

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y MIGRACIONES*

Armando Di Filippo¹

Síntesis:

Este trabajo explora el impacto de los procesos de globalización e integración sobre las migraciones internacionales en el continente americano. En particular examina dos tipos de acuerdos de integración regional, desde el punto de vista de la consideración que puedan llegar a prestar al tema de las migraciones internacionales, distinguiendo los acuerdos “tipo A” de los “tipo B”. Los primeros corresponden esencialmente a los acuerdos preferenciales de mercado, mal llamados de libre comercio, cuya culminación tendrá lugar en el año 2005, con la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los segundos, se concretan en los cuatro acuerdos subregionales, (MERCOSUR, CAN, MCCA, y CARICOM) que sobrevivirán a la suscripción del ALCA, y se proponen penetrar en formas más profundas de integración, como las Uniones Aduaneras y los Mercados Comunes. Los acuerdos tipo A, no incluyen el tema migratorio, en tanto que los tipo B si se proponen hacerlo. Los acuerdos tipo B deberán abordar las migraciones internacionales entre los países miembros, porque se plantean, a largo plazo, la libre movilidad del factor trabajo inherente a la constitución de los mercados comunes. También exploran modalidades de integración profunda que incluyen la convergencia de las políticas públicas, y por lo tanto, de las políticas sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas.

1. Globalización y Migraciones

a) Globalización y globalismo

La *globalización económica* como *proceso empíricamente verificable*, es una expresión de la irrupción de las tecnologías de la información, e incluye esencialmente la *transnacionalización de las empresas y la apertura de las naciones*. La redistribución espacial de las actividades económicas, la mayor movilidad del capital productivo y de la tecnología, y la reducción de los costos internacionales de transacción, están afectando la redistribución internacional de las oportunidades económicas y por esa vía, la dinámica de los comportamientos migratorios ².

* Este trabajo se apoya ampliamente en argumentos e informaciones incluidos en el libro elaborado en coautoría por Armando Di Filippo y Rolando Franco: *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*; CEPAL/Siglo XXI Editores, México, 2000. Sin embargo las opiniones y planteamientos relativos a su tema central son responsabilidad de quien lo firma.

¹ Economista argentino, consultor de CEPAL, Profesor Universitario, (e-mail: adf@ctcinternet.cl)

² Sin embargo, es evidente que las migraciones internacionales no responden solamente a la distribución de las oportunidades económicas y a los niveles de desarrollo entre regiones de origen y destino. También se ven afectadas por procesos y coyunturas de naturaleza política y social, vinculados a los *derechos y garantías de las personas* que, en su conjunto configuran *las reglas de juego de la democracia y de los derechos humanos* proyectadas al ámbito internacional.

Las *reglas de juego de los mercados mundiales (globalismo económico)*, incluyen las normas de los mercados abiertos (multilateralismo, trato nacional, etc.) y del *libre desplazamiento internacional* de los factores productivos *con excepción de las migraciones internacionales*. A nivel nacional, los impactos del globalismo económico transforman el papel de los estados y el comportamiento de los gobiernos, al promoverse una asignación interna de recursos más apoyada en la lógica de los mercados y en la racionalidad de las empresas nacionales y transnacionales.

b) Revolución tecnológica, globalización, y migraciones sur-norte

Las tecnologías de la información están manifestando su impacto en varios campos que inciden, indirectamente, sobre la intensidad y orientación de las migraciones internacionales. Primero en los países desarrollados, respecto de los cambios en la demanda de trabajadores según escala de calificaciones, reduciéndose las oportunidades de los escasamente calificados y aumentando las de los más capacitados. Segundo en los países en desarrollo, respecto de la reducción de los costos internacionales de transacción, aumentando las oportunidades de dispersar las cadenas de valor en la producción transnacional de bienes y servicios. Emerge así la generación de productos globales cuyas piezas partes y componentes se elaboran en muchas partes del mundo y, gracias a las ventajas de la telemática se ensamblan o terminan en países determinados.

Los efectos de estas tendencias *económicas* sobre las migraciones internacionales de trabajadores son de dos tipos. En primer lugar, al agravarse la posición de los trabajadores no calificados del mundo desarrollado, se exagera la animosidad de los sindicatos contra la llegada de migrantes del sur, especialmente cuando lo hacen en condiciones de “indocumentación”. En estos casos se configuran dos problemas sociales graves y simultáneos. Primero, esos migrantes están dispuestos a trabajar en condiciones laborales que serían inaceptables para los trabajadores equivalentes del lugar de destino, configurando una *competencia ilegal* tanto en los respectivos mercados de trabajo, como entre las empresas que acceden a estos servicios y las otras, que no quieren o no pueden hacerlo. En segundo lugar, esta situación no es socialmente sustentable por el doble standard que establece en materia de derechos laborales y garantías individuales, por la *discriminación social* que involucra, y por los conflictos latentes que incuba en los trabajadores locales que se ven perjudicados en sus derechos.

