

## **INTEGRACION EN LA GLOBALIZACION: ALGO MAS QUE UN ACUERDO COMERCIAL\***

**Bruno Podestà\*\***

**Cuando el Perú se ha prácticamente auto-marginado del Pacto Andino en una aparente terca política aislacionista, el texto que presentamos a continuación nos ayuda a entender el importante significado de la integración en la era de la globalización, que algunos equivocadamente contraponen.**

La integración es con frecuencia reducida, en América Latina, a uno solo de sus componentes: el comercio (de bienes). Sin embargo, la integración regional -es decir, lo que va de una zona de libre comercio que se encamina a más, en adelante- conlleva dos dimensiones sustanciales sobre las que en última instancia descansan todos los emprendimientos colectivos de esta naturaleza: la dimensión política y la dimensión social.

### **Dimensión política**

Como es sabido, lo que es hoy la Unión Europea (UE) tuvo su origen en una Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) promovida tras los estragos de la guerra para minimizar los riesgos de otra conflagración similar, poniendo bajo control las dos materias primas claves para las guerras de ese entonces. Un objetivo político -fomento de la paz-, al que se sumaba la necesidad de combatir el hambre que dejó también como secuela la guerra europea.

En forma similar, un radical cambio de actitud de parte de los gobiernos de Brasil y Argentina, superando recelos bélicos alimentados durante décadas, abrió la posibilidad de identificar intereses en común y encaminarse después a lo que ahora es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Adicionalmente, puede señalarse el caso de la frontera colombo-venezolana que a pesar de haber sido una región tradicionalmente conflictiva y tensa, tras un cambio de actitud de los presidentes de ambos países en un determinado momento, se abrió la posibilidad -hecha después realidad- de lograr un acuerdo binacional y de integración fronteriza sumamente pujante, aunque no exento de serios altibajos en el campo de la seguridad.

En los tres ejemplos -y podrían citarse otros más- se trata de situaciones y decisiones políticas que se encuentran al origen de los procesos de integración subregional, que alterando sustancialmente escenarios tradicionales, logran un cambio de posición en favor de un

esquema compartido de responsabilidades recíprocas. La integración no es por lo tanto tan solo un acuerdo de comercio -aunque el comercio sea la locomotora que moviliza el tren, como ha sido tantas veces repetido-, sino el planteo de interrogantes de carácter político formulados por gobiernos y países: ¿Hacia dónde ir? ¿Con quiénes? ¿Previendo qué situaciones futuras? Preguntas que están a la base de los procesos, junto con estrategias comerciales y económicas.

### **Dimensión social**

La integración regional no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr, en última instancia, mejores condiciones de vida para una sociedad; esto, que parece tan elemental, suele con frecuencia olvidarse. Pero es lo que explica por qué integración y política e integración y sociedad están tan íntimamente vinculados.

¿En qué consiste la dimensión social de la integración regional o subregional? Entre la mera liberalización del comercio y la creación de un **espacio social comunitario** -dos extremos de un continuo, si se quiere-, se dan tres momentos que se diferencian con bastante claridad:

-cuando todo se mueve menos la gente, circulando libremente bienes, servicios y capitales;

-cuando se desplazan los trabajadores;

-cuando todos los habitantes pueden desplazarse de un país a otro.

Aun siendo esquemáticos, esos tres estadios dan una idea del proceso y sus complejidades, que vistos desde otro ángulo discurren en paralelo a otro continuo: el que va del principio de la nacionalidad de los ciudadanos -el más común y generalizado actualmente en todos los países de la Tierra- al principio de la residencia habitual en el amplio territorio de un espacio económico integrado.

Al mismo tiempo, dependiendo del nivel de profundización que tenga un esquema de integración, le corresponderán distintos tipos de acciones y planteamientos: mientras que en el caso de una integración más incipiente y menos ambiciosa pueden ser necesarias medidas dirigidas a paliar posibles efectos negativos causados por la integración por ejemplo en los sectores, en otros esquemas de mayor complejidad la atención deberá dirigirse a la armonización de políticas que eviten distorsiones y, más adelante aun, a medidas destinadas a facilitar la circulación de las personas.

