



CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL
TRAINING CENTRE FOR REGIONAL INTEGRATION

**"El Foro Consultivo Económico-Social del
MERCOSUR y las Dimensiones Sociales de la
Integración"**

DT 18 / 1996

© **copyright CEFIR**

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor info@cefir.org.uy.

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Tabla de Contenido

Yehezkel DROR <i>Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva de integración regional</i>	p. 3
Armando LECAROS <i>La integración en la proyección global y estratégica del Perú en el Siglo XXI</i>	p. 10
Klaus GRETSCHMANN <i>Integración entre mercado y Estado: diez proposiciones</i>	p. 17
Ricardo LOPEZ MURPHY <i>Los desafíos de la integración entre la iniciativa privada y la intervención pública</i>	p. 20
Jacques PELKMANS <i>Regulación en el Regionalismo Abierto</i>	p. 25
Les METCALFE <i>Cómo adaptar las capacidades de gestión a las necesidades de la integración en proceso de evolución</i>	p. 35
Carlos WESTENDORP <i>Nuevos enfoques para la gestión de la integración: una estrategia para Europa</i>	p. 46
Luis MAIRA <i>El impacto de la globalización y la integración sobre las demandas reforzadas de la democratización</i>	p. 52
Phillippe C. SCHMITTER <i>Una estrategia alternativa para el futuro de la integración europea: la democratización</i>	p. 59
Isabel CORTE-REAL <i>Reforma administrativa y el proceso de integración</i>	p. 65

COMO PREPARAR EL ESTADO PARA LAS TRANSFORMACIONES GLOBALES: Una Perspectiva de Integración Regional

Yehezkel DROR

Catedrático de Administración Pública y Profesor de Ciencias Políticas,
Universidad Hebrea de Jerusalén, ISRAEL

1. COMO ENFRENTAR LA INNOVACION RADICAL

Todos los Estados se enfrentan con innovaciones radicales en la dinámica externa e interna, como una de las principales características del siglo XXI. Los cambios demográficos, de valores o en la ciencia y la tecnología sirven como conductores profundos de un futuro nuevo cuyas características no sólo son inciertas sino que, en gran medida, inconcebibles. Ya sea que el nacimiento de un mundo diferente se perciba más como una amenaza que como una oportunidad, los Estados no tienen otra opción sino la de enfrentar problemas que revisten formas nuevas y para los cuales no existen soluciones preconcebidas.

Pero hay más en juego: no se trata solamente de "enfrentar los problemas" sino de mejorar las capacidades de los Estados para ejercer una influencia activa sobre el futuro, conduciendo las sociedades de manera de reducir la probabilidad de "lo malo", aumentar la probabilidad de "lo bueno", a medida que cambian en el tiempo, a la vez que se enfrentan con la incertidumbre y lo inconcebible. En otras palabras, lo que se necesita verdaderamente es un "Estado original", que se ajuste rápidamente a las realidades cambiantes. Esta necesidad es todavía más aguda en América Latina que, a pesar de algunos signos prometedores, es, en términos generales, una "gran desilusión". Mejorar las capacidades para gobernar es, por lo tanto, un imperativo especialmente, aunque no exclusivamente, en América Latina.

No en vano los Estados prefieren asignar las tareas principales a otros procesos sociales, en particular al mercado. Es cierto que los mercados son económicamente óptimos para hacer frente a algunas características de las situaciones cambiantes gracias a la multiplicidad de actores que, en su conjunto, tienen altas capacidades cognoscitivas combinadas con una retroalimentación rápida que elimina a muchos de aquellos que no logran adaptarse a un entorno nuevo. Pero los mercados pueden funcionar solamente en ciertos dominios. El manejo de los entornos cambiantes que seguramente caracterizarán al siglo XXI a través de los mercados implicará costos sociales altos, tales como la escalada del desempleo. Lo peor de todo es que, desde la perspectiva de los valores democráticos, los gobiernos electos que se apoyan demasiado en los mercados desregulados abdican de sus facultades y responsabilidades en favor de otros actores y procesos que no son democráticamente responsables.

De ahí la necesidad de mejorar las capacidades estatales. Esta necesidad está bien ilustrada por las exigencias del enfrentamiento con entornos rápidamente cambiantes. Hay, en principio, cuatro estrategias "puras" para enfrentar las realidades cambiantes: el ajuste previo, que requiere la predicción de las realidades por venir y los pasos para ajustarse a ellas de antemano; el ajuste posterior, que abarca el diagnóstico correcto de la dinámica de cambio que está teniendo lugar y el diseño de políticas para asegurar el ajuste antes que los retrasos causen costos sociales muy altos; los esfuerzos por influir y regular las realidades cambiantes de manera de prevenir los cambios que son demasiado difíciles de enfrentar; y el aislamiento, que consiste en realizar esfuerzos por erigir una membrana alrededor de su propia sociedad de manera de reducir la sensibilidad a los cambios externos.

