnologías que él suele portar. Sin embargo las preocupaciones de este trabajo están más centradas en las consecuencias sociales de la movilidad de factores, lo que incluye muy especialmente el comportamiento migratorio de las personas (portadoras de su capacidad de trabajo), las que son mucho más móviles en América que en la UE. En este caso, la necesidad de preservar estándares mínimos (frente a una competencia que los puede erosionar) se plantea en el plano de los dere-

chos humanos y las garantías individuales, por lo que adquiere una especial sensibilidad social.

En la experiencia de la UE las acciones de política social vinculadas directa o indirectamente al movimiento de las personas en el interior del espacio integrado responden a la necesidad de asegurar el principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos de un país miembro cualquiera sea su lugar de residencia dentro de la UE. Este principio se requiere para hacer viable la integración de los mercados de trabajo.

A diferencia de la UE tanto en América del Norte como en América Latina y el Caribe los movimientos migratorios son cuantitativamente más importantes por las diferencias en los niveles de vida, tanto en el eje Norte-Sur, como en el interior de los países latinoamericanos y caribeños estructuralmente heterogéneos.

Conviene enfatizar la clara diferencia conceptual que existe entre el reconocimiento recíproco de legislaciones por un lado, y la competencia entre sistemas legales por el otro. El primero es un principio crecientemente aceptado en la UE a partir de 1985 tras la publicación del, así denominado, Libro Blanco. Por otro lado la competencia entre legislaciones es una materia más debatible especialmente con respecto de su aplicación en el campo social donde los criterios de eficacia (asociados al tema de la competencia) deben conjugarse con los criterios de equidad.

Al respecto, cabe distinguir entre las políticas sociales unilateralmente decididas por cada país miembro y las acciones convergentes fundadas en compromisos deliberadamente asumidos en los acuerdos. Las acciones convergentes pueden tener lugar en tres niveles: la coordinación, la armonización y la unificación.

Son políticas coordinadas en el plano social aquellas que, permaneciendo bajo la jurisdicción nacional se adecuan al punto mínimo necesario (estándares de resultado) para posibilitar la aplicación del reconocimiento recíproco de derechos, obligaciones y garantías en materia de prestaciones sociales. Este tipo de convergencia es el más compatible con la idea de "competencia entre legislaciones".

Son políticas armonizadas aquellas que, aún permaneciendo bajo la jurisdicción nacional se fundan en sistemas y regímenes deliberadamente transformados con base en criterios y principios comunes.

Son políticas comunes, aquellas de carácter supranacional que coexistiendo con las jurisdicciones nacionales, se formulan y ejecutan unificadamente en el nivel supranacional de un Tratado y son

financiadas con recursos autónomos y regulares directamente asignados y administrados por las propias autoridades comunitarias.

En los acuerdos subregionales de tipo B, la convergencia de políticas sociales puede examinarse en relación con tres temas principales: las corrientes migratorias, la protección y seguridad social, la formación de capital humano.

Respecto de la convergencia de las políticas migratorias, dadas las asimetrías internas de desarrollo entre los países latinoamericanos los flujos migratorios son lo suficientemente abundantes como para ejercer un significativo impacto social. En la fase de mercados comunes la instauración de una inmediata e irrestricta libertad migratoria puede erosionar la credibilidad y deseabilidad del avance hacia un mercado común. Cabe examinar entonces la necesidad de introducir regímenes migratorios que acepten algunas excepciones transitorias a la plena movilidad laboral. Por ejemplo, imponiendo salvaguardias análogas a las que se plantean en la esfera del comercio internacional ante desequilibrios graves en algunos mercados específicos de trabajo en los lugares de destino. Esta temática (que puede ser examinada en vinculación con el desarrollo de las áreas fronterizas) es, quizá, apta para explorar la instalación de políticas armonizadas con base en principios básicos previamente acordados incluyendo estándares de especificación o procedimiento.

Respecto de la convergencia de las políticas de protección y seguridad social, independientemente de la magnitud numérica de los migrantes que se desplacen, la constitución de un mercado integrado de trabajo pasa por el reconocimiento recíproco de los derechos sociales previamente adquiridos por los trabajadores provenientes de otros países miembros. Estos derechos no requieren ser instrumentados con base en sistemas comunes, ni siquiera centralmente armonizados. Basta el cumplimiento de determinados estándares en materia de resultados que aseguren el cumplimiento de un determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma.

La convergencia de políticas formativas de capital humano, especialmente las de superiores calificaciones, es particularmente apta para aplicar el principio del reconocimiento recíproco e, incluso para ensayar una activa competencia entre legislaciones. Por el lado de la oferta de calificaciones, las nuevas tecnologías de la información permiten obtener economías de escala y especialización en materia educacional si cada país puede contribuir a la capacitación de personas

provenientes de todos los otros países miembros de un acuerdo en aquellas áreas donde destaca por su particular excelencia. Por el lado de la demanda de calificaciones, posibilita a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una forma de competencia que puede tener un saludable impacto en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

El reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios puede legislarse con relativa independencia de las migraciones laborales y del grado de integración efectiva de los mercados de trabajo. De hecho debería ser una fase previa y dar lugar a un flujo de migrantes transitorios provenientes de diferentes países miembros los que una vez capacitados, puedan retornar a sus países de origen y encontrar reconocimiento a sus estudios.

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO

1. MARCO DE REFERENCIA Y CONTENIDO DE ESTA SECCIÓN

En América Latina y el Caribe el impacto de la integración regional sobre el desarrollo y la equidad puede examinarse fructíferamente a partir de una perspectiva estructural de largo plazo, que tome como punto de partida el papel mediador que cumple el empleo en las vinculaciones entre el desarrollo económico y el social. Cabe partir de una comprobación fundamental: la mayoría de las actividades generadoras de empleo son de naturaleza no negociable internacionalmente y están, por lo tanto orientadas al abastecimiento del mercado interno. En particular la principal fuente generadora de empleos son las actividades de servicios. Desde otro ángulo, las principales empresas generadoras de oportunidades de empleos son de tamaño pequeño o "micro" cuya producción participa muy marginalmente en las exportaciones totales. Si esto es así, no será el impacto directo del crecimiento de las exportaciones o el de las inversiones orientadas a la exportación lo que ataque significativamente los problemas de empleo y equidad. Esta inserción externa más abierta sólo contribuirá de manera indirecta y mediata al crecimiento del empleo si posibilita un mayor crecimiento del producto global interno, especialmente en aquellas actividades trabajo-intensivas. Cabe aclarar que defender la prioridad del crecimiento económico orientado al mercado interno en la dinámica del empleo no significa abogar por estrategias proteccionistas de ningún tipo, sólo es una verificación del papel del mercado interno en la dinámica generadora de empleos e ingresos personales para los habitantes de América Latina y el Caribe.

El núcleo esencial de una estrategia orientada a la generación de empleos de mayor productividad e ingresos debería consistir en aumentar la competitividad sistémica de las economías latinoamericanas, aprovechando los instrumentos actuales y potenciales que

derivan del proceso de integración regional. Cuanto mayor sea la “integrabilidad” recíproca de los países que componen las áreas sub-regionales de integración en América Latina y el Caribe, mayor será la posibilidad de desarrollar modalidades sistémicas de competitividad que engloben a todos los miembros de un mismo acuerdo.

Esta sección del trabajo parte recapitulando la dinámica histórica del progreso técnico, con sus impactos sobre la asignación del empleo entre diferentes ramas productivas, y sobre la distribución de las ganancias de productividad resultantes. Esta perspectiva es un fértil punto de partida para el planteamiento de diagnósticos en el plano de la pobreza y la desigualdad distributiva.

En segundo lugar, se examinan algunas hipótesis sobre cómo el proceso de globalización económica mundial afecta las oportunidades de empleo, y por esa vía la pobreza y la distribución del ingreso tanto en el Norte desarrollado como en el Sur en desarrollo. En los países desarrollados las tecnologías de la información están acentuando dos tendencias principales: el incremento más que proporcional de la demanda de trabajadores altamente calificados y el crecimiento de la ocupación en actividades de servicios. Los trabajadores de escasa o nula calificación empeoran su posición económica sea por sus niveles de desocupación —como en la Unión Europea— o por el deterioro relativo de sus remuneraciones —como en los Estados Unidos. Las actividades de servicios se expanden tanto en el nivel de alta calificación e ingresos, como en los niveles rutinarios y no calificados de servicios comerciales y personales. Según algunos observadores, las tendencias a la reducción de las oportunidades de empleo en las actividades productoras de bienes que son intensivas en fuerza de trabajo o recursos naturales, se agudizan por el traslado de parte creciente de las mismas a regiones en desarrollo que registran costos laborales y ambientales más bajos.

Este examen se focaliza en la situación latinoamericana desde el punto de vista de la integración regional, distinguiendo dos tipos de impactos sobre el empleo y la equidad. Primero, un impacto inmediato (y muy exiguo) sobre la creación de oportunidades directas de empleo con base en un análisis verticalmente integrado (eslabonamientos tecnológicos en la producción), derivadas de la producción orientada a la exportación o asentada sobre inversión directa transnacional. Segundo, un impacto mediato (de gran efecto dinámico potencial a largo plazo) ejercido a través del impulso al desarrollo

económico y la consiguiente expansión del mercado interno en espacios económicos integrados.

En tercer lugar, se sintetizan datos recientes sobre la evolución del empleo, la pobreza, y la distribución del ingreso en los países de América Latina durante el decenio de los noventa. De este examen deriva que la mayor contribución de la nueva estrategia en los años noventa ha radicado –si se la compara con los desempeños de los años ochenta– en su capacidad para generar nuevas dinámicas de crecimiento del producto en un marco de mayores equilibrios macroeconómicos y exitoso control de la inflación. La pobreza se ha reducido en términos absolutos y el empleo se ha incrementado pero en ocupaciones de baja calidad y productividad. Paralelamente se ha mantenido o ha empeorado el nivel de desigualdad distributiva que ha caracterizado históricamente a la región.

Por último, se registran de manera muy esquemática las negativas consecuencias del proceso de globalización financiera sobre la estabilidad de los procesos económicos de los países en desarrollo, a la luz de las sucesivas crisis verificadas en América Latina o en el este de Asia, desde mediados de esta década. Esta breve mención permite proponer el papel contrarrestante y compensador que la integración regional puede ejercer sobre este tipo de vulnerabilidad de las economías en desarrollo.

2. EL EMPLEO COMO VÍNCULO ENTRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

El impacto del desarrollo económico sobre las estructuras sociales se verifica fundamentalmente a través de la división del trabajo, tanto en el interior de las naciones como en el plano de la especialización productiva internacional. De aquí la importancia de la dinámica y la estructura del empleo para una apreciación integrada de los efectos económicos y sociales del desarrollo.

La dinámica estructural del empleo de fuerza de trabajo depende del impacto del progreso técnico sobre el proceso de desarrollo. Se definen así los niveles de productividad laboral, las calificaciones diferenciadas requeridas y los sectores y ramas productivas en que este proceso se reparte, tanto en el interior de las naciones como en el ámbito mundial. El impacto del cambio técnico se acentúa en grandes ciclos históricos a medida que se suceden las revoluciones tecnológicas

mayores, y fuerzan un cambio en las reglas de juego del proceso económico tanto a nivel doméstico como internacional.

Durante el largo periodo que media entre la revolución agrícola que dio origen a las primeras civilizaciones y la actual revolución de las tecnologías de la información, los incrementos de la productividad del trabajo en las actividades productoras de bienes (agrícolas primero e industriales después) permitieron liberar trabajadores hacia otras actividades catalogables de manera amplia en el sector de los servicios, de muy diferente índole, calificación y jerarquía (religiosas, militares, gubernamentales, comerciales, financieras, artísticas, científicas, educacionales y de calificación humana, etcétera).

La revolución agrícola posibilitó acrecentar la productividad del trabajo productor de alimentos y liberar trabajadores para otras tareas directamente productivas o de naturaleza militar, religiosa, científica, artística, etc. Las grandes civilizaciones urbanas de la antigüedad se fundaron en esta primera revolución tecnológica.

La primera revolución industrial (carbón, hierro, acero, máquina de vapor, telar mecánico, ferrocarriles, barcos propulsados a vapor, etc.) produjo un salto en la productividad manufacturera, generando instrumentos de producción que acrecentaron el poder productivo en el sector primario (agricultura y minería) y liberaron trabajadores que fueron absorbidos en la industria y en las actividades de servicios básicos (transporte, almacenamiento, infraestructuras) comerciales y financieros. Los historiadores económicos han registrado las vicisitudes y costos sociales que acompañaron la formación del proletariado industrial, y las graduales transformaciones en la legislación laboral y social que resultaron de esta gran mutación social. La consolidación del capitalismo, dio lugar finalmente a intensos procesos de urbanización y metropolización, de transición demográfica, y de alfabetización masiva que redundaron en una clara elevación de los niveles de vida y en una democratización de sus sociedades. La economía mundial se dividió entre centros industriales generadores de progreso técnico y productores de manufacturas de bienes de consumo y capital. Las regiones periféricas se especializaron en la producción de bienes primarios (agrícolas, mineros, y extractivos). Como es bien sabido el crecimiento de América Latina y el Caribe se fundó en la exportación de productos primarios al mercado mundial.

A fines del siglo pasado y comienzos del presente, la segunda revolución industrial (diversificación metalúrgica, electrónica, motor a explosión, petroquímica, "taylorismo" y racionalización del trabajo,

etc.) acrecentó la productividad de las actividades manufactureras y redujo aún más los requerimientos de trabajo en las actividades primarias de las economías centrales, tanto por su traslado a las regiones periféricas como por el incremento de la productividad laboral. La fuerza de trabajo de los centros industriales se transfirió de manera cada vez más acelerada al sector de los servicios. Las regiones periféricas hicieron ingentes esfuerzos por desarrollar sus actividades industriales como una forma de ocupar la población inocupable en las actividades primarias. En América Latina se verifica el desarrollo industrial protegido bajo la forma sustitutiva de importaciones.

La actual revolución tecnológica incluye el espectacular avance de las tecnologías de la información, de la biogenética, de los nuevos materiales, y de las nuevas fuentes de energía. Se incrementa la productividad laboral en las actividades productoras de bienes primarios y secundarios, y en muchos servicios técnicos que los complementan (transporte, telecomunicaciones, servicios portuarios, etc.). Las oportunidades ocupacionales se generan en las actividades de servicios comerciales, financieros y personales. Las actividades directamente productoras de bienes registran un decrecimiento en términos absolutos de su nómina de trabajadores. La división internacional del trabajo desdibuja la antigua distinción entre centros productores de manufacturas y periferias productoras de bienes primarios. El proceso de globalización se expresa en la internacionalización de las economías nacionales y en la transnacionalización de las empresas. Predomina el comercio intraindustrial e intrafirma que, en las periferias se traduce en un incremento de las áreas procesadoras de exportaciones, maquiladoras y zonas francas. El impacto sobre el empleo de estos nuevos procesos, tanto a nivel nacional como internacional, se convierte en un tema central de investigación, porque el empleo remunerado sigue siendo el gran articulador entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo.

El incremento de la productividad laboral en las actividades productoras de bienes ha sido el gran indicador de desarrollo, por su capacidad liberadora de trabajadores que podrían ser asignados a múltiples actividades de servicios, especialmente aquellas desarrolladas por las élites en que reposa el poder político, económico y social. Dicho de otra manera, si el abastecimiento de bienes materiales puede lograrse con una proporción menor de trabajadores, entonces los que van quedando desocupados albergan un poder productivo asignable a otras finalidades sociales.

Las actuales tecnologías de la información están dando el golpe de gracia a la capacidad generadora de empleos de las actividades productoras de bienes, la automatización y robotización también alcanza múltiples actividades de servicios administrativos, comerciales y financieros. El empleo se traslada hacia servicios difícilmente robotizables como muchos de naturaleza personal, o vinculados a actividades de alta calificación y conocimiento.

En la dimensión económica del desarrollo este proceso de elevación de la productividad laboral, es un condicionante de la rentabilidad empresarial y de la elevación de los niveles de vida requeridos para el desarrollo social. Pero aunque el empleo de la fuerza de trabajo sea cada vez menos necesario para la producción en que se funda el bienestar material de los que tienen poder adquisitivo para acceder a él, sigue siendo crucial como medio de subsistencia para la población que va quedando marginada por el actual avance técnico. Dicho en otras palabras, la distribución de los frutos del desarrollo sigue pasando fundamentalmente por la generación de nuevas oportunidades de empleo para la mayoría de la población.

3. GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO: DINÁMICA ESTRUCTURAL

¿De qué manera el proceso de globalización está afectando las oportunidades de empleo a nivel mundial? ¿Cómo está repercutiendo en los países en desarrollo? El tema puede plantearse examinando en primer lugar la situación en los centros desarrollados, luego su impacto internacional sobre la distribución del empleo entre las regiones periféricas y centrales y, por último la situación de empleo en las regiones periféricas con especial referencia a América Latina.

a) Tecnología, empleo y equidad en los países desarrollados

En los países desarrollados las tecnologías de la información están acentuando dos tendencias principales: el incremento más que proporcional de la demanda de trabajadores altamente calificados y el crecimiento de la ocupación en actividades de servicios. Los trabajadores de escasa o nula calificación empeoran su posición económica sea por sus niveles de desocupación como es el caso en la Unión

Europea, o por el deterioro relativo de sus remuneraciones como es el caso en los Estados Unidos. Las actividades de servicios se expanden tanto en el nivel de alta calificación e ingresos, como en los niveles rutinarios y no calificados de servicios comerciales y personales.

Según algunos observadores, las tendencias a la reducción de las oportunidades de empleo en las actividades productoras de bienes que son intensivas en fuerza de trabajo o recursos naturales, se agudiza por el traslado de parte creciente de las mismas a regiones en desarrollo que registran costos laborales y ambientales más bajos. Antes de profundizar este tema, conviene repasar someramente algunos conceptos básicos relativos al proceso de globalización.

En el campo internacional la actual revolución tecnológica reduce los costos de transacción, por la reducción en los precios del transporte, de las telecomunicaciones, y por la creciente utilización de los servicios telemáticos. En el marco de esta transición tecnológica el proceso de globalización económica se manifiesta principalmente por la internacionalización de las economías nacionales y por la transnacionalización de las empresas, especialmente las de los centros más desarrollados.

La internacionalización de las economías nacionales se expresa en una creciente gravitación de las variables externas en la estructura de la producción y del gasto. Aumenta el peso de las exportaciones y de las importaciones en el producto interno bruto, de las inversiones extranjeras directas en la inversión nacional total, del ahorro externo en las estructuras financieras nacionales, etc. En el ámbito de las reglas de juego la apertura unilateral facilita estas tendencias que forman parte del modelo abierto, desregulado y privatizante del desarrollo que impera en América Latina y en buena parte del mundo.

El proceso de transnacionalización empresarial se expresa en el crecimiento de los flujos de inversión directa extranjera y de las transacciones internacionales en el campo de la propiedad intelectual, y en la participación directa de las empresas transnacionales en los flujos mundiales de comercio y capital. Más específicamente, estas empresas son protagonistas directas de alrededor del 70% del comercio a nivel mundial. En las reglas de juego el multilateralismo global de la OMC y de otros organismos intergubernamentales de alcance mundial facilitan la capacidad de maniobra de estas empresas a través de la propagación de los criterios de no discriminación, libertad de establecimiento, y trato nacional.

b/ Globalización: su impacto directo sobre el empleo

Podría intentarse una estimación burda de la contribución del proceso de globalización productiva mundial a la generación de empleos en América Latina a partir de las exportaciones como porcentaje del producto. El empleo directo generado por las actividades exportadoras verticalmente integradas (es decir, contando todos los eslabones desde el producto final hacia “atrás” en la producción interna del bien exportado) será un porcentaje del empleo total nacional no superior (probablemente inferior) al porcentaje del valor agregado por las exportaciones al producto interno total. Todos los datos disponibles ponen de relieve que las actividades de exportación, en promedio, evidencian productividades laborales que son superiores al promedio nacional. En consecuencia, la participación de las exportaciones en el producto total será superior a la participación del empleo creado por las exportaciones en el empleo total. En América Latina y el Caribe el promedio de las exportaciones en el producto interno bruto es aproximadamente de 20%. Una estimación conservadora sugiere que las actividades de exportación (verticalmente integradas) pueden registrar una productividad laboral media, que es al menos el doble del promedio nacional, con lo que su contribución directa al empleo total no debe ser muy superior al 10%. Para un examen más riguroso de este tema cabría aplicar los métodos del análisis verticalmente integrado (Pasinetti, 1985), pero las indicaciones anteriores permiten sustentar la hipótesis de un impacto muy exiguo de las exportaciones sobre el empleo total.

Por otro lado el empleo creado por la inversión directa extranjera no puede examinarse fácilmente en su impacto sobre el empleo global con base en un análisis del tipo sugerido en el párrafo anterior. Primero porque esa inversión se localiza en diferentes fases de la cadena de valor que conduce a un producto final, y la magnitud de los eslabonamientos que establece con otras actividades locales sólo puede examinarse con estudios empíricos específicos. Entre 1990 y 1997 la IED en los países de ALADI, calculada como porcentaje de la formación bruta de capital fijo pasó de aproximadamente 4% a más de 12% (CEPAL 1998b, cuadro 4, p. 38). Si tomamos como base de cálculo este último porcentaje, y suponemos que la relación marginal capital-producto y la productividad laboral media en ambos casos son iguales para ambos tipos de inversión, el incremento del empleo directo generado por esa inversión directa extranjera sería también

el 12% del incremento generado por el total de la inversión bruta fija. Sin embargo, como se sabe, es probable que tanto la relación capital-producto como la productividad laboral de la inversión directa extranjera sean más altas que el promedio de la inversión bruta fija, por lo que el porcentaje de empleo directamente creado por esa inversión deberá ser proporcionalmente más bajo. Además, el cálculo de la IED incluye adquisiciones de capital preexistente, por lo que no representa necesariamente adiciones a la capacidad productiva de la economía ni creación de nuevos empleos. Por último, el actual *boom* de la inversión directa en los años noventa expresa un porcentaje respecto de la inversión bruta fija total, que es claramente superior al porcentaje del stock total de capital extranjero acumulado en el pasado respecto del capital interno. Tomando en consideración todos estos factores, y suponiendo que la relación capital-producto correspondiente al stock total es igual a la incremental, el empleo directamente atribuible al stock acumulado de inversión directa extranjera no debe ser superior al 10% del empleo total y probablemente sea inferior.

Desde el punto de vista del análisis verticalmente integrado como instrumento econométrico para calcular impactos sobre el empleo, un rasgo definitorio en la transnacionalización productiva de las empresas se expresa en la creciente dispersión geográfica de los eslabones de la cadena productiva que conduce a la elaboración de bienes manufacturados de uso durable (automóviles, computadores, artículos eléctricos, indumentaria, etc.). Como se señaló más arriba, las empresas transnacionales aprovechan ventajas de localización para obtener costos ambientales y laborales más reducidos en las zonas procesadoras de exportaciones cercanas a grandes centros de consumo. Sin embargo, salvo en el caso de economías periféricas muy pequeñas y abiertas, la generación directa de empleos en estas actividades es una cuota reducida del empleo total en las regiones donde se instalan. Por ejemplo la maquila en México genera alrededor de un millón de empleos directos, pero la población mexicana activa supera los 40 millones de personas. De manera indirecta la maquila genera empleos en servicios varios que aprovechan la demanda generada por esos empleos directos, pero esta demanda derivada ya pertenece al mercado interno y depende del poder adquisitivo medio de los trabajadores en las actividades de maquila.

En otras subregiones de América Latina, como el Mercosur por ejemplo, las empresas manufactureras transnacionales se localizan

principalmente en la rama automotriz, alimentaria y química para abastecer principalmente el mercado interior integrado y complementariamente exportar al resto del hemisferio y del mundo. En este caso, a diferencia de la compartimentalización característica de las áreas procesadoras de exportaciones, esta inversión directa se involucra mucho más claramente con el tejido productivo de las economías donde se asienta.

Atendiendo al papel clave que la pequeña empresa cumple en materia de generación de empleos, el impacto de la inversión directa transnacional podría potenciarse si las empresas transnacionales aumentaran su integración vertical con las empresas locales más pequeñas.

En un estudio reciente sobre el impacto del progreso técnico en el empleo industrial, se alcanzan conclusiones muy interesantes: (Quijano, 1998) "Desde la perspectiva de una red, constituida por una o más empresas grandes en torno a las cuales producen una gran variedad de empresas pequeñas, que innovan en buena medida a instancias de los reclamos de calidad y de las exigencias de las empresas grandes, podría sugerirse que existe una distribución al interior de la red del tipo de innovación y de la mano de obra que se emplea entre las grandes y las pequeñas empresas... De aquí podría sugerirse que la innovación en la empresa pequeña comparada con la innovación en la grande, puede considerarse más favorable para resolver los problemas del empleo, pero ello podría depender a su vez de la dinamización de las pequeñas empresas por medio de su incorporación en una red y, también, del tipo de innovación que predomine en la pequeña empresa" (Quijano, 1998, p. 30).

En lo referente al tema del empleo en los servicios, existen indicios de un rápido crecimiento de la inversión directa y de las franquicias para la instalación de actividades en campos tales como los supermercados, multicines, locales de comida rápida, hoteles, banca, empresas de seguridad, correos privados, seguros, etc. La difusión de este tipo de actividades en las ciudades grandes y medianas de América Latina es evidente, pero por ahora su impacto sobre la generación neta de empleos debe ser probablemente negativo, teniendo en cuenta la desaparición de PYME y microempresas familiares con menor productividad laboral e inferior capacidad competitiva en los mismos ramos.

4. INTEGRACIÓN REGIONAL: SU IMPACTO DIRECTO SOBRE EL EMPLEO

Siguiendo la lógica del razonamiento expuesto en materia de comercio internacional en la sección anterior, si la contribución directa al empleo del valor agregado por las exportaciones totales de los países de ALADI no supera el 10%, entonces la que deriva de las exportaciones recíprocas que es de 17% de las exportaciones totales será de 1.7% de la generación de nuevos empleos (resultante de multiplicar 10% por 17%). Se trata de una cantidad realmente muy poco significativa incluso aunque existiera una subestimación del 100 o 200 por ciento (véase el cuadro 4).

Del mismo modo las inversiones directas intrarregionales entre los países de ALADI, son todavía una proporción pequeña de las inversiones extranjeras directas totales recibidas por esos países. En promedio, a juzgar por observaciones fragmentarias correspondientes a principios de la presente década, esas inversiones intrarregionales suelen representar una proporción baja de la IED total recibida por esos países y en ningún caso superior, en promedio, al 10%. Si para poner un límite alto tomamos esa cifra, el empleo directamente generado por esa inversión (sujeto a las mismas salvedades ya efectuadas para la IED total) no debería superar el 2 o 3% del empleo total (véase el cuadro 5).

En conclusión, el impacto de la integración regional sobre el empleo no puede medirse a partir de estas estimaciones sobre los flujos actuales de comercio e inversiones recíprocas. Es necesaria una perspectiva estructural de largo plazo que tome como punto de partida las consecuencias de la integración regional sobre el crecimiento económico de las economías que se integran. Si esto es así, no será el crecimiento de las exportaciones por sí mismo, ni el de las inversiones orientadas a la exportación, el que genere la solución a los problemas de empleo y desempleo que padecen las economías latinoamericanas. Esta inserción externa más abierta, sólo contribuirá de manera indirecta al crecimiento del empleo si posibilita o facilita un mayor crecimiento del producto global interno con creciente participación de las PYME. Defender la prioridad del crecimiento económico orientado al mercado interno en la dinámica del empleo no significa abogar por ninguna estrategia proteccionista global (del estilo de la que imperó en la posguerra hasta mediados de los años setenta). Sólo se pretende explorar cuáles son los efectos que la presente estrategia de integración en un marco de globalización (regionalismo

abierto) pueden tener sobre el crecimiento económico global de los espacios que se integran y sobre la creación de empleos que derive de dicho crecimiento.

CUADRO 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

EXPORTACIONES TOTALES Y ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	1960	1970	1980	1985	1990	1995
<i>ALADI</i>						
Exp. Totales	7.3	12.8	80.3	85.4	112.7	206.3
% intra	7.7	9.9	13.6	8.3	10.8	17.2
<i>G. Andino</i>						
Exp. Totales	3.6	5.4	30.6	24.3	30.8	40.2
% intra	0.7	1.8	3.7	3.2	4.1	11.9
<i>Mercosur</i>						
Exp. Totales			29.5	35.2	46.4	70.3
% intra			11.6	5.5	8.9	20.5
<i>M. C. Centr.</i>						
Exp. Totales	0.4	1.1	4.5	3.5	4.0	7.8
% intra	7.0	26.2	25.4	15.5	17.3	19.2
<i>Alatina*</i>						
Exp. Totales	8.6	15.3	95.1	96.9	122.7	220.3
% intra	8.8	13.3	16.4	10.6	13.1	19.5

* Incluye el Caribe.

FUENTE: CEPAL, 1996.

CUADRO 5

SUDAMÉRICA: INVERSIONES DIRECTAS INTRARREGIONALES

(Millones de dólares corrientes y porcentajes)

<i>Países de destino</i>	<i>1985 US\$ mill.</i>	<i>199...* US\$ mill.</i>	<i>1985 %</i>	<i>199...* %</i>	<i>Principal origen</i>
Argentina	107	1874	1.6	12.2	Chile
Bolivia	42	146	7.0	12.0	Argentina
Brasil	100	291	0.5	0.5	Argentina
Chile	125	554	5.3	3.8	Argentina
Colombia	91	444	4.1	6.8	Venezuela
Ecuador	77	138	7.8	5.1	Venezuela
Perú	44	282	3.8	5.9	Chile
Venezuela	53	61	3.4	0.9	Colombia

* El último año computado para cada país fue: Argentina 1992, Bolivia 1994, Brasil 1994, Chile 1995, Colombia 1995, Ecuador 1994, Perú 1995, Venezuela 1994.

FUENTE: IRELA/BID, 1996.

Huelga decir que todas estas consideraciones sólo sirven para plantear hipótesis que requieren ser comprobadas a través de investigaciones específicas. Sin embargo, ellas resultan compatibles con las tendencias en materia de empleo que recientemente se han estado verificando en América Latina.

5. AMÉRICA LATINA: EMPLEO, EQUIDAD Y POBREZA

1) Tendencias en materia de empleo

Como promedio para la región, entre 1990 y 1997 el desempleo abierto se elevó, mientras que la productividad no agrícola se mantuvo prácticamente estancada. Estos resultados fueron consecuencia de

significativos aumentos de productividad en los sectores modernos con especial referencia a las actividades de exportación y a los servicios a ellas vinculados. Paralelamente el producto medio por trabajador ocupado en actividades informales no vinculadas a sectores dinámicos tendió a reducirse.