Cada esquema de integración debe encontrar su propia fórmula en lo que a sus **políticas**

**sociales** se refiere, combinando adecuadamente dos criterios centrales: competencia y solidaridad. Una política social que no encuentre un buen equilibrio entre ellos corre el peligro de no contribuir adecuadamente a la cohesión económica y social que necesite el esquema.

No obstante lo dicho, no es sencillo definir la dimensión social de los procesos de integración, entre otras razones porque la **temática social** es con frecuencia percibida por los países como un área de competencia exclusiva de los Estados nacionales. Esto, en el contexto de una creciente incomodidad experimentada en las últimas décadas frente a un Estado en retracción de lo que fue su papel en tiempos del Bienestar y que según los adjetivos en boga ahora todos queremos «inteligente», «gerencial», «atlético» o «capaz»; y frente al hecho, asimismo, de que en la práctica ha operado una «privatización» de la crisis social de viejo y nuevo cuño, trasladando a las familias y los individuos la responsabilidad de responder a las manifestaciones de la misma.

Sin pretender llenar el vacío dejado por los Estados ni suplirlos en lo que son sus competencias y obligaciones en materia social -en eso no consiste la dimensión social de la integración regional-, ésta delimita su terreno de actuación en función de los fenómenos que la misma integración pone en movimiento y que no pueden ser atendidos en otros escalones «menores» o diferentes de la estructura institucional y social. Por ello, algunos de sus planos más importantes de actuación se refieren a:

- mejorar condiciones de competitividad;
- paliar efectos contraproducentes en los sectores o en zonas geográficas específicas;
- evitar distorsiones;
- facilitar la circulación de trabajadores y ciudadanos;
- realizar acciones compartidas en áreas tales como salud e higiene;
- facilitar y promover la participación democrática de la sociedad en el proceso de integración.

Es oportuno señalar también que la dimensión social de la integración no conlleva tan solo efectos negativos. Con la integración tienen lugar igualmente procesos y fenómenos sociales de signo favorable: ocurre, por ejemplo, que una provincia que se sintió siempre «alejada» por no encontrarse cerca de la Capital o por quedar al margen de la atención del gobierno central, de pronto pasa a sentirse parte importante de otra cosa más dinámica y distinta -como puede estar sucediendo actualmente con la zona que va de Manaos, en Brasil, a Venezuela, donde

tras las inversiones en integración física y energética podría emerger una «región» hasta ahora inexistente y desconocida-; en otros casos, como por ejemplo en algunas provincias del interior argentino, el hecho de descubrir de pronto, gracias al efecto de acercamiento que trae consigo muchas veces el comercio, que esos lugares «limitan» con Japón o el Asia, zonas que siempre estuvieron en las antípodas del planeta, determina una serie de cambios de actitud en favor de un mayor dinamismo.

Es mucho lo que se podría decir, además, sobre la dinámica que se desarrolla en el plano cultural gracias a la movilidad de las personas (estudiantes y turistas, por ejemplo), al interés en otros idiomas que formen parte de un espacio económico integrado (está ocurriendo con el portugués en Argentina y con el español en Alemania), y al conocimiento mutuo acrecentado en el plano de las plásticas, el cine, las artesanías, la literatura o la música.

Finalmente, hay que tener en cuenta que todo lo dicho sobre la dimensión social de la integración y el papel del Estado se ubica en el contexto de un «debate» aún inacabado que cuenta con dos posiciones diferenciadas: hay quienes ven en los procesos de integración regional y sus instituciones surgidos este siglo el embrión de las organizaciones políticas que sustituyendo a los **Estados-nación**, serán las protagonistas del siglo veintiuno. Otros, en cambio, ven en las experiencias de integración un mero mecanismo de resistencia frente a la globalización sin fronteras, reordenando fuerzas al interior de los espacios ampliados. Esta disyuntiva sobre el significado de los procesos de integración tiene su inevitable reflejo en la concepción de la dimensión social que pueda darse en los mismos: mientras que en la primera interpretación se trata de un salvataje del viejo Estado-nación con una redefinición de sus fueros y competencias a una escala mayor (incluyendo políticas sociales), en la segunda la integración se perfila como una estrategia defensiva fundamentalmente económica y comercial.