La cuestión es que todas estas estrategias, cualquiera sea la mezcla que se trate de adoptar, requieren capacidades cognoscitivas de alta calidad para leer correctamente la dinámica; mucha creatividad para diseñar políticas con las cuales abordar las situaciones originales; y capacidades de largo alcance para cambiar uno mismo, de manera de adaptarse a los entornos cambiantes, o de ser capaz de cambiarlos, o de sustraerse de ellos. Si bien parte de la tarea puede y debería dejarse a otros actores sociales, tales como las redes de bases y los mercados, se sigue requiriendo inevitablemente, y por norma, una participación importante del Estado, con todo lo que ello implica para el mejoramiento de sus capacidades prominentes.

2. ESCENARIOS ESTRATEGICOS PARA EL SIGLO XXI

Las tareas a las que se enfrentan los Estados pueden ponerse en funcionamiento en cierta forma si se tienen en cuenta algunas de las principales características que se esperan del siglo XXI:

- Por primera vez en la historia de la humanidad, la acción humana tiene el potencial de ejercer influencia sobre fenómenos globales críticos para la supervivencia humana, tal como lo ilustran el espectro de la guerra nuclear, la certidumbre creciente del efecto invernadero global y los potenciales de la bioingeniería.
- Los países han estado siempre sujetos a fuerzas y actores más allá de su control. Pero los procesos globales modernos, tales como el financiero, son más penetrantes en su influencia, más nerviosos en sus cambios y son kafkianos por estar más allá de la comprensión incluso de quienes participan activamente en ellos y nominalmente los "dirigen".
- Se aniquila la distancia, las redes interactivas abarcan el globo de forma inmediata y los viajes son a la vez rápidos y relativamente baratos. La mayoría de las redes interactivas están más allá del control gubernamental en todos los países a excepción de los más totalitarios, lo que erosiona aún más la significación de las fronteras.
- El número de países y poblaciones "mundialmente activos" está creciendo rápidamente, con un desplazamiento de los países occidentales que dominan el mundo a los países asiáticos y a poblaciones que se están volviendo más poderosas en el ámbito mundial. Esto también se aplica en términos de las ventajas competitivas, al estar los países occidentales bajo presión y al ser muy real la posibilidad de alguna forma de decadencia del oeste.
- Existe una tendencia hacia una "civilización global" con modas, valores y perspectivas compartidos. Hay, también, una "élite global" crecientemente pluralista. Debe evitarse, no obstante, la exageración: las diferentes culturas conservan y, en algunos casos, aumentan su fuerza, con un potencial para el conflicto intercultural. Algunas culturas ascendentes no comparten los valores democrático-liberales occidentales, a la vez que compiten exitosamente frente a las democracias en el campo económico.
- Están surgiendo nuevos actores mundiales que van más allá del control de cualquier gobierno y detentan más influencia, tales como los magnates de los medios masivos de comunicación y, aunque diferentes, los carteles de las drogas.
- La economía se está volviendo cada vez más mundial, con nuevas formas de competencia y la multiplicación de actores "globales" que no pertenecen a ningún país.
- Debe esperarse mucho conflicto, tanto interno como mundial, con "zonas de paz" y "zonas de turbulencia" cambiantes y conflictivas y nuevos tipos de lucha que se van tornando cada vez más importantes.
- Algunos procesos globales pueden acercarse a una situación de crisis manifiesta, conduciendo la institución mundial de las normas ya sea por amplio consenso o a través de una acción determinada por parte de Estados fuertes trabajando conjuntamente.

Otra característica importante del siglo XXI, que domina las mencionadas anteriormente, es la naturaleza rápida, no lineal, hasta nerviosa, revolucionaria y tendente a la crisis de los procesos de cambio en relación al cambio social en el curso de la mayor parte de la historia de la humanidad.

En combinación, estas características resultan muy exigentes para los Estados ya que requieren nuevos diseños estatales significativos e incluso radicales.