Nueve países que abarcan más del 85% de la población regional, entre comienzos y mediados de la década actual registraron un incremento de 11% en la brecha de productividad media entre los sectores productores de bienes y los de servicios. Los datos se refieren a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. El sector productor de bienes comprende industria manufacturera, electricidad, gas y agua, y construcción y excluye agricultura y minería. El sector servicios incluye comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, además de servicios personales, sociales y comunales. De acuerdo con las estimaciones de la OIT, el producto por ocupado en el sector productor de bienes aumentó en 1.6% por año, mientras en los servicios la productividad media habría disminuido en siete de los nueve países. Dentro del sector servicios, el producto por ocupado de los establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas aumentó a una tasa anual de 3% como promedio simple de los nueve países (OIT, 1997, anexo, cuadro 2). Ahora bien, las actividades de exportación se ubican mayoritariamente en los sectores productores de bienes (semimanufacturas intensivas en recursos naturales, y manufacturas con diferentes grados de incorporación tecnológica). Los sectores moderno nacional y transnacional invierten en estos sectores productores de bienes y en las actividades de servicios que los complementan técnicamente como es el caso del transporte, el almacenamiento, las comunicaciones, los establecimientos financieros, los seguros y los servicios prestados a las empresas. *Es precisamente en estos sectores donde la productividad aumentó, disminuyendo en la otra vasta gama de servicios correspondientes a las actividades informales de mala calidad.*

Desde otro ángulo, entre 1990 y 1996 aumentó la ocupación en los estratos de baja productividad e ingreso y al mismo tiempo disminuyó la participación de los sectores modernos que demandan fuerza de trabajo más calificada y generan empleos de mejor calidad (mayores niveles de protección social, estabilidad e ingresos). En el conjunto de la región, el sector informal habría aumentado su partici-

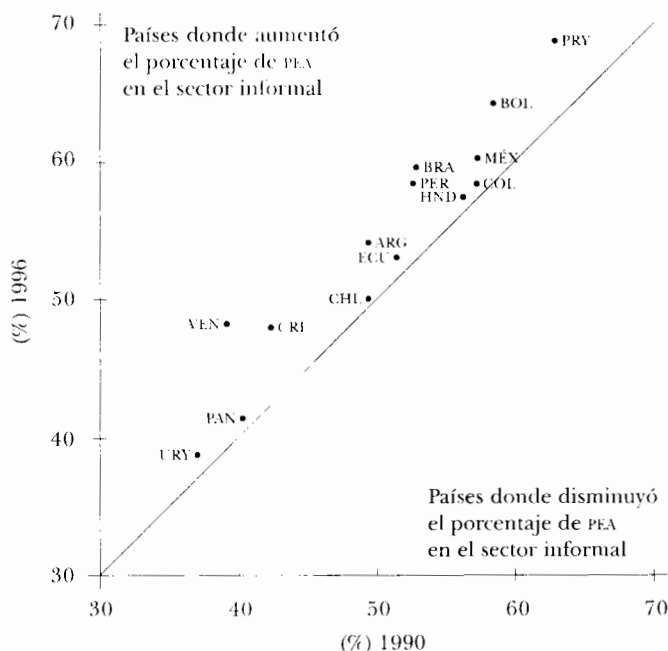
pación en el empleo no agrícola en cerca de seis puntos porcentuales (de 51.6% a 57.4%). *Esto implica que alrededor de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa correspondieron a ocupaciones en el sector informal.*

De los puestos creados en el sector informal, la mitad correspondió a asalariados de microempresas, y la otra mitad fue autoempleo o servicio doméstico. Con fluctuaciones nacionales la informalidad en materia de empleos creció en los catorce países relevados (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO

Población económicamente activa no agrícola ocupada en el sector informal (1990-1996)*



FUENTE: OIT, *Panorama laboral* 96, núm. 3.

* Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos), familiares no remunerados, ocupados en establecimientos que cuentan con menos de 5 trabajadores, dependiendo de la información disponible, y servicio doméstico.

ii) Tendencias distributivas

En materia distributiva, las remuneraciones medias crecieron más lentamente que el producto por habitante y se acentuaron las disparidades entre los ocupados de mayor y menor calificación. *En este sentido América Latina no es ajena a la pauta mundial en tal dirección agudizada por la propagación de las tecnologías de la información.* La evolución de las remuneraciones de los ocupados con distintos niveles de calificación indica que en ocho de diez países aumentaron las distancias entre los ingresos medios de los profesionales y técnicos y los ingresos de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad. Las cifras anteriores se refieren a las zonas urbanas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela y corresponden en la mayoría de los casos al periodo 1990-1994 (véase CEPAL, *La brecha de la equidad*, capítulo II, cuadro II, 5).

El decil superior de la distribución evidenció capacidad para sostener su participación en el ingreso en los periodos en que la economía se estancó o decreció y para acrecentarla con mayor rapidez en las fases de recuperación del crecimiento. En cambio el 40% de hogares más pobres, en similares circunstancias enfrentó caída de las remuneraciones medias, del salario mínimo y elevación de los niveles de desempleo. De otro lado la recuperación del crecimiento y de la estabilidad macroeconómica contribuyeron a la desconcentración del ingreso. La recuperación del poder adquisitivo de los salarios por el control de la inflación y el aumento del gasto social por habitante en los años noventa también fueron influencias positivas.

La gráfica 2, muestra el saldo neto de estas influencias a través del índice de Gini. En siete (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela) de los once países para los que se dispuso de información la desigualdad se mantuvo, en tres de ellos (Argentina, Colombia, Paraguay) aumentó, y sólo disminuyó en Uruguay.

iii) Tendencias en materia de pobreza

Respecto de los niveles de pobreza, la gráfica 3 muestra que en nueve (Colombia, Perú, Brasil, México, Panamá, Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina) de doce países para los que se dispuso de información la pobreza disminuyó en más de 10% con respecto a sus niveles iniciales, en dos (Bolivia y Paraguay) la disminución fue menor, y

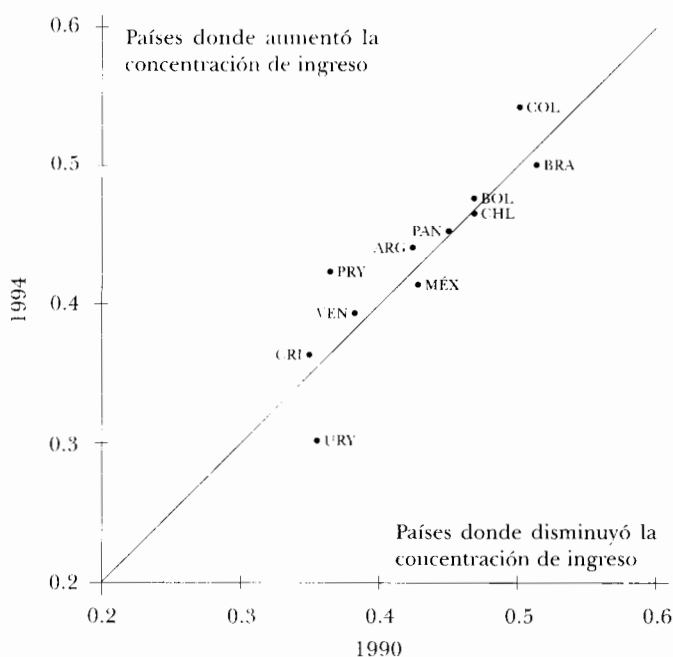
sólo aumento en Venezuela. El promedio simple de las cifras anteriores indica que el porcentaje de hogares urbanos pobres, durante la primera mitad de los noventa, bajó de 32% a 27%. Es más difícil evaluar el impacto de los cambios en el área rural. La tendencia general, empero, indica que las mejoras fueron allí mínimas: el porcentaje de hogares pobres se habría reducido marginalmente de 56 a 55%.

En síntesis, la mayor contribución de la nueva estrategia de desarrollo en los años noventa ha radicado en su capacidad de generar

GRÁFICA 2

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

*Índice de Gini de la distribución del ingreso de los hogares urbanos
(c. 1990-1994)*



FUENTE: CEPAL, "Panorama Social en América Latina", ediciones de 1996 y 1997, y para Colombia, José Antonio Ocampo *et al*, "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre política macroeconómica y pobreza en América Latina.

nuevas dinámicas de crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y de exitoso control de la inflación, reduciendo la pobreza absoluta e incrementando el ritmo de creación de empleo, aunque en ocupaciones de baja calidad, mientras se mantiene o empeora el nivel de desigualdad distributiva que ha caracterizado históricamente a la región.

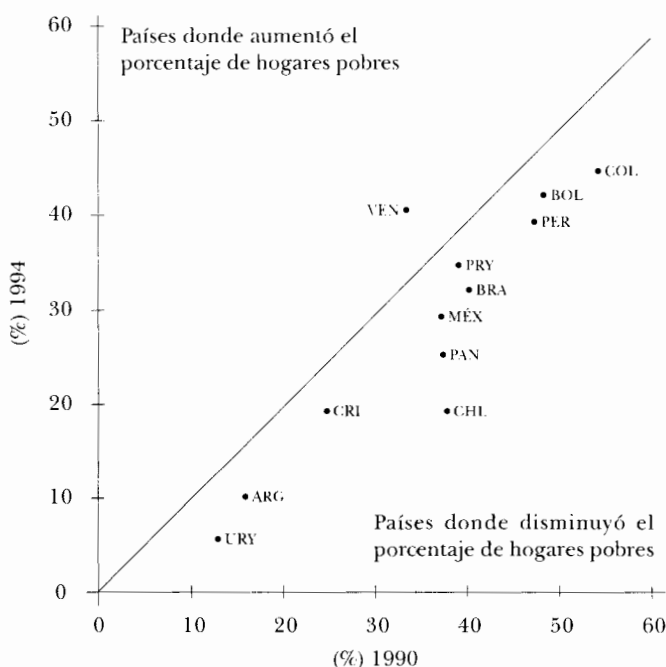
Desde una perspectiva de equidad (que es necesaria no sólo socialmente para fortalecer la democracia vía la igualdad de oportuni-

GRÁFICA 3

CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA

Porcentaje de hogares urbanos con ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza

(c. 1990-1994)



FUENTE: CEPAL, "Panorama Social en América Latina", ediciones de 1996 y 1997, y para Colombia, José Antonio Ocampo *et al*, *op. cit.*; y para Perú, Instituto Cuánto y UNICEF, "Retrato de la familia peruana. Niveles de vida, 1994", Lima, mayo de 1995.

des, sino también económicamente para mejorar el capital humano de la población) es bueno recordar el marco de globalización en que se dan los cambios y, asimismo, reconocer que los antiguos modelos de desarrollo que aplicó la región ya no funcionan en el nuevo contexto internacional. Las políticas de ajuste, las reformas estructurales y los procesos de integración forman parte de cambios históricos asociados a la necesaria inserción de nuestros países a una economía mundial cada vez más globalizada.

En la dimensión social del desarrollo, entonces, surge el problema de ocupar en tareas socialmente útiles a la fuerza de trabajo redundante y de remunerarla a niveles que le permitan trascender las situaciones de pobreza.

6. COMPETITIVIDAD SISTÉMICA E INTEGRABILIDAD REGIONAL

Nótese que el impacto de la integración en un marco de globalización sobre la dinámica del producto será diferente del ejercido respecto de la dinámica del empleo. Esto es así porque el actual modelo de desarrollo pareciera estar generando una suerte de dualismo (o de heterogeneidad estructural) de nuevo cuño (al menos en esta fase todavía transicional) en que las empresas de mayor escala y productividad que contribuyen de manera decisiva al crecimiento de las exportaciones y de la inversión directa extranjera, efectúan una reducida contribución a la generación de nuevas oportunidades de empleo. Por oposición las empresas de tamaño medio, pequeño y “micro” que contribuyen muy poco a las exportaciones y a la inversión productiva global son las que más empleos están generando en lo que va corrido de los años noventa. En términos del lenguaje de CEPAL de los años cincuenta y sesenta, asistimos a una insuficiencia dinámica de las economías para generar empleos en cantidad suficiente como para ir elevando las condiciones de productividad e ingresos de los trabajadores de menor remuneración.

El núcleo esencial de una estrategia de este tipo debería consistir en aumentar la competitividad sistémica de las economías latinoamericanas aprovechando los instrumentos actuales y potenciales que derivan del proceso de integración regional. Cuanto mayor sea la integrabilidad recíproca de los países que componen un área de integración subregional, mayor será la posibilidad de desarrollar

modalidades sistémicas de competitividad que engloben a todos los miembros de un acuerdo.

La idea subyacente es que los países miembros de los acuerdos de integración que se examinarán en la segunda parte de este trabajo, son “socios naturales” para un acuerdo de este tipo, pero esto no significa que la integrabilidad resulte espontáneamente del libre juego de las fuerzas del mercado. Existen dimensiones diferentes que afectan esta integrabilidad que deben ser aprovechadas y estimuladas a través de la acción orientadora de las políticas públicas.

El concepto de competitividad sistémica (CEPAL, 1990) alude a la circunstancia de que no sólo compite el exportador o el sustituidor de importaciones que se encuentra al final de la cadena productiva, sino que están compitiendo también todos los participantes en los diferentes eslabonamiento productivos internos que agregan valor al producto final bajo examen.

Desde este punto de vista el proceso de integración regional puede contribuir decisivamente a ese incremento de la competitividad sistémica a través de una reducción de los costos internos de producción por unidad de producto apoyada en: a) el mayor tamaño del mercado; b) el estímulo a la “integrabilidad subregional”; c) La combinación de productividades “desarrolladas” con salarios “subdesarrollados”; d) la “capacitación integrada” de los recursos humanos.

Desde la perspectiva de la creación de empleos estos procesos pueden contribuir a generarlos especialmente en el área de aquellos servicios que promueven la competitividad sistémica (CEPAL, 1990) y favorecen la integración subregional.

Antes de examinar por turno los cuatro elementos señalados más arriba conviene insistir en que, desde el punto de vista de la competitividad sistémica de las economías nacionales que se integran, la conquista del mercado externo y del interno son dos emprendimientos totalmente complementarios. Una empresa que aumenta su competitividad sistémica puede empezar por acrecentar su cuota de mercado interno (aprovechando el incremento de la demanda que deriva del crecimiento económico o sustituyendo importaciones) y pasar simultánea o sucesivamente a participar de manera creciente en el mercado internacional entendido primero como mercado ampliado en el ámbito de la integración subregional, y luego como el mercado hemisférico y mundial. En economías abiertas y crecientemente desreguladas esta competitividad tiene que ser genuina y sustentable (CEPAL, 1990) y puede apoyarse, en medida importante, sobre mecanismos que

deriven del proceso de integración regional como los cuatro señalados más arriba.

Primero, el mayor tamaño del mercado contribuye a la reducción de costos unitarios porque genera, como es bien sabido, rendimientos crecientes a escala y economías de especialización en empresas que acrecientan sus oportunidades de competir. Asimismo atrae inversiones directas externas que no encuentran rentable competir a la escala más pequeña de los mercados nacionales que integran el mercado ampliado. Por último, la integración efectiva del mercado también reduce los costos de transacción. Sin embargo, estas reducciones de costos no se logran como una mera consecuencia del perfeccionamiento de un área de libre comercio, sino en respuesta a una efectiva integración del mercado. Ésta depende en alto grado de los otros tres factores enumerados, los que se consideran a continuación.

Segundo, el estímulo a la integrabilidad subregional, incluye una dimensión económica que examinaremos aquí, pero entendida en sentido amplio abarca aspectos culturales y políticos que son esenciales para la profundización del proceso integrador (véase cuadro 1). En el ámbito más propiamente económico, la ampliación del mercado exige importantes inversiones en infraestructuras de transporte y de comunicaciones que contribuyan a reducir los fletes y faciliten la interacción entre las empresas que compiten en el ámbito interno. Los costos de transacción entendidos como los gastos requeridos para tomar contacto con clientes potenciales, para iniciar un negocio (que se traduzca en un contrato), y para hacer cumplir los compromisos contraídos, exigen esta reducción en el costo de los fletes y de las telecomunicaciones. También el avance de los procedimientos telemáticos como el intercambio electrónico de datos (EDI en la sigla inglesa), o la sincronización de los abastecimientos y de la producción o las ventas (*just in time*), contribuyen decisivamente a esta reducción de los costos de transacción. En particular el estímulo a la creación de redes productivas que vinculen a empresas de gran tamaño con proveedores o contratistas de tamaño pequeño puede facilitarse como un componente de los estímulos a la integrabilidad subregional.

El resultado de estos avances es que todas las empresas localizadas en el interior del mercado ampliado (cualesquiera sea el origen de sus capitales) verán beneficiadas sus cadenas productivas internas con una reducción de costos que aumentará la competitividad de los productos finales así elaborados tanto en el mercado interno frente a productos importados, como en los mercados externos.

Pero el estímulo a la integrabilidad subregional no se limita a los aspectos tecnológicos de impacto económico señalados más arriba, también incluye las cercanías culturales y políticas. Existen “culturas empresariales” diferentes que deben aproximarse entre los países que se integran, y la adecuación recíproca de esos estilos de hacer negocios se acrecienta merced a los sucesivos contactos facilitados por los medios técnicos anteriormente señalados. Las cercanías políticas manifiestan relación con la estabilidad política de los gobiernos, con su respeto por las normas jurídicas que garantizan los derechos del inversionista extranjero, y con la estabilidad social que deriva del cumplimiento de normas laborales internacionalmente consagradas. Las áreas naturales de integración son aquellas donde estos factores económicos, culturales y políticos operan plenamente. Ellas pueden existir en “estado potencial” pero sólo la vigencia sostenida de los compromisos integradores actualizará esas potencialidades para extraer sus frutos en el ámbito del desarrollo. A medida que se afiancen estas recíprocas cercanías económicas, culturales y políticas, mayor será el aprovechamiento del mercado integrado por las propias empresas localizadas en él, y mayores serán las oportunidades de crecimiento del producto y del empleo interiores (véase cuadro 1).

Tercero, la combinación de productividades propias de las economías desarrolladas con salarios de economías en desarrollo como las latinoamericanas, permite aprovechar costos unitarios medios inferiores a los de productos similares en los centros industriales. Esta posibilidad se ha ido manifestando a medida que se propagan las tecnologías de la información y el proceso de globalización que ellas están posibilitando. Nótese que la competitividad superior que deriva de combinar salarios locales que son más bajos que en las naciones desarrolladas, con productividades laborales equivalentes a las de aquellos centros industriales, es una ventaja también aprovechada para capturar mercados externos por parte de las propias empresas transnacionales que operan, por ejemplo, en las zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras). Lo que interesa a estas empresas no es necesariamente el mercado interno del mercado ampliado, sino las ventajas que derivan de la localización en el área de costos locales más bajos.

Cuarto, la capacitación integrada de los recursos humanos facilita la combinación de las productividades laborales del Norte con las remuneraciones del Sur, y permite una apropiación de ganancias de productividad que elevan la competitividad sistémica con base en mecanismos legítimos y sustentables a través del tiempo. Al facilitar y racionalizar la asignación de los recursos humanos en los mercados

de trabajo, mejora las oportunidades de creación de empleos de mayor productividad e ingresos.

El proceso de integración regional puede ayudar a la capacitación integrada de los recursos humanos. Una de las consecuencias de su gradual profundización, contemplada explícitamente en los acuerdos subregionales actualmente operantes en América Latina, es la instauración de mercados comunes. Cómo se sabe ello implica la libre movilidad del capital y el trabajo en el ámbito del mercado ampliado. El proceso de globalización económica ya ha consagrado la libre movilidad del capital a través de los principios de la no discriminación, el derecho de establecimiento, y el trato nacional para las empresas y los capitales externos. Sin embargo esos principios no son automáticamente extensibles para los ciudadanos de un país miembro que migran con la intención de radicarse en otro país miembro.

El tema es bastante complejo y nada dice en relación con la libertad de desplazamiento y las normas de los regímenes migratorios. Pero no es éste el momento de profundizarlo. Solamente se pone de relieve un aspecto del asunto vinculado con la formación de recursos humanos. La libre movilidad de las personas, especialmente las que viven del trabajo personal que desempeñan, supone necesariamente el reconocimiento recíproco de sus capacidades, habilidades y calificaciones incluyendo la aceptación de los correspondientes certificados, diplomas, títulos habilitantes, etc. El aprovechamiento de las ganancias de productividad que fluyen de la asimilación del progreso técnico exige una creciente calificación de la fuerza laboral en una escala que empieza en los niveles más bajos pero se proyecta a las formas superiores de especialización de nivel universitario y de posgrado. Las remuneraciones de las regiones periféricas como las latinoamericanas son menores en todos los niveles de calificación si se las compara con las respectivamente vigentes en el mundo desarrollado, aún si se elevan por encima de los promedios locales. Por lo tanto, si la calificación de recursos humanos permite absorber progreso técnico que (al menos en el campo de las tecnologías de la información) está accesible en el mercado, será más fácil combinar tecnologías del Norte con salarios del Sur, para aumentar productividades, reducir costos unitarios, y mejorar la competitividad sistémica de nuestros países.

El resultado anterior puede estimularse a través del reconocimiento recíproco de estudios y calificaciones recibidos por cualquier ciudadano de un país miembro en algún centro de capacitación de cualquier otro país miembro. De este modo es posible aprovechar econo-

mías de escala y especialización en el campo de la producción de conocimientos y sacar el mejor fruto de las ventajas comparativas que evidencien los diferentes países en determinados campos educacionales o científicos. Esta ventaja derivada de la profundización de los procesos integradores puede ser especialmente relevante en los estratos medios y altos de calificación de los recursos humanos.

7. GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y CRECIMIENTO: DINÁMICA COYUNTURAL

Al posibilitar la drástica reducción de los costos internacionales de transacción, la propagación de las tecnologías de la información ha acelerado la movilidad internacional del capital financiero. La transnacionalización del capital y la internacionalización de las economías nacionales, ha redundado en una rápida expansión de la banca transnacional acompañada por la globalización bursátil y cambiaria.

Más de la mitad de los medios internacionales de pago se manejan *off shore* y no están bajo el control directo de ningún banco central. Asimismo el ahorro privado tiende a concentrarse y a transnacionalizarse a través de grandes fondos de pensiones y de inversiones. Esta globalización de las operaciones financieras a nivel mundial se ve facilitada por las reglas de juego de la internacionalización (apertura) unilateral de las economías latinoamericanas, y por las normas del multilateralismo global emanadas de las instituciones intergubernamentales más gravitantes de la economía mundial.

En América Latina los procesos de estabilización, apertura, privatización y desregulación de los años noventa se han traducido en una tendencia a la sobrevaloración de las monedas nacionales y una elevación de las tasas reales de interés. De esta manera se ha combatido la inflación crónica que históricamente aquejó a nuestras economías, y se ha competido por capturar los capitales financieros altamente móviles a que se aludía en el párrafo anterior.

El poder desestabilizador de las operaciones especulativas globales se ha puesto de relieve a través de masivos y veloces ingresos de capitales de corto plazo en las economías emergentes, los que son retirados de manera aún más abrupta cuando las expectativas de los inversionistas se alteran. La crisis cambiaria de México en 1994, y las más recientes de las economías asiáticas permiten identificar de manera inequívoca este tipo de fenómenos.

La necesidad de evitar la masiva salida de los capitales de corto

plazo para equilibrar el balance en cuenta corriente y mantener estable el tipo de cambio, lleva a las autoridades económicas a elevar las tasas de interés con efectos recesivos sobre las economías afectadas, los que acentúan aquellos de naturaleza más permanente provocados por la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales. El riesgo de agudas recesiones parece ser el precio que hay que pagar para evitar devaluaciones inflacionarias y desestabilizadoras cuando los capitales se retiran de manera abrupta. Estas agudas recesiones generan alto desempleo y constituyen la “cara coyuntural” del proceso de globalización financiera sobre la dinámica del empleo.

La ausencia de un marco institucional de alcance igualmente global que regule estos procesos genera dificultades que quedan bien reflejadas en algunos párrafos de una reciente declaración de CEPAL: “Los programas de ajuste que se han puesto en marcha en los países en crisis han tenido dos características sobresalientes. En primer término se ha subestimado sistemáticamente –y por lo general en una magnitud considerable– su efecto recesivo; más aún, en cada programa se han agregado ingredientes deflacionarios adicionales a la economía mundial. Este fuerte impacto recesivo ha impedido, por lo demás, en varios casos, el logro de uno de los objetivos básicos del proceso de ajuste: el restablecimiento de la confianza de los inversionistas en el buen funcionamiento de las economías involucradas. En segundo lugar, la esfera de la condicionalidad de los programas se ha ampliado más allá de la estabilidad macroeconómica y la regulación y supervisión financieras, a las cuales debe limitarse. Bajo el impacto de la crisis, se ha tratado de imponer cambios estructurales que no corresponden muchas veces a las situaciones o los consensos nacionales, lo que puede provocar inestabilidad, tanto económica como política, y tanto nacional como internacional” (CEPAL, 1998, p. 2).

Refiriéndose al mismo tema, observa Ocampo en un artículo reciente: “Mientras no se acuerde un marco internacional de esta naturaleza, que le dé una mayor estabilidad al mundo financiero internacional, los países deben mantener la autonomía para establecer regulaciones prudenciales sobre sus flujos de capital. Obviamente, deben construir hacia adelante mecanismos fiscales, monetarios y cambiarios más efectivos para prevenir las crisis. Y, durante éstas, deben seguir “haciendo sus tareas”, es decir, adoptar la combinación de política fiscal, monetaria y cambiaria que contribuya a los equilibrios interno y externo. Pero lo que se está demostrando con esta crisis, es que esto último es necesario pero ciertamente no suficiente” (Ocampo, 1998, p. 2).

Con base en estos antecedentes cabe preguntarse: cómo pueden los procesos y tratados de integración regional, contribuir a prevenir los efectos desestabilizantes de la globalización financiera?

Nótese que las recientes fluctuaciones de corto y mediano plazo en materia de empleo se han estado presentando como una consecuencia indirecta de las interrupciones al crecimiento económico sostenido que derivan de los fenómenos anteriores. En la medida que los compromisos de la integración regional vayan contribuyendo a un crecimiento económico dinámico y sustentable, se estará contribuyendo también a la solución de los problemas del desempleo abierto.

Las políticas macroeconómicas coordinadas, armonizadas, e incluso unificadas, por parte de los países miembros de acuerdos subregionales favorecen los objetivos del crecimiento estable del producto y del empleo en un doble sentido. Por un lado mejorando la compatibilidad de las políticas económicas entre los miembros y la convergencia de sus equilibrios macroeconómicos, lo que favorece la competitividad sistémica de las empresas localizadas en el área del mercado ampliado. Por otro lado, posibilitando una respuesta más independiente, gravitante y concertada en los foros mundiales de negociación financiera.

Respecto del impacto “hacia adentro” del mercado ampliado de estas acciones convergentes, merece recordarse el efecto procíclico que los acuerdos de integración regional ejercieron durante la crisis recesiva de los años ochenta. El comercio intra-acuerdos creció menos (o cayó más) que el comercio global de esos países. De esta manera, los mercados subregionales no sólo fueron incapaces de contrarrestar las tendencias recesivas sino que las agudizaron. Esto pone de relieve la importancia de contar con mecanismos de sostenimiento del comercio recíproco aún bajo escasez de medios internacionales de pago. Los convenios de pagos y créditos recíprocos ayudaron en alguna medida a solucionar estos problemas, pero ante la aguda carencia de divisas (fundamentalmente dólares) fueron totalmente insuficientes para evitar el efecto procíclico señalado.

En la coyuntura actual, cuando los países latinoamericanos han incrementado dramáticamente su intercambio recíproco, el tema de la carencia eventual de medios internacionales de pago, y de la dependencia de divisas externas podría volver a hacerse presente, y su impacto sobre los intercambios recíprocos sería superior por la mayor dependencia global de este comercio que evidencian los miembros de los acuerdos en el presente decenio. Bajo estas condiciones el

riesgo cambiario se agudiza. Por ejemplo, en la presente coyuntura mundial, la probabilidad de una devaluación en Brasil afectaría gravemente a sus socios del Mercosur.

Los movimientos estables y compatibles de las variables macroeconómicas (en particular tipos de cambio y tasas de interés) de los miembros de los acuerdos subregionales, junto con la búsqueda de una reducción convergente de sus desequilibrios fiscales y externos son algunos de los resultados deseables de un esfuerzo por coordinar, armonizar o incluso unificar los regímenes y políticas económicas básicas.

El consenso creciente sobre la necesidad de estas convergencias ha llevado incluso a explorar la viabilidad de una moneda única en el caso del Mercosur, la que puede ser entendida como el punto "límite" de largo plazo de los esfuerzos por coordinar y armonizar políticas macroeconómicas. Aunque estos esfuerzos son válidos y necesarios en sí mismos con independencia del objetivo más ambicioso de la unificación monetaria, ésta acarrearía, sin embargo dos beneficios fundamentales: la eliminación del riesgo cambiario entre los países miembros y la eliminación de los costos de transacción involucrados en el uso de diferentes monedas nacionales. Algunos observadores del Mercosur empiezan a visualizar la moneda única como una meta más viable, *a largo plazo*, de lo que podría parecer a primera vista (véase, por ejemplo, Giambiagi, en CEFIR, 1997, también Manuela Tórtora, en SELA, 1998).

También cabría esperar un impacto "hacia afuera" de la coordinación de políticas y del logro de una mayor convergencia en el comportamiento de las variables fiscales, monetarias y cambiarias. En particular se facilitaría la concertación de posiciones para la defensa de los intereses subregionales y regionales en los foros financieros mundiales. Esta concertación será muy importante si, como es cada día más probable, se abren negociaciones internacionales orientadas a crear un marco institucional, regulatorio, y supervisor de la globalización financiera a nivel mundial.

Es innegable que por la vía de la actual volatilidad financiera, el proceso de globalización está afectando negativamente la estabilidad del crecimiento y del empleo. La convergencia de políticas y la concertación de posiciones internacionales favorecida por la profundización de los procesos de integración también contribuirá indirectamente a promover un crecimiento más estable del empleo en los países miembros.

II

DOS CONCEPCIONES DIFERENTES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

I. DOS TIPOS DE ACUERDOS

Esta sección intenta establecer una distinción esencial entre dos tipos de acuerdos de integración que se están suscribiendo contemporáneamente en las Américas. De un lado los acuerdos tipo "A", mal llamados acuerdos de "libre comercio" que son áreas preferenciales de mercado orientadas a acelerar la vigencia en el plano regional de los principios del multilateralismo global en el marco de los criterios del así denominado regionalismo abierto. De otro lado los acuerdos tipo "B" que incluyen compromisos ubicados más allá de la esfera de los mercados y abarcan dimensiones políticas, sociales, y culturales (véase cuadro 2).

Los acuerdos tipo B pueden ser un poderoso instrumento en la construcción de una competitividad sistémica entre países que comparten un mismo ámbito subregional. Desde el ángulo de un desarrollo con equidad esa aptitud para competir debe evidenciarse en el aprovechamiento del creciente mercado ampliado del ámbito integrado por los impactos ya comentados sobre el empleo global. Este objetivo no es excluyente sino plenamente complementario con el de la conquista de mercados externos.

Dos puntos distintivos esenciales entre los acuerdos es que los de tipo A no se plantean compromisos vinculantes en el plano de las políticas públicas. En particular no incluyen compromisos, órganos institucionales, o recursos utilizables para formular y llevar a cabo políticas sociales; en tanto que los acuerdos de tipo B sí lo hacen.

En América Latina y el Caribe también los acuerdos de tipo B son plenamente compatibles (en escala hemisférica, regional, subregional, plurilateral o bilateral) con los criterios del regionalismo abierto. Las reglas de juego que rigen estos acuerdos se encuadran plenamente en las normas no discriminatorias del multilateralismo global que

emanan de la OMC y de otros organismos intergubernamentales de proyección mundial.

Desde otro ángulo también puede decirse que tanto los acuerdos de tipo A como de tipo B son, al menos para los países de América Latina, una proyección de las estrategias de desarrollo asumidas por dichos países en el decenio de los noventa. Las políticas de liberalización económica, y de asignación de recursos con base en las señales de mercados abiertos son el marco en que han estado naciendo o reformulándose ambos tipos de acuerdos.