### **El Mercosur, la Comunidad Andina y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Pasando de la teoría a la práctica, la dimensión social de la integración subregional ha tenido un tratamiento variado en los diversos procesos de integración en curso en América Latina.

La subregión andina, por ejemplo, ha producido en sus veintisiete años de vida una amplia variedad de iniciativas: creó un consejo consultivo empresarial y otro laboral para dar participación a los actores económicos más relevantes; suscribió cuatro convenios sectoriales dirigidos a los aspectos cultural-educativo, salud pública, asuntos migratorios y derechos laborales; formó un Instituto Laboral Andino pensado como instancia técnica del consejo laboral antes mencionado; y elaboró una Carta Social, promovida por el Parlamento Andino,

que consigna estándares mínimos y aspiraciones de máxima en el terreno de las demandas sociales básicas, el bienestar y la calidad de vida.

El balance general de los resultados alcanzados, sin embargo, dista mucho aún de ser satisfactorio. En parte por ello y debido también al agravamiento de las situaciones sociales en la subregión -varias de ellas de larga fermentación- el tema ha vuelto a ser puesto sobre la mesa: un Nuevo Diseño Estratégico ha sido acordado en setiembre de 1995 por los presidentes andinos en el marco de la reforma institucional del Acuerdo de Cartagena, en el que se señala la necesidad de buscar objetivos comunes en el campo de la dimensión social de la integración subregional.

En el caso del MERCOSUR, de otro lado, una peculiaridad que tiene el proceso, amén del vigor político y el dinamismo económico que exhibe, es la de contar desde una etapa muy inicial con un espacio para el debate y la formulación del «MERCOSUR social», y esto no sólo a partir de la creación del Foro Consultivo Económico-Social (FCES) acordada en el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, sino especialmente debido al empuje e interés que tanto trabajadores sindicalizados como empresarios han venido demostrando. Adicionalmente, diversos aspectos que guardan relación con la dimensión social de esta experiencia de integración son tratados en los Subgrupos de Trabajo, uno de los cuales -el n° 10- está específicamente dedicado a «Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social».

Subrayando en primer lugar la importancia de la creación misma del FCES tanto en términos de participación de la sociedad en el proceso de integración como de instancia de reflexión y análisis sobre contenidos sociales esenciales, es oportuno señalar algunos otros puntos de relevancia.

Primero: le espera al Foro -que ya se viene reuniendo con una representación de nueve miembros por país- la compleja tarea de convencer a los correspondientes niveles políticos que contar con un espacio en el cual sectores sociales importantes, incluyendo a los llamados agentes económicos, contribuyan al desarrollo de la integración haciendo escuchar sus criterios, puntos de vista e intereses, es claramente favorable para el proceso en su conjunto, por cuanto afianza la legitimidad del mismo y si se le quiere ver en términos más utilitarios, disminuye las posibilidades de desencuentros y obstáculos posteriores. En otras palabras, es mejor que la sociedad (o al menos algunos sectores importantes de ella) manifieste sus opiniones antes de que las normativas sean emitidas y puestas en práctica, a que más adelante ciertas decisiones políticas encuentren oposición y obstáculos.

Segundo: dos aspectos vinculados a la existencia, naturaleza y nivel de representatividad y madurez de las instituciones representativas de la sociedad civil en los cuatro países presentes

en el Foro. Si bien las diferencias entre las instituciones argentinas, brasileñas, paraguayas y uruguayas son marcadas y ello mismo supone un cierto grado de dificultad en el diálogo y funcionamiento colectivos, el hecho de compartir un emprendimiento común determina que las instituciones más incipientes y menos desarrolladas se vean confrontadas con la necesidad de efectuar determinados cambios para ponerse «a la altura» de sus pares. Aunque no es posible saber hacia dónde pueden conducir dichos cambios, es una situación que sobre todo posibilita el crecimiento y la maduración de las instituciones a través de una mecánica de igualación hacia arriba.