3. LAS DIFICULTADES DEL ESTADO DEL SIGLO XXI

Para ilustrar las principales exigencias que las características esperadas del siglo XXI plantean en materia de nuevos diseños para el Estado, incluyendo la certidumbre de acontecimientos impredecibles y, en parte, "impensables", voy a analizar cinco dificultades, en parte relacionadas, que los procesos del siglo XXI van a plantear a los Estados, dejando para un tratamiento separado la inadecuación creciente de los Estados en tanto que unidades de acción: a) la distancia cognoscitiva y moral entre las políticas nacionales y los imperativos mundiales; b) la brecha entre las escalas temporales política y de abordaje de los problemas; c) las reacciones psicológicas de las masas; d) las rigideces sociales frente a las necesidades de reestructura; y e) las élites estatales con promesas carentes de opciones.

a. Distancia cognoscitiva y moral entre las políticas nacionales y los imperativos mundiales

Un ejemplo servirá para ilustrar los duros problemas planteados por la distancia cognoscitiva y moral entre las políticas nacionales y los imperativos globales. La Convención de Río y otros acuerdos aceptan el principio de que todos los países tienen que pagar por el activo mundial ubicado en algunos de ellos. De esta forma, si la protección de las selvas de Malasia y de la Amazonia en Brasil es esencial para la humanidad en su totalidad, su costo debería ser compartido equitativamente por los países, de acuerdo a sus respectivas capacidades económicas. No se trata meramente de un asunto de justicia sino de eficacia: a menos que se pague a los países para conservar los activos mundiales ubicados en ellos, por lo menos en la escala de los costos de oportunidad que significa renunciar a la utilización local de ese activo, esos activos mundiales serán utilizados localmente y no serán conservados para la humanidad en su totalidad.

Esto significa que Chile, por ejemplo, tendrá que transferir "pagos" a Malasia y a Brasil, aumentando impuestos o reduciendo gastos públicos. Sin embargo, resulta difícil ver cómo esos imperativos mundiales (y regionales) pueden combinarse con elecciones democráticas nacionales, cuya mayoría de votantes probablemente no está dispuesta a pagar impuestos o a recibir menos beneficios a favor de necesidades tan "distantes". Al igual que la mayoría de los políticos, que tampoco está dispuesta a hacerlo.

El problema es doble: cognoscitivo y moral. Desde el punto de vista cognoscitivo, la globalización y sus imperativos no se entienden y no se integran a las opiniones mundiales de la gran mayoría de los ciudadanos y los funcionarios de gobierno. Y, moralmente, las exigencias de lo que llamo "*raison d'humanité*", en oposición a la "*raison d'état*", en general no son aceptadas como obligatorias ni por las poblaciones en general ni por las élites políticas.

El déficit cognoscitivo no consiste solamente en el desconocimiento y falta de comprensión de los procesos del siglo XXI, sino que es también cuestión de la calidad del pensamiento. Muchos de los procesos del siglo XXI son muy complejos y están plagados de incertidumbres, como bien lo ilustra el debate sobre el impacto de la acción humana sobre el clima. Por lo tanto, la capacidad de pensar en términos de complejidad e incertidumbre y sofisticación es, entre otras cosas, esencial para la comprensión de los temas críticos. No solamente la gran mayoría de los ciudadanos no está equipada para hacerlo, sino que las élites gobernantes tampoco tienen las capacidades cognoscitivas esenciales que son necesarias.

Esto se aplica también a la mayoría de los componentes "profesionales" de la gobernabilidad, que se supone que sirven de puente entre el conocimiento y el poder. Es así que mis estudios sobre los funcionarios civiles superiores de América Latina (esto también es válido, con algunos ajustes, a Europa Occidental) conducen a la conclusión clara de que sufren carencias graves de capacidades cognoscitivas esenciales para comprender y manejar los problemas emergentes.

Debe preguntarse, entre otras cosas, si una parte adecuada de quienes son capaces de comprender los problemas del siglo XXI y de abordarlos entran en los servicios estatales, tales como los políticos electos o los funcionarios designados. Mirando a nuestro alrededor es difícil evitar la impresión de que casi todos los "mejores" o como quiera que se les defina en plural, prefieren los negocios, las profesiones y la ciencia y la tecnología, dejando la política y también, cada vez más, el servicio civil a los no mejores, por usar un término suave. Las características modernas de la política democrática pueden conducir a una conclusión similar en lo que se refiere a la naturaleza moral de muchos de quienes eligen la política como "carrera". De ser así, el siglo XXI puede imponer exigencias sobre los Estados que no podrán satisfacerse adecuadamente sin cambios de largo alcance en las características de quienes ingresan a la política y al servicio civil a niveles superiores, lo que conducirá a requerimientos de nuevos diseños radicales, que van más allá del alcance de esta ponencia.

b. Brecha entre las escalas temporales política y de abordaje de los problemas

La brecha entre el "tiempo político" y el "tiempo de los problemas", para adaptar la terminología de Fernand Braudel a nuestras preocupaciones, constituye uno de los defectos congénitos de las democracias y también de la mayoría de las no democracias. Las consecuencias de este defecto se ven muy agravadas por los procesos del siglo XXI.