A modo de conclusión de esta sección cabe incluir dos observaciones. Primero que los acuerdos tipo A no incluyen dentro de sus cláusulas compromisos jurídicamente vinculantes o mecanismos específicamente creados, que impliquen alguna forma de coordinación interdependiente en el plano de las políticas públicas y mucho menos en el de las políticas sociales.

En los acuerdos tipo A, el lanzamiento del ALCA ha ido acompañado por una serie de iniciativas de cooperación que se plasmaron en la Cumbre de Santiago pero que no cuentan con compromisos jurídicamente vinculantes.

En los acuerdos tipo B sí es posible encontrar este tipo de compromisos y mecanismos que afectan las políticas públicas de los países miembros. Incluso en el plano de las políticas sociales estos compromisos y mecanismos empiezan a crearse de manera incipiente como un anticipo al estadio de mercados comunes previsto en la evolución de todos ellos. En ellos es posible identificar no sólo acciones de consulta y cooperación, sino también órganos de representación social y política, y mecanismos o convenios vinculantes orientados a reconocer y preservar derechos y garantías de nivel comunitario. Sin embargo ningún acuerdo latinoamericano tipo B ha llegado a estadios comparables a los que en la Unión Europea justifican la utilización de mecanismos y recursos supranacionales que son generados y administrados autónomamente por las propias autoridades comunitarias, y ejercen un máximo efecto vinculante en el plano jurídico.

2. LOS REFERENTES CONCRETOS DE CADA TIPO DE ACUERDO

A continuación se detallan algunos rasgos distintivos esenciales de acuerdos concretos de ambos tipos (véase Di Filippo, 1998).

Los acuerdos de tipo A son esencialmente áreas preferenciales de mercado denominadas áreas de libre comercio, las que se han estado suscribiendo a nivel bilateral, subregional, y hemisférico.

A nivel bilateral los ejemplos más abundantes corresponden a los países que no son miembros plenos de ninguna agrupación subregional como es el caso, entre otros, de México, de Chile, de Panamá, o de República Dominicana y, en otro contexto institucional, también de Cuba. Estos países han suscrito acuerdos bilaterales con otros países de la región, y actualmente todos ellos han firmado o están en negociaciones para suscribir acuerdos subregionales con otros bloques regionales o subregionales.

Chile ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con los siguientes países: México (1991), Colombia (1993), Venezuela (1993), Costa Rica (1994), Ecuador (1994), y Canadá (1997). También ha suscrito un acuerdo de libre comercio (del tipo así denominado "1 + 4") con el *bloque* de países que componen el Mercosur, y está negociando otro parecido con los miembros del MCCA. En el plano interregional negocia un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE).

México ha suscrito acuerdos bilaterales de libre comercio con los siguientes países: Bolivia (1994), Costa Rica (1994), Nicaragua (1998), y está negociando acuerdos con Belice, Ecuador, Perú y Panamá. Además, a partir de 1993, suscribió el ALCAN (junto con Estados Unidos y Canadá), y, en 1994, el G3 (junto con Colombia y Venezuela). Actualmente negocia conjuntamente con El Salvador, Guatemala y Honduras, la suscripción de otro acuerdo de libre comercio. Por último, al igual que Chile, está iniciando las negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio con la UE.

La República Dominicana (país caribeño insular, vecino de Haití) está negociando sendos acuerdos de libre comercio con el Caricom y el MCCA.

Panamá negocia un acuerdo de libre comercio con México, intenta negociar otro con la Comunidad Andina y asiste como observador a las reuniones del MCCA.

El único acuerdo subregional de libre comercio es el Grupo de los Tres firmado por México, Colombia, y Venezuela. A nivel hemisférico opera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte conformado por Canadá, Estados Unidos y México. No existen acuerdos de libre comercio de nivel regional. ALADI es más bien un acuerdo marco que incluye a los países sudamericanos más México y Cuba. Sus fun-

ciones y normativa actual están sometidas a revisión a la luz de los grandes cambios operados en la década de los noventa en el ámbito de las relaciones latinoamericanas y hemisféricas.

De acuerdo con la tendencia actual, los acuerdos de libre comercio probablemente tiendan a ser firmados entre bloques subregionales. A nivel de los bloques subregionales, el Mercosur negocia acuerdos de libre comercio con los miembros de la CA, y Caricom lo hace con el MCCA. Por último Mercosur negocia como bloque, un acuerdo de libre comercio con la UE y se prepara para negociar de manera conjunta su incorporación al ALCA.

De otro lado, se han iniciado las negociaciones para constituir el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), que englobará a los 34 países independientes del hemisferio con la sola excepción de Cuba. A partir del año 2005, este acuerdo concluirá su periodo de negociación y entrará en vigencia gradual a través de un calendario de desgravaciones que se proyectará al primer cuarto del siglo XXI. Todos los otros acuerdos mencionados anteriormente quedarán absorbidos por este acuerdo englobador que pasará a constituirse en el único Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre los países del Hemisferio Occidental.

Los acuerdos de tipo B son esencialmente la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Estos cuatro acuerdos subregionales actualmente en vigencia, se están convirtiendo en uniones aduaneras con grados diferentes de avance e imperfección, y todos ellos aspiran a profundizar sus acuerdos en la dirección de los mercados comunes y de las comunidades económicas.

El MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) agrupaba en 1996 una población de 30 millones de personas, un producto interno bruto de 30 000 millones de dólares de 1990, y un producto por habitante de 1000 dólares de la misma unidad monetaria. Los países miembros han liberado su comercio recíproco, están consolidando un arancel externo común y aspiran a una integración multidimensional y profunda entre sus miembros. Entre 1990 y 1996, sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales subieron de 16% a 21% (véase cuadro 5).

El Caricom está compuesto por más de una docena de "microestados" insulares caribeños, los que en 1996, albergaban, en conjunto una población de 6 millones de personas, generaban un PIB de 16 000

millones de dólares y un producto por habitante de 2 737 dólares de 1990. Han liberado su comercio recíproco y cuentan con un arancel externo común. En la década de los noventa sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales se elevaron desde 12.1% en 1990, a 17.2 en 1996 (véase cuadro 5).

Estas dos agrupaciones se benefician con la iniciativa de la Cuenca del Caribe, y se han visto perjudicadas con la incorporación de México al ALCAN al erosionarse el margen de las preferencias que les concedía Estados Unidos. De otro lado los países miembros del Caricom, se benefician del Acuerdo de Lome que la UE concede a sus ex colonias. Al igual que México, han desarrollado zonas procesadoras de exportaciones (maquila) en las que se localizan subsidiarias de empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa y Asia para aprovechar bajos costos (salariales, ambientales, energéticos, etc.) y exportar hacia los Estados Unidos beneficiándose de la cercana localización a ese gran mercado.

La Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) albergaba en 1996, una población de 100 millones de personas, un producto interno bruto de 204 000 millones de dólares de 1990, y un producto por habitante de aproximadamente 2 000 unidades de la misma moneda. Ha liberado el grueso de su comercio subregional, establecido un arancel externo común incipiente e imperfecto, y se propone avanzar hacia formas de integración multidimensional y profunda. Sus exportaciones recíprocas como porcentaje de las totales, se elevaron de 4.2% en 1990 a 10.6% en 1996.

La Comunidad Andina, por la peculiar disposición geográfica "longitudinal" de sus miembros carece de algunas de las ventajas económicas de las áreas naturales de integración, y este hecho se refleja en la proporción relativamente baja del comercio recíproco entre sus miembros (a pesar de su espectacular crecimiento registrado en esta década). Los países miembros de la CA han experimentado dificultades en la estabilidad de sus regímenes políticos, y fricciones o conflictos limítrofes que no contribuyeron a crear condiciones para el avance hacia formas multidimensionales de integración. Sin embargo, más allá de estas dificultades, los países miembros han evidenciado una firme determinación de fortalecer la institucionalidad del Acuerdo. En la Reunión Presidencial de Trujillo (1996) se creó una nueva institucionalidad que convirtió al Grupo Andino en la Comunidad Andina, con un Consejo constituido a nivel presidencial y encargado de proveer la orientación política del Acuerdo. Se han ratificado

las intenciones de seguir avanzando en la ruta de una integración multidimensional y de aunar esfuerzos para la defensa de comunes intereses en las negociaciones externas.

El Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), albergaba en 1996 a 207 millones de personas, con un producto interno bruto de 725 000 millones de dólares de 1990, y un PIB por habitante de 3 500 dólares. Ha liberalizado la mayor parte de su comercio recíproco, establecido un arancel externo común, y se propone avanzar hacia la constitución de un mercado común. El porcentaje de sus exportaciones recíprocas respecto del total creció del 9% en 1990, al 23% en 1996 (véase cuadro 5). Se convirtió así en el acuerdo subregional con más alto porcentaje de exportaciones recíprocas respecto del total (BID, 1997, y CEPAL, 1998).

El Mercosur es el único acuerdo que mantiene relaciones comerciales más importantes con Europa, o con la propia América Latina que con Estados Unidos. No sólo es el bloque de integración más grande de la región, sino también el que parece presentar condiciones más favorables para su profundización económica, política y cultural. Esta hipótesis se sustenta en la gran distensión y espíritu colaborador que han evidenciado las relaciones entre sus miembros, incluido Chile que no posee membresía plena. La institucionalidad del Mercosur es deliberadamente reducida, y se prevé fortalecerla en respuesta a los progresivos requerimientos del Mercosur "real". Tras el Protocolo de Ouro Preto a fines de 1994, se inició formalmente la fase de Unión Aduanera, y se concedió al Mercosur personería internacional para asumir compromisos como bloque. En este momento se han iniciado negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio con la CA, el que significaría prácticamente la creación de un área sudamericana de libre comercio que se anticiparía a la suscripción del ALCA.

Los tres acuerdos subregionales de América Latina (excluido Caricom) han incrementado los flujos de comercio recíproco. De hecho un porcentaje muy alto del comercio intralatinoamericano es comercio fronterizo (Devlin y Ffrench Davis, 1997). Evidentemente este auge del comercio subregional responde a la existencia de áreas naturales de integración que se pusieron de manifiesto con la implantación de la estrategia aperturista de inicios de los noventa. La enorme reducción de las barreras económicas al movimiento de bienes y capitales, en un marco de cercanía geográfica, idiomática y cultural se tradujo en costos de transporte y de transacción mucho más bajos

entre vecinos. Se desplegaron así una serie de lazos económicos que habían estado reprimidos durante las fases del "desarrollo protegido" (1950-1975), del "endeudamiento fácil" (1975-1980), o de la "década perdida" (1980-1990).

La integración multidimensional (económica, política y cultural) resulta altamente viable entre países que constituyen áreas naturales de integración en todos estos sentidos. Existen entre estos países, importantes (pero aún incipientes) pasos en la dirección de una integración política.

Estas intenciones son explícitas en el caso del MCCA y en el de la CA. A pesar de las diferencias fronterizas y las discrepancias políticas (a veces con un desenlace bélico), que registra la historia reciente de estos dos acuerdos subregionales, los mecanismos institucionales de la integración han seguido creciendo en el plano político: ambos acuerdos subregionales están construyendo un parlamento comunitario mediante mecanismos de elección directa y cuentan con Tribunales de Justicia a nivel subregional. En múltiples declaraciones presidenciales recientes se ha ratificado el propósito de coordinar posiciones y estrategias en las negociaciones frente al resto del mundo.

En el caso del Mercosur, el avance político de la integración se ha manifestado en un compromiso solemne, según el cual no pueden pertenecer al acuerdo los países que no respeten la institucionalidad democrática de los gobiernos constitucionalmente elegidos. Desde el punto de vista de las relaciones comerciales internacionales, que aquí nos interesa especialmente, estos acercamientos políticos son un marco facilitante para desarrollar políticas comerciales concertadas y conjuntas, en las negociaciones ante el resto del mundo.

La experiencia reciente de la integración latinoamericana parece demostrar que la integración en el plano de los mercados, puede progresar mucho más rápida y sólidamente si se verifica en el marco de una integración multidimensional (económica, política y cultural) especialmente entre regiones que son áreas naturales de integración. Quizá la diferencia histórica fundamental de la presente integración latinoamericana es la coincidencia de dos procesos esenciales: la internacionalización de las economías nacionales, y la democratización de los Estados nacionales.

El crecimiento del comercio recíproco en el interior de los tres principales acuerdos subregionales (Mercosur, CA y MCCA) ha sido espectacular tanto en términos absolutos como proporcionales. Además han crecido en términos porcentuales las exportaciones entre

acuerdos. De manera tendencial, parece registrarse un dinamismo de comercio que es directamente proporcional a la cercanía geográfica de las partes. Dicho brevemente la integración comercial Sur-Sur ha predominado ampliamente sobre la integración comercial hemisférica o la global.

De los datos anteriores pueden extraerse algunas hipótesis interesantes. En primer lugar se reduce el papel de “locomotora” que tradicionalmente cumplían los países desarrollados al inducir el crecimiento de los países en desarrollo y, segundo, el comercio en el interior de las agrupaciones subregionales (comercio Sur-Sur) es un estimulante cada vez más importante del crecimiento de muchos países. Estas tendencias relativas, no significan ni mucho menos, que los países latinoamericanos puedan descuidar los mercados hemisféricos y mundiales, hacia los cuales se dirige la mayor parte de sus exportaciones, pero indica que las tendencias dinámicas de largo plazo están concediendo un papel cada vez más protagónico al comercio Sur-Sur de tipo intrarregional o intrasubregional.

En consecuencia los acuerdos tipo B son la vía a través de la cual las subregiones de América Latina intentan avanzar en la construcción de áreas de integración multidimensional y profunda. También son un mecanismo de negociación conjunta con terceros bloques sea en el plano mundial, en el hemisférico o en el regional. Hasta ahora sus modalidades han sido plenamente compatibles con los principios del multilateralismo de la OMC.

3. EL ALCA Y LOS ACUERDOS SUBREGIONALES: OPCIONES ESTRATÉGICAS

Los países que no son miembros de ningún acuerdo subregional, son los principales suscriptores de acuerdos tipo “A” porque eligieron una estrategia de acción independiente orientada a aumentar su capacidad de maniobra frente a las perspectivas que ofrecía el ALCAN a comienzos de esta década. México efectivamente se incorporó a dicho acuerdo hemisférico, lo que no podría haber hecho si hubiera pertenecido a alguna unión aduanera subregional. Chile aspiraba a ser incorporado individualmente al ALCAN, alentado por una invitación expresa de sus miembros, pero finalmente no encontró las condiciones de acogida por parte de los congresistas de Estados Unidos y terminó asociándose como miembro no pleno del Mercosur. En el

caso de la República Dominicana y Panamá sus rasgos geográficos e históricos no los asimilan con claridad a ninguno de los acuerdos subregionales. Así la República Dominicana ha preferido suscribir sendos acuerdos de libre comercio con MCCA y con Caricom, buscando un papel de mediador o puente entre ambos tratados subregionales y manteniendo las “manos libres” para explorar incorporaciones al ALCAN o al ALCA.

Todas estas maniobras estratégicas, inicialmente asociadas a la presencia del ALCAN, están perdiendo vigencia en la medida que éste acuerdo también se incorporará al ALCA y en consecuencia se trata de buscar nuevas estrategias y posiciones negociadoras, con probables acercamientos de estos países a alguno de los bloques subregionales para negociar en conjunto en el plano hemisférico.

Las negociaciones del ALCA se han iniciado en la Cumbre de Santiago de Chile a partir de abril de 1998, se espera contar con resultados significativos para fin de siglo y concluir las hacia el año 2005. A partir de esa fecha se iniciará un calendario de desgravaciones que probablemente tarde 10 o 15 años en hacer efectiva la plena vigencia del Acuerdo.

El ALCA se caracteriza por la cantidad sin precedentes (34) de países que entrarán en la negociación; por la diversidad de sus tamaños y niveles de desarrollo; porque la mayoría de los países que negocian ya son miembros de un acuerdo subregional de integración; y sobre todo por su carácter vertical al incluir a dos países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) que intentan concluir un acuerdo simétrico y recíproco con las otras 32 naciones americanas.

En dólares de 1990 el producto interno bruto de Estados Unidos alcanzó en 1996 aproximadamente a 6.7 billones de dólares, el de Canadá a 583 mil millones, y el de los países de ALC a 1.3 billones de dólares. Así la economía estadounidense es cinco veces más grande que el conjunto de las 32 economías de ALC y 3.5 veces más grande que las 33 economías restantes del hemisferio (incluyendo Canadá). Las economías latinoamericanas y del Caribe tienen ingresos por habitante, medidos con tasas de cambio de paridad, que expresados como porcentaje del ingreso estadounidense van desde alrededor de 30% en los casos de Chile, Argentina y Venezuela, 14% en el caso de Perú, en torno al 10% para las economías centroamericanas (exceptuando a Costa Rica que es un 20%), hasta el 5% en el caso de Haití (Banco Mundial, 1995).

Las mencionadas asimetrías no sólo se relacionan con la capaci-

dad para competir en igualdad de condiciones cuando el acuerdo se perfeccione, sino también con los recursos intelectuales e institucionales para llevar adelante las negociaciones que se han emprendido. Cuando el ALCA entre en vigencia estos países de tamaño y desarrollo tan diferentes habrán establecido, en condiciones igualitarias, la total eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, el trato nacional y no discriminatorio a los movimientos de capital productivo, y el respeto a las normas de propiedad intelectual.

Es interesante observar que estos rasgos de profunda asimetría también están presentes en el ALCAN, otro acuerdo hemisférico ya suscrito y en pleno proceso de efectivización. Los dos socios "menores" Canadá y México dirigen más del 80% de sus respectivas exportaciones totales hacia Estados Unidos, y un porcentaje similarmente elevado de sus importaciones proviene de ese origen. Sin embargo, en el caso de Canadá los niveles de vida y los costos laborales son bastante cercanos a los de Estados Unidos y entre ambos países se ha desarrollado un comercio intraindustrial del tipo Norte-Norte orientado a explotar economías de escala y especialización. El caso de México es diferente: también existe un activo comercio intraindustrial en la frontera norte de este país, pero los inversionistas que se instalan en las zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) de México intentan aprovechar ventajas de localización asociadas de un lado a los menores costos laborales y ambientales mexicanos, y del otro, a los bajos fletes derivados de la cercanía con el mercado de los Estados Unidos.

Los acuerdos subregionales (acuerdos tipo "B" examinados en el punto siguiente) de América Latina y el Caribe (MCCA, Caricom, CA y Mercosur) tienen posiciones e intereses bastante diferentes en las negociaciones del ALCA. Los dos primeros mencionados (al igual que otros países no miembros como República Dominicana) aprovechan su cercanía geográfica y sus costos salariales y ambientales relativamente más bajos, para producir bienes y servicios (incluido el turismo) destinados a abastecer el mercado de los Estados Unidos.

Por otro lado, en Sudamérica el Mercosur (con Chile que es miembro no pleno de este acuerdo) y la CAN, carecen de la localización cercana al gran mercado estadounidense como para justificar zonas procesadoras de exportaciones con tal destino. En estos bloques sudamericanos la inversión extranjera directa en manufacturas (alimentaria, automotriz, química, etc.) se dirige a los propios mercados subregionales en donde se localiza. De otro lado la inversión

minera-extractiva y agrícola-pecuaria se orienta mayoritariamente a los grandes mercados del mundo desarrollado, no sólo el de Estados Unidos, sino también los de Europa y Japón. La inversión transnacional en servicios mayoritariamente se destina a servir los mercados en los cuales se asienta.

Esta relación cada vez más estrecha entre comercio e inversión es una de las claves para entender los intereses recíprocos de las partes en el ALCA, y para interpretar las estrategias implícitas o explícitas de las grandes empresas transnacionales asociadas a sus ventajas de localización, de internalización y de control del progreso técnico.

En el caso de México, Centroamérica y el Caribe a las empresas transnacionales del mundo desarrollado les interesan sus ventajas de localización. Primero para aprovechar los bajos costos laborales y ambientales, y segundo para minimizar fletes hacia el gran mercado de los Estados Unidos (y respecto de México beneficiarse de las preferencias del ALCAN).

Pero en sus relaciones con la CA y el Mercosur, los inversionistas transnacionales, si bien intentan aprovechar costos locales más reducidos, carecen de la ventaja competitiva asociada a la cercanía geográfica con Estados Unidos, o vinculada a las preferencias que ese país concede a México, Centroamérica y el Caribe, las que no son extensibles a Sudamérica. Por lo tanto, en el caso de la CA y el Mercosur las inversiones directas, se orientan a explotar recursos naturales abundantes y baratos destinados al mercado mundial, a desarrollar actividades manufactureras (alimentarias, químicas, automotrices, etc.) destinadas ante todo al propio mercado subregional, y residualmente al hemisférico o mundial, y a invertir en servicios (energía, telecomunicaciones, comercio, banca, seguros, etc.) destinados también a los propios mercados subregionales.

Atendiendo a la magnitud y dinamismo económico de las diferentes subregiones que negocian el ALCA, los intereses de Estados Unidos en materia de acceso a los mercados se orientan primordialmente hacia Sudamérica. Los mercados de México y Canadá ya poseen un alto grado de integración con la economía estadounidense y, aunque en grado menor, algo similar acontece con los pequeños mercados de Centroamérica y el Caribe. En cambio el grado de integración comercial con Sudamérica es más bajo, especialmente en el caso del Mercosur. Nótese por último que la tasa anual de crecimiento del PIB durante el periodo 1990-1995 fue de 1.9 en Estados Unidos y de 3% en América Latina; asimismo la tasa anual de crecimiento de las im-

portaciones (volumen) durante el mismo periodo fue respectivamente de 7% y 12.8%.

Para preservar intereses subregionales comunes y aprovechar “economías de escala y especialización” en materia de equipos negociadores, el Mercosur ya ha informado que negociará el ALCA en bloque. Otro tanto ha informado el Caricom, y es probable que la CA y el MCCA terminen adoptando el mismo criterio. De esta manera se estaría reconociendo de facto que la negociación es demasiado compleja (muchos países e intereses), demasiado asimétrica (enormes diferencias de desarrollo), y que existen bloques subregionales con intereses comunes que merecen ser defendidos conjuntamente (Di Filippo, 1998).

4. DIMENSIONES SOCIALES Y TIPOS DE ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

Las dimensiones sociales de la integración regional son entendidas aquí como: *a)* compromisos de naturaleza social asumidos por los países en los acuerdos de integración regional o vinculados a ellos (cooperación), que se traducen en políticas sociales supranacionales, o en políticas sociales de nivel nacional; *b)* efectos sociales que derivan de los mencionados acuerdos, los que incluyen aquellos impactos relacionados con la equidad, sobre todo en la pobreza, el empleo y la distribución del ingreso, como también otros relacionados con la política y la cultura.

A los efectos de analizar estas dimensiones sociales conviene retomar los dos tipos (A y B) de acuerdos de integración anteriormente definidos. El tipo A son Acuerdos de Libre Comercio vale decir, orientados a suscribir compromisos de liberalización recíproca de los mercados de bienes, de servicios, de capitales y de tecnología. Los de tipo B son aquellos que incluyen cláusulas sociales y se plantean como objetivo explícito avanzar, al menos, hacia la constitución de mercados comunes.

a) Los acuerdos tipo A: la importancia decisiva del ALCA

En los acuerdos de tipo A se suscriben compromisos de liberalización y facilitación técnica de la operatoria de los mercados recíprocos. En

el eje Norte-Sur pueden ejemplificarse con el caso del ALCAN y del ALCA. Los temas generalmente discutidos y negociados en este tipo de acuerdo incluyen: acceso a mercados mediante la eliminación de barreras recíprocas al comercio (en bienes y servicios), a las corrientes de capital, y a las transacciones en materia de propiedad intelectual; focalización y profundización en sectores "sensibles" (por ejemplo comercio agrícola para los latinoamericanos y comercio de servicios para Estados Unidos); procedimientos aduaneros y normas de origen para evitar que terceros países no miembros se aprovechen de las liberalizaciones recíprocas; normas y barreras técnicas y sanitarias aplicables al comercio; estudio de medidas para fiscalizar y compensar otras (subsidios, dumping, prácticas anticompetitivas, compras del sector público) que podrían distorsionar la libre competencia o "desnivelar el campo de juego"; y, por último, consideración especial a los países menos desarrollados en cuanto a los plazos y ritmo de las liberalizaciones internas; *pero estricta igualdad de trato en cuanto a sus posiciones finales cuando el acuerdo entre en plena vigencia*. Además en el caso del ALCAN se han suscrito Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral en los que cada país se compromete a hacer respetar y dar efectivo cumplimiento a *sus propias legislaciones* internas en estas materias sin ningún compromiso por hacerlas converger.

A su vez el ALCA se inscribe en una iniciativa más amplia: la celebración de reuniones bienales de Jefes de Estado y de Gobierno a nivel hemisférico ("Cumbres de las Américas") las que están generando acciones de *cooperación* (traducidas en planes y proyectos conjuntos) que abarcan claramente no sólo la dimensión económica, sino también todas las dimensiones sociales (socioeconómica, cultural y política) privilegiadas en estas notas. Un somero examen de las iniciativas lanzadas en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998 permite poner de relieve esta amplia cobertura temática:

Dimensión económica (en sentido estricto): Área de Libre Comercio de las Américas; fortalecimiento, modernización e integración de los mercados financieros; cooperación energética regional, e infraestructura hemisférica.

Dimensión socioeconómica (empleo y equidad): registros de propiedades facilitantes de los derechos de los más pobres; tecnologías de salud enfocadas hacia los más necesitados; combate a las situaciones de hambre y desnutrición; derechos básicos de los trabajadores (en sus dimensiones socioeconómicas); derechos básicos de los trabaja-

dores migrantes (en sus dimensiones socioeconómicas); derechos de la mujer (en sus dimensiones socioeconómicas); derechos de los indígenas (en sus dimensiones socioeconómicas).

Dimensión política: preservación de la democracia y promoción de los derechos humanos: mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos; fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales; combate a actividades delictivas con implicaciones multinacionales (corrupción, narcotráfico, terrorismo); fomento de la confianza y seguridad entre los estados; fortalecimiento del sistema de justicia y de los órganos judiciales; derechos de la mujer (en sus dimensiones políticas); derechos de los indígenas (en sus dimensiones políticas).

Dimensión cultural: aplicación de la ciencia y tecnología para penetrar en la "sociedad del conocimiento"; educación para la democracia; derechos básicos de los trabajadores (en sus dimensiones culturales); derechos de la mujer (en sus dimensiones culturales); poblaciones indígenas (en sus dimensiones culturales). El Plan que comentamos enfoca y prioriza muy especialmente los temas de la educación en un capítulo inicial. Este tema considerado por el Plan como "la clave para el progreso" se traduce en acciones con impacto en cada una de las dimensiones anteriores.

Los planes y programas anteriores se inscriben en la lógica de la cooperación entre estados. Carecen tanto de instrumentos jurídicos "obligatorios" que garanticen su cumplimiento como de instancias judiciales que sancionen su incumplimiento. Sin embargo son mucho más que una declaración de buenas intenciones, están respaldados por estudios técnicos y recursos financieros provistos por organismos internacionales e instituciones multilaterales de crédito, y existe un mecanismo institucional muy sencillo encargado del monitoreo de las acciones que derivan de este "plan de acción". Así, la coordinación o convergencia de estas acciones no se garantiza jurídicamente pero se estimula económicamente a través de asignaciones presupuestarias provenientes de estas fuentes activadas esencialmente por la presencia de Estados Unidos. Estas modalidades de cooperación no generan políticas sociales armonizadas o unificadas en el marco de compromisos de integración, pero facilitan la convergencia de las políticas nacionales.

En resumidas cuentas, los acuerdos de integración de tipo A son compromisos de libre comercio que generan áreas preferenciales de mercado basadas en la eliminación de las barreras económicas

recíprocas. A partir del año 2005, si es que los calendarios previstos se cumplen, en las Américas existirá un sólo acuerdo de tipo A: el ALCA. Este acuerdo será compatible con (y se enmarcará en) acciones de cooperación que involucran dimensiones sociales, no son jurídicamente obligatorias para los estados que las suscriben, pero cuentan con apoyo técnico y financiamiento provisto desde organismos internacionales e instituciones multilaterales de crédito.

b) Los acuerdos tipo B

La presencia explícita de la dimensión social en los acuerdos tipo B, se acrecienta a medida que estos penetran en sus fases más profundas y vinculantes. Con fines comparativos se intentará una clasificación (cuadro 3) de estas acciones tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos y mecanismos adoptados en la Unión Europea (UE) que es el Tratado más profundo y avanzado de la actualidad. En dicha clasificación se distinguen los siguientes tipos de órganos, y mecanismos con contenido “social”: a) Órganos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales (con especial referencia a los educacionales y culturales); b) Órganos de representación económica y social de naturaleza consultiva; c) Órganos de representación legislativa de naturaleza consultiva; d) Derechos y garantías individuales, sociales y políticos, tanto vinculantes como no vinculantes; e) Órganos, mecanismos y recursos de naturaleza supranacional (jurídicamente vinculantes).

i) Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Tratado de Asunción suscrito en 1991 que dio origen al *Mercosur* no contenía compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración.

En mayo de 1991, apenas tres meses después de suscrito el Tratado de Asunción, hubo una reunión en Montevideo de los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur. En la declaración que emitieron, reconocen la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del Mercosur, para que la integración signifique un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el Tratado.

Los ministros también aceptaron la posibilidad de estudiar la sus-

cripción de “un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur”.

Por último, se comprometieron a prestarse “toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo”. Esta y las sucesivas reuniones de los ministros de Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2, pueden categorizarse, al menos por ahora, como *Acciones de Consulta y Cooperación*.

En oportunidad de su primera reunión los ministros anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo número 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992. Los subtemas principales de su calendario de actividades incluyen: i] Relaciones Individuales de Trabajo, que abarca el análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales, la definición de metodologías y la identificación de propuestas en materia de costos laborales y aportes sociales; ii] Relaciones Colectivas de Trabajo, con definición de metodologías, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; iii] Empleo, repercusiones sectoriales derivadas del proceso de integración y examen de las condiciones para la libre circulación de los trabajadores; iv] Formación Profesional, recapacitación laboral, reconocimiento de aptitudes profesionales, etc.; v] Salud y Seguridad Social, análisis comparativo de las legislaciones, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; vi] Convenios con la Organización Internacional del Trabajo, y vii] Carta de Derechos Fundamentales. De estos grupos de trabajo podrían surgir convenios vinculantes orientados a reconocer lo que en nuestra formulación sintética del párrafo 2 hemos caracterizado como *Derechos y Garantías Comunitarios*.

Por otro lado el Mercosur cuenta con órganos destinados a dar representación a los intereses de los grupos socioeconómicos en el avance del proceso integrador a los que en nuestra categorización del párrafo 2 hemos denominado *Órganos de Representación Social*. Como una muestra del escaso interés de los redactores del Tratado de Asunción por los temas sociolaborales, el único órgano de representación de intereses socioeconómicos que se creó fue el Consejo Industrial del Mercosur. Quedó integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, la

Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industria del Uruguay. El objetivo del Consejo fue canalizar el diálogo entre las entidades empresariales industriales respecto de los temas comunes de la integración, con especial énfasis en los aspectos de la competitividad industrial.