En una lógica puramente mercadista ambas tendencias de la globalización económica (deterioro de las oportunidades de los menos calificados en los países desarrollados, y traslado de cadenas productivas a regiones en desarrollo) deberían reducir las oportunidades económicas de los migrantes del sur en los lugares de destino del norte y, por esa vía, debilitar los flujos sur-norte. Sin embargo las diferencias objetivas en los niveles de vida, por un lado, y en las aspiraciones subjetivas de los migrantes en los lugares de origen, por el otro, son tan intensas que los flujos migratorios no se reducen y afectan las condiciones sociales y políticas de los lugares de destino. Tal acontece, por ejemplo con los migrantes mexicanos que, legal o ilegalmente, intentan penetrar en los Estados Unidos. También con otros

migrantes centroamericanos que atraviesan el territorio mexicano para alcanzar el mismo destino.

c) Migración sur norte: causaciones económicas, políticas y sociales

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 inmigratorios 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 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 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. 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 migratoria restrictiva. El tema, cabe reiterarlo tiene que ver con la calidad profesional y educacional de los migrantes.

d) Alternativas de política

Sobre la base anterior podrían examinarse algunas alternativas de política migratoria. De un lado hay dos alternativas extremas. Primera la completa libertad

migratoria que, por ejemplo, la UE aplica a los ciudadanos de sus Estados miembros pero no hace extensiva a los “extranjeros”. 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, etc.

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, página 480).

Es en relación con este tipo de flujos sur-norte, (que son los más numerosos en el continente americano y también abundan desde las áreas en desarrollo, o en transición, que rodean a la Unión Europea), que ya se ha sugerido la necesidad de acordar *plataformas mínimas* de trato humanitario a los migrantes y de respeto a sus derechos y garantías esenciales:

“Por otra parte habría que estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo general sobre políticas migratorias que, a la manera del GATT, podría ser un marco para lograr la concordancia sobre la movilidad de la fuerza de trabajo. Ese tipo de institución permitiría la coordinación internacional y la armonización de los criterios y normas sobre permisos de entrada y salida, el tratamiento a los trabajadores extranjeros, los derechos políticos de los migrantes y otros aspectos que exigen el consenso internacional. De esta forma se avanzaría hacia la compatibilización de las políticas migratorias unilaterales, obviándose las ambivalencias y las continuas fluctuaciones que manifiestan las disposiciones nacionales que rigen los ingresos de las personas y que, en definitiva, tienen gran responsabilidad en la ilegalidad migratoria con todas sus graves consecuencias para la condición de las personas” (CEPAL/CELADE, 1993, página 126).

2. Integración hemisférica y migraciones sur-norte

a) Dos tipos de acuerdos y dos tipos de patrones migratorios

Paralelamente, la *integración económica*, entendida como proceso empíricamente verificable, ha promovido, tanto a nivel hemisférico como en el caso de América Latina, una intensificación de los vínculos comerciales y de inversión. Se trata del mismo fenómeno de transnacionalización empresarial y de internacionalización macroeconómica (apertura e interdependencia de las economías nacionales) inherente al proceso de globalización, pero claramente acentuado en escala regional y subregional.

Sin embargo las reglas de juego que regulan la integración hemisférica y latinoamericana, tienden a bifurcarse en dos opciones alternativas capaces de afectar diferenciadamente las correspondientes dinámicas migratorias. En la escala hemisférica, parecen limitarse a las normas económicas (“mercadistas”) del así denominado *regionalismo abierto* (CEPAL, 1994), entendidas como una profundización y anticipación a escala continental de los mismos principios del globalismo a escala mundial, mientras que las reglas de juego de naturaleza más bien política y social, como la defensa de los principios democráticos, se debaten en otros ámbitos y foros de alcance hemisférico. De otro lado, en la escala latinoamericana, parecen estar consolidándose bloques subregionales cuyas reglas de juego implican un *regionalismo multidimensional*, que no es contradictorio con el de escala hemisférica, pero que lo trasciende, abarcando las dimensiones política, social y cultural (CEPAL, 1993). Esta convicción se acrecienta cuando se observa que los acuerdos subregionales están imponiendo a sus miembros, como condición de permanencia en los acuerdos, el respeto a las normas de la democracia.

En homenaje a la brevedad, a la primera opción (undimensional o “mercadista”) podríamos denominarla regionalismos o acuerdos de “tipo A”, y a la segunda (multidimensional o integral) regionalismos o acuerdos de “tipo B”.

En los regionalismos (o acuerdos) de tipo A el tema de la migración internacional queda *excluido*, y es tratado en otro contexto diferente; tal cosa acontece por ejemplo en el caso del ALCAN y también del ALCA (que aún se encuentra en gestación). Esta comprobación, por lo demás es coherente con el carácter “vertical” (vinculan a países desarrollados con países en desarrollo) de estos acuerdos, con la orientación sur-norte de los flujos migratorios, y con las notables diferencias en los niveles de desarrollo y condiciones de vida entre los países involucrados que agudizan necesariamente los problemas políticos y sociales derivados de las migraciones.