En breves palabras: el manejo de los principales procesos requiere una perspectiva a largo plazo, mientras que las realidades de la política en prácticamente todos los Estados dictan marcos a corto plazo, que son totalmente inadecuados para manejar los espacios de los problemas emergentes.

c. Reacciones psicológicas de las masas

Las reacciones psicológicas de las masas son más insidiosas y aún más difíciles de superar. A modo de especulación sobre este tema importante pero difuso: los procesos del siglo XXI causan, directa e indirectamente, un traumatismo que llega al vértigo cognoscitivo, con acontecimientos que resquebrajan las expectativas y los mapas mundiales de poblaciones en general y también de las élites estatales. Esto conduce, en diferentes grados, a la búsqueda de respuestas simples a las que aferrarse, a procurar líderes que prometan soluciones, a indagar enemigos a quienes culpar, a retirarse de los problemas públicos, a nuevas versiones de "tribalismo" que nos den un sentido de pertenencia en un mundo "global" y más.

De haber una escalada de efectos psicológicos masivos, como es probable que haya, éstos bien podrían socavar los requerimientos tácitos de la democracia tales como se expresan en el término "sociedad civil". Cuando menos, harán que el enfrentamiento eficaz de los procesos turbulentos y sus efectos traumáticos sean mucho más difíciles.

d. Las rigideces de la sociedad frente a las necesidades de reestructura

El cambio rápido requiere, como ya se indicara, cambios de largo alcance en los países que quieren conservar y mejorar la competitividad y mejorar la calidad de vida. Sin embargo, las reacciones psicológicas, las presiones de la política en el corto plazo, el aferrarse fuertemente a la "titularidad", la escasez de recursos humanos adecuadamente calificados también en los países altamente desarrollados y muchas otras rigideces impiden la reestructuración necesaria. Es por eso que los

Estados democráticos bien pueden experimentar, entre otras cosas, dificultades especiales en la ejecución de las reformas económicas esenciales .

Aquí también se puede pulir la tesis todavía más: bien puede ser que el camino institucional de los principales Estados contemporáneos no se adecue a las condiciones, los desafíos y las oportunidades del siglo XXI. De ser así, se necesitará por lo menos una transformación "revolucionaria" para que los Estados actuales estén de acuerdo con el siglo XXI. Esto está, sin embargo, dentro del alcance del potencial evolutivo de las democracias, como lo ilustra la mutación de la gobernabilidad de las democracias de Europa Occidental con el surgimiento y el progreso de la Unión Europea, que no es sino una revolución conceptual e institucional de la gobernabilidad .

e. Elites estatales carentes de opciones prometedoras

La realización parcial de la idea de una Europa unificada atestigua la capacidad de las sociedades y de los Estados de poner en primer plano, de tanto en tanto, a gobernantes que proponen una nueva dirección y que aportan el apoyo para transformaciones radicales que se ajustan a un mundo nuevo. En muchos de los espacios de problemas emergentes, sin embargo, las élites estatales no tienen idea de qué hacer. Es así que el desempleo, los carteles de la droga, la falta de apoyo público para dar los pasos considerados necesarios por las principales corrientes de pensamiento económico, ilustran aquellos espacios políticos para los cuales las élites de la mayoría de los países carecen de opciones prometedoras. Es entonces correcto diagnosticar a las principales élites como "carentes de opciones promisorias" .

Esto puede ser el resultado, en parte, de la falta de familiaridad con las ideas y las opciones existentes en el pensamiento social, pero que no se adecuan a las principales ortodoxias políticas . En parte, la falta de ideas de políticas prometedoras es el resultado de la inadaptabilidad de las teorías existentes sobre las que deben apoyarse los Estados ya sea consciente o tácitamente . Y, en parte, las élites estatales tienen, o creen que tienen, ideas políticas "buenas" que no son, sin embargo, políticamente factibles y que, por lo tanto, no son opciones reales, como es el caso de las reducciones presupuestarias radicales consideradas necesarias por la sabiduría económica aceptada aunque, a menudo, inaceptables y socialmente distorsionantes.

Mi propia experiencia al asesorar a quienes toman decisiones de alto nivel en muchos Estados refuerza una conclusión grave: incluso cuando los principales políticos y sus asesores tienen el poder adecuado e incluso si tuvieran todavía más, muchas veces no sabrían qué hacer para enfrentar los problemas del siglo XXI . La invención de ideas de políticas y su penetración en las élites estatales está muy rezagada frente al surgimiento de espacios de problemas originales, dejando a los niveles superiores de toma de decisiones sin ideas ni opciones prometedoras.