Tras la reunión de Ouro Preto el Consejo Industrial quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico y Social. Es el órgano de representación de los sectores sociales y económicos, tendrá una función consultiva, y expedirá recomendaciones que deben ser consideradas por el Grupo Mercado Común. El Mercosur también cuenta con una Comisión Parlamentaria conjunta, integrada por representantes de los cuatro parlamentos nacionales.

El otro órgano de representación social amplia del Mercosur se está gestando a partir de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que es el germen del futuro Parlamento del Mercosur. La CPC posee un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Entre sus atribuciones se cuentan las siguientes: i] Mantener informados a los congresos nacionales sobre la marcha del Mercosur; ii] Desarrollar las acciones facilitantes de la futura instalación del Parlamento del Mercosur; iii] Constituir subcomisiones de trabajo; iv] Realizar estudios para armonizar las legislaciones de los estados parte; v] Establecer relaciones con otras entidades locales, nacionales o internacionales con fines de información o asesoramiento en los asuntos de su interés.

Entre las subcomisiones de la CPC ya establecidas figuran la de Políticas Laborales y la de Asuntos Culturales. Tanto el Foro Consultivo Económico y Social como la Comisión Parlamentaria Conjunta dependen del Grupo Mercado Común.

Las actividades más recientes en materia social del Mercosur, tras la reunión de Ouro Preto, han sido: de un lado la sustitución del Subgrupo de Trabajo número 11 por el Subgrupo de Trabajo número 10, sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; y del otro, la efectiva instalación e inicio de actividades del Foro Consultivo Económico y Social.

Entre otras actividades que encarará el nuevo Subgrupo número 10 se incluye la revisión y nueva presentación de un Convenio Multilateral sobre Seguridad Social que había sido elaborado por el anterior Subgrupo de Trabajo número 11, pero que no fue aprobado durante el periodo transicional. La reactivación de esta iniciativa apunta al fortalecimiento de lo que en nuestra caracterización de

acciones (párrafo 2) hemos denominado *Derechos y Garantías Comunitarios*.

El Foro Consultivo Económico y Social implica una ampliación a otros segmentos sociales (trabajadores, consumidores, etc.) del Consejo Industrial que ya existía, corresponde claramente a la categoría de *Órganos de Representación Social* respecto de la caracterización del párrafo 2. En el proceso de su creación tomó como referente a (y contó con la asistencia técnica de) la Unión Europea.

ii] Comunidad Andina de Naciones (CAN)

El Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969, y sujeto a varios ajustes posteriores, ha contado prácticamente desde su inicio con órganos y mecanismos vinculados a los temas y problemas sociales de sus países miembros.

Respecto de los *Órganos de Representación Social* incluidos al momento mismo de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, cabe mencionar al Comité Asesor Económico y Social y el Parlamento Andino. Tras el Acta de Trujillo (marzo de 1996), los Comités han pasado a denominarse (más apropiadamente) Consejos Consultivos.

En el Acta de Trujillo se mencionan dos Consejos Consultivos: el Empresarial y el Laboral, cuyos miembros “serán elegidos directamente por las organizaciones representativas” de cada uno de los países miembros, y acreditados oficialmente por ellos (artículo 44 modificado del Acuerdo de Cartagena). Pueden emitir opinión ante los órganos principales de la CAN, y pueden ser convocados a los Grupos de Trabajo, participando con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

En el Acta de Trujillo también se ratifica la existencia del Parlamento Andino, que fue incorporado al Acuerdo en 1979, y actualmente definido como el “órgano deliberante del Sistema”. Se está preparando un protocolo adicional para que sus miembros sean elegidos por sufragio universal y directo. Entretanto está integrado por Representantes de los Congresos Nacionales de conformidad con sus reglamentaciones internas y con las del propio Reglamento del Parlamento Andino. Cumple funciones de seguimiento y observación de los procesos de integración andina y, entre otras atribuciones, puede: “sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los

objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema; promover la armonización de las legislaciones de los países miembros, y promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros (Artículo 43 modificado del Acuerdo de Cartagena, varios incisos).

De otro lado, la CAN incluye convenios sociales que pueden ser incluidos dentro de la categoría de *Acciones de Consulta y Cooperación*, como es el caso de los Convenios Andrés Bello (educación y cultura) y el Hipólito Unanue (salud pública). Ambos convenios fueron establecidos a comienzos de 1970.

El Convenio Andrés Bello (1970) se propone que los países miembros efectúen “esfuerzos mancomunados en la educación, la ciencia y la cultura”, con acciones destinadas a fomentar el conocimiento mutuo y la circulación de personas y bienes culturales; a intercambiar experiencias y cooperar técnicamente, y a armonizar los sistemas educativos. La Reunión de los Ministros de Educación es el órgano máximo encargado de formular la política general de ejecución del Convenio. Se fundó la Secretaría Ejecutiva Permanente encargada de administrar el Convenio. Los resultados concretos de este convenio en su formulación fundacional fueron escasos. A partir de la reunión de cancilleres andinos en abril de 1995 se ha hecho un esfuerzo por ratificar y relegitimar sus funciones.

El convenio Hipólito Unanue (1971) se plantea como propósito principal mejorar la salud humana en los países del área andina dando carácter prioritario a la solución de los problemas fronterizos de salud; la desnutrición; el saneamiento ambiental; la protección materno infantil; la educación sanitaria; la contaminación ambiental, y la salud ocupacional. Al igual que con el convenio sobre educación, se orienta por las directivas de la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina y es administrado por una Secretaría Ejecutiva. También en este caso los resultados concretos de la operación del Convenio han sido magros. Este hecho llevó a los Ministros de Salud de los países miembros a plantear en 1993 una “Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de la Cooperación Andina de Salud”. La misma incluye una división del trabajo (que incluye a Chile que no ha renunciado al Convenio) entre países respecto de su responsabilidad en el seguimiento de los subsectores.

Aunque la línea demarcatoria de esta categorización es discutible,

el Convenio Simón Rodríguez (1973) de Integración Socio Laboral, quizá podría considerarse como más cercano a lo que hemos caracterizado como actividades orientadas a proteger los *Derechos y Garantías Comunitarios*. Sin embargo, por sus resultados concretos hasta ahora, no ha ido mucho más lejos del planteamiento de acciones de consulta y cooperación. Sin embargo, tanto los objetivos del Convenio como las Decisiones 113 y 116 vinculadas con él, dan pie para esta categorización orientada a formalizar acuerdos más vinculantes.

Los objetivos del Convenio Simón Rodríguez incluían la armonización de las normas jurídicas laborales y de seguridad social; la coordinación de políticas y acciones orientadas a una mejor utilización de los recursos humanos y la solución de los problemas del desempleo y el subempleo; la coordinación de políticas y acciones en el campo de la Seguridad Social; el mejoramiento de los sistemas de formación profesional; el establecimiento de un régimen que facilite la movilidad laboral; y la participación de los trabajadores y empleadores en el desarrollo y la integración subregional.

En 1977 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 113 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social. Entre sus normas se incluye la de que todo país miembro deberá conceder a las personas de otros países miembros igual trato que a los nacionales en todas las ramas del seguro social. La Decisión 113 examinaba con bastante detalle las condiciones administrativas y jurídicas requeridas para su cumplimiento. Adicionalmente los ministros de Trabajo acordaron establecer la Tarjeta Social Andina que habilitaba para recibir atención de salud en cualquiera de los países miembros.

En el mismo año la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 116 con las normas que regularían el movimiento, contratación y tratamiento laboral de los trabajadores calificados, fronterizos y temporales de origen andino. También se incluyeron normas para la protección de migrantes indocumentados y sus familiares. El criterio rector fue el de trato nacional a los oriundos de cada país miembro.

Estas dos decisiones en su espíritu y su letra intentaban proclamar *Derechos y Garantías Comunitarios* que, en su desarrollo, podían constituir el germen de una "ciudadanía comunitaria". Sin embargo el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno. Tras la así denominada década perdida de los ochenta, y el gran viraje en el modelo económico latinoamericano de los noventa, han entrado

en profunda revisión todos los sistemas de prestación de servicios públicos sociales.

Por esas y otras razones el apoyo político y económico por parte de los propios países miembros al cumplimiento de los Convenios Sociales y su consecuente impacto han sido muy insatisfactorios. Aún así en la Conferencia de Ministros de Trabajo de 1991, se acordó reactivar y redimensionar el Convenio Simón Rodríguez y avanzar en el cumplimiento de las Decisiones 113 y 116. Más recientemente con motivo de la Aprobación de la Unión Aduanera el Consejo de Cancilleres Andinos volvió a resaltar el papel de los Convenios Sociales y la necesidad de compatibilizarlos con las nuevas orientaciones de la integración andina (Oliveros, 1995).

III] Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Buena parte de los avances recientes, por ahora, se ubican esencialmente en el tipo de acuerdos y mecanismos que se han categorizado como *Acciones de Consulta y Cooperación* en el plano social, pero que expresan propósitos compartidos de avanzar hacia acciones más vinculantes. Sin embargo, los compromisos y mecanismos que concreticen dichas acciones todavía están en proceso de formulación.

En octubre de 1994 se celebró en Tegucigalpa la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica que, entre sus objetivos incluía un compromiso explícito para dar vida a la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica. Dicha Alianza contiene compromisos en materia política, económica y social.

Entre los compromisos en materia social se incluye la constitución de un Tratado de Integración Social Centroamericana, cuya preparación queda a cargo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En marzo de 1995, en la decimosexta reunión de presidentes de Centro América se celebró el Tratado de la Integración Social Centroamericana. En el mismo se establece que la integración social se alcanzará de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva (artículo 1). El proceso de la integración social se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí, y con las demás políticas del SICA (artículo 4). El proceso de integración social se construirá dentro del marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, acorde con las realidades, características y evolución propias de cada uno de los

países, respetando los valores y culturas de las diferentes etnias, así como de la comunidad centroamericana en su conjunto (artículo 5). Los órganos del subsistema de integración social son el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social, y la Secretaría de la Integración Social las que serán apoyadas por otras instituciones del sica tales como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (artículo 10). Se concede personalidad jurídica a la Secretaría de Integración Social que tendrá su sede en la ciudad de Panamá. El tratado entrará en vigor después de que se deposite el tercer instrumento de ratificación y tendrá duración indefinida (artículo 21).

Cabe observar que los acuerdos de integración latinoamericanos contienen declaraciones, actividades, órganos y mecanismos relativos a las primeras tres categorías de la clasificación intentada en el párrafo 2. Es decir, *Acciones de Consulta y Cooperación, Órganos de Representación social y Derechos y Garantías Comunitarios*. Sin embargo, ningún acuerdo latinoamericano ha arribado a estadios comparables a los que en la Unión Europea justifican la utilización de *Mecanismos y Recursos Supranacionales* que son generados o administrados autónomamente por las propias autoridades comunitarias, y ejercen un efecto fuertemente vinculante en el plano jurídico.

A diferencia de Tratados más profundos como los de la Unión Europea, los acuerdos subregionales latinoamericanos, aunque se propongan explícitamente avanzar (sin plazos claros) hacia la constitución de un mercado común, no cuentan ni con recursos financieros autónomamente administrables, ni con normas supranacionales de carácter vinculante que puedan aplicarse a la formulación y ejecución de políticas sociales comunes. En efecto, la Unión Europea cuenta con los así denominados Fondos Estructurales para promover el desarrollo de zonas postergadas o afectadas por el proceso de integración; y con los así denominados Fondos Sociales para apoyar a segmentos sociales desfavorecidos por el mismo proceso.

A modo de conclusión, parece necesario reforzar la institucionalidad de los acuerdos, primero en cuanto a su capacidad para generar normas supranacionales de cumplimiento obligatorio para todos los países miembros, y segundo en cuanto a la disponibilidad de recursos de manejo autónomo comunitario para asegurar el cumplimiento de las normas comunes, y en particular para crear fondos orientados a

superar los desequilibrios distributivos que surjan en el avance del proceso de integración.

5. COSTOS LABORALES, COMPETITIVIDAD Y TIPOS DE ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

En las Américas el tema de los costos laborales y de su influencia sobre la competitividad relativa de las naciones se ha planteado con especial fuerza en relación con el regionalismo abierto en su perspectiva Norte-Sur. Las diferencias de los costos laborales responden a dos órdenes de factores. El primero de naturaleza estructural se refiere al grado de desarrollo económico relativo de los países que se comparan y se expresa, entre otros posibles indicadores, en la productividad laboral media, en el ingreso por habitante respectivo y, consecuentemente en el nivel de los salarios medios. El segundo factor relacionado con los costos laborales es el peso relativo de la legislación laboral y la seguridad social sobre el costo laboral total que recae sobre el bolsillo de los empresarios y las arcas del Estado. Se trata de dos problemas muy distintos.

a) Productividades “desarrolladas” y salarios “subdesarrollados”

Por un lado en las relaciones hemisféricas de mercado el tema de la competitividad laboral depende en grado decisivo de la relación entre salarios y productividades que corresponden a niveles diferentes de desarrollo. Tradicionalmente los países desarrollados han evidenciado, especialmente a partir de la posguerra salarios que eran mucho más altos que los correspondientes a los países en desarrollo, y reflejaban las diferencias respectivas en los niveles de vida. Los países desarrollados podían pagar esos salarios superiores porque la tecnología aplicada determinaba diferencias en las productividades laborales que eran aún más altas que las diferencias salariales. Dicho de manera simplificada, los países desarrollados mantenían su mayor competitividad porque sus diferencias de productividades respecto de los países en desarrollo, eran aún más altas que las diferencias de sus salarios. La globalización actual, con la eliminación de barreras a la movilidad del capital productivo transnacional y a la tecnología,

tiende a reducir gradualmente la “brecha” de productividades laborales entre el Norte y el Sur. De aquí resulta la posibilidad por parte de muchos países en desarrollo de competir con base en productividades del Norte y salarios del Sur, de acuerdo con lo ya señalado en la parte A, sección 6.

Las principales beneficiarias de esta reducción en la brecha de las productividades laborales son las empresas transnacionales que se instalan en zonas procesadoras de exportaciones que ofrecen esta fuente de rentabilidad. Nótese que la posibilidad de aprovechar estas ganancias de productividad no depende solamente de los bajos salarios (de lo contrario el África subsahariana u otras zonas extremadamente subdesarrolladas serían receptoras de abundante inversión directa extranjera). Se requiere, además, otros requisitos institucionales relativos a la estabilidad política y social, a las garantías tributarias y cambiarias ofrecidas a las empresas y, sobre todo, a la disciplina y calificación de la fuerza laboral. También en el plano infraestructural se requieren instalaciones energéticas, camineras, portuarias que hagan técnicamente viable y rentable la instalación de zonas procesadoras de exportaciones. Además los costos laborales más reducidos no son la única fuente de rentabilidad susceptible de ser explotada por estas empresas, pues las reducciones de costos también pueden apoyarse en la permisividad ambiental, en fuentes de energía barata, etc. Por último las maquiladoras que se instalan en esas zonas suelen preferir las localizaciones cercanas a un gran mercado de demanda final. Tal es el caso de las zonas procesadoras de exportaciones de México, Centroamérica y el Caribe, bien posicionadas respecto del gran mercado de los Estados Unidos. No sólo las empresas transnacionales de los Estados Unidos aprovechan esta localización, también lo hacen las empresas sudasiáticas y europeas que se instalan, por ejemplo, en la frontera norte de México para aprovechar las ventajas institucionales de la suscripción del ALCAN por parte de dicho país.

Cuando el ALCA, a partir del año 2005 se convierta en el único acuerdo tipo A, englobador de todos los otros acuerdos a nivel hemisférico, las principales diferencias de competitividad derivadas de la brecha de productividades se manifestarán entre los miembros del Norte (Canadá y Estados Unidos) y el resto de los países de América Latina y el Caribe. Esto es atribuible a que los acuerdos de tipo A, permiten la suscripción de compromisos entre países del Norte y del Sur. Tal es también el caso, aunque a nivel de bloques y no de países,

del acuerdo de libre comercio que se negocia entre la UE y el Mercosur. En este tipo de acuerdos que unen verticalmente a naciones del Norte y del Sur, la principal fuente de fricción y de conflicto potencial radica en la posibilidad de que se siga cerrando la brecha de productividades como consecuencia de la profundización de la globalización, afectando de manera creciente las oportunidades de empleo de los trabajadores no calificados de los países del Norte.

Por otro lado, hasta la fecha no existe ningún acuerdo tipo B que incluya como suscriptores a países del Norte y del Sur. En consecuencia las diferencias salariales entre los países que integran acuerdos tipo B (como es el caso, en el Norte, de los miembros de la UE) no son tan pronunciadas ni generan tantas fricciones sociales potenciales derivadas del cierre de la brecha de productividades a medida que se globalizan el capital y la tecnología.

b) Legislación social, costos laborales y competitividad

Otra fuente de diferenciación en los costos laborales que inciden en la competitividad internacional, es la relativa a los diferentes costos de los sistemas laborales, previsionales y de seguridad social de los diferentes países. Los países desarrollados han planteado el tema del *dumping* social o *dumping* laboral, como una reducción indebida de costos laborales que se fijan a niveles injustificadamente bajos como consecuencia del incumplimiento de normas laborales universalmente aceptadas. Los países en desarrollo se han negado a discutir en los foros comerciales el impacto de esos factores sobre la competitividad relativa de los productos, aduciendo que pertenecen a un campo social y político diferente y no negociable en dichos foros.

El tema del incumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social admite importantes matices. No es igual la situación en países donde existen trabajos forzados para niños, presidiarios u otras minorías esclavizadas con una flagrante violación de los más elementales derechos, que la vigente en países donde los niveles de productividad laboral media no permiten disponer de un excedente económico suficiente para cumplimentar los mismos niveles de protección social que existen en países del Norte.

En el caso del ALCA, el acuerdo a que arribaron es que los países firmantes se comprometen a dar efectivo cumplimiento a sus respectivas legislaciones laborales. Sin embargo la naturaleza de dicho acuer-

do no permite penetrar en los ámbitos de la convergencia de legislaciones y cada país sigue siendo totalmente soberano para fijar su legislación laboral interna.

c) Costos laborales y tipos de acuerdos en las Américas

A nivel hemisférico los acuerdos como el ALCAN o el futuro ALCA enfrentan un problema de competitividad derivada de los costos laborales que se agudizará a medida que se vaya cerrando la brecha en la productividad del trabajo para cierto conjunto de actividades negociables entre el Norte y el Sur. Las actuales tendencias de muchas empresas transnacionales a cerrar sus plantas en el mundo desarrollado o a avanzar hacia megafusiones son indicios de esfuerzos por acrecentar productividades con base en la reducción de las nóminas de trabajadores "caros" que laboran en el mundo desarrollado. Estas estrategias se ensayan sea para aplicar tecnologías menos intensivas en trabajo, o para sustituir los trabajadores "caros" del Norte por otros más "baratos" localizados en el Sur.

A medida que se cierra la brecha de productividades con una velocidad mucho mayor que el cierre de la brecha de salarios (aunque estos también crezcan), se generan problemas potenciales para cierto tipo de actividades negociables y cierto grupo de trabajadores no calificados del Norte que pueden terminar erosionando las perspectivas del ALCAN y del futuro ALCA.

Para los acuerdos tipo B, entre países en desarrollo cuyas diferencias salariales no son muy altas (por ejemplo son de 2 a 1, en vez de serlo de 10 a 1 como en los acuerdos tipo A), el cierre de la brecha de productividades entre el Norte y el Sur consolida los acuerdos, y favorece el desarrollo de la competitividad sistémica de sus países miembros tomados conjuntamente frente a los países en desarrollo. Es en este tipo de países donde todos ellos pueden simultáneamente aprovechar las ventajas que derivan de acceder a productividades desarrolladas mientras mantienen salarios que son más bajos porque responden a sus niveles medios de productividades internas. En consecuencia es en este tipo de tratados (tipo B entre países en desarrollo) donde puede sacarse máximo provecho de las ganancias de productividad originadas en el acceso cada vez más globalizado a las tecnologías y los capitales transnacionales. Sin embargo este aprovechamiento exige de políticas públicas coordinadas y de acciones de-

liberadas del Estado, sólo compatibles con las reglas de juego de Tratados de integración multidimensionales y profundos. Los aspectos políticos e institucionales de este tema se profundizan en las dos secciones siguientes, pero antes de abordarlos conviene pasar revista a la manera en que el impacto de la globalización tecnológica y de las nuevas tendencias de la competitividad mundial han afectado el funcionamiento de dos acuerdos tipo B, uno suscrito entre países desarrollados y el otro entre países en desarrollo: la UE y el Mercosur.

d) Competencia, competitividad y políticas de empleo en la Unión Europea

Tanto la OECD como la UE, están explorando formas de flexibilizar el mercado de trabajo para afrontar el creciente problema del desempleo que afrontan las economías europeas. En el libro blanco *Crecimiento, competitividad y educación*, editado por la Unión Europea la Comisión reclama reformas a los sistemas de empleo en Europa. Por un lado se propone flexibilizar las áreas que comprenden los costos laborales, el tiempo de trabajo y la protección del derecho laboral, y por el otro se recomienda mejores prácticas de *management* de los recursos humanos por parte de los empresarios, la suficiente inversión en capital humano, incentivos salariales vinculados al rendimiento, y una “mayor soberanía laboral” por parte de los trabajadores.

El tema es conflictivo: los derechos de protección de los trabajadores se contraponen a la libertad de decisión empresarial (Walwei, 1996). Desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad la ecuación fundamental parece ser la de los costos unitarios por unidad de producto, y las fuerzas que contribuyen a modificarlos. Ante todo, estos costos, macroeconómicamente calculados, parecen ser un buen indicador promedio de la forma en que los costos laborales inciden sobre la competitividad.

Pero existen formas diferentes de hacer variar estos costos. Por ejemplo la reducción de los salarios nominales, por precarización de la situación laboral, puede ser una forma espuria y poco sustentable de la flexibilización laboral. Por oposición, existirían razones de eficiencia para reducir contribuciones excesivas a la seguridad social que inflan los costos laborales sin lograr una eficiencia equivalente en la protección de los beneficiarios. Otra forma de reducir esos costos es acrecentando la productividad del trabajo, y este efecto no se logra con precarizaciones injustificadas. Recientemente han surgido

propuestas teóricas que parecen reconciliar los principios de eficiencia y equidad en el plano de la flexibilización de los mercados de trabajo. Desde esta perspectiva, la oferta de mejores salarios permite una mejor selección del personal y una mejor conservación del personal previamente entrenado. Asimismo las correlaciones entre empleo y salario no siempre son negativas como cabría suponerse de las versiones simplificadoras de la oferta y la demanda.

El tema está motivado, cabe reiterarlo, por los altos niveles de desempleo que se observan en Europa Occidental en general y en los miembros de la UE en particular. Las políticas apuntan a atacar los factores causales del problema y a aliviar la situación de la gente que lo sufre. Se ha argumentado que la generosidad de los beneficios y subsidios de desempleo aparece como una opción alternativa preferible a los trabajos peor pagados, quitando los incentivos para el trabajo. Esto tendría el efecto de aumentar las tasas aparentes de desempleo, infladas por aquellos que no están "genuinamente" buscando trabajo y se conforman con el subsidio de desocupación que reciben. Estos subsidios ponen además un piso al salario mínimo, que retrae a los empresarios, que quizá estarían dispuestos a contratar trabajadores a salarios más bajos. Al respecto la Comisión, en algunas publicaciones oficiales (1995) ha tratado de resumir una posición equilibrada entre quienes acusan de gasto excesivo y quienes reclaman por gasto insuficiente en materia de protección frente al tema del desempleo. Por el lado del posible exceso de gastos recomienda: *a*) Restringir el crecimiento del gasto de la protección social dentro de los límites de la capacidad de cada economía para financiarlo; *b*) Mantener adecuados incentivos para que los desocupados (especialmente los jóvenes) efectúen una genuina búsqueda de trabajo; *c*) Prevenir el uso abusivo de los sistemas de protección no sólo para mantener bajos niveles de gasto, sino para mantener la disposición de los contribuyentes a financiarlo. Por el lado de la insuficiencia de ciertas protecciones sugiere: *a*) Asegurar que aquellos que, inequívocamente, no pueden encontrar trabajo, dispongan de un adecuado y aceptable nivel de ingreso para ellos mismos y sus dependientes; *b*) Conceder suficiente tiempo a los desempleados para conseguir ocupaciones adecuadas a sus calificaciones y habilidades; *c*) Proveer acceso a un efectivo apoyo y asesoría para los que buscan trabajo a través de agencias de empleo eficientes en los sectores público y privado; *d*) Aumentar la ocupación para los empleados y el incentivo

para los empleadores por medio del acceso al entrenamiento y otras medidas activas sobre el mercado de trabajo.

Si bien la política de empleo es prerrogativa de los estados miembros el Consejo Europeo (Essen, 1995) invitó a éstos a considerar las siguientes cinco prioridades: *a*] Aumentar las oportunidades de empleo para la fuerza de trabajo promoviendo inversiones en entrenamiento vocacional; *b*] Incrementar el crecimiento económico "intensivo en trabajo"; *c*] Reducir los costos laborales no salariales; *d*] Aumentar la efectividad de las políticas del mercado de trabajo; *e*] Acrecentar las medidas de ayuda a los grupos especialmente perjudicados por el desempleo. En dicha reunión, el Consejo Europeo instó a los estados miembros a preparar programas multianuales donde se expresen sus intenciones de política, en tanto que la Comisión se comprometió a un cercano seguimiento de las tendencias ocupacionales, un monitoreo de las políticas más relevantes aplicadas por los estados miembros, y un informe anual al Consejo Europeo de los progresos en el tema, a partir de 1995 (Comisión Europea, 1995).

e] Costos laborales y competitividad en el interior del Mercosur

En la búsqueda de una síntesis operacional entre los conceptos de equidad y eficiencia, la experiencia de la Unión Europea, convenientemente recogida por el Mercosur sugiere que, en materia de Seguridad Social, los objetivos de armonización deben ceder su lugar a los de coordinación de normas y políticas. La armonización de sistemas en materia de seguridad social es una tarea enorme y en parte impracticable por su complejidad, es mejor entonces abocarse a dos tareas mucho más viables: primero la coordinación de los sistemas existentes con el objeto de asegurar los derechos de desplazamiento y asentamiento por parte de los migrantes; y segundo concordar en una plataforma mínima de derechos sociales y laborales aceptada por todas las partes contratantes con miras a una eventual promulgación de una carta social que imponga compromisos de carácter vinculante en este campo. Pero no cabría hablar por ahora de una Carta Social que intentara sancionar un sistema unificado de seguridad social, porque se recaería en las dificultades señaladas más arriba. Tampoco parece útil intentar esa dirección en vista de la fluidez y el dinamismo de los cambios laborales que están acaeciendo en periodos recientes en América Latina y en el mundo.

El tema de la armonización de los sistemas tiene otras motivaciones desde el punto de vista del costo de la seguridad social y de su impacto en la competitividad de los diferentes países. En este caso más que una armonización de los sistemas lo que se persigue es una cierta convergencia en los costos laborales. El tema es complejo y, ante todo, debe diferenciarse entre los salarios propiamente dichos (asociados a la productividad media de los procesos económicos en cada país) y los restantes costos laborales que soporta el empresario vinculados parcialmente a las cargas de seguridad social.

Cuando se analiza el costo de la seguridad social en este contexto más amplio, resulta útil recurrir al costo laboral por unidad de producto. En el numerador de este indicador está el costo laboral por trabajador y en el denominador la productividad por trabajador; el cociente entre ambas proporciones es el costo laboral por unidad de producto. Por el lado del numerador de la relación (costo laboral por trabajador) influyen no sólo los gastos en materia de seguridad social, sino también otro conjunto de normas laborales relativas a la estabilidad, el reclutamiento, las huelgas, la jornada laboral, las vacaciones, etc. Por el lado del denominador influyen otros aspectos que inciden en la productividad por trabajador, asociados a la calidad de su trabajo, a su grado de entrenamiento, al equipamiento y la tecnología aplicadas, etc. Pero nótese que también las normas laborales influyen en la productividad del trabajador por unidad de tiempo. Buena parte de estos factores deben tenerse en cuenta respecto del tema de la armonización de la política laboral.

Por encargo del subgrupo de trabajo sobre Relaciones Laborales del Mercosur, se efectuaron cálculos sobre costos industriales del trabajo con base en el indicador señalado más arriba (FIEL, 1992, y Frediani, 1993). El estudio carece de actualidad pero permite examinar una metodología útil para establecer este tipo de comparaciones. En primer lugar se calcularon los costos comparativos C1 definidos como los salarios nominales medios divididos por la productividad física del trabajo; segundo se calcularon los costos laborales que afronta el empresario por unidad de tiempo de contratación C2, y tercero se calcularon los costos efectivos por unidad de tiempo efectivamente trabajado (descontando vacaciones, feriados, licencias, etc.). Los datos que aquí se comentan incluyen tres países, dos miembros plenos (Argentina y Brasil) y uno asociado (Chile) al Mercosur (Di Filippo, 1995).

Para cinco sectores específicos sujetos al cálculo de los indicadores

anteriores (aceites vegetales, bebidas, lácteos, calzado, bancos y entidades financieras) se verifica que el factor determinante en la competitividad es la productividad del trabajo. En todos los casos examinados el país con más alta productividad por trabajador fue también el que evidenciaba costos (medidos por C3) más bajos por unidad de producto, y por lo tanto, mayor competitividad relativa en el rubro. Además en cuatro de los cinco productos examinados los tres indicadores de costos (C1, C2 y C3) se ordenaron estrictamente en inversa relación a la productividad del trabajo. Dicho en otras palabras, las productividades más altas correspondieron con los costos más bajos y viceversa. Esto significa que, en los casos bajo examen, las diferencias de costos laborales (salarios, costos laborales por trabajador y costos laborales por unidad de tiempo efectivamente trabajado) *no fueron el factor determinante en la competitividad relativa por países y productos*.

Este resultado sugiere dos comentarios. Primero, que las diferencias salariales no fueron tan pronunciadas entre los países y sectores examinados: nunca los salarios más altos de un país en un dado producto fueron superiores al doble de los más bajos. Esta situación contrasta con la que se observa, por ejemplo, en el caso del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte en que los salarios industriales medios estadounidenses son más de cinco veces los mexicanos. Recurriendo a las mismas fuentes anteriores, si se incluyen los cuatro países del Mercosur más Chile, las diferencias mayores en materia de remuneraciones medias netas se verifican entre Argentina y Paraguay y fueron de dos veces y media en favor de Argentina y lo mismo aconteció con el costo unitario por trabajador que soporta el empresario.

El segundo comentario es que, si las productividades laborales son el factor determinante de la competitividad por el lado de los costos, entonces corresponde redefinir con cuidado el significado que debe otorgársele al concepto de flexibilización laboral.

El tercer comentario es que, cuando las diferencias salariales no son tan pronunciadas, el impacto de las migraciones laborales debería ser menos traumático e intenso entre los países miembros de un acuerdo. Este tema se retoma en el último capítulo.