Esto conduce a determinadas políticas migratorias entre los países que integran acuerdos tipo A. Siendo Estados Unidos el principal receptor de estas corrientes sur-norte, sus estados fronterizos con México ven aumentar la población hispana, especialmente la de origen mexicano, y esto da lugar a diferentes políticas tanto a nivel federal como estatal tendientes a reducir estos flujos, sea mediante controles en la frontera y devolución de migrantes ilegales, mediante fiscalización restrictiva de los servicios sociales recibidos por los que logran evitar aquellos controles, o, por último, mediante restricciones a los procedimientos de residencia legal.

En otros casos, las consideraciones políticas se añan a los factores económicos para impulsar las migraciones sur-norte. Los ejemplos hemisféricos están a la vista: “balseros” cubanos que buscan sustento y libertad, fugitivos de la “narcoguerrilla” en Colombia, etc. También desde Centroamérica, durante el período de la violencia que hoy ha sido superado, se generaron importantes flujos migratorios que reconocían causas asociadas no sólo con la pobreza, sino también con la inseguridad personal y la falta de garantías individuales. El mayor grado de transparencia y de acceso masivo en materia de flujos de información inherente a la presente revolución tecnológica, estimula notablemente las aspiraciones de los migrantes potenciales que buscan mejores condiciones de vida y mayor respeto a sus derechos esenciales.

El tema de los aspectos económicos, culturales, jurídicos y políticos de la migración internacional debe reexaminarse a la luz de estos procesos de globalización que están en plena expansión. En el eje sur-norte, los migrantes, independientemente del status legal que detenten en los países de destino, suelen enviar importantes remesas de dinero a sus lugares de origen, las que en ocasiones alcanzan una importancia superior a las otras fuentes de adquisición de divisas (exportaciones, turismo) en esos mismos países. La reducción de los costos internacionales de transacción facilita y agiliza notablemente esos envíos. Por ejemplo Carmelo Mesa Lago, en una entrevista televisiva observa que las remesas de los cubanos en Estados Unidos, implican para Cuba un ingreso superior a las entradas netas del turismo.

b) Transnacionalización productiva, empleo, y migraciones

El fenómeno de la transnacionalización productiva se expresa estadísticamente en el gran crecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma de piezas partes y componentes en la industria automotriz, microelectrónica, de indumentaria, etc. En particular se observa el desarrollo de las zonas procesadoras de exportaciones (“maquiladoras”) en las cercanías de grandes centros desarrollados de consumo. Este fenómeno es planetario pero se ejemplifica bastante bien en el continente americano con las maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe. El desplazamiento de subsidiarias de grandes empresas transnacionales a zonas que registran costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) más bajos, es el resultado de los ya mencionados avances telemáticos que permiten dramáticas reducciones en los costos internacionales de transacción, posibilitando una planificación (intrafirma) y coordinación (intraindustrial) de la producción transnacional que involucra a muchos países en la elaboración de un mismo producto final.

La reducción de las oportunidades de empleo para los trabajadores no calificados de los Estados Unidos se agrava por la tendencia de las empresas transnacionales a localizar parte de sus cadenas productivas en aquellas regiones del sur donde los costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) sean más bajos. La solución estructural de largo plazo, debería incluir transformaciones económicas tanto en el norte como en el sur.

En el norte se requiere la elevación de los niveles mínimos de calificación laboral para que los trabajadores locales no enfrenten la competencia directa de los no calificados del sur; además se requiere la expansión en dichas regiones de nuevos sectores productivos que sustituyan, aquellas oportunidades de empleo que se desplazan hacia el sur.

De otro lado en el sur se requiere la retención de los migrantes potenciales a través del desarrollo económico de las zonas expulsivas, uno de cuyos instrumentos ha sido la creación de empleos directos en las maquiladoras. El caso más importante es, por supuesto, el de las maquiladoras ubicadas en la frontera norte de México, que conceden empleo directo a más de un millón de mexicanos, y generan un polo de desarrollo dotado de empleos indirectos orientados a retener esa población migrante.

Sin embargo a corto plazo, los trabajadores menos calificados de la norteamérica angloparlante se ven afectados por ambos procesos, de un lado las masivas migraciones sur-norte ya examinadas en la sección anterior y, de otro lado, el traslado de sus oportunidades económicas a regiones en desarrollo (maquiladoras de México, Centroamérica y el Caribe). El desenlace de estas tendencias contradictorias es incierto. En los países de destino las tensiones sociales aumentan cuando los migrantes indocumentados perjudican los derechos laborales y afectan las modalidades de la competencia interempresarial; y dichas tensiones disminuyen cuando la dinámica del crecimiento en los lugares de destino multiplica las oportunidades de empleo y cuando, paralelamente, la recalificación de los trabajadores locales les abre otras oportunidades internas con las que no pueden competir los migrantes no calificados.