4. LOS ESTADOS POR SI SOLOS SON INADECUADOS PARA ACTUAR COMO UNIDADES DE ACCION EFICACES

Más allá de las dificultades anteriormente descritas, los procesos del siglo XXI hacen que los Estados por sí solos sean, en grandes términos, unidades de acción inadecuadas. Tratándose de países grandes, muchos impactos locales se pueden manejar mejor por parte de unidades subestatales, tales como los gobiernos regionales. Pero los grandes desafíos planteados por los procesos del siglo XXI requieren estructuras multiestatales que lleguen a la gobernabilidad regional y mundial.

El más ínfimo de todos los requerimientos consiste en la cooperación intensa entre los Estados para proteger a la gente común en el ámbito mundial y regional , para tratar de regular las actividades económicas y de los medios masivos de comunicación mundiales y regionales, para luchar contra el delito mundial y regional y así sucesivamente. Pero se necesita más que eso: para manejar en forma eficaz los temas principales se necesita cada vez más la toma de decisiones y la aplicación autoritaria multiestatal más allá de la capacidad de acción cooperativa. Y, en muchos sentidos, lo más importante de todo es que las sociedades, para ser competitivas en la economía emergente, tienen que actuar en bloques integrados a gran escala. La Unión Europea es un ejemplo excelente del adelanto en esa dirección , como lo son los esfuerzos hacia la integración regional en América Latina y en Asia.

Los pueblos y los políticos esperan, no obstante, que los gobiernos de los Estados, electos democráticamente, tomen decisiones significativas que produzcan resultados positivos. La incapacidad inevitable de los estados para hacerlo respecto de muchos problemas planteados por los procesos del siglo XXI y la transferencia de autoridad y responsabilidad a estructuras supraestatales a más "distancia" y menos "democráticas" constituye, por ende, un problema importante para los Estados. Esto quedó bien ilustrado como consecuencia del Tratado de Maastricht en Europa. El progreso de la integración en América Latina tropezará seguramente con problemas de ese tenor más agravados.

En realidad, es difícil imaginar que a los Estados se les plantee un problema más difícil que el de la escasa capacidad para enfrentar los problemas planteados por los procesos del siglo XXI. Si los Estados se

transforman en unidades de acción de menor utilidad y los problemas tienen que manejarse a otros niveles, a menudo más altos y más "distantes", entonces toda la idea de los "Estados" tendrá que ser repensada, más aún teniendo en cuenta que las estructuras supraestatales no pueden construirse en base al modelo de los Estados .

5. RECOMENDACIONES SELECTAS

Por consiguiente, los requerimientos planteados a los Estados por los procesos del siglo XXI exigen un nuevo diseño radical, que incluya la regionalización. Al presentar algunas de estas recomendaciones, me concentro en el ajuste de los Estados latinoamericanos ante los requerimientos del siglo XXI. La principal justificación para hacerlo radica en que, en un futuro cercano, el funcionamiento de las estructuras regionales y su mejoría dependerán, primordialmente, de las decisiones que tomen los Estados. Esto se aplica también al sistema contemporáneo de gobernabilidad supranacional más avanzado, a saber, la Unión Europea. Reviste mayor validez en el caso de América Latina. El mejoramiento de la integración lo más urgentemente posible depende de la capacidad y la voluntad de los Estados, tema en el que se centran, por lo tanto mis recomendaciones. Todas las recomendaciones deben, no obstante, satisfacer las necesidades de una cooperación regional creciente.

La primera recomendación consiste en brindar al ciudadano en general y a las élites sociales en particular, el conocimiento y la comprensión de los procesos del siglo XXI y su trascendencia. Los cursos en las universidades y las escuelas secundarias y los programas de televisión atractivos dan una buena idea y son un paso relativamente fácil y útil en esa dirección. La regionalización debería servir como uno de esos focos para esas actividades de "ilustración".

Más exigente, pero aún así relativamente fácil de aplicar, es la segunda recomendación que está relacionada con la primera y que consiste en aportar a las élites políticas un conocimiento y una comprensión profunda de los procesos del siglo XXI y sus requerimientos, inclusive la regionalización. Los colegios de ciencias políticas nacionales y regionales, en los que las mezclas de las élites políticas dedican su tiempo a la consideración de los procesos emergentes y sus requerimientos políticos, al igual que a programas de estudio más amplios para los funcionarios superiores son ejemplos de medidas útiles y nada difíciles que ayudan a satisfacer esta necesidad. Los colegios de ciencias políticas regionales pueden servir también como un instrumento muy importante para impulsar la cooperación regional, por lo que se deberían instalar urgentemente.