Flexibilización de los mercados de trabajo en el Mercosur

En el mismo documento comentado (FIEL, 1992) se ensaya un ejercicio orientado a estimar la flexibilidad laboral en el Mercosur ampliado con Chile. Los datos corresponden a 1992 y por lo tanto no están actualizados. Pero interesa observar cuáles son los indicadores que se tuvieron en cuenta en esa oportunidad. Estos indicadores fueron estabilidad laboral, reclutamiento, sindicalización, huelgas, negociaciones laborales, accidentes y enfermedades, tiempo de trabajo (jornada) y trato a minorías. La escala ordinal evaluaba con -1 la máxima inflexibilidad, con 0 la inflexibilidad media, y con 1 inflexibilidad baja (o si se prefiere, la máxima flexibilidad). La selección de los indicadores tendía a hacer coincidir el grado de flexibilidad con el impacto sobre los costos laborales: a menor costo mayor flexibilidad. Faltan sin embargo los indicadores referidos a las formas de la flexibilidad laboral orientadas al incremento de la productividad: educación, entrenamiento, recalcificación, y las que aumentan el grado de responsabilidad y participación de los trabajadores en las tareas productivas.

La flexibilización laboral, entendida en este sentido más amplio debería orientarse a reducir el costo laboral por unidad de producto, tratando de no afectar los derechos y garantías básicos de los trabajadores, a través de medidas que impliquen directa o indirectamente una mayor asimilación de progreso técnico en las actividades productivas mismas y en las que atañen a la gestión de la seguridad social. Así debería promoverse: a) una recalcificación de la fuerza laboral para reasignarla a las oportunidades de empleo en actividades tecnológicamente más avanzadas en las que se estén abriendo oportunidades de inversión; b) Un adiestramiento y recalcificación de los recursos humanos empresariales para adecuarlos a las nuevas oportunidades y desafíos competitivos derivados de los procesos de apertura e integración; c) Un manejo de la seguridad social que resulte más eficiente y menos gravoso para el empresario y/o los contribuyentes; d) Un estímulo a las nuevas formas organizativas empresariales que promueven la responsabilidad, la participación y la creatividad de todos los recursos humanos que allí operan (CEPAL, 1992).

III

LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL PODER DEL ESTADO-NACIÓN

1. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

Por un lado, los poderes decisionales de los estados nacionales para elaborar sus normas reguladoras y formular sus políticas públicas han experimentado importantes limitaciones y hoy se “comparten” más que nunca antes en la historia, en diferente grado y medida “hacia arriba” con organismos y entidades internacionales que cumplen diferentes funciones de fiscalización y monitoreo (OMC, FMI, BM, etc.); y “hacia abajo” a través de procesos de descentralización que involucran a entidades subestatales (regiones, provincias, comunas, etcétera).

Sin embargo la cesión de poderes decisorios hacia “arriba” implica en grados variables una erosión de facultades soberanas para orientar sus políticas públicas, en tanto que la cesión de poderes decisorios hacia “abajo” puede ser interpretada como un proceso de descentralización político administrativa que fortalece los principios y mecanismos de la democracia, incorporando de manera más plena los problemas e intereses subnacionales.

Por otro lado los mecanismos y criterios de asignación de recursos han experimentado transformaciones igualmente importantes. Hacia “arriba” la apertura al proceso de globalización exige una creciente competitividad internacional y supone presencias productivas transnacionales más gravitantes incluso en empresas que tradicionalmente habían estado controladas por el Estado. Hacia “abajo” se han abierto, al menos potencialmente, oportunidades de descentralización económica asociadas con la apertura de las economías, que afectan positiva o negativamente las oportunidades de agentes localizados a nivel provincial y local.

En suma, parecen estar en proceso de consolidación dos rasgos que no existieron *conjuntamente* en los periodos anteriores: la democratización y descentralización en el plano político, y el desarrollo

abierto hacia un mundo crecientemente globalizado en el plano económico.

El desafío actual es el de contrarrestar los aspectos negativos de la globalización económica en materia de soberanía nacional y desigualdad social, y aprovechar la actual convergencia en materia de apertura económica y democratización política, para buscar las dimensiones de la equidad del proceso de desarrollo. La integración puede cumplir un papel decisivo en los objetivos anteriores. Primero en un plano político, en la defensa de regímenes democráticos de gobierno que son una garantía irremplazable para promover la equidad de los procesos de desarrollo. Y segundo para promover las oportunidades económicas de aquellos segmentos empresariales y laborales que están quedando relativamente marginados del proceso de globalización, pero constituyen la parte mayoritaria de la trama económico-social de cada país latinoamericano.

La reinstalación de los sistemas democráticos ha sido un componente esencial en la reactivación y profundización del proceso de integración regional. La integración se ha alineado en una visión no coercitiva, respetuosa de la autodeterminación nacional y los derechos humanos y sociales. Así como existían economías "cerradas" o "protegidas" hasta mediados de los años sesenta, también existieron (desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta) sistemas políticos autoritarios frecuentemente afines con ideologías de la "seguridad nacional" que alimentaron o sostuvieron las suspicacias limitrofes entre los países vecinos, obstaculizando o postergando la distensión requerida para avanzar en el plano de la cooperación y la integración política. Por oposición, la adhesión a los principios democráticos y el respeto a los estados de derecho se ha ido tornando un rasgo esencial en la configuración de los procesos actuales de integración regional.

Desde mediados de los años ochenta, los procesos de integración regional y de democratización política se han ido desarrollando y sosteniendo recíprocamente. La sustentabilidad de estas tendencias quizá requiera de una segunda oleada de reformas que se apoyen conjuntamente en las oportunidades de profundización tanto de los procesos de integración como de los de democratización.

El concepto de subsidiariedad puede utilizarse para aprovechar al máximo las oportunidades económicas, políticas y culturales que la integración plantea. Existen temas y problemas comunes a los estados nacionales que deben discutirse y solucionarse en el nivel de las

autoridades del gobierno central pero también existen otros de índole subnacional (regionales, provinciales, y locales) que deben resolverse en sus niveles correspondientes. Una característica distintiva de la integración económica reciente es, cabe reiterarlo, que los vínculos de comercio e inversión se verifican con particular intensidad entre países limítrofes o entre regiones subnacionales de países limítrofes. No son ajenos a estas tendencias los procesos en marcha de descentralización económica y política.

Un punto decisivo para el futuro de la integración regional en el sentido multidimensional aquí privilegiado, radica en determinar criterios de subsidiariedad que permitan una capacidad decisoria verdaderamente mayor para las entidades político-administrativas subnacionales acompañada por mecanismos de coordinación y concertación a nivel de los Tratados de integración. Estas entidades deberían poder debatir y coordinar recíprocamente sus intereses y objetivos políticos, económicos y culturales comunes, en aquellos temas que no comprometan la coherencia de las políticas y regímenes nacionales. Pero esto exige marcos jurídico-institucionales y compromisos recíprocos explícitamente contenidos en los tratados subregionales que (para usar un símil deportivo) establezcan el “rayado de cancha” y las “reglas del juego” en que pueden encausarse esos procesos.

Imaginemos que cada país miembro de un acuerdo de integración es una “pirámide de poderes” en cuya cúspide están los gobiernos centrales, en su parte media los gobiernos provinciales o estatales, y en su base las comunas o gobiernos locales. La sociedad civil de cada país tiene intereses comunes globales con la sociedad civil de los otros países miembros de un acuerdo susceptibles de ser negociados a nivel intergubernamental nacional. Pero luego están los intereses comunes entre provincias o comunas de dos o más países.

Como lo muestra la experiencia de la UE, los gobiernos nacionales tienen una natural resistencia a entregar poderes políticos o presupuestarios a los niveles provinciales y locales, pero tienen también la responsabilidad social global de generar crecimiento económico, empleos y equidad distributiva. Si los niveles subnacionales de varios países miembros pueden formular programas y presentar proyectos conjuntos en estas materias, esas iniciativas deberían encontrar un cauce institucional en los mecanismos de integración que las hagan posibles.

La función del proceso de integración regional puede estar dirigida

más bien a *abrir compuertas institucionales* al desarrollo y promoción de estos sectores y regiones económicas. Además del capital financiero también se requiere de un *capital social* entendido como la suma del capital humano, el capital infraestructural, y “el capital institucional incorporado en la organización del Estado, de la sociedad civil y de las propias organizaciones productivas” (Ocampo, 1996).

2. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

Los órganos que componen institucionalmente la UE tienen un grado diferente de incidencia sobre las principales dimensiones de la integración europea y, por supuesto no existe una correspondencia unívoca entre sus funciones y atribuciones y las diferentes dimensiones sociales que estamos considerando. Desde un punto de vista político pueden ser clasificados en dos grandes grupos, los que reúnen un carácter progresivamente supranacional y los que son garantes de la soberanía de los estados miembros. En un nivel menos estructurado se encuentran órganos o mecanismos de nivel subnacional cuyo funcionamiento varía según la tradición histórica de cada país miembro y el carácter más o menos descentralizado de sus sistemas políticos. En seguida se examinan estos elementos institucionales.

a) Supranacionalidad e intergubernamentalidad

Los órganos depositarios de la supranacionalidad europea son la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

La Comisión tiene, como papel fundamental, velar por el cumplimiento de la legalidad comunitaria decidiendo sobre las solicitudes de exención en la aplicación de las normas comunitarias, y aplicando, en ciertos casos (por ejemplo regímenes de competencia), sanciones en caso de fraude. Posee el ejercicio de iniciativa legislativa. Esto plantea un problema de legitimidad política y forma parte del “déficit democrático” de la Unión, puesto que dicha iniciativa no le es delegada por un órgano representativo de los ciudadanos. Las atribuciones ejecutivas de la Comisión se traducen en *a)* ejecución directa cuando decide en las infracciones a la libre competencia, en las prácticas de *dumping* y en las compras de Estado; *b)* elaboración

de normas en temas de políticas (comerciales, agrícolas, etc.) comunes; *c*] supervisa la ejecución de normas por parte de las administraciones nacionales; y *d*] gestiona el gasto comunitario, *e*] está encargada de la negociación de acuerdos bilaterales, plurilaterales, y multilaterales con terceros países u organizaciones. La crítica principal a la Comisión alude a una racionalidad burocrática, que puede no coincidir con la racionalidad de los políticos o la de los ciudadanos de la Comunidad.

El Parlamento Europeo no es en rigor un Poder Legislativo. Carece de potestad legislativa plena, no decide sobre el Presupuesto Comunitario, ni controla a la Comisión. Tampoco posee la facultad de iniciativa parlamentaria, sin embargo tiene el derecho de emitir su opinión, la que es una condición *sine qua non*, para dar curso a las iniciativas de la Comisión y antes de que el Consejo adopte una decisión definitiva respecto de ellas. Sin embargo debe pronunciarse y le está prohibido ejercer un veto de facto si se abstuviera de hacerlo. Tras el pronunciamiento del Consejo tiene derecho a una segunda lectura de las iniciativas legales e introducción de enmiendas que solamente pueden ser rechazadas por unanimidad de los miembros del Consejo. Estas facultades han sido consolidadas por el Tratado de Maastrich. Aunque el PE no elabora el Presupuesto Comunitario, puede rechazarlo o introducirle enmiendas, lo que le concede un importante poder de presión. Sin embargo la elaboración propiamente dicha del Presupuesto no le compete.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha sido un órgano decisivo en la consolidación del supranacionalismo legal (principios de efecto directo, aplicabilidad directa y supremacía), llegando a producir un proceso de constitucionalización de los tratados en la usanza del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Ha desempeñado un papel estratégico en la efectivización de los derechos humanos legalmente establecidos en la legalidad comunitaria, pero no puede definir cuáles son los derechos humanos que la ley debe proteger.

En segundo lugar, la UE cuenta con instituciones políticas garantes de la soberanía de los estados miembros: el Consejo de la Unión Europea, y el Consejo Europeo.

El Consejo de la Unión Europea, constituido por un representante de nivel ministerial por país miembro, tiene el ejercicio de la función legislativa junto al papel secundario ya comentado del Parlamento Europeo. Aunque carece formalmente de la iniciativa legislativa, aproximadamente un 20% de la legislación comunitaria tiene su

origen en el Consejo de la Unión Europea. Sin embargo los procedimientos decisorios del Consejo solían quedar bloqueados por la necesidad de la unanimidad con lo que en 1986 se legisló la votación por mayoría cualificada. El procedimiento esencial de protección de las minorías es fijar un número mínimo de votos que puede bloquear una decisión. De acuerdo con la asignación acordada de votos en la Europa de los quince, Alemania, Italia, Reino Unido, Francia y España cuentan en conjunto con más de la mitad de los votos totales. El resto se distribuye entre los diez miembros restantes.

De otro lado, el Consejo Europeo no estaba previsto en los Tratados de Roma y París pero se ha convertido en la institución máxima de la Comunidad. Trata de solucionar dos problemas que afectaron a la Comunidad Europea en los años setenta: primero las dificultades, trabas y bloqueos en el proceso decisonal del Consejo de la Comunidad Europea; y segundo, el debilitamiento del intergubernamentalismo frente a los avances del supranacionalismo comunitario fomentados por la integración económica. Su función esencial es la "Supervisión Presidencial Intergubernamental" y refuerza el predominio de los jefes de gobierno sobre sus gabinetes que operan preferentemente a nivel del Consejo de la Comunidad Europea.

Buena parte de la forma institucional en que se plantean e intentan solucionarse los problemas de equidad política y económica en la construcción de la Unión Europea, depende de la pugna entre los intereses de los estados miembros cuyas cúpulas políticas no quieren ceder sus soberanías nacionales de última instancia (intergubernamentalismo), ante la profundización de la dimensión económica (mercado único, moneda única) de la integración y sus exigencias crecientes de supranacionalismo. El límite político a esos avances es la porfiada preservación del intergubernamentalismo político, y el control nacional de los resortes de la así denominada Europa Social, vinculada con la defensa de la equidad en la dimensión económica del proceso integrador con especial referencia a los mercados de trabajo.

Un componente esencial de la supranacionalidad económica es el presupuesto de la UE. Éste no depende de contribuciones voluntarias nacionales. Desde 1970 cuenta con recursos propios derivados de los aranceles aduaneros, los impuestos sobre aranceles agrícolas desde el exterior de la UE, y una proporción del impuesto al valor agregado IVA recaudado a nivel de cada país. A partir de los años ochenta estas fuentes de ingreso demostraron cierta insuficiencia. La liberalización gradual del comercio mundial redujo los ingresos provenientes

del arancel externo común; la significativa reducción de las importaciones agrícolas redujo también esa fuente tributaria; por último la decreciente participación del consumo interno en el PIB también redujo los ingresos provenientes del IVA. En vista de esas dificultades se introdujeron reformas según las cuales el presupuesto para el periodo 1993-1997 (conocido como el paquete Delors II) representa 1.37 del PIB de la UE y los estados miembros deberán aportar la diferencia entre el monto total aprobado y lo que se recaude por las vías anteriormente señaladas. Aunque la participación de los Fondos Estructurales (orientados a promover la cohesión social) ha crecido significativamente, la principal fuente de gasto para el presupuesto comunitario ha sido tradicionalmente la Política Agrícola Común. De acuerdo con los compromisos adquiridos por la UE ante la Organización Mundial de Comercio la eliminación de múltiples subsidios y compensaciones incluidas en dicha política debería liberar fondos aplicables a otros fines.

En los tratados de integración, la relación entre los temas de la democracia, de la soberanía y de la equidad manifiesta la relación con los principios del sistema democrático como fundamento legitimador de la soberanía nacional, y con sus posibilidades de ser extendido a la legitimación de los procesos de integración regional. La equidad en su dimensión política tiene que ver con la posibilidad de extender la igualdad de oportunidades ciudadanas para todos los nacionales de un Estado miembro. En el caso de la Unión Europea la "ciudadanía comunitaria" se adquiere por el hecho de poseer la nacionalidad de un país miembro del Acuerdo. Pero sus atributos son muy escasos. Aparte de la posesión de un pasaporte (plena libertad de desplazamiento), del simbolismo de una bandera común, y del compartir un himno, la ciudadanía comunitaria sólo habilita para elegir los miembros del parlamento europeo en el lugar de nacimiento de cada ciudadano, o para votar las autoridades comunales (locales) de cada Estado miembro aunque se haya nacido en otro. Este último derecho deriva del principio de que la soberanía radica en la nación. Por lo tanto, las autoridades nacionales de cada país miembro son elegidas solamente por los nacionales del país.

La soberanía nacional es un atributo indelegable de los estados miembros, y las formas de la supranacionalidad son aquellas específicamente autorizadas por ellos. Por eso en los recientes referéndum organizados en diferentes países para aceptar el Tratado de Maastrich, los votantes solamente han sido los nacionales de cada país. Por otro

lado, aunque se han alcanzado altos niveles de supranacionalidad jurídica (legislación comunitaria de aplicación directa y obligatoria) estos avances derivaron de una exigencia *práctica* para que la Unión Europea pueda funcionar, especialmente en su dimensión económica. Sin embargo rige una versión del principio de subsidiariedad según el cual sólo pueden ser de jurisdicción comunitaria aquellos regímenes o políticas respecto de los cuales, se haya demostrado que no pueden ser eficazmente formulados ni practicados a niveles inferiores (nacionales, estatales, locales), y cuyos ámbitos de acción hayan sido taxativamente autorizados por los estados miembros. Aunque los ámbitos de supranacionalidad han seguido creciendo especialmente a partir de la implantación del mercado único, y más aún, cuando se instale la moneda única, ellos siguen siendo taxativamente autorizados por los estados miembros depositarios en última instancia de la soberanía nacional.

Se ha planteado el problema de saber si un Estado miembro podría decidir, por cualquier razón, retirarse de la Unión Europea. Los tribunales alemanes han sentado el precedente judicial de un dictamen según el cual, *puesto que la soberanía nacional radica en los estados miembros*, éstos conservan la facultad jurídica de abandonar la Unión. Está claro que un “retiro” de esta naturaleza tendría efectos políticos, económicos y militares muchísimo más complejos que los derivados de la lógica puramente jurídica. Pero estos matices reflejan una lucha o contrapunto permanente entre las soberanías nacionales y la integridad política de la Unión Europea.

b) El Derecho de la Unión Europea

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia europeas el Derecho Comunitario se caracteriza por su aplicabilidad inmediata y directa, y por su primacía y preeminencia sobre toda norma nacional.

El Derecho Comunitario se distingue del resto del Derecho Internacional, pues en este último la voluntad de incorporar las normas al ordenamiento interno depende de los estados, en tanto que el Derecho Comunitario se integra “de pleno derecho” (valga la redundancia) por el sólo hecho de su publicación, sin necesidad de ninguna fórmula especial de introducción, y los jueces nacionales están obligados a aplicarlo y a sancionar el incumplimiento de los derechos y obligaciones que de él emanan.

El Tratado de Roma concedió la aplicabilidad directa a los reglamentos, pero la Corte ha extendido este criterio a las directivas y decisiones, hasta crear una jurisprudencia firme que hoy ya no se disputa.

Por último, el principio ya mencionado de la primacía, según el cual el Derecho Comunitario debe primar sobre el Derecho Nacional, implica que en caso de contradicción entre ambos, los jueces deben aplicar el primero. También aquí la jurisprudencia comunitaria ha establecido firmemente este principio.

En consecuencia, se pone de manifiesto que la así denominada "supranacionalidad jurídica" ha cumplido un papel decisivo en el proceso de integración efectiva de la UE. También deriva de aquí el papel protagónico que cumple el Tribunal Europeo en la consolidación de este orden jurídico supranacional (Ferreira y Olivera, 1997).

c) El poder de los niveles subnacionales

El aumento del poder de las entidades subestatales, *vis à vis* el de los estados-nación, podría atribuirse, entre otras razones, primero a que ellas deben hacer cumplir en su ámbito la legislación comunitaria, y segundo administrar el incremento de los Fondos Estructurales cuando son beneficiarias importantes de ellos. Según Closa, algunos autores como Marks (1992, p. 215) sugieren que la distribución de los Fondos Estructurales ha contribuido a generar un tercer nivel de gobierno en la UE. Lo cierto es que las regiones han pasado de una relación puramente jerárquica con sus gobiernos nacionales a formas crecientemente formalizadas de cooperación recíproca (Rhodes, 1986, p. 45).

Las entidades subnacionales participan de manera indirecta y directa en la formulación de políticas. La indirecta es por mediación de los estados nacionales y la directa asume variadas formas, algunas de ellas institucionalizadas.

1) La participación indirecta

Los modelos de participación indirecta son dos: el de los estados descentralizados de corte federal (Alemania, Austria, Bélgica) y el de los estados centralizados (Francia, Reino Unido, Italia). Sin embargo, esta tipología no captura la riqueza de las situaciones intermedias.

Así, España es una combinación de ambos modelos y, por otro lado, los estados centralizados han visto incrementar el papel de las entidades subestatales.

En el modelo federal, el gobierno central tiene el deber de informar a las entidades subnacionales, y se contempla la participación de éstas en la elaboración de los posicionamientos nacionales. "En el caso alemán se produce a través de la Cámara de Representación Territorial, el Bundesrat, que puede emitir opiniones vinculantes para el gobierno federal en ciertos temas. Lo mismo ocurre en el caso austriaco. Bélgica cuenta con reuniones de coordinación periódica que permiten el acceso de las regiones a la formulación de la postura del Estado. Finalmente tanto en el caso alemán como en el de Austria, los representantes regionales pueden *participar en las negociaciones* desarrolladas al nivel inferior al COREPER en aquellas materias de su competencia. Los *Länder* alemanes designan miembros en ciertos comités consultivos organizados por la Comisión tales como el Comité Permanente de Estructura Agrícola, El Comité de Política Regional, etc. En el caso belga, las regiones tienen la exclusividad de la representación del Estado en aquellas áreas sobre las que tienen competencias exclusivas" (Closa, 1997, p. 116).

En los estados centralizados (Francia, Italia, Reino Unido) la competencia exclusiva en temas comunitarios la detenta el ejecutivo central, pero la práctica concreta está modificando esta rígida posición inicial. Por un lado no hay posibilidad de acceso directo de las regiones a las instituciones comunitarias y tampoco es obligatorio el intercambio de información por parte del gobierno central. Sin embargo, por otro lado, los gobiernos centrales suelen reconocer a sus regiones la posibilidad de cooperación transfronteriza pero las actividades exteriores de las entidades subestatales son prolijamente fiscalizadas. También el gobierno italiano se reserva el derecho a controlar (y eventualmente prohibir) las actividades exteriores de sus regiones. El gobierno británico, por su parte, dispone de departamentos ministeriales encargados de Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte, lo que le permite considerar las especificidades de estas regiones en sus políticas sectoriales.

11] La participación directa

La participación directa por parte de las regiones está vinculada al reconocimiento e inclusión del principio de subsidiariedad. Durante

la negociación del Tratado de Maastrich las regiones lucharon por participar estatutariamente en el Consejo de la Unión, y el resultado final ha sido una fórmula de compromiso en que el representante no tiene que ser necesariamente un miembro del gobierno nacional, pero estar dotado con la capacidad de asumir compromisos en nombre de éste. Esta fórmula deja librada la opción final a la discrecionalidad de cada Estado miembro.

El Comité de las Regiones es el órgano que canaliza la participación regional en el proceso decisorio de la Unión Europea. Cumple funciones consultivas en temas de política regional subnacional (educación y formación profesional, cultura, salud, redes transeuropeas, cohesión económica y social, etc.) y está facultado para emitir dictámenes cuando hay intereses locales en juego. En la práctica el peso que tienen los intereses subnacionales en cada país termina reflejándose en este comité. Como se dijo, en España, Austria, Alemania o Bélgica las regiones cuentan con un peso específico propio, mientras que en otros países el Comité es en la práctica otra instancia de representación nacional del gobierno central.

Las regiones han pretendido, hasta ahora sin éxito, interponer demandas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Si lograran este objetivo, dado el peso decisorio de este organismo, habrían logrado un punto de inflexión en su lucha por una mayor autonomía decisoria.

Por último está el tema del asociacionismo regional, como una forma semiinstitucionalizada de participación de las regiones. Adquirió gran auge en los años setenta respecto de la cooperación transfronteriza para abordar problemas comunes. Ejemplos de este tipo de entidades son: la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el Consejo de las Regiones y Municipios Europeos, las Eurociudades, la Asociación de Regiones de Tradición Industrial, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), o la Confederación de Regiones Marítimas periféricas (Closa, 1997, pp. 112-118).

d) El desarrollo de nuevas modalidades de democracia

Uno de los puntos más sensibles del sistema político inherente al desarrollo de la UE, es la relación entre el poder “derivado” de los órganos supranacionales frente al poder “originario” de los estados nación que los constituyeron. A este tema se ha ido sumando la cre-

ciente presión de las administraciones subnacionales, en el interior de cada Estado miembro, por aumentar sus grados de participación y su poder decisorio.

Respecto de la relación estados miembros-Unión Europea, los ámbitos donde la intergubernamentalidad se ha mantenido férreamente son los referidos a relaciones exteriores, seguridad y defensa, y orden público interno. Éstos son los mismos ámbitos en donde el Estado Nación se resiste a ceder competencias y atribuciones a los poderes subnacionales. Se trata de áreas en que reside muy especialmente el concepto de soberanía.

Respecto del contrapunto "intergubernamentalidad *versus* supranacionalidad", observa Closa: "En las áreas políticas que determinan la soberanía de los estados miembros, estos han diseñado subsistemas específicos que permiten evadir los rasgos supranacionales de la CE. Así, los compromisos jurídicos y políticos son cualitativamente más limitados, no existe derecho derivado y el desarrollo institucional no ha adquirido la autonomía que caracteriza a la CE. Los subsistemas son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación Judicial y en Asuntos del Interior (CJAI), denominados pilares junto a la propia CE. La centralidad de la Comunidad viene asegurada por la utilización de su marco institucional y la concepción de los dos pilares intergubernamentales como suplementarios al comunitario. Estos ámbitos (relaciones exteriores, seguridad y defensa, y orden público interno) están estrechamente vinculados a la concepción del Estado como la autoridad que representa a una colectividad humana que reclama el ejercicio exclusivo de la violencia legítima en términos weberianos. Las peculiaridades institucionales y jurídicas de ambos ámbitos en el sistema político de la Unión Europea, caracterizan a éste como una forma de dominación post-hobbesiana (Schmitter, 1992, citado por Closa); esto es, su pretensión de legitimidad no se funda en garantizar la seguridad física de los ciudadanos" (Closa, 1997, p. 137).

En un interesante trabajo reciente (Wessels, 1997), se aborda el tema de la naturaleza del sistema político que va surgiendo de la evolución de las instituciones de la UE *vis à vis* el papel que siguen desempeñando los estados-nación. Cuatro visiones son examinadas: *a*] la premisa neofuncional/neofederal de crecimiento lineal de un nuevo sistema político; *b*] la visión, propia del realismo político, de una declinación del sistema político de la Unión Europea; *c*] la visión de la gobernabilidad pendular de cíclicas alzas y bajas; y *d*] la visión

(tesis de la “fusión”) de diferenciación y crecimiento estructural. El aporte de este trabajo radica en su desarrollo de la cuarta opción explicativa.

El trabajo examina empíricamente cinco indicadores: resultados vinculantes; expansión del ámbito de las políticas públicas; transferencia de competencias; crecimiento institucional y diferenciación procedimental, y grado de involucramiento de grupos intermedios en los canales de influencia.

Los datos recabados sobre estas bases sugieren que existe una tendencia a fusionar (*merge*) recursos públicos a diferentes niveles del Estado, con aumento de complejidades, falta de transparencia y dificultades para revertir los procesos. Esta creciente “fusión” es explicada como el producto dinámico de estrategias racionales de los Estados Europeos de Bienestar enfrentados con crecientes interdependencias y derrames, y –aunque reconociendo lo polémico de la hipótesis– como una nueva y emergente forma de gobierno representativo.

En este proceso político de “fusión” el papel de los gobiernos y administraciones nacionales puede ayudar a explicar la notable estabilidad del sistema en su conjunto. La UE no está siendo impuesta a los estados nacionales por normas federalistas estrictas o, lo que sería peor, por el poder de los burócratas de la Comunidad, sino que surge como el producto de opciones fundamentales que han ido siendo adoptadas por los gobiernos miembros a través de sucesivos “paquetes de acuerdos” de los cuales el Tratado de Maastrich es uno más. Aunque los estados nacionales continúan en última instancia, controlando la institucionalidad de la UE, lo hacen al precio de ir transformándose ellos mismos en el proceso. Paradójicamente entonces, la tesis de la fusión reconoce que los estados se valen de la UE en la búsqueda de sus propios fines, pero en el curso de esa relación se hacen más interdependientes con la UE en términos funcionales, políticos y territoriales. Adicionalmente las instituciones de la UE son un instrumento cada vez menos prescindible para que sus miembros puedan confrontar de igual a igual sus intereses con superpoderes externos y, en particular con los Estados Unidos (Wessels, 1997, p. 275).

Desde una perspectiva histórica, la tesis de la fusión, parte de la premisa de que, a partir de la segunda guerra mundial, la estabilidad de la democracia parlamentaria, la evolución del Estado de Bienestar y de Servicios, y el crecimiento económico han tendido a reforzarse en un círculo virtuoso. A partir de esa premisa se desarrolla un segundo razonamiento para explicar esta fase de globalización: la

necesidad de estimular y sustentar el crecimiento económico requiere la apertura de los mercados lo que aumenta la demanda por políticas compensatorias para los perjudicados por dicha apertura. Frente a estas demandas los más afectados son los estados-nación que han mantenido potestades en el plano social. Comienza a abrirse una brecha entre las demandas por regulación (asignación de recursos), redistribución (bienestar) y estabilización (macroeconomía) y la decreciente capacidad de los estados para dar satisfacción simultánea a esos pedidos. Para evitar este nuevo círculo, esta vez "vicioso" que estaría configurándose los estados intentan recuperar soberanía e influencia política nacional a través de una directa e intensa participación en el nivel europeo de la toma de decisiones.

Aparentemente los países miembros de la Unión Europea estarían en una encrucijada o retornan a un fortalecimiento de la cooperación intergubernamental acrecentando sus responsabilidades nacionales individuales, o se "entregan" a un federalismo que los diluye en un sistema político superior. La tesis de la fusión que aquí examinamos cree que existe una tercera vía. Un proceso de integración y legitimación basado en una altamente diferenciada participación de una multitud de actores en diferentes niveles territoriales y grupos funcionales. Las lealtades no serán "transferidas" en el sentido neofuncionalista de la expresión pero múltiples nuevas lealtades coexistentes irán dando forma a un sistema político en el que la identidad europea sea una de las tantas sostenidas por la gente.

Al respecto concluye Wessels: "En esta perspectiva la "fusión" implica un nuevo ejercicio en democracia indirecta, una nueva clase de sistema democrático para un área mayor, imperfecta pero representando un paso importante hacia una transformación en escala mayor" [...] "El tamaño óptimo de una democracia en tiempos de europeización y globalización puede ser diferente al que correspondía en tiempos del Estado Nación, el que a su vez fue diferente al tamaño que Aristóteles o Rousseau podrían haber identificado como los límites geográficos de una democracia" (Wessels, 1997, p. 291).

El tema de la legitimidad recaerá en definitiva en el grado de confianza y aceptación, expresado a través de los mecanismos de la democracia representativa, que los europeos otorguen a estos diferentes actores que en diferentes niveles y funciones están llevando a cabo el proceso de "fusión".

3. EL CASO DEL MERCOSUR

a) Supranacionalidad e intergubernamentalidad

Dos elementos esenciales de las bases político institucionales en que se asienta el Mercosur, son el carácter inequívocamente intergubernamental del Acuerdo, y la toma de decisiones por consenso. Cuando se discutían las fórmulas a ser incluidas en el Protocolo de Ouro Preto, por el cual concluía la fase transicional del Mercosur y se establecía el inicio de la Unión Aduanera (IV y V Reuniones del Grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionales, Brasilia, 28 de septiembre de 1994 y Montevideo 12 de octubre de 1994) las cuatro delegaciones concordaron en la naturaleza fundamentalmente intergubernamental de los futuros órganos del Mercosur.