Desde el punto de vista de la creación de polos o áreas de desarrollo que retengan a los migrantes del sur en sus lugares de origen, no son las actividades productoras de bienes las principales proveedoras de oportunidades de empleo. Tanto en los países del norte como en los del sur de las Américas, la principal fuente proveedora de nuevos empleos son las actividades de servicios. En consecuencia debe examinarse con especial atención el crecimiento de este tipo de actividades en donde también se verifica una importante presencia de capital transnacional. Desde el punto de vista de la retención de los migrantes provenientes del sur, estas actividades transnacionales tienen la ventaja de que no corresponden a un desplazamiento hacia el sur de actividades transables previamente localizadas en el norte. Por lo tanto no están privando de empleos potenciales a los trabajadores del norte.

Los más claros ejemplos de la presencia transnacional en las actividades de servicios se verifican en las áreas metropolitanas y las restantes ciudades principales de los países del sur. Incluyen, comida rápida, supermercados, empresas de vigilancia, banca, seguros, turismo, telecomunicaciones, etc. A corto plazo compiten con empresas tradicionales preexistentes en esos mismos rubros, pero a largo plazo pueden ser generadoras netas de empleos en un dinámica de crecimiento que aumente los niveles de productividad e implique una modernización de actividades. Las actividades de servicios incluyen, o pueden incluir la presencia de pequeñas y medianas empresas independientes, como en el caso del sistema de franquicias muy usado en el rubro de comidas rápidas. Alternativamente, estas actividades de servicios promovidas por el capital y la tecnología transnacionales pueden organizarse bajo la forma de cadenas de pequeños locales que son sucursales de una gran empresa, como en las estrategias multilocales propias de la hotelería, la banca, los multicines, los seguros, etc.

La conexión entre presencia productiva transnacional, generación de oportunidades de empleo en el sur (no competitivas con las preexistentes en el norte), generación de modernización y desarrollo, y retención de migrantes potenciales en sus lugares de origen parece ser una opción prometedora para reducir las migraciones del tipo sur-norte en el ámbito hemisférico, especialmente en las zonas más expulsivas de México, Centroamérica, y el Caribe. Los acuerdos tipo A de integración hemisférica pueden contribuir a la consolidación de esta presencia transnacional, no sólo en las zonas mencionadas, (principales expulsoras de migrantes hacia el norte), sino también en Sudamérica donde este tipo de presencia transnacional ha proliferado.

En el caso de Sudamérica donde las migraciones hacia Estados Unidos son más reducidas en proporción a la población total, el tema principal no es la retención de migrantes orientados hacia dicho país (salvo quizá en Colombia por razones políticas), sino la contribución al desarrollo que los compromisos de estos acuerdos pueden efectuar, a través de la creación de condiciones de estabilidad social y política y de garantías económicas (tributarias, cambiarias, etc.) a los inversionistas.

3. Integración latinoamericana y migraciones

a) Uniones aduaneras que “aspiran” a mercados comunes

El otro gran patrón migratorio detectable en el continente americano, es el de las migraciones sur-sur entre países latinoamericanos y del Caribe. Estas migraciones son de menor magnitud numérica y, a largo plazo, pueden quedar reguladas en el interior de los propios acuerdos tipo B, en la medida que vayan penetrando en el estadio de mercados comunes. El referente obvio de este tipo de acuerdos es, sin duda la Unión Europea, en donde se garantizan los derechos de migrar y radicarse a todos los ciudadanos de un país miembro.

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 miras 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.

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.

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 (Tabla 1) 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) Organos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales (con especial referencia a los educacionales y culturales); b) Organos de representación económica y social de naturaleza consultiva; c) Organos de representación legislativa de naturaleza consultiva; d) Derechos y garantías individuales, sociales y políticos, tanto vinculantes como no vinculantes; e) Organos, mecanismos y recursos de naturaleza supranacional (jurídicamente vinculantes).

Cada una de estas categorías incluye, compromisos, y mecanismos que afectan las migraciones internacionales en el interior de los acuerdos tipo B, a medida que explícitamente se acercan a la fase de mercados comunes. Estos compromisos y mecanismos viabilizan y complementan en el plano social, a los aspectos económicos implicados en la integración de los mercados de trabajo.

TABLA 1: ACUERDOS TIPO B. COMPROMISOS, ORGANOS, Y MECANISMOS CON CONTENIDO “SOCIAL”

| CLAUSULAS, ORGANOS, MECANISMOS, COMPROMISOS | UNION EUROPEA | COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES | MERCADO COMUN DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE | MERCADO COMUN CENTRO AMERICANO | MERCADO COMUN DEL SUR |
|--|------------------|------------------------------------|---|---|-----------------------------|
|--|------------------|------------------------------------|---|---|-----------------------------|

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| 1. Organos 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 Unanue 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 Area 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. Organos de Representación Económica y Social de naturaleza consultiva. | Comité Económico y Social. | Consejo Consultivo Empresarial (CCEA) Consejo Consultivo Laboral (CCLA) | | Comité Consultivo del SICA (con representación de empresarios, campesinos, trabajadores y universidades) | Foro Consultivo Económico y Social. |
| 3. Organos 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. Comisión Socio Laboral |
| 5. Organos, Mecanismos y Recursos de Nivel Comunitario (vinculantes). | Comisión, Parlamento Europeo, Tribun. 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. |

Fuente: Adaptado de Di Filippo y Franco (2000)

b) Migraciones intralatinoamericanas y mercados comunes

En América del Sur las reglas de juego que han ido emergiendo recientemente en torno al tema de las migraciones internacionales en el interior del subcontinente, pueden rastrearse a dos niveles. De un lado cabe citar las normas y compromisos

asumidos en el interior de los dos acuerdos tipo B (MERCOSUR y CAN) que aspiran explícitamente a alcanzar el estadio de mercados comunes; y, de otro lado, los acuerdos migratorios planteados o suscritos a nivel sudamericano.