Tercero: no puede decirse que empresarios y trabajadores sindicalizados -34 de los 36 miembros que conforman actualmente el Foro- representen a la sociedad en su conjunto. La economía informal ha crecido en toda América Latina y el MERCOSUR no es una excepción; cada vez es mayor el número de trabajadores por cuenta propia, al tiempo que los desempleados representan cifras de consideración. Además, existen también otros grupos de interés cuya participación más o menos directa en el proceso de integración puede ser beneficiosa y necesaria para el mismo. Si bien tanto Brasil como Argentina han incluido entre sus representantes a uno de las organizaciones de consumidores y Uruguay está considerando la posibilidad de conformar un tercer sector más plural y abarcativo -en la línea del Comité Económico y Social de la Unión Europea-, la pregunta sigue por el momento vigente: ¿a partir de qué punto puede considerarse que la sociedad está adecuadamente representada en una instancia de esta naturaleza?

Cuarto: como la actuación del Foro se expresará fundamentalmente a través de los pronunciamientos y reflexiones que haga, se vuelve muy importante la definición de temas a los que vaya a prestar atención así como la intensidad con la que pueda abarcarlos. De hecho, la experiencia del Comité Económico y Social de la UE alerta sobre el peligro de tener que pronunciarse sobre una gama muy vasta de asuntos que puede ir desde los derechos jubilatorios hasta los horarios de atención bancaria, pasando por la contaminación de los ríos y las relaciones externas con otros procesos de integración: las reuniones se multiplican y el nivel jerárquico y de representatividad de los representantes dispuestos a reunirse decae, al tiempo que se requieren mayores presupuestos y recursos técnicos para poder opinar con propiedad. Ni tan cerca que quemé al Santo, ni tan lejos que no lo alumbré: entre un extremo y otro el Foro deberá encontrar el justo medio en el cual actuar adecuándose a las características de la subregión.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito en diciembre de 1993 por Estados Unidos, México y Canadá (TLCAN; NAFTA por sus siglas en inglés) ofrece un interesante contraste tanto con el MERCOSUR como con la Comunidad Andina en lo que a la **cuestión social** se refiere.

A diferencia de los esquemas sudamericanos -ambos uniones aduaneras dirigiéndose eventualmente a un mercado común-, se propone tan solo la constitución de un área de libre comercio que en el plazo de una década elimine la casi totalidad de las barreras arancelarias existentes entre los tres países; dos acuerdos paralelos adicionales atienden los aspectos de medio ambiente y trabajo. Poco que decir, por lo tanto, sobre la **cuestión social** ya que el TLCAN no pretende ir más allá de una zona de libre comercio.

Sin embargo, comparando los tres procesos de integración desde la perspectiva de su dimensión social y contrastándolos con el nivel de ambición mostrado tanto por la Comunidad Andina -con un complejo andamiaje de instituciones e instrumentos jurídicos en ese campo- como por el MERCOSUR -preparado inicialmente para un mercado común como mandaba el Tratado de Asunción de 1991 que le dio nacimiento-, desde el punto de vista de las realizaciones, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, urgido tanto por una frontera septentrional interna muy activa como por un proceso de migración laboral de vieja data en esa misma zona, viene desempeñando una intensa actividad en el campo social de la integración.

Una última reflexión, especialmente válida para América Latina, en lo que respecta a recursos, tiempos y responsables. No es infrecuente aún que se definan políticas o se acuerden programas o actividades sin prever adecuadamente los recursos que los sustentarán, los cronogramas que deberán regirlos y -según sea el caso- las entidades e instituciones responsables de llevarlos a cabo. Tres elementos sin los cuales es difícil pensar que un instrumento de **política social** pueda obtener los resultados esperados.