Pasando a las recomendaciones más exigentes, la tercera es que se necesita una especie nueva de "arte de la reforma" para aplicar políticas que se ajusten a los procesos del siglo XXI que han encontrado tanto temor y resistencia. Un elemento importante de ese arte de la reforma son las políticas antitraumáticas, de manera de reducir las reacciones psicológicas negativas de las masas. Otro elemento importante son las visiones realistas, que proveen las brújulas esenciales para las políticas y sirven para hacer que los costos a corto plazo sean soportables porque conducen a un futuro mejor. Es muy importante el papel educativo de los jefes de gobierno que deben desempeñar un papel fundamental explicando y justificando las políticas dolorosas .

El "arte de la reforma" sin ideas sustantivas buenas acerca de qué se debería hacer puede, no obstante, causar más daño que bien, al aplicar en forma "eficiente" políticas que no sirven para nada. Con lo cual la cuarta recomendación consiste en procurar enérgicamente teorías e ideas nuevas de cómo enfrentar los espacios políticos originales en el contexto latinoamericano. Esta recomendación puede parecer banal. Pero el aferrarse a ortodoxias políticas dudosas que no se adaptan a América Latina hace que esta recomendación sea sumamente importante. Es también pertinente la falta, en América Latina, de organizaciones con políticas de investigación y desarrollo a escala plena ("Think Tanks") para tratar de desarrollar nuevas opciones políticas con la ayuda de una masa crítica de equipos a tiempo completo, altamente calificados, multidisciplinarios y con experiencias múltiples, con algunas excepciones importantes. El establecimiento de un "Think Tank" regional podría ser un paso significativo para llevar adelante la regionalización.

El mayor conocimiento y las mejores opciones serán, no obstante, de poca utilidad si las instituciones políticas inhiben su utilización. Por esa razón, a menos que las consideraciones a largo plazo tengan mucho peso en la formulación e instauración de políticas, el enfrentamiento eficaz de los procesos del siglo XXI será muy restringido. En quinto lugar, se plantea un conjunto de recomendaciones dirigido a volver a diseñar las instituciones estatales de manera de prestar mayor atención al largo plazo. Por ejemplo, el intervalo entre elecciones de todo tipo debería incrementarse en algunas ocasiones. Los poderes políticos deberían asignarse a instituciones protegidas contra las presiones a corto plazo, según lo ilustran algunos bancos centrales. Podrían requerirse "consejos de Estado" originales, con miembros a largo plazo y

facultades asesoras potentes. Al establecer las instituciones regionales se deben incluir componentes poderosos a "largo plazo" que apoyen, a su vez, las políticas a largo plazo de los Estados miembros.

Sea lo que fuere que se piense y haga, los Estados tendrán que confrontar muchas crisis imprevistas y, a menudo, imprevisibles y también inconcebibles. La crisis financiera que cayó sobre México como "llovada del cielo" es meramente un ejemplo que será seguido de muchos otros. Con lo cual la sexta recomendación consistiría en la necesidad ineludible de mejorar las capacidades para la gestión de las crisis en las mentes centrales. La cooperación para enfrentar las crisis dentro de las estructuras de Estados múltiples, incluyendo el establecimiento de unidades de gestión de la crisis sobre una base multiestatal para abordar los problemas compartidos, bien puede ser un paso importante en la formación de las instituciones regionales.

Una vez más, esto puede sonar como una sugerencia "obvia". Pero mis estudios empíricos realizados en las Oficinas de la Presidencia de la mayoría de los países latinoamericanos demostraron que prácticamente todas ellas carecen de una preparación seria para las crisis (a la vez que sufren de otras debilidades graves). Faltan, en particular, las capacidades profesionales esenciales para gestionar las crisis, incluyendo su utilización como oportunidades para llevar adelante las políticas a largo plazo. Una gestión mucho mejor de las crisis, lo que también exige el "ejercicio" de quienes toman decisiones a alto nivel y sus asesores es, por lo tanto, un nuevo diseño de Estado muy importante para enfrentar las crisis del siglo XXI, de manera de reducir sus costos y utilizarlos como oportunidades.

En séptimo lugar, a menos que se desarrolle un nuevo tipo de servicio civil altamente profesional, todas las otras propuestas serán inadecuadas. Los países latinoamericanos necesitan evidente y urgentemente una élite de servicio civil profesional de alto nivel y compacto, muy diferente de los actuales servicios civiles.