El objetivo de alcanzar la fase de mercados comunes no se logra con el mero reconocimiento formal de la libertad migratoria. Es necesario además asegurar y reconocer un conjunto de derechos sociolaborales y garantías socioeconómicas vinculados con la salud, la educación, y el bienestar social. *En este caso el estudio de normas y políticas migratorias no puede separarse de aquel objetivo más amplio que es la integración de los mercados de trabajo.*

En el segundo caso, referido a las relaciones migratorias entre todos los países sudamericanos *independientemente de su pertenencia a determinados acuerdos de integración*, las metas son mucho más acotadas al tema migratorio en si mismo. Por lo tanto caen más bien en la lógica de los acuerdos tipo A. Por lo demás, esto es efectivamente así, ya que actualmente MERCOSUR y CAN negocian un acuerdo de libre comercio suscrito entre bloques que corresponde a la lógica de los acuerdos tipo A.

En lo que sigue examinaremos someramente algunos avances institucionales respecto a estos dos puntos. Primero se examinarán las declaraciones de Lima y Buenos Aires en donde el tema es abordado conjuntamente por todos los países sudamericanos, independientemente de su pertenencia, o no, a un determinado acuerdo. En dichas declaraciones se establece explícitamente el protagónico papel institucional de los acuerdos subregionales en el tratamiento de las migraciones. En segundo lugar, se reseñarán las normas y compromisos principales que se están acordando en el seno del MERCOSUR y el CAN especialmente en el plano social, los que son susceptibles de afectar los flujos migratorios entre los países miembros de dichos acuerdos.

c) Migraciones en Sudamérica: Declaraciones de Lima y Buenos Aires

Los países sudamericanos han empezado a dialogar el tema migratorio de manera conjunta independientemente de su adscripción a alguno de los dos acuerdos tipo B que operan en Sudamérica. Así, el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima en julio de 1999 convocó a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Como seguimiento a este primero encuentro se celebró la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones con los mismos participantes, realizada en Buenos Aires el 18 y 19 de mayo de 2000. Examinaremos suscintamente el contenido de ambos eventos.

En primer lugar la Declaración de Lima es breve y escueta. Reconoce los estrechos vínculos de las migraciones con los problemas de desarrollo económico y social de los países involucrados. Resalta la “respuesta asociativa e interactiva a través de los procesos de integración subregional como son el MERCOSUR y la Comunidad Andina, dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones”. Enfatiza el papel cumplido por los movimientos migratorios como

“vectores de cambio, de vinculación intercultural, y de dinamización de los procesos de desarrollo”. Y recalca que “el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una preocupación básica para los países de la región”.

Con base en estos considerandos recomienda “incrementar y profundizar el análisis e intercambio de información”, “la modernización y el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales competentes en el tema”, y la “cooperación técnica y financiera internacional”.

Por último, respecto de los procesos migratorios, “aconsejan su seguimiento para el análisis y discusión de la temática migratoria, a fin de ir encontrando soluciones acordes con los intereses de los países involucrados dentro de canales signados por el diálogo y la concertación”. Con tal fin “los Delegados presentes en este Encuentro coinciden en mantener consultas con el objeto de llevar a cabo una Conferencia para el seguimiento de la temática analizada en la Declaración de Lima”.

En segundo lugar, la Declaración de Buenos Aires, emanada de la Primera Conferencia Sudamericana sobre migraciones, en sus considerandos examina las tendencias recientes de las migraciones sudamericanas las que “en gran medida guardan relación, entre otros factores, con el proceso de globalización económica y los procesos de integración subregionales”. Resalta la necesidad de “abordar la problemática migratoria de la región, a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto que promuevan la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten esta problemática, mediante el ejercicio pleno de la cooperación regional para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región”. Los considerandos, partiendo del principio de protección de los Derechos Humanos, reafirman que “los programas de difusión de los derechos de los migrantes a través de los Gobiernos y la sociedad civil, la concertación entre países receptores y emisores de migrantes, la promoción de migración ordenada y planificada como solución a la migración irregular y la lucha contra el tráfico de seres humanos, emergen como políticas responsables”. Finalmente los considerandos reiteran, de un lado, la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión por parte de los organismo involucrados y una mejor capacitación de sus funcionarios, y, del otro, la importancia de la cooperación técnica y financiera internacional.