Respecto del sistema de toma de decisiones se decidió recomendar el mantenimiento de la regla del consenso, aunque reconociendo la posibilidad de contemplar, en el futuro, sistemas de votación distintos según la naturaleza o jerarquía de la decisión a ser adoptada. También se concordó en que las decisiones adoptadas deberían aplicarse de manera uniforme y simultánea en los cuatro países. Con tal fin deberían acordarse plazos para la entrada en vigencia, dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales, de las normas emanadas de los órganos del Mercosur.

Respecto del régimen de solución de controversias, a pesar de un proyecto preliminar presentado por la delegación uruguaya para la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur, terminó predominando la opinión de mantener en vigencia, por ahora, el protocolo de Brasilia hasta que se tomen decisiones más elaboradas y definitivas en este punto. Algunos observadores, a partir de la experiencia europea han hecho notar la imprescindible necesidad de establecer un Tribunal de Justicia con suficientes atribuciones para consolidar el cumplimiento de las normas que van brotando de los órganos del Mercosur. Durante las discusiones del tema se notó un especial interés por parte de los miembros más “pequeños” (Paraguay y Uruguay) por lograr la consolidación de un Órgano Jurisdiccional que abarque la solución de controversias, el control de la legalidad y la aplicación e interpretación uniforme del ordenamiento jurídico del Mercosur. Por otro lado los países “grandes” (Argentina y Brasil) manifestaron su conformidad con el Protocolo de Brasilia puesto al día con los ajustes que se consideren necesarios, aunque, aceptando la necesidad

a plazos más largos, resulte un nuevo sistema de solución de controversias. En particular la delegación de Brasil informó que la creación inmediata de un Tribunal de Justicia permanente en el ámbito del Mercosur, no es compatible con la constitución brasileña actual. Observó también que no existe proporcionalidad entre la normativa existente en el Mercosur y la creación de un Tribunal permanente en este momento. Como es obvio, se trata de un tema extremadamente sensible e importante que afecta la totalidad del proceso de toma de decisiones, y atañe a la solidez que, a largo plazo, pueda ir adquiriendo la normativa del Mercosur. También afecta nítidamente los procesos de eventual transición jurídica desde un sistema intergubernamental a otro de naturaleza supranacional. La experiencia de la Unión Europea ha sido muy ilustrativa al respecto, pues el Tribunal de Justicia ha ido creando una supranacionalidad jurídica en algunos campos, como imperativo práctico para el funcionamiento viable y eficiente de los mercados cada vez más integrados.

Algunos observadores destacados del proceso político en el Mercosur (Medeiros, 1998) no descartan que en el futuro se empiecen a producir grados crecientes de supranacionalidad: "La opción por una estructura supranacional, en este momento, sería inviable, toda vez que exigiría una amplia renuncia a la soberanía que ninguno de los cuatro gobiernos está dispuesto a emprender. El propio avance y maduración del proceso de integración posiblemente generará, a lo largo de los años, demandas por un grado creciente de supranacionalidad. Instituciones supranacionales podrán, así, llegar a surgir en el futuro como una solución natural, no como una imposición, y mediante una transición suave." El mismo autor apoya las decisiones por consenso porque, aunque más laboriosas en su obtención, resultan más sólidas en su vigencia efectiva.

En resumen el protocolo de Ouro Preto ha optado por mantener prácticamente en su totalidad el Sistema de Solución de Controversias vigente desde 1991 y, por ahora, ha prescindido de un Tribunal Comunitario Permanente. El Mercosur posee personalidad jurídica de Derecho Internacional, pudiendo negociar en conjunto y celebrar acuerdos con países, grupos de países u organismo internacionales, lo que posee una importante connotación desde el punto de vista político.

La Comisión Parlamentaria Conjunta también posee atribuciones para colaborar en el aceleramiento del proceso de ratificación de las normas emanadas de los Órganos del Mercosur, y para examinar

las posibilidades de acercamiento, coordinación y armonización de las legislaciones de los estados parte. Sin embargo esta Comisión tiene un carácter estrictamente consultivo.

En resumen el "Sistema Político" del Mercosur, si es que en esta fase cabe tal denominación, reposa esencialmente en los gobiernos de cada Estado miembro con especial referencia a sus poderes ejecutivos. Los parlamentos de cada país se reservan el derecho de ratificar las normas emanadas de los órganos del Mercosur y, en ese sentido, cumplen un papel decisivo en la efectivización del proceso decisorio. El Mercosur, como tal, carece completamente de órganos que se asemejen a los poderes legislativo y judicial y los mecanismos creados en tal sentido son evidentemente débiles y totalmente dependientes de las decisiones unánimes que surjan de los estados parte.

b/ El derecho del Mercosur

Es responsabilidad de cada Estado parte garantizar la aplicación de las normas del Mercosur a nivel nacional, y éstos deberán informar a la Secretaría Administrativa del Mercosur sobre las medidas adoptadas para garantizar esa aplicación. En la siguiente reunión del Grupo Ad Hoc se perfeccionaron estos acuerdos en el sentido de que las normas de los futuros órganos del Mercosur sean obligatorias, de aplicación simultánea e incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales de acuerdo con la legislación de cada Estado parte, hasta tanto se acuerde algún mecanismo para su aplicación directa. Nótese que este mecanismo ratifica la intergubernamentalidad de los procedimientos y pospone la modalidad de naturaleza más supranacional de una aplicación directa de las normas del Mercosur. La norma entrará en vigencia después de su publicación en el boletín oficial del Mercosur registrando su incorporación al ordenamiento jurídico de cada país.

Así, las Decisiones del Consejo Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común, y las Directivas de la Comisión de Comercio, tras su promulgación por unanimidad serán incorporadas como normas internas al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, configurando un procedimiento que en la doctrina jurídica se denomina "sistema dualista". Nótese que en ciertos casos los estados tendrán que modificar leyes internas preexistentes para

adecuar sus normas a las nuevas que emanan de los órganos del Mercosur (Lavopa, 1997).

c) Descentralización e integración fronteriza en el Mercosur

A diferencia del caso de la UE, en el Mercosur se carece de mecanismos y órganos permanentes e institucionalizados específicamente destinados a la defensa de los intereses y solución de los problemas de entidades subnacionales afectadas por el proceso de integración. La única institucionalidad orientada a examinar situaciones territoriales específicas que afecten a dos o más miembros del Mercosur es anterior y externa al Tratado de Asunción y está referida al desarrollo fronterizo. En seguida se mencionan algunos antecedentes sobre integración fronteriza en el Mercosur como un importante punto de partida para ir abordando los problemas subnacionales en el marco de una postura simultáneamente descentralizada en lo nacional e integracionista en lo subregional.

En la frontera argentino-uruguaya destaca la creación de la Comisión de Cooperación para el desarrollo de zonas de frontera (CODEFRO), cuyo proyecto original fue formulado por la CEPAL con apoyo financiero del BID (1990-1991), y el concurso de equipos binacionales por áreas temáticas y sectoriales. Luego, tras la suscripción del Mercosur, doce municipios ("intendencias" en la denominación rioplatense) concertaron objetivos comunes. Se creó así una Comisión que reunió a los jefes comunales argentinos de Chajarí, Federación, Concordia, Concepción del Uruguay, Colón, San José y Gualaguaychú, y a los uruguayos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano (Taccone, 1994).

Entre Argentina y Paraguay se ha convenido la creación de cinco Comités de Frontera (Encarnación-Posadas, Alberdi-Formosa, Itá Corá-Itatí, Pilar-Puerto Bermejo y Puerto Falcón-Clorinda con el objeto de solucionar problemas locales e introducir iniciativas facilitantes de la relación fronteriza en diferentes campos (interconexión telefónica, tarjeta vecinal fronteriza, salud, etcétera) (Rondan Samaniego, 1995).

También existen Comités de Frontera entre Brasil y Uruguay. Ellos son Chuí-Chuy, Río Branco-Yaguarón, Rivera-Santana do Livramento, y Artigas-Quaraí. Los temas que con mayor frecuencia son abordados por estos Comités son, por orden de importancia los de salud,

saneamiento y medio ambiente, aduanas, bomberos, transporte, reciclaje de basura, tráfico fronterizo, seguridad pública, etc.) (Pérez del Castillo, 1995, y Achard, 1995).

Aunque Chile no es aún socio pleno del Mercosur, su extensa frontera con Argentina adquiere un creciente valor estratégico en función del papel que cumple Chile como mediación en las relaciones potenciales del Mercosur con la Cuenca del Pacífico. A partir de la suscripción del Tratado de Paz y Amistad elaborado con la mediación papal, y tras los graves conflictos de comienzos de los ochenta y la asunción de gobiernos civiles democráticamente elegidos en ambos países la integración fronteriza ha tenido un auge extraordinario. En 1990 se constituyó el denominado Grupo Técnico Mixto constituido por los Ministerios de Vialidad y Relaciones Exteriores para efectuar un catastro de pasos cordilleranos entre ambos países y elegir 12 de ellos como prioritarios. La importancia estratégica de esta relación bilateral se pone de manifiesto con los proyectos de corredores bioceánicos que conectarían al Mercosur con el Asia Pacífico y otorgarían a Chile una situación privilegiada como vendedor de servicios a ambas áreas comerciales. Pero el tema no se reduce a los elementos de la integración física. De hecho, se han constituido cuatro Comités de Frontera que reúnen a los funcionarios involucrados en la relación fronteriza (aduanas, migraciones, sanidad animal y vegetal, policía, etcétera) (Prieto Gándara, 1995).

Por ahora los temas y problemas de los Comités de Frontera no han sido incorporados orgánicamente a la institucionalidad del Mercosur a pesar de su enorme importancia para la profundización del proceso de integración. Sin embargo de manera tangencial sus temas principales se incluyen en las agendas de muchos subgrupos de trabajo y Comisiones Técnicas del Tratado.

En la presente fase histórica el tema de la descentralización administrativa, fiscal y política se está planteando con mucha fuerza *en el interior* de los estados-nación de América Latina y el Caribe. Independientemente del carácter federal (por ejemplo Argentina, Brasil, México, Venezuela) o unitario (Paraguay, Uruguay, Colombia, Chile) de los sistemas políticos fundacionales de cada país, el tema principal de la descentralización es el del fortalecimiento de las auténticas comunidades locales, por la vía de la creación y democratización del poder municipal.

Sin embargo, la enorme heterogeneidad y disparidad en los tamaños y grados de desarrollo de los municipios dentro de cada país

latinoamericano plantea arduos problemas que ya han sido largamente superados por los principales países constitutivos de la UE.

El estímulo a las comunidades locales debería dar lugar a políticas públicas diferentes según cual sea la viabilidad de un desarrollo sustentable asociado, en el plano económico con la presencia de “agrupaciones económicas y territoriales significativas”. En efecto, cabe coincidir en que “las fronteras de los estados, regiones, provincias o municipios, en tanto que delimitaciones administrativas, no son contenedores adecuados de la lógica de funcionamiento y despliegue territorial de las actividades económicas, las cuales en ocasiones trascienden aquellas delimitaciones al definir un conjunto de eslabonamientos productivos y relaciones económicas y socio-laborales que configuran lo que llamaré ‘agrupaciones económicas y territoriales significativas’ (AETES), en torno a un sector o subsector principal, y dotadas de cierto grado de coherencia socioeconómica y territorial, las cuales no tienen por qué ser coincidentes con las delimitaciones existentes en los diferentes niveles territoriales de la administración del Estado”.

“Se aprecia así la necesidad de conocer el ámbito de difusión de estas agrupaciones económicas (que también podríamos llamar *clusters* según la moda actual), a fin de disponer de elementos básicos de información para poder guiar a los gestores públicos territoriales y al amplio sector de pequeñas empresas y microempresas locales, a la hora de construir concertadamente las instituciones apropiadas para garantizar la introducción de la innovación tecnológica y organizativa en la base productiva y tejido empresarial territorial” (Albuquerque, 1996, p. 1).

Desde el ángulo del desarrollo con equidad privilegiado en este trabajo y atendiendo a la enorme heterogeneidad económica y social entre los municipios latinoamericanos, la integración regional puede contribuir a construir concertadamente las instituciones apropiadas (parte decisiva del capital social para el desarrollo) a que se refiere el párrafo anterior. La concesión de autonomía decisoria y democratización política es condición necesaria pero insuficiente si no se apoya en la existencia o en la promoción deliberada de estos *clusters*.

Desde otro ángulo, también en la provisión local de políticas sociales, el grado de desarrollo de las comunidades incide sobre sus capacidades de financiamiento. En la presente fase de profundización del acuerdo Mercosur, es evidente que no cabe plantear la creación de recursos supranacionales o de fondos estructurales destinados de

manera global a aumentar la cohesión social y reducir las desigualdades entre comunidades subnacionales. Por el momento estas acciones quedan claramente para cada país en manos de sus respectivos gobiernos centrales. En particular, el socio más gravitante del Mercosur es también el que evidencia los mayores desequilibrios regionales en materia de desarrollo local y no es viable que este país esté dispuesto a integrar un fondo supranacional de cohesión social que luego tenga que usarse, en grado importante, dentro de sus propias fronteras.

Por estas razones, en la coordinación y cooperación entre entidades locales de diferentes países del Mercosur, el tema de la acción social de nivel comunitario podría, inicialmente al menos, circunscribirse al ámbito de la integración fronteriza. En consecuencia, se trata de elaborar regímenes especiales que contemplen especialmente las similitudes y complementariedades no sólo económicas sino también culturales y ambientales de ciertas regiones fronterizas de importancia estratégica. Por ejemplo, para evitar situaciones conflictivas derivadas de conflictos o de masivos movimientos migratorios que atenten contra la profundización del proceso integrador. Las regiones de frontera son así un laboratorio de invalorable interés para ir promoviendo acciones “piloto” orientadas a promover la autonomía de los desarrollos locales en un marco de descentralización.

d) La prioridad del principio democrático

Desde una perspectiva política la promoción del Mercosur se asoció a la necesidad de preservar y fortalecer las renacidas democracias políticas, y de acrecentar la capacidad de negociación y defensa de los intereses subregionales ante el resto del mundo por parte de los países que integran el Tratado.

La persecución de estos objetivos implicó opciones estratégicas importantes: compartir ciertos grados de soberanía política e ir extendiendo a los espacios ampliados los principios garantías y derechos que son propios de las sociedades democráticas.

Merece destacarse este punto, íntimamente vinculado con el carácter “no autoritario” de los fundamentos de la integración regional, el que legitima los procesos de la UE y del Mercosur. Se deriva de aquí que la *integrabilidad* política de los estados requiere de este compromiso democrático y *supone la aceptación de todos los efectos políticos y*

jurídicos que derivan de aquel compromiso. En una democracia política todos los ciudadanos participan de modo directo o indirecto en el ejercicio del poder, y deben poseer los instrumentos para controlar el modo en que este poder es ejercido. La dimensión política de la equidad reposa así en la libertad y la igualdad efectiva de los ciudadanos (Ferreira y Olivera, 1997).

Para poder hacer efectiva la plena libertad de migrar, de radicarse y de trabajar por parte de los ciudadanos de todos los estados miembros, se requiere que todos ellos sean estados de derecho democráticamente legitimados. Esta condición deriva de que *un Estado que no garantiza los derechos de los ciudadanos en lo interno, tampoco puede garantizar los derechos comunitarios que derivan de sus compromisos como Estado miembro.*

Existen hoy en el Mercosur instrumentos muy explícitos que ratifican estas orientaciones. En 1996 los cuatro miembros plenos del Mercosur suscribieron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático. En ella se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción y en el de sus protocolos y demás actos subsidiarios. En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático se iniciará un proceso de consultas entre todos los estados miembros. Si éstas resultan infructuosas pueden aplicarse medidas que suspendan los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur y los acuerdos celebrados entre cada una de las partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático. Asimismo las partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del Mercosur con otros países o grupos de países. Esta Declaración, suscrita en la Provincia de San Luis, República Argentina el 25 de junio de 1996, contó con la inmediata adhesión de los presidentes de Chile y Bolivia, en su calidad de estados asociados al Mercosur aceptando plenamente la aplicación del principio democrático como condición esencial para la continuidad del proceso de integración en curso.

La coordinación o concertación de los miembros del Mercosur para la defensa de intereses comunes también se ha institucionalizado jurídicamente a través de la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los estados parte del Mercosur. En ella se establece un Mecanismo de Consulta y Concertación Política para: ampliar y sistematizar la cooperación política entre los estados parte; concertar posiciones respecto de cuestiones internacionales de especial interés

común, y considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales. Para acrecentar la importancia autónoma de estos compromisos y no supeditarlos a la dinámica operativa del Mercosur, las consultas referidas se harán al margen de las reuniones del Mercosur a nivel de ministros de Relaciones Exteriores o de altos funcionarios de los estados partes, incluyendo a los propios presidentes cuando la naturaleza y alcance de los temas lo requieran. Sin embargo, esta Declaración, suscrita en la misma fecha y lugar que la anterior, no se desvincula de los objetivos del Mercosur pues en sus considerandos se mencionan los avances de la Unión Aduanera y los progresos en materia de política comercial común, de cooperación jurisdiccional, de armonización jurídica y de integración educativa.

Merece señalarse que en la misma fecha y lugar los presidentes de los países miembros y asociados del Mercosur suscribieron una Declaración sobre Malvinas respaldando los derechos de Argentina en la disputa de soberanía referida a dichas islas, y recordando el interés hemisférico en su pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

Refiriéndose a la importancia de estos compromisos el vicedecano de Argentina manifestaba en una oportunidad reciente: “El caso del Mercosur tiene una característica particular: si bien las materias principales del bloque son el comercio y la economía, la arquitectura y la conducción de la obra están en manos de la política. Ha sido la decisión de las jefaturas políticas de los países socios –y no sólo la mano invisible de la economía– la que abrió las compuertas del Mercado Común del Sur, permitiendo así un formidable crecimiento del intercambio, tanto dentro de las fronteras del bloque como desde y hacia afuera” (Andrés Cisneros, vicedecano argentino, *Clarín*, Buenos Aires, 7 de abril de 1997).

Esta supremacía de la esfera política sobre la económica, expresada en el decisivo papel que, de manera directa, juegan los jefes de Estado de los países miembros y asociados al Mercosur, permite abrir el juego a las preocupaciones e intereses de otros ámbitos no necesariamente vinculados de manera directa con la integración “mercantilista” o “economicista”. Las reuniones de ministros son un importante mecanismo en este sentido. Además de las reuniones de los ministros de Economía, presidentes de Bancos Centrales, y ministros de Agricultura cuyos contenidos están más directamente ligados a lo

económico, también se han establecido reuniones periódicas de los ministros de Trabajo, de Justicia, de Educación, de Salud y de Cultura.

En junio de 1997, se reunieron en Asunción los presidentes de los estados parte del Mercosur, con motivo de la XII Reunión del Consejo del Mercado Común, con la asistencia de los presidentes de Chile y Bolivia, dos países que son socios “no plenos” del Acuerdo. En el comunicado conjunto que promulgaron en esa oportunidad, recordaron que, a la luz de la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político en el Mercosur suscrita el 25 de julio de 1996, el desarrollo del proceso de integración y su profundización manifiesta una dimensión política creciente, que requiere de acciones coordinadas y sistematizadas entre los socios.

En el tenor de la Declaración anterior, poco tiempo antes (26 de abril de 1997) los gobiernos de Brasil y Argentina, representados por sus presidentes, firmaron en Río de Janeiro, un memorándum de entendimiento sobre consulta y coordinación bilateral en materia de defensa y seguridad internacional. Se creó así un *mecanismo permanente de consulta y coordinación*, en el que además de los Ministerios de Relaciones Exteriores, participan también los altos mandos de las fuerzas armadas y de seguridad.

IV

INTEGRACIÓN PROFUNDA Y CONVERGENCIA DE POLÍTICAS

1. CONVERGENCIA DE POLÍTICAS Y COMPETENCIA ENTRE SISTEMAS LEGALES

El tema central del presente capítulo es el de la convergencia de regímenes y políticas públicas entre países miembros de un mismo tratado de integración. Se trata de determinar cuáles son los criterios más adecuados para promover dicha convergencia.

En este contexto, el tema de la competencia entre legislaciones adquiere especial interés en el plano específicamente económico, al posibilitar una vinculación creativa entre los temas de la competitividad sistémica (CEPAL, 1990), y los debates sobre el modelo institucional y jurídico del Estado.

En esta parte del trabajo también se examinan los criterios de convergencia efectivamente usados en materia de políticas sociales por parte de dos acuerdos tipo B. La UE y el Mercosur.

Al respecto, cabe distinguir entre las políticas sociales nacionales unilateralmente decididas por cada país miembro y las acciones convergentes fundadas en compromisos deliberadamente asumidos en los acuerdos. Las acciones convergentes pueden tener lugar en tres niveles: la coordinación, la armonización y la unificación.

Son políticas coordinadas en el plano social aquellas que, permaneciendo bajo la jurisdicción nacional, se adecuan al punto mínimo necesario para posibilitar el cumplimiento del principio del reconocimiento recíproco de derechos, obligaciones y garantías en materia de prestaciones sociales. Este tipo de convergencia es en principio el más compatible con la idea de "competencia entre legislaciones".

Son políticas armonizadas aquellas que, aun permaneciendo bajo la jurisdicción nacional se fundan en sistemas y regímenes deliberadamente transformados para adoptar criterios y principios básicos comunes. En el caso europeo las iniciativas de armonización no prosperaron por el gran arraigo histórico de sistemas sociales fuertemente apoyados en la idiosincrasia de las naciones que los crearon. A un

nivel más operacional, la denominada armonización centralizada a nivel comunitario que predominó como criterio fundamental en la Unión Europea hasta mediados de la década de los ochenta se apoya fundamentalmente en estándares de especificación (o de procedimiento), en tanto que el reconocimiento recíproco de sistemas sólo requiere acuerdo respecto de estándares de resultado. Por dar un ejemplo, en materia de sanidad alimentaria los procedimientos aplicables pueden diferir para un mismo tipo de alimento vendido en el mercado ampliado, siempre que se garantice responsablemente la preservación de los estándares de resultado mínimos acordados.

Son políticas comunes aquellas de carácter supranacional que, coexistiendo con las jurisdicciones nacionales, se formulan y ejecutan unificadamente en el nivel comunitario de un tratado y son financiadas con recursos autónomos y regulares directamente asignados y administrados por las propias autoridades comunitarias.

2. INTERACCIÓN INSTITUCIONAL Y JURÍDICA EN EL MARCO DE ACUERDOS TIPO B

Las vinculaciones institucionales y jurídicas entre los estados miembros de un Tratado de integración tipo B, encuentran un referente insustituible en la experiencia de la Unión Europea.

En la literatura europea de esta década sobre el tema (Balbé y Padrós, 1997; Muñoz Machado, 1993; Trachtman, 1993) se ha planteado el tema de la competencia entre sistemas legales, como un legítimo componente de las nuevas modalidades de ejercicio de la democracia en este mundo crecientemente globalizado. El asunto encuentra especial aplicación en el examen de la articulación política y legal de los estados miembros de la Unión Europea.

Aparentemente se está consolidando en la UE una creciente interacción de las normas jurídicas nacionales dentro del ámbito de criterios básicos fijados a nivel comunitario. Así, cabe leer: “En lógica con tal construcción, dos son ahora los puntales del derecho comunitario europeo; el derecho emanado de las instancias centrales comunitarias y el derecho dictado por cada Estado que, a través del reconocimiento mutuo de legislaciones, incide directamente en los demás estados miembros” (Balbé y Padrós, 1997, p. 135).

Los autores citados creen encontrar un creciente número de opiniones que consideran la competencia entre regulaciones nacionales

como uno de los resultados más importantes del principio del reconocimiento mutuo. Estas orientaciones emergen como una alternativa a lo que los autores citados denominan "armonización centralizada clásica". Sin embargo no se trata de sustituir radicalmente dicho sistema anterior, sino de limitarlo a la fijación de estándares mínimos o requisitos esenciales, para evitar formas excesivas o destructivas de la competencia entre Estados o de una "carrera a la baja que podría comportar una reducción de las garantías mínimas de calidad, protección de la salud y seguridad" (Ballbé y Padrós, 1997, p. 140). Aunque estos temas han sido preferentemente planteados en relación con la movilidad del capital y de las empresas en el ámbito del mercado ampliado, resulta evidente que el principio del reconocimiento mutuo de legislaciones encuentra un creciente campo de aplicación en el ámbito social. En una próxima sección se examinará la experiencia de la UE en este campo.

Uno de los rasgos más significativos de este abordaje del tema de la interacción jurídica e institucional entre estados miembros de un mismo acuerdo de integración es el carácter dinámico de esta competencia interestatal. De hecho aumenta la capacidad de respuesta de las legislaciones a las exigencias del mercado y a los estímulos de la presente revolución tecnológica en lo que podría denominarse un proceso de aprendizaje continuo.

3. COMPETENCIA ENTRE LEGISLACIONES Y MOVILIDAD FACTORIAL

El tema de la competencia entre legislaciones vincula de manera muy interesante los temas de la competitividad sustentable y sistémica desarrollados en varios trabajos de CEPAL (1990, 1992) con el modelo institucional y jurídico de Estado. Al respecto observan los ya citados Ballbé y Padrós: "En su significación más primaria la competencia se asocia inmediatamente con las empresas competitivas y la economía de un país. Se habla de empresas competitivas y de una economía competitiva. Sin embargo, pocas veces se tiene en consideración que el mayor o menor grado de competitividad de la economía vendrá determinado en gran parte por el modelo de Estado, por el marco jurídico y por el papel que jueguen las administraciones públicas. En la actualidad la movilidad del capital y la tecnología provocan que la competitividad de las empresas de un país dependa cada vez más, no

sólo de la calidad de su fuerza de trabajo, sino también de la calidad de las instituciones y del derecho nacionales. En este contexto, es fundamental que existan unas instituciones jurídicas que se adecuen al nuevo tipo de interacción que se produce entre los diversos estados miembros de la Comunidad Europea” (*op. cit.*, p. 11).

Aceptada esta visión más amplia del tema, cabe reconocer la gravitación del pensamiento económico sobre estos asuntos. La teoría de la elección pública (*public choice*) ha aplicado una visión racionalista propia del *homo economicus* neoclásico marginalista al examen de las instituciones democráticas. Un precedente más amplio e ilustre de esta relación entre el pensamiento económico y las instituciones políticas corresponde a Schumpeter quien en su concepción de la democracia política también resalta la competencia de los movimientos políticos por conquistar el voto del pueblo.

En Europa el Instituto de Kiel ha intentado aplicar el concepto de competencia institucional al proceso de la UE. Atendiendo a la escasa gravitación de los movimientos migratorios en el interior de la UE, plantean que la competencia se producirá entre los factores inmóviles de la producción que competirán por atraer el capital productivo y financiero y las tecnologías de las que suele ser portador. El análisis de Siebert (1991) principal ideólogo del Instituto de Kiel se encuadra dentro de los métodos del neoclasicismo marginalista, pero partiendo del supuesto de que las personas no “votan con los pies” a través de su movilidad espacial, sino que permanecen en sus localizaciones. Allí comparan la utilidad marginal de un bien público sufragado a través de sus tributos con la utilidad que podrían obtener usando su dinero privado de una forma distinta al pago de esos impuestos. Si la comparación es desfavorable el consumidor o el empresario usará su derecho a voto en las próximas elecciones para intentar elegir a otro “ofertante de bienes públicos”.

En el contexto de este trabajo, sin embargo, interesa bastante más el comportamiento migratorio de las personas. En el ámbito de la Unión Europea lo que interesa es el movimiento de inmigrantes desde el exterior de la Unión Europea, provenientes de África, Asia, y Europa Central. El examen de este tema reviste particular importancia en América puesto que tanto los acuerdos hemisféricos de tipo A, como los subregionales de tipo B, enfrentan en los movimientos migratorios internacionales un problema especialmente sensible que dista mucho de estar adecuadamente solucionado.

Mercados de trabajo y libertad migratoria

Como se ha observado, los acuerdos del tipo A no incluyen compromisos relacionados con los desplazamientos de trabajadores. Este tema atañe a las políticas migratorias, las que se tratan como un cuerpo normativo diferente. La no discriminación y el trato nacional a los inmigrantes sólo es un objetivo perseguido en los acuerdos de tipo B. Sin embargo este objetivo dista mucho de haberse implementado en los tratados subregionales suscritos en América Latina y el Caribe. En consecuencia, el tema de los regímenes y políticas migratorias reviste una importancia crucial para la futura profundización de dichos acuerdos.

En la experiencia de la Unión Europea las acciones de política social vinculadas directa o indirectamente al movimiento de las personas en el interior del espacio integrado responden a la necesidad de asegurar el principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos de un país miembro cualquiera sea su lugar de residencia en el interior del espacio comunitario. Este principio deriva del compromiso adquirido por todos los países suscriptores de asegurar la libertad migratoria requerida para hacer realidad la integración de los mercados de trabajo.

Cabe reiterar la escasa importancia cuantitativa de esos movimientos en el ámbito de la UE. Por oposición, en los acuerdos hemisféricos de tipo A y en los subregionales de tipo B aquí examinados, este tema adquiere enorme importancia social. En el primer caso como consecuencia de las diferencias en los niveles de vida entre los países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) y en desarrollo (resto de América Latina y el Caribe). En el segundo caso el tema puede alcanzar gran relevancia entre países latinoamericanos con desigual nivel de desarrollo aunque hasta ahora, no haya adquirido ni la profundidad ni la magnitud que se verifica a nivel hemisférico.

En el caso de los países desarrollados en general, y de los Estados Unidos en particular, los inmigrantes provenientes de las regiones en desarrollo plantean dos tipos de problemas económicos socialmente significativos.

En el ámbito contractual privado de los mercados laborales, la mayoría de los inmigrantes suelen estar dispuestos a trabajar en los lugares de destino por salarios que son más bajos que los promedios (pero aún así, mucho más altos que los de su lugar de origen). Como entre ellos predominan los trabajadores de escasa calificación, esta

competencia proveniente del exterior es otro factor que perjudica las oportunidades de trabajo de los trabajadores menos calificados de las regiones desarrolladas de destino. En consecuencia las políticas migratorias de los países desarrollados deben tomar en consideración el equilibrio interno de sus mercados laborales y los intereses de los ciudadanos oriundos que pierden oportunidades de empleo.

En el ámbito social, los inmigrantes desde los países en desarrollo participan de los beneficios de los sistemas laborales y previsionales si es que están legalmente autorizados a permanecer en el país. Como esta autorización se restringe, entonces penetran ilegalmente y efectúan una forma de *dumping* laboral que perjudica a los trabajadores locales cuyo costo resulta más alto para los empleadores. Además, sea que hayan ingresado legal o ilegalmente, los inmigrantes utilizan bienes públicos de tipo social (salud, educación) o infraestructural (plazas, parques) que no contribuyen a producir o mantener. Aunque su trabajo sea legal y contribuyan tributariamente al mantenimiento de los bienes públicos, generalmente lo hacen en medida menor al intenso uso que efectúan de los mismos.