Octavo, con la regionalización como la gran estrategia recomendada para América Latina, los Estados latinoamericanos deberían tener una "Unidad de Integración" en las Oficinas de la Presidencia encargadas de llevar adelante la cooperación regional. Una de las tareas de esas unidades sería la de ajustar toda la gobernabilidad a la regionalización.

Y, por último, algo también muy importante: la regionalización se debería llevar adelante con todas las características del Estado ajustadas de la forma que corresponda. Pero este tema requiere, de por sí, otra ponencia .

NOTAS

1. Esta ponencia aplica algunas ideas desarrolladas por Yehezkel Dror en "La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma" (Edición Latinoamericana publicada en marzo de 1996 por El Fondo de Cultura Económica de la Ciudad de México). Ver también Yehezkel Dror, *Upgrading Capacities to Govern Latin America*, ponencia para la Conferencia de CLAD en Río de Janeiro, noviembre de 1996; y Yehezkel Dror, "Demokratie und Globalisierungsdruck - Antworten aus die Herausforderungen der Zukunft", en Werner Weidenfeld, Hrsg., *Demokratie am Wenepunkt: Die Delmokratishce Frage als Project des 21. Jahrhunderts* (Berlin: Siedler), 1996. pp. 370-388.
2. Como se plantea en Carl R. Hausman, *A Discourse on Novelty and Creation*, Segunda Edición (Albany State University: New York Press), 1984, primera parte.
3. Compárese con Uner Kirdar, ed., *Change: Threat of Opportunity*, Cinco volúmenes (New York: PNUD), 1992.
4. Como lo propone crudamente Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer, 1993), pp. 22-49.
5. Ver, por ejemplo, Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, (New York: Harper), 1990.
6. Ver Max Singer y Aaron Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace / Zones of Turmoil*, Edición revisada (Chatham, NJ: Chatham House Publishers), 1996.
7. Compárese con Alexander King y Bertam Schneider, *The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome* (London: Simon and Schuster), 1991.
8. Han habido, no obstante, otros períodos de cambio rápido en las condiciones básicas subyacentes de las sociedades, aunque en espacios más limitados. Es así que las innovaciones tecnológicas parecen haber causado el desmoronamiento de las principales civilizaciones del Oriente Medio. Ver: Robert Drews, *The Endo of the Bronze Age: Changes in Warfare and the Catastrophe CA. 1200 B.C* (Princeton: Princeton University press), 1993.
9. Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma*, op. cit., capítulo 9.
10. Por ejemplo, ver Peter Riddell, *Honest Opportunism: The Rise of the Career of Politician* (London: Hamish Hamilton), 1993.

11. Ver la tesis y propuestas provocadoras de Earl Hunt, *Will We Be Smart Enough?: A Cognitive Analysis of the Coming Workforce* (New York: Russell Sage Foundation), 1995.
12. Muy pertinente, con ajustes, es Mancur L. Olson, Jr., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press), 1982.
13. Por ejemplo, ver Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Economic Reform and Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press), 1995.
14. Compárese con Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press), 1990.
15. Compárese con Paul Thagard, *Conceptual Revolutions* (Princeton: Princeton University Press), 1992; y, Ball Terence James Farr y Russell L. Hanson, eds., *Political Innovation and Conceptual Change*, (Cambridge, UK: Cambridge University Press), 1988.
16. Los marxistas modernos plantean una tesis más radical cuando dicen que la naturaleza misma del capitalismo impide las transformaciones necesarias de la política. Por ejemplo, ver Ellen Meiksins Wood, *Democracy Against Capitalism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press), 1995. No hay una base teórica o empírica para confirmar o desmentir esta opinión y ninguna es imaginable hasta que la historia nos provea de lecciones claras, si es que alguna vez lo hace. Pero, aunque se demostrara incapaz de cambiar adecuadamente sin por ello cambiar la naturaleza del capitalismo y las medidas más radicales se tornaran inevitables, la política caería, creo, dentro del potencial evolutivo de la democracia y las democracias.
17. Compárese con Peter Glotz, Rita Süssmuth y Konrad Seitz, *Die Planlosen Eliten: Versäumen wir Deutschen die Zukunft?* (München: Ferency bei Bruckman), 1992.
18. Fascinante y original en este contexto es el estudio de ideas políticas que se encuentra en Union of International Associations, *Encyclopedia of World Problems and Human Potential, Volume 3: Actions - Strategies - Solutions* (München: K. G. Saur), 1995, también en CD-Room. Me pregunto cuántos formuladores de políticas estudiarán este volumen con la atención que se merece.
19. Compárese con Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute for Peace Press), 1993.
20. Por una analogía histórica, ver Christian Meier, *Die Ohnmacht des Allmächtigen Dictators Caesar* (Frankfurt am Main: Suhramp), 1980.
21. Compárese con Harland Cleveland, *Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership* (San Francisco: Jossey- Bass), 1993.
22. Compárese con Werner Weidenfeld y Josef Janning, eds., *Europe in Global Change: Strategies and Options for Europe* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers), 1993.
23. El debate sobre el "déficit democrático" en la Unión Europea plantea aguzadamente el interrogante de cómo aplicar los conceptos de una democracia desarrollada en el ámbito de los Estados a las formas originales de gobernabilidad de los supraestados.
24. Es pertinente George F. Will, *Statecraft as Soulcraft: What Government Does* (New York: Simon & Shuster), 1983.
25. Compárese con Yehezkel Dror, "Las capacidades para gobernar y la integración europea", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre-diciembre 1995, pp. 5-11.