Para dar continuidad a estos dos primeros eventos, en la parte resolutoria de la Declaración los representantes deciden constituir “un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Este foro se reunirá periódicamente en lugares y fechas a concertarse entre sus miembros y contará con una Secretaría Pro Témpace a cargo del país sede de la próxima Conferencia”. El objetivo del Foro será “un tratamiento integral de la temática migratoria, sin perjuicio de los demás mecanismos análogos de integración subregionales y concertación bilateral”. Tras reafirmar los “esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes”, se propone “intensificar la cooperación regional como un instrumento sustantivo para lograr los objetivos que se establezcan y para la preparación de posiciones regionales en materia migratoria”. Por último encargan a la

OIM la realización de estudios orientados a “proponer criterios que orienten un Plan de Acción a ser presentado a consideración y aprobación de los Gobiernos”.

Para los fines de este trabajo vale la pena rescatar dos puntos que se reiteran en ambas Declaraciones. En primer lugar se institucionaliza el tema de las migraciones sudamericanas a través de las Conferencias periódicas y la Secretaría Pro Tempore en un planteamiento del tema que, obviamente, excede las dimensiones demográficas y se adentra específicamente en los ámbitos de la Integración y el Desarrollo. En segundo lugar, al referirse a la conexión entre migraciones e integración destaca positivamente el papel protagónico del MERCOSUR y la Comunidad Andina, “dentro de los cuales se están realizando avances significativos en el tratamiento de las migraciones”, y reforzando esta visión, la segunda Declaración, reitera el carácter complementario que estas Conferencias revisten en relación con los esfuerzos subregionales de la integración regional. Así los mecanismos de diálogo, la coordinación de políticas y la cooperación regional se consideran mecanismos útiles “para fortalecer los actuales procesos de integración y desarrollo que se dan en la región”.

En las secciones siguientes, se presentan algunas de las vinculaciones explícitas o implícitas que existen entre la aspiración de avanzar hacia mercados comunes, las implicaciones de este objetivo en materia de políticas sociales, y el obvio involucramiento del tema migratorio en las normas y compromisos sociales que se están asumiendo en MERCOSUR y CAN.

d) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción suscrito en 1991 que dió 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, los ministros aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción 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”. También 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”. En oportunidad de su primera reunión los Ministros de Trabajo anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992, y sustituido en 1995, tras la reunión de Ouro Preto por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad social.

Esta y las sucesivas reuniones de los Ministros de Trabajo, al igual que las efectuadas por otros Secretarios de Estado (Educación, Cultura, Justicia, etc.) son en principio **Acciones de Consulta y Cooperación**, eventualmente preparatorias de la creación de nuevos órganos y mecanismos institucionales del MERCOSUR.

Las reuniones ministeriales junto con los mencionados subgrupos de trabajo fueron gestando gradualmente las condiciones para avanzar en la convergencia de regímenes y políticas sociales. Respecto de las normativas sociales más específicas cabe mencionar entre otras, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR suscrita a nivel presidencial en Río de Janeiro a fines de 1998. La Declaración reconoce explícitamente los derechos individuales de no discriminación, promoción de la igualdad, protección a trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación de trabajos forzados, prohibición del trabajo infantil y derechos de los empleadores; así como los derechos colectivos de libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, y diálogo social; también se ratifican otros derechos sociales tales como el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos, la salud y la seguridad en el trabajo, las condiciones y ambiente en el trabajo, y la seguridad social.

Para promover la aplicación de los derechos anteriores se crea una Comisión Sociolaboral como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), la que se reunirá por lo menos una vez al año para redactar un informe dirigido al GMC. Este informe se redactará sobre la base de las memorias anuales que con tal objeto deberán elaborar los Ministerios de Trabajo de cada país miembro en consulta en consulta con las organizaciones civiles más representativas. La creación de esta Comisión Sociolaboral articula e integra otras normativas que se fueron produciendo gracias a los subgrupos de trabajo encargados de los temas sociales entre las que cabe citar, el Convenio Multilateral de Seguridad Social, o los Protocolos Educativos.

El convenio multilateral de seguridad social fue elaborado por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. El convenio adopta los principios del derecho internacional de la seguridad social tales como la aplicación de la ley del lugar de ejecución o desempeño, la igualdad, la conservación de los derechos adquiridos, la totalización y la prorrata.

Los protocolos educativos se han ido inscribiendo en el marco del Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del MERCOSUR (1993), compuesto de tres Programas orientados respectivamente a formar una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, a capacitar recursos humanos para contribuir al desarrollo, y a compatibilizar y armonizar los sistemas educativos. En el marco de este Plan se han ido suscribiendo importantes protocolos educativos.

En primer lugar el Protocolo de integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (1994) destinado a reconocer los mencionados estudios cursados en los países miembros y otorgar validez a los certificados que los acrediten a los efectos de la prosecución de estudios. Al respecto el artículo 3 de dicho Protocolo señala: "Con el objeto de establecer las denominaciones equivalentes de los niveles de educación en cada uno de los Estados Partes, armonizar los mecanismos administrativos que faciliten el desarrollo de lo establecido, crear mecanismos que favorezcan la adaptación de los estudiantes en el país receptor, resolver aquellas situaciones que no fuesen contempladas por las tablas de equivalencias, y velar por el cumplimiento del presente

protocolo, se constituirá una Comisión Regional Técnica, que podrá reunirse cada vez que por lo menos dos de los Estados Partes lo consideren necesario.”