La **cuestión social**, no tanto en el aspecto de participación democrática en el proceso de integración (muy importante como se deduce del debate sobre el «déficit democrático» en la UE) sino más bien en lo relativo a los **problemas sociales**, se presenta en la actualidad en un nuevo escenario, impensado e impensable hasta hace pocos años, vinculado al «nuevo orden internacional» y al perfil que en él van asumiendo tanto los países desarrollados como los no desarrollados. Nos referimos a la denominada **cláusula social** planteada en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduana y Comercio), a los planteamientos sobre el **dumping** social y a la cada vez más estrecha vinculación entre estos temas y el comercio internacional.

## **Globalización**

La globalización es un término que se viene utilizando con excesiva liberalidad, con poco rigor, está de moda. A pesar de ello, algunas características pueden ser constatadas con relativa claridad:

-es un proceso expansivo, que en el campo económico ha ido limitando drásticamente las opciones de política de los Estados;

-está impulsada sobre todo por el comercio, aunque viene acompañada de cambios tecnológicos radicales en especial en el campo de la telemática;

-es la otra cara de la moneda del nuevo orden internacional, cuya expresión institucional más importante radica en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC);

-es un proceso que socialmente está acentuando la polarización entre los países y al interior de los mismos;

-es un proceso que tiende a ser excluyente;

-tiene fuertes componentes culturales;

-no es un proceso tan absolutista ni incontestable como se pensaba hacia 1990 cuando diversos autores expusieron las primeras tesis de la globalización.

La globalización -no como constatación empírica de un conjunto de procesos y hechos, sino como propuesta programática- ha sido esgrimida en contra de las experiencias de integración subregional en Latinoamérica, con el argumento de que son esfuerzos con poco sentido por tratarse de economías cuya escala tiene a nivel mundial una escasa representatividad. La economía latinoamericana, dice esa línea argumental, sólo representa en el conjunto mundial el 3.5% de las exportaciones y el 4.5% del PBI; y sólo Brasil, la economía más grande de la región, representa el 2% de la economía mundial, Chile el 1 por mil y Uruguay el 0.5 por mil; con esas dimensiones, continúa el argumento, es mejor dirigir los esfuerzos de los países de América Latina a los mercados más grandes.

Es éste un planteamiento carente de reflexión política y que incluso en el terreno técnico deja de lado lo que la experiencia ha ido demostrando: que son pocas las empresas y pocos los empresarios latinoamericanos que están en condiciones de entrar a los mercados más exigentes y sofisticados; los esquemas de integración subregional permiten, por el contrario, un terreno de juego en el que es posible ganar experiencia y desarrollar habilidades en términos de competencia y competitividad, antes de pretender saltos mayores; esto, salvo escasas excepciones, es especialmente válido para las medianas y pequeñas empresas y para no pocas de las grandes.

Ese planteamiento de **globalización radical** excluye casi toda posibilidad de intervención en



los **problemas** sociales, más allá de lo que pueda hacer cada Estado por su lado, habida cuenta de que también en aras de la globalización y de la preeminencia del mercado como gran asignador de recursos, la esfera gubernamental tiende a tener un papel cada vez más reducido y pasivo en estos menesteres. Sin embargo, no es ésta la tendencia predominante hoy, cuando son varios los países que muestran una clara voluntad política en favor de sus estrategias y compromisos de integración subregional, en el marco -en la mayoría de los casos- de un regionalismo abierto.

### **La Conferencia de Singapur**

En diciembre del año pasado tuvo lugar por primera vez la reunión del órgano máximo de la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia Ministerial. Llamada a reunirse cada dos años, la «Reunión de Singapur» se llevó a cabo en medio de posiciones contrastantes en torno a los llamados temas «nuevos» o «emergentes» del comercio internacional, así como respecto al énfasis que debe acordarse a algunos de los puntos consignados en el Acta Final de Marrakech con la que concluyera la Ronda Uruguay del GATT, ámbito precursor de la OMC.