Por oposición, existe otro tipo de inmigración de profesionales, técnicos y científicos de alta calificación cuya demanda crece intensamente en las actuales sociedades de la información, la que es absorbida por los mercados laborales respectivos y contribuye a elevar la productividad y los ingresos medios de los países desarrollados. Las políticas migratorias suelen autorizar e incluso promover estas corrientes.

En el plano social los inmigrantes altamente calificados suelen acceder a sistemas de protección social y utilizan bienes públicos provistos a través de otros sistemas privados que ellos mismos están en condiciones de sufragar. Tal acontece, de un lado con los sistemas de capitalización en materia previsional y del otro, con la provisión privada de servicios de educación, salud, etcétera.

Los temas anteriores han sido objeto de exámenes formalmente más rigurosos con el fin de formular políticas migratorias adecuadas a los intereses de los países desarrollados. Straubhaar (1992) ha clasificado los impactos migratorios en dos grandes grupos: los "asignativos" (*allocational*) y los "distributivos" (*distributional*).

Los impactos asignativos aluden al tema de la eficiencia en la asignación del factor trabajo. En el lenguaje neoclásico marginalista de la competencia perfecta el "bienestar" global se acrecienta gracias a los movimientos migratorios hasta el punto en que se igualan las

productividades marginales del trabajo en todo el mundo. Los impactos distributivos dicen relación con el uso ya comentado de los bienes públicos. Si los impactos asignativos y distributivos se consideran conjuntamente, la libre inmigración sólo debería permitirse si el saldo neto en materia de bienestar es positivo para la sociedad receptora de los migrantes.

Desde una perspectiva “asignativa” es posible determinar ganadores y perdedores en un proceso inmigratorio internacional. Los que han invertido capital ganarán porque el trabajo será relativamente más abundante y los niveles salariales caerán favoreciendo relativamente los perceptores de ingresos de capital. La fuerza de trabajo nativa que es complementaria de la inmigratoria alcanzara mayores niveles de eficiencia, productividad y salarios, en tanto que la fuerza laboral nativa sustitutiva de los inmigrantes sufrirá una mayor competencia y sus salarios caerán. Si no existe alguna intervención pública compensatoria, éstos últimos serán los principales perjudicados por los inmigrantes.

Desde el ángulo “asignativo”, Hamilton y Whaley (1984), se interrogaron respecto de lo que pasaría si todas las legislaciones migratorias nacionales fueran remplazadas por un acuerdo general de completa libertad migratoria alrededor del mundo. De acuerdo con los supuestos y parámetros del modelo que utilizaron para 179 países, las ganancias de eficiencia serían enormes. No cabe penetrar aquí en los rasgos metodológicos de este u otro modelo similar. Sólo corresponde encuadrarlo dentro de los principios de no discriminación y trato nacional que se postulan desde la Organización Mundial del Comercio, pero que los países no estarían dispuestos a aplicar para las migraciones internacionales. *Cuanto mayores fueran las brechas salariales, mayores serían los beneficios asignativos de la plena libertad migratoria. Sin embargo cuanto mayores sean estas brechas salariales menor será la disposición de los países más desarrollados a recibir libremente a los migrantes desde países en desarrollo.*

Desde el punto de vista del impacto distributivo se trata de comparar el monto de los impuestos que pagan los migrantes con el de los bienes públicos que consumen. El argumento anterior puede complicarse aún más, teniendo en cuenta que los inmigrantes recién llegados no contribuyeron en el pasado a financiar la infraestructura preexistente de bienes públicos, de aquí podría concluirse que ellos deben ser objeto de un tratamiento diferencial respecto de los nacionales del país que sí contribuyeron a generar esa infraestructura. Este tipo

de razonamientos suele apoyarse en la analogía que existiría entre ser ciudadano de un Estado y ser miembro de un club (Buchanan, 1965; Sandler y Tschirhart, 1980). Desde el punto de los ciudadanos nativos, los inmigrantes están compitiendo por bienes públicos escasos que no les “pertenecen”.

Si el saldo neto entre los impactos asignativos y los distributivos es negativo para el país de destino, previsiblemente se implantará una política inmigratoria restrictiva. El tema, cabe reiterarlo, tiene que ver con la calidad profesional y educacional de los migrantes.

Sobre la base anterior podrían examinarse algunas alternativas de política inmigratoria. De un lado hay dos alternativas extremas. Primera la completa libertad migratoria que la UE aplica a los ciudadanos de sus estados miembros pero no hace extensiva a los “extranjeros” a la UE. Segundo la completa prohibición de inmigrantes lo que constituye otra improbable actitud autárquica, sólo aplicable en el marco de las relaciones autoritarias en el plano internacional las que han sido excluidas deliberadamente de nuestro análisis.

Siguiendo nuevamente a Straubhaar, si se acepta la necesidad de una política migratoria selectiva, los mecanismos de selección pueden estar basados en el mercado, o en normativas gubernamentales de cumplimiento imperativo. Entre las modalidades de selección basadas en reglas de mercado podrían incluirse: el pago de una “cuota de ingreso” (recordar la analogía del club); la exigencia de invertir una determinada cantidad de capital; la exigencia de pagar un impuesto más alto a sus ingresos (trato fiscal no nacional). Entre las modalidades administrativas o gubernamentales de seleccionar podrían incluirse: la determinación de cuotas por países, cuotas por familias, cuotas según el grado de calificación de los migrantes, o leyes internacionales de cumplimiento multilateral o recíproco.

Desde una perspectiva más amplia cabría distinguir entre las migraciones económicamente motivadas y las que reconocen otras razones. Entre las primeras son aplicables políticas que de alguna manera respeten las leyes del mercado, otorgando las autorizaciones migratorias de acuerdo con el comportamiento de la oferta y demanda según sectores y calificaciones laborales. Una versión más dura de esta misma ley sería la de expulsar a los migrantes que no encuentran trabajo, y castigar a los que están en situación ilegal.

Entre las migraciones que no están económicamente motivadas deben incluirse las que aprovechan derechos de asilo político. En este caso, cabe confrontar los derechos civiles, económicos y políticos

de los nativos, frente a las razones humanitarias que justifican el ingreso de asilados políticos. El tema adquiere un acentuado criterio político y las alternativas exigen el conocimiento de situaciones concretas: magnitud de los flujos, diferencias políticas o culturales con los nativos, etcétera.

El trabajo de Straubhaar, al aplicar sus reflexiones al caso europeo, concluye atribuyendo un significativo papel a los factores político sociales en las motivaciones de la migración internacional y en los mecanismos que podrían contribuir a regularla: "La mejor política migratoria que los países de Europa Occidental podrían seguir es la que busque reducir el potencial emigratorio en los países de origen. En primera instancia debería dirigirse hacia el logro de la estabilidad política antes que hacia el apoyo económico. El comercio o la inversión directa solamente son una condición necesaria pero no suficiente para reducir el potencial migratorio. Más importantes son los factores políticos en los países de emigración. Lo que podemos aprender de la experiencia de las Comunidades Europeas con una migración (intra UE) relativamente baja es que: con un sistema político democrático, aceptado, y altamente estable, la brecha económica tiene que ser muy profunda para promover un fuerte potencial migratorio (Watrin, 1991)" (Straubhaar, 1992, p. 480).

Esa gran brecha económica, es la que existe, precisamente, en las migraciones hacia los Estados Unidos y Canadá que provienen de América Latina y el Caribe. De aquí entonces que la plena libertad de desplazamiento resulta impracticable y los acuerdos hemisféricos de tipo A se abstienen de asumir compromisos en tan delicada materia y tampoco se proponen hacerlo a mediano plazo. La legislación migratoria discurre así por un cauce totalmente independiente.

4. EL PRINCIPIO DEL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

a) El caso de la Unión Europea

Conviene enfatizar la clara diferencia conceptual que existe entre el reconocimiento recíproco de legislaciones por un lado, y la competencia entre sistemas legales por el otro. El primero es un principio crecientemente aceptado en la UE, a partir de 1985 tras la publica-

ción del, así denominado “Libro Blanco”. La competencia entre legislaciones es una materia más debatible, especialmente respecto de su aplicación en el campo social donde los criterios de eficacia (asociados al tema de la competencia) deben equipararse con los criterios de equidad que son centrales en el ámbito social.

En esta sección se examinarán con mayor detalle los criterios relacionados con la convergencia de las políticas sociales a partir del debate y de la legislación vigente en la Unión Europea. El principio predominante del reconocimiento recíproco de legislaciones, se registra en lo que sigue dentro del punto referido a las políticas sociales coordinadas. Sin embargo el tema es más amplio y complejo como se puede verificar en el desarrollo siguiente que parte examinando las diferentes vertientes del estado de bienestar en los diferentes países de Europa.

Las políticas sociales nacionales

Cada Estado miembro de la Unión Europea decide las formas y ámbitos de prestación de la seguridad social, de la asistencia sanitaria y, en general, de la cobertura, contenido de las prestaciones y financiación de los programas sociales.

A manera de síntesis relacionada con este tema, observa un estudio de la Comisión Europea: “La diversidad de sistemas de protección social a la largo de la Unión presenta varios aspectos. Uno que es frecuentemente identificado para propósitos de clasificación atañe a las bases del derecho a obtener protección social y, en particular, si esa titularidad deriva de contribuir a un esquema de seguro social, usualmente basado en el desempeño de un trabajo con beneficios ligados a contribuciones o, alternatively, si se origina en la simple condición de ciudadano con derechos a recibir asistencia. El primer enfoque predomina en los países de la Europa continental, mientras que el segundo es más importante en el Reino Unido, Irlanda y, muy especialmente, en los países escandinavos”.

Aunque el contraste entre las tradiciones “bismarckianas” (las del primer tipo) y las “beveridgeanas” (segundo tipo) corresponde a una importante distinción histórica en la formación de los Estados del Bienestar europeos, es demasiado imprecisa para proveer una descripción fiel de su configuración a mediados de los años noventa. Todos los sistemas de protección social actuales despliegan algunos elementos de cada sistema básico” (European Commision, 1995, p. 27).

Las políticas sociales coordinadas

Existe un ámbito de coordinación entre las políticas nacionales que incluye, entre otros aspectos los derechos a la seguridad social en un Estado miembro por parte de ciudadanos de otro Estado miembro; los niveles mínimos ("pisos") de derechos laborales (salud, seguridad, maternidad, etc.) y de asistencia o asistencialismo social. Este tema será desarrollado con mayor detalle en las secciones siguientes.

Existen normas comunitarias que regulan la coordinación entre los sistemas de seguridad social. Las mismas están contenidas en los Reglamentos de la CEE números 1408/71 y 574/72. El propósito de las mismas es garantizar la libre circulación de las personas. Para garantizar la libre circulación y el libre establecimiento de las personas, el artículo 6 del Tratado de Roma contiene el *principio general de igualdad de trato ante la ley comunitaria*: "En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad." Las disposiciones relativas a la libre circulación y el libre establecimiento de los trabajadores, especifican esta normativa genérica. Adicionalmente el artículo 3 del Reglamento 1408/71, establece *respecto de la seguridad social*, que "las personas que residen en el territorio de uno de los estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente reglamento". Este principio rechaza tanto la discriminación directa basada en la nacionalidad, como otras formas indirectas de discriminación, por ejemplo las relacionadas con la residencia. Así, el artículo 10 del reglamento ya citado dispone que las cláusulas de residencia establecidas en los sistemas nacionales de seguridad social no impedirán el pago de prestaciones de invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, o de subsidios por defunción adquiridos en virtud de la legislación de uno o varios estados miembros.

Cabe concordar en que: "La coordinación de los sistemas no constituye sin embargo más que una aplicación en un campo particular de un principio mucho más amplio. Se encontrará otro ejemplo del mismo principio en el 'reconocimiento mutuo de diplomas' en mate-

ria de libertad de establecimiento. Se trata siempre de asegurar por derecho que todo lo que está jurídicamente establecido en un Estado miembro es susceptible de ser 'válido', en cualquier otro estado miembro, por el hecho de que estos estados forman parte de la misma comunidad" (España, 1993, p. 53). En consecuencia el principio general al que se está aludiendo es el del *reconocimiento recíproco de los sistemas*, como puente jurídico indispensable para transitar de un sistema a otro. Así los efectos jurídicos creados en virtud de un sistema nacional de seguridad social pueden invocarse en el marco de otro sistema nacional como si se hubieran producido en éste.

El tema sin embargo es más complejo cuando se abandona el terreno de la prestación pública de servicios de seguridad y protección social y se penetra en los sistemas privados. En la Europa del Mercado Único es tan importante el Mercado Común de las mercancías como el Mercado Común de los Servicios. Así todas las modalidades de contratación de seguros privados de salud, de retiro, de vida, de enfermedad, de invalidez, de viudez, etc. desempeña privadamente un papel análogo al de la seguridad social en el sector público. *El ejercicio del derecho de establecimiento de las empresas de seguros en el ámbito del mercado único, permite que los derechos y garantías concedidas a los asegurados se respeten en ese ámbito mayor.*

Existe además otro tipo de sistemas que concurre a la prestación de servicios en este campo: la mutualidad. Esta institución del derecho privado desempeña en muchos países, respecto de la seguridad social, el mismo papel complementario que en el ámbito de los mercados desempeñan los seguros privados. Este tipo de instituciones por su gran arraigo en algunos países europeos merece atención especial, pues no quedan jurídicamente cubiertas ni por la legislación de los sistemas nacionales de seguridad social, ni por la consolidación del mercado único de servicios de seguros. No es posible profundizar en estos matices, pero es necesario ponerlos de relieve para evidenciar la complejidad de los mecanismos concretos que es necesario evaluar en la formulación de políticas, programas y proyectos sociales que integren los conceptos de equidad y eficiencia.

Una conclusión general, es que tomando en consideración los mecanismos privados y mutualizados de prestación de esos servicios, *se hace más necesaria la vigencia del principio del reconocimiento de múltiples sistemas operativos que operen en el marco de regulaciones genéricas mínimas comunes.*

Las políticas sociales armonizadas

Los dos cuerpos normativos citados más arriba (Reglamentos CEE 1408/71 y 574/72) no pretenden armonizar los sistemas nacionales de seguridad social, sino coordinarlos de tal manera que el ejercicio del derecho a la libre circulación esté constantemente protegido, y se aseguren los derechos adquiridos en un Estado miembro cuando hay traslación a otro.

De hecho, después de un largo periodo de búsqueda y debate no se ha encontrado la forma de lograr la armonización de los sistemas de seguridad social. En un informe de la Comisión de las Comunidades Europeas (citado en España, 1993) se observa: "Si se trata de evitar distorsiones a la concurrencia, el enfoque adoptado debería tender esencialmente al equilibrio de las 'cargas sociales' que gravan el costo de la mano de obra (especialmente en las cotizaciones patronales). Si por el contrario, se trata de 'la igualación de las condiciones de vida y de trabajo', objetivo social, la acción debería orientarse con prioridad hacia el nivel de las prestaciones sociales. Ésta es la primera distinción que hay que hacer, y ello hay que destacarlo, porque no es posible seguir los dos objetivos a la vez, si no es ateniéndose a las estructuras demográficas diferentes de los estados miembros. Para financiar prestaciones idénticas, serían más bajos los impuestos necesarios en el país A que en el país B, en el que la relación demográfica es menos favorable que en el país A. A la inversa, impuestos idénticos en los dos países llevarían a niveles de prestaciones más altos en el país A que en el país B" (España, 1993, p. 16).

El texto citado toma otros elementos en consideración para poner de relieve la dificultad, por no decir la imposibilidad, de armonizar los sistemas de bienestar social: *a*] Habría que concordar en los criterios de acercamiento o armonización apuntando alternativamente a niveles medios, mínimos, o máximos de prestación; *b*] ¿Qué modelo conceptual de sistema de seguridad social se tomará como referente?, ¿el que garantiza cobertura a toda la población o el que se refiere a los trabajadores propiamente dichos?, *c*] suponiendo alguna forma (arbitraria pero consensuada) de acuerdo entre los difíciles temas anteriores, ¿el esfuerzo de armonización no creará estructuras rígidas que congelen la necesidad de permanente cambio, ajuste, evolución y progreso de los sistemas?

Partiendo de la lógica de la competitividad, en la UE se ha planteado con firmeza el criterio armonizador desde el lado de los empresarios.

El argumento es más o menos el siguiente: El problema, según esta argumentación, no reside en la disparidad de salarios, porque la unificación de los mercados, (y más aún con la inminencia de la moneda única) determinará que el juego de la oferta y la demanda en los mercados de trabajo tenderá a lograr razonables igualaciones y equilibrios en este campo. Este argumento se formula en un contexto de diferencias salariales menores y no es tan claro cuando la brecha de salarios es profunda entre países miembros. Pero, aun suponiendo que el mercado se encargara con sus automatismos, el argumento "mercadista" continúa diciendo que las diferencias en los sistemas nacionales de seguridad social, incluso con salarios idénticos, falsearían las condiciones de la competitividad al recargar con costos diferenciados a los diferentes competidores empresariales.

Esta preocupación puede tener algún fundamento microeconómico o sectorial pero macroeconómicamente no parece defendible. Así, un sector económico puede sufrir disposiciones legales que aumenten injustamente su costo laboral, por encima de la media nacional del país miembro, o por encima *del mismo sector* de los demás estados miembros. Pero a nivel global, nacional, o macroeconómico el cálculo se ve oscurecido por promedios o tendencias compensadoras. En los países europeos no existe ninguna correlación entre el nivel del costo unitario de la mano de obra y la estructura (componente salarial y no salarial) de este costo. En consecuencia la Corte de Justicia de las Comunidades sólo condena como contrarias al Tratado, las disposiciones de un Estado miembro para reducir las cotizaciones de un sector particular, pero carece de indicadores inequívocos para decidir respecto del conjunto de las economías nacionales.

Sin embargo a nivel de los sistemas nacionales de seguridad social el tema puede verse desde una perspectiva tributaria global. Así las contribuciones sociales pueden analizarse como un impuesto directo sobre la renta del trabajo. Pero existen otros impuestos directos cuya igualación no se reclama en nombre de la "justicia competitiva". De hecho el consenso fiscal en esta materia atañe a la necesidad de armonizar impuestos indirectos como el IVA o los aranceles en la medida que pueden jugar un papel proteccionista.

El tema del *dumping social* es otra modalidad del mismo argumento anterior, y puede plantearse a dos niveles. Uno más "flagrante" atañe a la violación más o menos aleve de derechos sociales (trabajo infantil, trabajo esclavo, trabajo en las prisiones, etc.), el que no parece operar de manera económicamente significativa en el interior de los

miembros de la UE. El otro atañe a las diferencias de niveles de vida y de salarios correspondientes a los diferentes niveles de desarrollo de los países miembros. En este caso, la comparación debe efectuarse entre salarios por un lado y productividades laborales por el otro. Aquí operan dos fuerzas: de un lado la “ventaja competitiva” de la pobreza en los países de salarios inferiores, y del otro la ventaja competitiva del avance tecnológico de los países más desarrollados que permite productividades muy superiores a las de los primeros. Se penetra aquí en complejidades mayores a medida que el mercado unificado permite el desplazamiento de las inversiones y las tecnologías hacia las localizaciones intracomunitarias que otorguen mejores ventajas de costos. En principio como la tecnología es altamente móvil el resultado podría favorecer a las regiones menos desarrolladas y de costos más bajos. Pero desde el ángulo de la equidad que nos interesa aquí, este mecanismo podría acelerar la convergencia de los niveles de vida y por lo tanto, mejorar la cohesión social entre los países miembros.

Las políticas sociales unificadas

Las políticas sociales unificadas o comunes se fundan en las instituciones supranacionales de la Comunidad, y en la existencia de fondos presupuestarios propios, derivados de aranceles, de impuestos al valor agregado, y contribuciones estatales que financian los órganos y funcionarios de la Unión, y son administrados por la Comisión. Estos fondos se aplican al financiamiento de políticas comunes en áreas económicas (como, por ejemplo, la comercial y la agrícola) o al logro de una mayor cohesión social mediante el apoyo económico de territorios o segmentos sociales perjudicados por el avance del proceso de integración. De esta manera, la UE cuenta con un instrumento promotor de la equidad en su dimensión económica que está en condiciones de manejar supranacionalmente a través de las decisiones de la Comisión.

Existen los así denominados Fondos Estructurales que están integrados por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), los que en conjunto suponen una erogación de 20 mil millones de ecus al año. Los cuatro principales objetivos de estos aportes son: a] Ayudar a aquellas regiones con un PBI por habitante inferior al 75% del promedio comunitario y con un por-

centaje de 20% de la población total; *b*) Ayudar a la reconversión de las regiones industriales afectadas por el avance del proceso de integración; *c*) Combatir el desempleo a largo plazo y facilitar la integración ocupacional de la gente joven; *d*) Acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las áreas rurales.

El FEOGA pretende contribuir a los objetivos *a* y *d*. El FEDER contribuirá a los objetivos *a*, *b* y *d*. Por último se espera que el FSE contribuya al logro de todos los objetivos señalados. Respecto de cómo han operado en la práctica estos apoyos resulta interesante leer: "Sin embargo, las políticas regionales nacionales siguen siendo más significativas que las políticas regionales de la Comunidad Europea en muchos sentidos: por ejemplo, los gastos regionales totales por parte de los gobiernos nacionales exceden con creces los de los organismos comunitarios de ayuda. Además, la gama de medidas de política regional en el ámbito nacional excede la del ámbito comunitario. Más aún, los fondos a nivel comunitario otorgados por organismos regionales, en realidad han tendido a funcionar a través de los gobiernos nacionales. Es difícil determinar la asignación óptima de poderes regionales entre los distintos niveles de autoridad y el proceso ha sido asimilado al del suministro de los bienes públicos. Bien podría ser que el papel de los gobiernos nacionales, tanto para formular como para aplicar la política regional, represente la división más apropiada entre el ámbito federal y el nacional. Son los gobiernos nacionales los que saben más acerca de sus propios problemas regionales específicos, por lo que son ellos los que tienen que tratar de retener su poder dentro de la Comunidad" (Gretschmann K., 1995, p. 111).

b/ El caso del Mercosur

La coordinación de políticas

En vista de la importancia de la ratificación e institucionalización a nivel jurídico de los compromisos o acuerdos que se van suscribiendo, resulta decisivo el Protocolo de Cooperación y Asistencia jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa suscrito en mayo de 1992 por los ministros de Justicia de los estados parte. Este Protocolo responde a la necesidad de establecer un marco jurídico que permita a los ciudadanos y residentes permanentes acceder a la

justicia de los estados parte en igualdad de condiciones, allanando y simplificando las tramitaciones jurisdiccionales en materia civil, comercial, laboral y administrativa. Con tal fin se propone la adopción de instrumentos comunes que consoliden la seguridad jurídica. En definitiva el Protocolo establece las garantías: de igualdad de trato procesal, cooperación en actividades de mero trámite y probatorias, reconocimiento y ejecución de sentencias y laudos arbitrales, fuerza probatoria de los instrumentos públicos y otros documentos, y preparación de un Sistema Permanente de Solución de Controversias para el Mercosur.

El Protocolo anteriormente citado tiene un alcance que excede el ámbito económico propiamente dicho, aunque su aplicación será especialmente aprovechada por los agentes económicos que hoy desempeñan un papel protagónico en el avance del acuerdo.

El otro gran ámbito de coordinación de normas que ya se ha encarado es el Convenio Multilateral de Seguridad Social, elaborado en el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre relaciones laborales. Ha sido aprobado por el Grupo Mercado Común y su ratificación por el Consejo del Mercosur parece inminente. El objetivo de este Convenio es establecer un mecanismo estandarizado de coordinación entre los sistemas de seguridad social de cada Estado miembro con el objeto de regular las relaciones en este campo entre los cuatro países. En primer lugar el proyecto de Convenio recoge los principios materiales básicos del derecho internacional de la seguridad social: aplicación de la ley del lugar de ejecución, igualdad, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrateo (Ermiida, 1998).

Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los estados contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados con respecto a los específicamente mencionados en dicho Convenio. El mismo será aplicado a las prestaciones pecuniarias y de salud existentes en los estados contratantes. Cada Estado concederá estas prestaciones de conformidad con su propia legislación. Salvo excepciones taxativas contenidas en el artículo 3, la legislación aplicable será la del lugar donde realice su actividad el trabajador. El artículo 3 reconoce las siguientes excepciones: a) El trabajador de una empresa con sede en uno de los mercados contratantes que sea trasladado *por un periodo limitado*, (doce meses prorrogables) al territorio de otro Estado contratante; b) El

personal de las empresas de transporte aéreo y terrestre; *c*] Los miembros de la tripulación de navíos de bandera de cualquier Estado contratante; *d*] Los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares, organismos internacionales, etcétera.

Sin embargo las prestaciones de salud será otorgadas aunque el trabajador y sus familiares, estén trasladados temporalmente al territorio de otro Estado siempre que la entidad gestora del Estado de origen autorice su otorgamiento. Los costes que se originen quedarán a cargo de la entidad gestora. Las entidades gestoras son: *a*] en Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social, las Cajas o Institutos Provinciales o Municipales de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicio Social para Jubilados y Pensionados, y la Administración Nacional del Seguro de Salud; *b*] en Brasil el Instituto Nacional del Seguro Social; *c*] en Paraguay, el Instituto de la Previsión Social; *d*] en Uruguay, el Banco de Previsión Social.

Los periodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los estados contratantes serán considerados, para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte, en la forma y en las condiciones establecidas por el Acuerdo Administrativo.

El convenio comentado, será aplicable a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, siempre que el mismo haya sido establecido por alguno de los estados contratantes para la obtención de las prestaciones por vejez, invalidez o muerte. Los estados contratantes, y los que se adhieran en el futuro, podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de coordinar este tipo de prestaciones.

Las entidades gestoras de los estados contratantes establecerán mecanismos de transferencia de fondos para el pago de las prestaciones pecuniarias del trabajador y/o de sus familiares que residan en el territorio de otro Estado.

Los aspectos procesales del convenio se han simplificado al máximo. Los documentos requeridos no necesitarán traducción oficial ni legalización de autoridades diplomáticas o administrativas. Las solicitudes y documentos legalmente presentados en uno de los estados contratantes surtirán el mismo efecto que si se hubieran presentado en el otro Estado contratante involucrado y lo mismo acontecerá respecto de los plazos establecidos en cada legislación.

Como puede observarse, el principio que se establece es el de igualdad de derechos y obligaciones en materia de seguridad social

para los ciudadanos de los estados miembros. Este principio se aplica sobre la base del reconocimiento recíproco de las normas y sistemas de seguridad social establecidas en cada país. Se trata netamente de un proceso de coordinación (sin necesidad de armonización) de normas con base en los mismos criterios y fundamentos ya comentados en el caso de la Unión Europea.

La inexistencia de políticas sociales unificadas

El Mercosur desarrolla sus negociaciones externas e internas sobre la base de la “reciprocidad de derechos y obligaciones” de acuerdo con el Artículo 2 del Tratado de Asunción. Se aparta así del “tratamiento diferenciado” previsto por el Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a ALADI.

ALADI clasificaba a sus países miembros en tres categorías: *a*] “grandes” (Brasil, Argentina, y México); *b*] “medios” (Venezuela, Chile, Perú y Colombia); y *c*] “de menor desarrollo económico relativo” (Paraguay, Bolivia, y Ecuador). A cada una de esas categorías correspondían distintos derechos y obligaciones, implicando una cierta voluntad asistencialista, que se origina en la previa creación de ALALC en los años sesenta (Marques, 1997).

La actual racionalidad de la integración económica en el marco de las modalidades del regionalismo abierto ha privilegiado las modalidades de la preferencialidad recíproca y simétrica. Sin embargo, el objetivo del Mercosur es alcanzar la fase de Mercado Común.

La constitución de un fondo para fines de compensación o de cohesión interna, en el sentido de la Unión Europea, exigiría disponer de criterios de recaudación y distribución acordados por los cuatro miembros. Si se buscaran fuentes análogas a las vigentes en la Unión Europea (aranceles, IVA, aportaciones complementarias de gobiernos) sería necesario haber avanzado en la armonización tributaria con los consiguientes cambios en los ordenamiento jurídicos internos.

En el caso de los aranceles, si se tomara el nivel de las importaciones como criterio para las aportaciones, puede tomarse como referencia el año 1996. Las importaciones de Brasil rondaron los 54 billones de dólares contra menos de 30 billones de los otros tres socios. Es probable que cuando se encaren este tipo de consideraciones, volverá a ponerse en tela de juicio, por parte de las economías

más débiles o pequeñas, el criterio de la reciprocidad y probablemente resurjan los temas de la cohesión social y de la convergencia de los niveles de desarrollo.

Por ahora el Mercosur no parece haber alcanzado el punto de maduración suficiente para encarar esta discusión, asociada en parte importante a la creación de estructuras institucionales más complejas, requeridas para administrar esos fondos comunitarios.

En torno a este tema, las autoridades gubernamentales de Brasil han expresado, a través de sus voceros, una posición prudente y gradual: "La creación de un 'mecanismo de compensación' (cualquiera sea su naturaleza o alcance) no eludiría el hecho de que los recursos a él destinados serían provenientes de fuentes internas. Eso significa que, en la práctica, las distintas regiones que estarían compitiendo por esos (salvo prueba en contrario limitados) recursos tendrían que someterse al 'cedazo' de consideraciones multinacionales (en el caso de la preservación del carácter intergubernamental del Mercosur) o supranacionales (en la otra hipótesis). A ese cuadro debe sumarse el recurso al veto, aplicable por cualquiera de los cuatro, como correlato inevitable de la fórmula del consenso, adoptada en el proceso decisorio del Mercosur, y de la igualdad de derechos y obligaciones. Además en todas las situaciones antes descritas, se produciría un 'tránsito' contraproducente de créditos hoy disponibles en las instituciones financieras de los países miembros del Mercosur. Estas cuestiones se tornan políticamente más sensibles, cuando las tendencias del empleo en cada país acusan movimientos coyunturales derivados del ajuste y la modernización de las economías. Entonces parece lícito preguntarse: ¿por qué 'Mercosurizar' el tema en la actual etapa del proceso de integración?" (Marques, 1997).

El autor citado continúa argumentando que la eficacia de un Fondo Estructural depende del grado de acierto de la política económica conducida por el Estado beneficiario, de la correcta utilización de los fondos y de la canalización de las inversiones por un periodo considerable. Cuando estas condiciones se cumplen (como fue el caso en España y Portugal) se produce una convergencia de los niveles de vida, pero no fue ése el caso en otros estados beneficiarios. Al igual que otros voceros de la actual posición brasileña el autor citado no descarta la eventual creación futura de algún mecanismo compensatorio, pero sí cuestiona la oportunidad de su adopción actual.

Las migraciones internacionales

La integración contribuye a ir eliminando las barreras legales, y culturales que restringen las migraciones internacionales. El pasaporte común, la eliminación de los permisos de residencia y de trabajo junto con los convenios multilaterales de seguridad social, tenderán a estimular los procesos migratorios a medida que aumente la integración física y comunicacional entre los países miembros.

En el caso del Mercosur está claro que, aún en plena vigencia futura del Mercado Común será imposible desarrollar una política de *irrestricida* libertad migratoria. Más bien se impondrá una creciente cooperación interestatal en materia de políticas y legislación, acordes con el tamaño de los países miembros y el volumen potencial de la migración probable. Al respecto será probablemente necesaria una actitud que vaya más allá del “dejar hacer” y “dejar pasar” “mercadistas” en materia de migraciones entre países miembros. Cómo se sabe los flujos migratorios se dirigen desde los países con niveles de vida, salarios, oportunidades laborales y grados de tranquilidad social y estabilidad política relativamente más desfavorables, hacia otros (especialmente los limítrofes o vecinos), con mejores indicadores en estos ámbitos.