En segundo lugar, cabe hacer referencia a otros dos protocolos de integración educativa (1996), el destinado a la Prosección de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR, y el dedicado a la Formación de Recursos Humanos a nivel de Postgrado entre los países miembros del MERCOSUR. El primero de estos dos Protocolos establece el reconocimiento recíproco de títulos de grado y postgrado al sólo efecto del desempeño de actividades académicas; el segundo Protocolo apunta a la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, mediante la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, propiciando la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos. Ambos protocolos están estrechamente vinculados y se fundan sobre el principio de reconocimiento recíproco de legislaciones que posibilita el avance de políticas sociales coordinadas.

El mencionado Plan Trienal para el Sector Educación también intenta gravitar sobre la dimensión cultural de la integración especialmente a través del Programa de formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración. Entre otras iniciativas se incluye la de introducir, en el curriculum de los diferentes niveles educativos, la enseñanza del español y del portugués, la preparación de alternativas metodológicas para dicha enseñanza y el desarrollo de programas para la formación y capacitación de docentes que faciliten la enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del MERCOSUR.

En los considerandos que apoyan esta línea programática los redactores del Plan afirman: “Los países del Cono Sur expresan en su propia forma de ser cultural, los nexos necesarios y suficientes para ser un conjunto de pueblos que tienen una trayectoria histórica compartida y que pueden tener un destino común. En estas condiciones y con estas características, se señala que estos países constituyen una comunidad “natural”, lo cual se singulariza frente a otros bloques que se constituyen a partir de razones económicas, comerciales, estratégicas o geográficas”. Nótese de que manera estas consideraciones fortalecen la visión multidimensional y profunda de la integración, por encima de los regionales abiertos de vocación exclusivamente “mercadista”. En ese espíritu se inscribe el Protocolo de Integración Cultural del Mercosur (1996) tendiente a promover la cooperación y el intercambio entre las instituciones y agentes culturales de los Estados Partes mediante programas y proyectos conjuntos que definan acciones concretas. La iniciativa prevé el intercambio de artistas, escritores, e investigadores, la coproducción y codistribución en actividades de cine, video, televisión, radio y multimedia, y la investigación conjunta de temas históricos y culturales comunes. De esta manera continúan surgiendo **convenios vinculantes** orientados a reconocer lo que en nuestra formulación sintética del parágrafo 2 hemos caracterizado como **Derechos y Garantías Comunitarios, los que son imprescindibles para avanzar seriamente por el camino de la integración de los mercados de trabajo .**

De 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 parágrafo 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. El objetivo del C.I.M 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 C.I.M quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico y Social. Es el órgano de representación de los sectores sociales y económicos, de carácter consultivo, que expide recomendaciones a ser consideradas por el Grupo Mercado Común.

Existe también un **Órgano de Representación Legislativa**: la Comisión Parlamentaria Conjunta CPC, que posee un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. 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.

e) **La Comunidad Andina de Naciones**

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 Comité 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 CAI, 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 fué 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 a sus reglamentaciones internas y al 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 Andres 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 Area 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". El mismo 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 a 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 fué 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).

3. Convergencia de políticas y migraciones intralatinamericanas

a) Migraciones sur-sur, mercados comunes, y calificaciones humanas

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; c) 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, 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.

El tema del avance hacia los mercados comunes, ha sido planteado en la literatura académica, principalmente con base en la teoría económica de la integración, que enfatiza 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 educacionales. 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) Migraciones sur-sur, mercados comunes y derechos socioeconómicos

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. Esa 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 períodos 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) Mercados comunes y convergencia de políticas educacionales

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 viable ni deseable 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.

BIBLIOGRAFIA:

BALLBE y PADROS (1997), **Estado Competitivo y Armonización Europea**, Editorial Ariel, Barcelona.

CEPAL (1996), **A Seguridade Social e os Processos de Integracao Regional**, Seminario Internacional organizado en colaboración con el Ministerio da Previdencia e Assistencia Social de Brasil, LC/BRS/L.24, Brasilia.

CEPAL (1995), **América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**, (LC/G. 1800/Rev. 1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (1994), **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.

CEPAL (1990), **Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**, (LCC/G.1601/P). Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE, (1993), **Población, Equidad y Transformación Productiva**, Documento presentado a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población y Desarrollo celebrada en México durante mayo de 1993, Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE, (2000) **Boletín Demográfico número 65**, Santiago de Chile.

CEPAL/CELADE, (1999) **Migración y Desarrollo en América del Norte y Centroamérica: Una visión sintética**, CELADE, Serie Población y Desarrollo, Santiago de Chile.

CEPAL/OIM (1999), **Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina**, Santiago.