Como es sabido, la importancia de la negociación multilateral para la creación de un marco jurídico en el campo del comercio internacional -fuese antes la Ronda o ahora la OMC- ha sido creciente en el último medio siglo, con una tendencia marcada en los años más recientes hacia una mayor intervención multilateral en los marcos regulatorios internos de los países, considerados éstos en el pasado asuntos privativos de las políticas nacionales. De hecho, desde la perspectiva de la negociación multilateral en el área comercial, el énfasis se ha ido desplazando de los aranceles, las aduanas y las fronteras, hacia políticas tales como inversiones extranjeras directas, políticas de competencia, compras estatales, propiedad intelectual, medio ambiente, y derechos laborales.

«Derechos laborales y comercio internacional» -es decir, lo que podría ser denominado la dimensión social del comercio internacional- se refiere a tres aspectos principales con los que difícilmente se puede estar en desacuerdo: prohibición del trabajo infantil; prohibición del trabajo esclavo y de prisioneros; y libertad sindical. Aunque también apunta -como puede deducirse de una apreciación más economicista del debate suscitado desde que fuera planteada la **cláusula social** en el ámbito de la Ronda Uruguay- a los bajos costos laborales que caracterizan a las economías no desarrolladas.

El tema de los «derechos laborales» no llegó a ser tratado en la agenda de Singapur en los términos en que se estaba discutiendo, en parte por la oposición, entre otros, de los propios países asiáticos (área en la que se llevó a cabo la reunión ministerial) que ven cuestionada de esta forma una de las «ventajas comparativas» de sus economías. No obstante, en la Declaración Ministerial de Singapur adoptada el 13 de diciembre de 1996 se incluyó un acápite sobre normas fundamentales del trabajo en el que se deja constancia del compromiso de «respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas», al tiempo que se declara que es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas. Este último aspecto es de especial relevancia, pues si bien la OIT ha desempeñado en el pasado un papel en cierta forma hegemónico en lo que se refiere a los asuntos laborales, y actualmente cuenta con un grupo de trabajo que estudia el tratamiento de aquéllos en relación al comercio internacional, su ámbito de actuación era cuestionado por algunos sectores en concordancia con el papel expansivo que los gobiernos le están otorgando a la OMC.

Adicionalmente, la Declaración de Singapur hace explícito su rechazo «a la utilización de las normas de trabajo con fines proteccionistas», y agrega que «no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo con bajos salarios». A pesar de que la sangre no llegó al río en esta ocasión, puede decirse, resumiendo, que la tendencia predominante, en especial de parte de algunos de los países más desarrollados, se orienta a estipular normas en el campo de los derechos laborales (entendidos en un sentido más bien amplio) que, de no ser correctamente observadas por algún país en particular, puedan dar lugar a sanciones comerciales. Lo que lleva a constatar que el **tema social** ha desbordado ya el control exclusivo de los países, habiéndose desplazado a un campo múltiple en el que los Estados nacionales, los procesos de integración y el nuevo orden internacional y sus mecanismos de actuación interactúan simultáneamente, aunque a partir de motivaciones no siempre coincidentes.

### **Concluyendo**

Finalmente, y a modo de conclusión, puede afirmarse que si bien fueron las lecciones que dejó la segunda guerra mundial las que pusieron en marcha lo que es hoy la Unión Europea, América Latina también tiene un punto de partida dramático en sus estrategias de

integración subregional: es una guerra que se llama desempleo, pobreza, malnutrición, mortalidad infantil. La integración, al no ser sino un medio para conseguir mejores niveles de vida para la población en su conjunto, no puede perder de vista esta realidad.

\*Conferencia ofrecida en la Universidad Católica del Uruguay, con el título «La globalización y la dimensión social de la integración».

\*\*Coordinador del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). El presente texto es de responsabilidad exclusiva del autor; no representa necesariamente los puntos de vista de la institución.