En el cono sur, Argentina ha sido receptora de flujos migratorios desde Bolivia, Chile, Paraguay, y Uruguay. Pero en los últimos años, con el veloz crecimiento económico de Chile, parte de esos flujos se han reorientado hacia este país, incluyendo una cierta migración de retorno. En el Mercosur las migraciones podrían verse impactadas por el gran tamaño demográfico del Brasil casi cuatro veces superior al de la suma de la población de los otros tres socios. Las condiciones de vida y de salarios de Brasil (al menos de una parte importante de su población) son más desfavorables que las imperantes en sus vecinos Argentina y Uruguay, y una irrestricta libertad migratoria podría crear dificultades especialmente en Uruguay que comparte una extensa frontera con Brasil y cuenta con un tamaño poblacional que es aproximadamente el 3% del de su gran vecino. Aunque hasta ahora los flujos migratorios han sido mínimos debido a las diferencias idiomáticas y al relativo desconocimiento de las oportunidades económicas por parte de los migrantes potenciales, el progreso de la integración física y comunicacional, junto con una creciente cercanía cultural e idiomática podría modificar este cuadro.

Ante estos desequilibrios potenciales, la plena libertad de desplazamiento de los trabajadores debería quizás ser complementada con un esfuerzo consciente de cooperación entre los estados de origen y destino de los flujos, para racionalizar los procesos y evitar fricciones contraproducentes con el avance del proceso de integración en su conjunto.

Integrabilidad cultural y formación de recursos humanos

Existen circunstancias históricas y rasgos culturales comunes que aumentan la integrabilidad de los miembros del Mercosur y que, en grado importante, se comparten por los otros países de América Latina y el Caribe hispanoparlante. Los dos idiomas principales (y “oficiales”) que hablan los países miembros y asociados son el español y el portugués. Esto ha posibilitado iniciativas de integración cultural que no son practicables en otros tratados de integración profunda como la Unión Europea. Se ha suscrito, por ejemplo el compromiso de enseñar el portugués en los países hispanoparlantes y el castellano en el Brasil para avanzar en el logro de una cierta “comunidad idiomática” que sin duda aumentará la “permeabilidad” recíproca en el intercambio de ideas, informaciones y conocimientos. Dada la variedad de idiomas oficiales que imperan en Europa este tipo de iniciativas y recursos pragmáticos parece menos viable, por ejemplo, en la Unión Europea.

Como se comprenderá, los acuerdos suscritos en materia de reconocimiento de estudios cursados, diplomas y títulos habilitantes, se verán altamente facilitados en su operacionalización, si los beneficiarios de los distintos estados parte tienen un adecuado dominio de los idiomas respectivos. Otro tanto acontecerá con los “mercados culturales e intelectuales” asociados a la industria editorial, y a las crecientes modalidades de comunicación audiovisual.

El componente histórico de esta integrabilidad cultural tiene que ver con un pasado común asociado sobre todo con la herencia colonial ibérica, habida cuenta de las peculiaridades y matices de las empresas coloniales española y portuguesa. Aún así, en el plano ético (más que en el propiamente religioso), el catolicismo también se manifiesta como una herencia común que no es unánime ni excluyente pero no puede descartarse como un elemento de alta “permeabilidad” cultural recíproca.

En este plano el Consejo del Mercado Común aprobó en diciembre de 1992 el Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur, el que consta de tres programas básicos. Primero, el de Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración; segundo el de Capacitación de Recursos Humanos para contribuir al Desarrollo; y tercero, el de Compatibilización y armonización de los Sistemas Educativos.

El Programa I orientado a la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración consta de dos subprogramas. El Subprograma I.1 promueve la información y reflexión sobre el proceso de Integración en el Mercosur, para promover su conocimiento y difundirlo en los diferentes niveles del sistema educativo. El subprograma I.2 establece el aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur (español y portugués) para mejorar la comunicación entre los países que conforman el Mercosur.

El Programa II para promover la capacitación de recursos humanos incluye cuatro subprogramas. El subprograma II.1 sobre educación básica y media promoverá estrategias de desarrollo educativo destinadas a favorecer la capacitación de la población en el manejo de conocimientos y destrezas requeridas para un eficaz desempeño ciudadano y productivo a fin de responder a las demandas del Mercosur. El subprograma II.2 sobre formación técnico-profesional se propone establecer políticas y estrategias para la formación técnico profesional a partir de la determinación de las ramas más dinámicas de la economía en un mercado ampliado. El subprograma II.3 sobre formación y capacitación de recursos humanos de alto nivel, tiene como objetivo promover políticas y estrategia en ese campo para las áreas de mayor impacto del Mercosur definidas en coordinación con los representantes de los Grupos de Trabajo del Mercosur. El subprograma II.4 referido a investigaciones y posgrado apunta a promover en el orden regional la formación de una base de conocimientos científicos, recursos humanos, infraestructura institucional, de apoyo a la toma de decisiones estratégicas del Mercosur.

El Programa III dedicado a la compatibilización y armonización de los sistemas educativos consta de dos subprogramas. El subprograma III.1 sobre armonización académica, jurídica y administrativa propone mecanismos jurídicos, administrativos y académicos que posibiliten la compatibilización de los sistemas educativos. El subprograma III.2 sobre sistemas de información se plantea como objetivo

el establecimiento de un sistema de información en red que posibilite conocer los datos educativos relevantes de los países signatarios del Tratado, así como el acceso al conocimiento disponible sobre mercado de trabajo y sectores de actividad.

Con un mayor grado de concreción y compromiso efectivo, en diciembre de 1994 el Consejo del Mercosur aprobó el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico. En sus considerandos se plantea la necesidad de llegar a un acuerdo en lo relativo al reconocimiento y equiparación de los estudios, primarios y medios no técnicos cursados en cualquiera de los cuatro estados parte del Mercosur, en lo que concierne a su validez académica. El Protocolo establece que los estados parte reconocerán los estudios de educación primaria y media no técnica, y otorgarán validez a los certificados que los acrediten expedidos por las instituciones oficialmente reconocidas por cada uno de los estados parte, en las mismas condiciones que el país de origen establece para los cursantes o egresados de dichas instituciones. Dicho reconocimiento se realizará a los efectos de la prosecución de estudios incluso cuando los mismos hayan sido efectuados en forma incompleta en el lugar de origen. Para viabilizar estos objetivos se establece un cuadro de equivalencias y se constituye una Comisión Regional Técnica integrada por Delegaciones de los Ministerios de Educación de los estados parte. Las controversias que pudieran surgir de la aplicación de este Protocolo serán resueltas mediante negociaciones diplomáticas directas o, en última instancia, mediante la aplicación del Sistema de Solución de Controversias vigente.

5. CONCLUSIONES

a) La convergencia de políticas migratorias

La línea "divisoria de aguas" que marca una fuerte irrupción de los temas "sociales" en el proceso de integración regional, se alcanza cuando se asumen compromisos, y se implementan iniciativas orientadas a avanzar hacia la convergencia de políticas sociales con mir

a la constitución gradual de mercados comunes (o de acuerdos aún más profundos) que, a la larga, concluyen garantizando la plena libertad migratoria en los espacios económicos ampliados. Este grupo de acuerdos es lo que en este trabajo hemos denominado por razones de brevedad, acuerdos de tipo B.

Puesto que los cuatro acuerdos subregionales principales en la integración de América Latina (Comunidad Andina, Mercosur, Mercado Común Centroamericano, y Comunidad del Caribe) han asumido este tipo de compromisos, parece pertinente iniciar las exploraciones orientadas a examinar las consecuencias probables de este tipo de decisiones.

Como se ha expresado en la sección anterior, en la Unión Europea la plena libertad migratoria ya constituye una realidad vigente que no ha generado dificultades sociales, institucionales o jurídicas mayores. La estabilidad y fluidez de este proceso se explica, entre otras razones: *a)* porque las asimetrías en el desarrollo económico y social de los países miembros (y de sus regiones subnacionales) no son muy pronunciadas; *b)* porque existen recursos supranacionales (Fondos Estructurales) que se invierten para promover la cohesión social en el interior de la Unión, y *c)* porque el arraigo cultural de la fuerza de trabajo no calificada (y las diferencias idiomáticas) han moderado los desplazamientos masivos en el interior del espacio unificado.

En América Latina: *a)* las asimetrías entre países y regiones subnacionales integrantes de un mismo acuerdo son mucho más pronunciadas; *b)* no se prevén por ahora recursos “comunitarios” para intentar reducirlas, y; *d)* la propensión migratoria de los trabajadores no calificados puede ser muy intensa (por factores “expulsivos” de naturaleza económica e incluso política, y por la más fácil asimilación cultural e idiomática en los lugares de destino). No hay duda de que estas fuertes asimetrías pueden generar dificultades al establecimiento de la libertad migratoria plena inherente al ingreso a un mercado común.

Desde luego, una reducción de este tipo de asimetrías es una condición de estabilidad económica, política y social, independientemente del grado de avance que hayan alcanzado los procesos de integración. Las políticas de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos apuntan, evidentemente, a lograr esos objetivos de cohesión planteados y ejecutados a nivel nacional. Sin embargo ello no obsta para que, mientras estas acciones de largo plazo no arrojen frutos, pueden surgir obstáculos y dificultades a la libre movilidad

migratoria de los trabajadores en el espacio económico ampliado. Todo el avance hacia la fase de mercado común podría verse vulnerado si dichas dificultades se agudizaran. La integración fronteriza juega un papel esencial en este campo.

El tema del avance hacia los mercados comunes ha sido planteado en la literatura académica con base en la teoría económica de la integración, desarrollada con énfasis en la asignación eficiente de recursos en un contexto teórico fundado en las premisas de la estática económica neoclásica marginalista. En particular, las formulaciones teóricas más amplias no tomaban en cuenta las diferencias en la calificación del factor trabajo. Sólo muy recientemente el tema del capital humano, y del papel estratégico de la capacitación de los recursos humanos ha impulsado la necesidad de distinguir entre diferentes niveles educativos. De hecho, la era de las tecnologías de la información ha colocado en primer plano el tema de la distribución de oportunidades económicas entre trabajadores calificados y no calificados como un elemento crucial en la nueva expresión de las desigualdades sociales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Se ha constatado una alta y creciente correlación entre los niveles de ingreso medio y de calificación laboral.

En consecuencia, el tema de la movilidad laboral puede examinarse más fructíferamente si se "abre" por niveles de calificación e ingresos. Para no complicar estas conclusiones vale la pena distinguir aquí tres niveles de calificación e ingresos en la movilidad laboral a ser examinada: los bajos, medios y altos.

En el marco de las consideraciones anteriores, la constitución de mercados comunes plantea desafíos a tres conjuntos de regímenes y políticas cuya convergencia se requiere para integrar gradualmente los mercados de trabajo: *a*] la de los regímenes y políticas migratorios; *b*] la de los regímenes y políticas sociales cuya vigencia contribuye a efectivizar el derecho a trabajar en otro país miembro *c*] la de los regímenes y políticas relacionados con la formación de recursos humanos.

Primero, en el caso de los trabajadores de baja calificación, su intensa demanda de bienes públicos y sus escasas aportaciones al mantenimiento de los mismos en los lugares de destino pueden operar en detrimento de los trabajadores locales de similares calificaciones e ingresos. También es en este nivel donde más probablemente pueden producirse movimientos masivos capaces de desequilibrar los mercados de trabajo.

Segundo, el tema quizá no se plantee en términos tan agudos para los trabajadores de calificación e ingresos medios-altos, pues ellos suelen efectuar un cálculo más racional e informado respecto de los costos y beneficios de emprender un desplazamiento en el interior del espacio ampliado. Sus mejores niveles de calificación e ingresos, hace presumir un comportamiento más cauto al emprender estos desplazamientos. Si estos migrantes están dotados de capital para la instalación de empresas medianas y pequeñas, pueden contribuir a la inversión productiva o a la contratación de trabajadores en los lugares de destino. Es posible además que su presión sobre los bienes públicos de los lugares donde se radiquen sea menos masiva e intensa que la ejercida por los de escasa calificación.

Tercero, los migrantes de altos niveles de calificación e ingresos, normalmente no responden a factores expulsivos de naturaleza económica que los induzcan a trasladarse. Lo hacen como consecuencia de un cálculo racional, mucho más informado, si las oportunidades económicas en los lugares de destino así lo ameritan. Si son portadores de capital propio, pueden contribuir a promover inversiones generadoras de empleos. Si son altos ejecutivos pueden hacer parte del personal superior en las empresas transnacionales. En cualquier caso, el costo de su utilización de bienes públicos (salud, educación, etc.) suele ser sufragado privadamente, y aunque hagan algún uso de aquellos, sus contribuciones tributarias suelen ser suficientes como para que, el saldo económico de su presencia sea fiscalmente positivo en los lugares de destino.

En resumen el plano donde las asimetrías nacionales y subnacionales en materia de niveles y condiciones de vida pueden plantear los mayores desafíos a la constitución de un mercado común, es el correspondiente a los desplazamientos migratorios de los trabajadores escasamente calificados ubicados en los estratos inferiores de ingresos.

Esta temática sugiere la necesidad de investigaciones orientadas a determinar cual sería el papel de los regímenes y políticas migratorias intracomunitarias en la constitución de mercados comunes subregionales. Cuanto mayores sean las asimetrías en materia de ingresos, salud, y educación, mayor será el flujo migratorio potencial desde las regiones desfavorecidas hacia las más desarrolladas al consagrarse las libertades migratorias propias de un mercado común. La consagración directa de una irrestricta libertad migratoria puede erosionar la credibilidad y deseabilidad del avance hacia un mercado común.

Cabe examinar entonces la necesidad de introducir regímenes migratorios que, al menos de manera transicional, introduzcan excepciones a la libre movilidad laboral, por ejemplo imponiendo “salvaguardias” (análogas a las que se plantean en la esfera del comercio internacional) ante desequilibrios graves en algunos mercados específicos de trabajo en los lugares de destino. A largo plazo la solución definitiva a este tipo de riesgos es la promoción del desarrollo en aquellas áreas más desfavorecidas en las que exista (por razones de vecindad, por magnitud demográfica, etc.) un alto riesgo de migraciones masivas de trabajadores escasamente calificados, susceptibles de perturbar los mercados laborales o el acceso a los bienes públicos en los lugares de destino. Es probable que la convergencia en este tema exija la formulación de políticas y regímenes capaces de garantizar a todas las partes el cumplimiento de criterios de *reciprocidad y simetría* en las excepciones y salvaguardias que se puedan establecer al principio de la libre movilidad laboral.

b) La convergencia de políticas de seguridad social

Independientemente de la magnitud numérica de los migrantes que se desplacen en el interior de un espacio integrado, la consagración de la libertad de trabajar en otro país miembro pasa por el reconocimiento recíproco de los derechos sociales previamente adquiridos por los trabajadores provenientes de otros países miembros. A diferencia de la condición más “dura” de armonizar regímenes y políticas sociales de manera centralizada, el reconocimiento de esos derechos (en el campo previsional, de la salud, de la educación, etc.) sólo exige la aplicación del criterio del reconocimiento mutuo. Ésa es la principal lección que se extrae de la larga experiencia de la Unión Europea en el establecimiento de un mercado común. Dicho de otra manera, los regímenes y políticas sociales no requieren ser organizados con base en sistemas comunes para poder ser reconocidos como válidos en otro país miembro. Sólo se requiere el cumplimiento de determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma.

Desagregando nuevamente por estratos, en América Latina los trabajadores de baja calificación e ingresos tradicionalmente han accedido a sistemas de previsión y salud provistos por el Estado bajo la forma de *sistemas solidarios* en que, adicionalmente a la contribución

de los propios trabajadores, y de los empleadores *la contribución del Estado suele ser decisiva* para lograr el goce efectivo de los derechos a la seguridad social en sentido amplio (no sólo previsión y salud, sino también maternidad, cesantía, asignaciones familiares, accidentes de trabajo, etc.). Para este segmento de trabajadores el reconocimiento recíproco (coordinación) de sistemas es, especialmente, una manera de lograr en corto plazo la garantía de los derechos adquiridos en otros países miembros.

En materia de seguridad social, el avance en esta dirección exigiría, la aplicación del principio de la conservación de los derechos adquiridos con base en los criterios de totalización y de prorrata. El ejemplo más reciente corresponde al Convenio Multilateral de Seguridad Social en proceso de aprobación dentro del Mercosur. El criterio de totalización asegura la inclusión de todos los periodos de cotización cumplidos en cualquiera de los estados miembro y el de prorrata reparte los costos de las prestaciones entre los diferentes países miembros en proporción al tiempo trabajado (y cotizado por el beneficiario) o "causante" en cada uno de ellos. Se abre aquí una temática de investigación comparativa, orientada a determinar el costo fiscal y la viabilidad operativa de estas modalidades de coordinación. Al respecto deberían examinarse también los convenios que con objetivos parecidos también existen en la CAN, el MCCA, y el Caricom.

Nuevamente la situación de los migrantes de mayor calificación e ingresos, es bastante diferente por su acceso a sistemas previsionales basados en mecanismos de capitalización individual. La experiencia recogida en América Latina parece sugerir que estos mecanismos resultan eficientes a partir de cierto umbral de niveles mínimos de ingreso por persona. Las normas gubernamentales que regulan estos sistemas de capitalización garantizan a nivel nacional el derecho de los cotizantes a trasladarse de una a otra Administradora de Fondos de Pensiones. A nivel de un acuerdo de integración se requerirían estudiar las condiciones administrativas y financieras mínimas para asegurar el reconocimiento recíproco de derechos para los cotizantes oriundos de otro Estado miembro, probablemente sobre la base del reconocimiento recíproco de los sistemas reguladores existentes en cada país. Esta temática también podría dar lugar a investigaciones específicas.

c) La convergencia de políticas formativas de capital humano

Especialmente en la formación de capital humano de superiores calificaciones los compromisos fundados en el reconocimiento recíproco de regímenes y políticas, posibilitan importantes progresos por el lado de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta de calificaciones, las nuevas tecnologías de la información permiten obtener economías de escala y especialización si cada país puede contribuir a la capacitación de personas provenientes de todos los otros países miembros en aquellas áreas donde destaca por su particular excelencia. Por el lado de la demanda de calificaciones, posibilita a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una forma de competencia que puede tener un saludable impacto en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

Por supuesto la radicación permanente de migrantes de un país miembro no es posible sin la sanción de las libertades de migrar, radicarse, estudiar y trabajar en cualquier otro país miembro (acompañadas en su caso por las salvaguardias que corresponda acordar). Sin embargo, el reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios puede legislarse con relativa independencia de las normas que regulen las libertades señaladas al comienzo de este párrafo. En efecto, este reconocimiento puede servir para un intenso flujo de migrantes transitorios provenientes de diferentes países miembros, los que una vez capacitados retornen a sus países de origen y encuentren reconocimiento a sus estudios así obtenidos.

En suma, la constitución de acuerdos subregionales tipo B puede crear condiciones favorables a la generación de empleos de superior calidad, a la superación de la pobreza, y a la equidad distributiva. Una de las conclusiones más importantes de la suscripción y profundización de este tipo de acuerdos es que el actual proceso de globalización económica, al acrecentar la movilidad internacional del capital productivo y de la tecnología permite a las regiones en desarrollo acrecentar su competitividad combinando las prácticas de más alta productividad en el mercado internacional con los bajos costos salariales correspondientes a los estándares medios internos.

Los acuerdos subregionales deberían abordar cuidadosamente los criterios de eficiencia y de equidad orientados a regular "comunitariamente" la competencia entre legislaciones con base en algunas

normas centrales que garanticen ciertos pisos mínimos infranqueables. Se trata de evitar la aplicación de criterios de competitividad que resulten insustentables desde un punto de vista fiscal, social, o ambiental (CEPAL, 1990).

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F., *Globalización, competitividad, y desarrollo económico local*, Santiago de Chile, ILPES, LC/IP/R. 178, 26 de diciembre de 1996.
- Achard, D. (1995), "La frontera Uruguay-Brasil: Un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza", en CEFIR: "La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias", seminario realizado en Montevideo del 23 al 27 de octubre.
- Balassa, B. y L. Bauwens (1989), "The determinants of Intra-European Trade in Manufactured Goods", en A. Jacquemin y A. Sapir (eds.), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford, Oxford University Press.
- Ballbé y Padrós (1977), *Estado competitivo y armonización europea*, Barcelona, Ariel.
- Buchanan, J. (1965), "An Economic Theory of Clubs", *Económica*, núm. 32, febrero, pp. 1-11.
- CEFIR (1997), "Armonización bancaria, liberalización financiera, y movimientos de capitales en el marco de un área integrada", seminario celebrado en Montevideo entre el 6 y el 8 de octubre y organizado por el Centro para la Formación en Integración Regional (Unión Europea/Grupo de Río).
- (1998), "Declaración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la crisis financiera internacional", Santiago de Chile, 15 de setiembre (<http://www.cepal.org/espanol/portada/declara.htm>).
- CEPAL (1996), "A Seguridade Social e os Processos de Integração Regional", seminario internacional organizado en colaboración con el Ministerio da Previdência e Assistência Social do Brasil, Brasília, LC/BRS/L. 24.
- (1996), *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores* (Eduardo Gana, comp.), Santiago de Chile, LC/G. 1915-P, agosto.
- (1995), *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, LC/G. 1800/Rev. 1-P.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, LC/G. 1801 Rev. 1-P.
- (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, LC/G. 1701 Rev. 1-P.

- (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, LCC/G. 1601/P.
- (1965), *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN. 12/728), Santiago de Chile.
- Closa, C. (1997), *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Com-plutense.
- Comisión Europea (1995), *European Economy, Directorate General for Economic and Financial Affairs*, Bruselas, ISSN 0379-0991.
- Corona, Ramón, y Menduina Sagrado (1987), *Una introducción a la Teoría de la Decisión Pública (Public Choice)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares.
- Chrichigno, P. (1997), "Globalization Process and Social Responsibility of South American Firms", presentado al International Association of Jesuit Business Schools, Bélgica, 31 de julio.
- Denot Medeiros (1997), "Mercosul: Quadro Normativo e Institucional Pós-Ouro Preto" <http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/16/lartigos/1denot.htm>).
- Devlin, R. y Ffrench Davis, R. (1997), "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990's", documento preparado para la conferencia "Regional Economic Integration and Global Economic Cooperation: The Challenges for Industrial, Transitional, and Developing Countries", organizada por FONDAD, La Haya, Países Bajos, 18/19 de noviembre.
- Di Filippo, A. (1994), "Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, núm. 26, Madrid.
- (1997), "Multilateralismo y regionalismo en la integración de América Latina", Santiago de Chile, CEPAL, *Colección Documentos de Trabajo*, núm. 46.
- (1998), *Regional Integration in Latin America. Globalization and South-South Trade*, ECLAC (Limited), LC/L. 1128, 9 de julio.
- (1995), "Flexibilización de los mercados laborales, integración regional, y costos comparativos", ponencia presentada al seminario "La Dimensión Social de la Integración Regional", organizado por CEFIR y CEPAL en Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.
- y Franco (1997), "Aspectos sociales de la integración regional", Santiago de Chile, CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, núm. 14.
- Ermida, O. (1998), "Instituciones y relaciones laborales del Mercosur", en Di Filippo y Franco (comp.), *Las dimensiones sociales de la integración*, en prensa, Santiago de Chile, CEPAL.
- España (1993), *Convergencia de políticas sociales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ISBN: 84-7434-799-8, Madrid.
- European Commission (1995), *Social Protection in Europe, Directorate General*

- Employment, Industrial Relations and Social Affairs, ECSC-EEC-EAEC*. Bruselas, Luxemburgo, p. 27.
- Ferreira y Olivera (1997). *Las relaciones laborales en el Mercosur*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.
- Fiel (1992). "Costos Laborales en el Mercosur", elaborado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas e incluido en la compilación *El Mercado Común del Sur*, Centro de Economía Internacional (CEI), Buenos Aires.
- Franco, R. (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", Santiago de Chile, Revista de la CEPAL, núm. 58.
- (1998). Políticas de ajuste e integración: Su impacto en la equidad social, Documento elaborado en colaboración con Di Filippo, Gerstenfelde y León, División de Desarrollo Social de CEPAL, hay versión mecanografiada.
- Frediani, Ramón (1993). "Mercosur, análisis comparativo de costos laborales y de la Seguridad Social", *Revista de Economía*, núm. 69, Banco de la Provincia de Córdoba, Argentina.
- Frohmann, A. (1990). *Puentes sobre la turbulencia: La concertación política latinoamericana en los ochenta*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), noviembre.
- Gretschmann, K. (1995). "Cohesión económica y social: ¿requisito indispensable para una integración regional exitosa?", ponencia presentada al seminario La Dimensión Social de la Integración Regional, organizado por CEFIR y CEPAL en Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.
- Hamilton y Whalley (1984). "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility Calculations and Policy Implications", *Journal of Development Studies*, núm. 14, pp. 61-75.
- Jacquemin, A. y A. Sapir (1991). "Europe post-1992: Internal and External Liberalization", en *The American Economic Review*, vol. 81, núm. 2, mayo, pp. 166-170.
- Jovanovic, M. (1997). *European Economic Integration: Limits and Prospects*. Londres y Nueva York. Routledge.
- Lavopa, J., "Creación del 'Derecho Mercosur'", en *Gaceta del Mercosur*, núm. 15 (<http://www.intr.net/mercosur/der.htm>).
- Lindberg, L. (1967). "The European Community as a Political System: Notes towards the construction of a model", en *Journal of Common Market Studies*, núm. 5:4, pp. 344-387.
- Machlup, F. (1977). *A History of Thought on Economic Integration*. Londres, The Macmillan Press Ltd.
- Marks, G. (1992). "Structural Policy in the European Community", en Sbragia A. (ed.), *Euro-politics*, pp. 191-224.
- Marques, R. (1997). "O Nacional versus Comunitario no Mercosul Questão

- dos 'fundos' e o estágio atual do processo de integração" (<http://www.merc.gov.br/getec/webgetec/bila/20/lartigos/lartigo.htm>).
- Medeiros, D (1997), "Mercosul, Quadro Normativo e Institucional Pós-Ouro Preto", (<http://www.mre.gov.br?getec/webgetec/bila/16/lartigos/1denot.htm>).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1993), *Convergencia de Políticas Sociales*, Madrid.
- Mizala y Romaguera (1997), *Aspectos laborales de la integración económica: Mercosur y Chile*, Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Serie Economía, Documentos de Trabajo, núm. 18.
- Moreno, Luis (comp.) (1997), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones científicas, Madrid, Colección Politeya, núm. 10.
- Muñoz Machado, S. (1993), *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza Editorial.
- Nau, H. (1979), "From Integration to Interdependence: gains, losses and continuing gaps", en *International Organizations*, núm. 33:1, pp. 75-101.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. (1995), "La estrategia económica de 'El Salto Social'", Bogotá. Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, núm. 35, mayo.
- (1996), Discurso pronunciado en su calidad de director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, ante la Reunión Ministerial del XXVI Periodo de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, San José de Costa Rica, 19 de abril.
- (1998), "Reunión en medio de la crisis", artículo de opinión en (<http://www.cepal.org/espanol/portada/opinionjao.htm>).
- ort (1997), "Panorama laboral", anexo, cuadro 2.
- Oliveros, R. (1995), "Lo social en el proceso andino de integración", ponencia presentada al "Seminario sobre la Dimensión Social de la Integración Regional", organizado por el Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile del 24 al 29 de abril.
- Pasinetti, L. (1985), *Cambio estructural y crecimiento económico*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Pérez del Castillo, G. (1995), "Una metodología para abordar los problemas fronterizos a nivel municipal", en CEFIR, "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias", seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.
- Pinto, A. (1980), *La internacionalización de la economía mundial: una visión latinoamericana*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

- Prebisch, R. (1959), *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago, Naciones Unidas, F/CN. 12/531.
- Prebisch, Mayobre, Herrera, Santamaría (1965), *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prieto Gándara, P. (1995), "La experiencia de integración fronteriza argentino-chilena", en CEFR, "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias", seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.
- Quijano, J. M. (1998), "Empresas innovación y empleo", documento presentado al Seminario Taller sobre Globalización y Empleo, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, Panamá, 21 al 23 de octubre.
- Rhodes, R. (1986), "European policy making, implementation and subcentral governments: A survey" (Maastrich, European Institute of Public Administration).
- Rondán Samaniego, V. (1995), "La experiencia de los Comités de Frontera en el Cono Sur: una perspectiva paraguaya", en CEFR, "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias", seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.
- Rosenthal, G. (1994), "El regionalismo abierto de la CEPAL", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, núm. 26.
- Rufian, D. (1992), Descentralización, democratización, y reformas institucionales y administrativas en América Latina, Santiago de Chile, ILPES, LC/HP/R. 119, octubre.
- Sandholtz, W. (1993), "Choosing Union: Monetary Politics and Maastrich", en *International Organizations*, núm. 47, p. 1.
- Sandler y Tschirhart (1980), "The Economic Theory of Clubs: an evaluative survey" en *Journal of Economic Literature*, núm. 18, pp. 1481-1521.
- Schmitter, P. (1992), "La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política", en Benedicto Jorge y Reynares Fernando (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 158-200.
- SELA (1998), "El euro: Lecciones para la integración de América Latina", documento elaborado por M. Tortora (<http://lanic.utexas.edu/~sela/activ/discpon8.htm>).
- (1996), "Cambio y Continuidad en el Proceso de Globalización Internacional: Escenarios de Fin de Siglo", documento presentado a la XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Montevideo, Uruguay, 22 al 25 de octubre. SP/CL. XXII.O/Di, núm. 4.
- Siebert (1991), "The new economic landscape in Europe", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- (1990), "The armonization issue in Europe: Prior agreement or a

- competitive process?", en Siebert (ed.), *The completion of the internal market*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Straubhaar, T. (1992), "Allocational and Distributional Aspects of Future Immigration to Western Europe", en *Center for Immigration Studies*, vol. 26.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- Taccone, J. (1994), "Integración fronteriza: experiencias latinoamericanas", en CEFIR, "La Integración Fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: Experiencias, Opciones y Estrategias", Curso de Formación Cartagena de Indias, Colombia, 26 de septiembre-1 de octubre.
- Tomassini, L. (1989), *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Trachtman, J. (1993), "International Regulatory Competition, Externalization and Jurisdiction" en *Harvard International Law Journal*, vol. 34, núm. 1.
- Valenciano, E. (1995), "La frontera: un nuevo rol frente a la integración. La experiencia en el Mercosur", en CEFIR, "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias", seminario realizado en Montevideo, 23 al 27 de octubre.
- Walwei, U. (1996), *Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones*, Prosur, Fundación Friedrich Ebert.
- Watriin, C. (1991), "Liberale Toleranz auf dem Prüfstand", en *Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Institut für Auslandsforschung*, núm. 20, pp. 101-120.
- Wessels, W. (1997), "An Ever Closer Fusión? A dynamic Macropolitical View on Integration Processes", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, núm. 2, junio, Blackwell Publishers Ltd.
- World Bank (1995), "Workers in an Integrating World", *World Development Report*.

tipografía: claudio tavares mastriangelo
impreso en: impresora publi mex. s. a.
calz. san lorenzo 279-32
col. estrella iztapalapa - c. p. 09850
dos mil ejemplares y sobrantes
15 de enero de 2000