CLOSA, C (1997), **Sistema Político de la Unión Europea**, Editorial Complutense, Madrid.

DENOT MEDEIROS (1997), **MERCOSUL: Quadro Normativo e Institucional Pós-Ouro Preto**, extraído por INTERNET:
<http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/16/lartigos/1denot.htm>

DI FILIPPO, A (1994), **Regionalismo Abierto y Empresas Latinoamericanas**, en Revista Pensamiento Iberoamericano, número 26, Madrid.

DI FILIPPO, A (1997), **Multilateralismo y Regionalismo en la Integración de América Latina**, CEPAL, Colección Documentos de Trabajo, número 46, Santiago de Chile.

DI FILIPPO, A (1998), **Regional Integration in Latin America. Globalization and South - South Trade**, ECLAC (Limited), LC/L.1128, July 9.

DI FILIPPO y FRANCO (1997) , **Aspectos Sociales de la Integración Regional**, CEPAL, Serie Políticas Sociales número 14, Santiago.

DI FILIPPO, A (1995), **Flexibilización de los Mercados Laborales, Integración Regional, y Costos Comparativos**, ponencia preparada para el Seminario “La Dimensión Social de la Integración Regional”, CEFIR/CEPAL, Santiago de Chile 24 al 29 de abril.

DI FILIPPO y FRANCO (2000), **Integración Regional, Desarrollo y Equidad**, CEPAL/Editorial Siglo XXI, México.

ERMIDA, O (1999), **Instituciones y Relaciones Laborales del MERCOSUR**, a ser publicado en Libros de la CEPAL : “Las Dimensiones Sociales de la Integración” (Di Filippo y Franco, compiladores). El trabajo está en prensa, Santiago de Chile.

ESPAÑA (1993): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **Convergencia de Políticas Sociales** , ISBN:84-7434-799-8, Madrid.

ESPAÑA (1997): Consejo Superior de Investigaciones científicas, **Unión Europea y Estado del Bienestar**, Luis Moreno compilador, Colección POLITEYA, número 10, Madrid.

EUROPEAN COMMISSION (1995), **Europe Social Protection**, Directorate General Employment, Industrial Relations an Social Affairs, ISBN 92-827-5497-9, Brussels.

FRANCO, R (1996), **Los Paradigmas de la Política Social en América Latina**, Revista de la CEPAL, número 58, Santiago.

FRANCO, R (1998), **Políticas de Ajuste e Integración: Su impacto en la equidad social**, Documento elaborado en colaboración con A. Di Filippo, P. Gerstenfeld y A. León. División de Desarrollo Social de CEPAL, hay versión mecanografiada.

FERREIRA Y OLIVERA (1997), **Las Relaciones Laborales en el Mercosur**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

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.

LAVOPA, J, **Creación del “Derecho MERCOSUR”**, Gaceta del MERCOSUR número 15. Obtenida vía Internet: <http://www.intr.net/mercosur/der.htm>

LINDBERG, L (1967), **The European Community as a Politicas System: Notes towards the construction of a model**, Journal of Common Market Studies, Número 5:4, página 344-387.

MARQUES R (1997), **O Nacional versus Comunitario no MERCOSUL -Questão dos “fundos” e o estágio atual do processo de integracao**, <http://www.mer.gov.br/getec/webgetec/bila/20/1ARTIGOS/lartigo.htm>

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, número 18.

NACIONES UNIDAS (1997), **Migración Internacional y Desarrollo: Informe Conciso**, Nueva York.

NORTH, D (1990), **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

SANTESTEVAN, A (1999), **Políticas y modalidades migratorias instituidas en el ámbito subregional: MERCOSUR**, presentado al Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima julio de 1999, OIM/Gobierno de Perú.

OLIVEROS, R (1999), **Políticas y Modalidades Migratorias Instituidas en el ámbito subregional: Comunidad Andina**, Encuentro Sudamericano sobre Migraciones Integración y Desarrollo organizado por OIM/Gobierno de Perú, Lima julio de 1999.

PEREZ 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.

PRIETO GANDARA, P (1995), **La experiencia de integración fronteriza argentino - chilena**, 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.

ROSENTHAL, G (1994), **El Regionalismo Abierto de la CEPAL**, en Revista Pensamiento Iberoamericano, número 26, Madrid.

RUFIAN, D (1992), **Descentralización, democratización, y reformas institucionales y administrativas en América Latina**, ILPES, LC/IP/R.119, Santiago de Chile, octubre.

RONDAN SAMANIEGO, V (1995), **La experiencia de los Comités de Frontera en el Cono Sur: una perspectiva paraguaya**, 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.

STRAUBHAAR, T (1992), **Allocational and Distributional Aspects of Future Immigration to Western Europe**, en Center for Immigration Studies, Vol.26, Summer 1992.

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 setiembre - 1 de octubre.

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.

WORLD BANK, **Workers in an Integrating World**, World Development Report 1995.

Extraído de Comunidad de Derechos Humanos [en línea]

http://www.comunidad.org.bo/archivos/biblioteca/globalizacion,_integracion_regional_y_migraciones.doc