LA INTEGRACION EN LA PROYECCION GLOBAL Y ESTRATEGICA DEL PERU EN EL SIGLO XX

Armando LECAROS

Director General de Asuntos Económicos Internacionales,
Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, PERU

Es evidente que en la formulación de políticas nacionales en nuestros días el rol que cumple la integración constituye una de las variables de importancia a considerar para la proyección externa de países, como los de América Latina, que deseamos tener hacia el siglo XXI una situación de mayor importancia estratégica dentro del esquema político y económico mundial.

Hemos superado concepciones que propugnaban una visión introspectiva de nuestras economías, para orientarnos hacia una abierta interrelación con todos los socios comerciales, que esperamos pueda ser la base para desarrollar a futuro relaciones de cooperación y desarrollo que promuevan un clima de paz y entendimiento, sustento esencial para la elevación de la calidad de vida de nuestros pueblos.

En este sentido, los esfuerzos de integración peruana se insertan dentro de la gran tendencia de convergencia ideopolítica, liberalización comercial, adecuación tecnológica y avance en la interconexión de redes de información y comunicaciones que caracteriza, entre otros elementos, al fenómeno bautizado como globalización. Tendencia que a su vez se complementa con la creación de espacios regionales distintivos, pero a la vez interrelacionados e interactuantes.

Algunos de los elementos que afianzan y dan coherencia a esta orientación generalizada se pueden encontrar en la clara e ineludible preponderancia de mecanismos como la democracia representativa y la economía de mercado, en base a las cuales se genera un notable incremento de los vínculos económico-comerciales.

La creciente relación entre los diferentes espacios regionales está dando lugar a un progresivo desplazamiento del centro de atención en las relaciones internacionales: se está girando desde los problemas políticos, generalmente vinculados al tema de la seguridad, hacia la interacción de factores económicos y comerciales, que en el siglo XXI serán los que caracterizarán principalmente la vinculación, tanto interestatal como interempresarial.

Dentro de este marco, el Perú ha asumido claramente la opción del regionalismo abierto para interactuar con sus socios políticos, económicos y comerciales alrededor del mundo. Ello significa que considera de la más alta importancia y prioridad el desarrollo de lazos con los distintos bloques comerciales y económicos, sin excluir ninguno, pero privilegiando aquellos con los que tiene una mayor complementariedad, ya sea por los tradicionales vínculos que los han relacionado, por la comunidad geográfica que los une, o por la combinación de ambos factores.

Es así que el Perú mantiene una cercana interacción con mecanismos y áreas como la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Cuenca del Pacífico. En relación a la primera, es pertinente anotar que en los últimos meses el Perú ha llevado adelante una gestión muy activa a fin de lograr una reforma en el seno del Acuerdo de Cartagena. Ello fue consagrado en el "Protocolo de Trujillo", suscrito en marzo pasado por los Presidentes de la sub-región y ratificado hace unos meses por el Perú.

1. COMUNIDAD ANDINA

El Protocolo de Trujillo reestructura la institucionalidad andina, adaptándola a las tendencias actuales de la integración e imprimiendo una tendencia evolutiva al proceso subregional, de modo que se inserte adecuadamente dentro del marco de liberalización y globalización que, como se ha señalado, viene caracterizando a la economía internacional.

Esta reestructuración implica en primer lugar la definición de una clara y distinta identidad comunitaria andina, la que se complementa con el establecimiento de nuevos mecanismos que permiten una participación directa y activa de las más altas instancias políticas de cada uno de los países andinos en la orientación de la integración subregional.

En segunda instancia se puede identificar la urgente necesidad de interrelacionar las distintas esferas y campos que comprende la integración andina, a fin de generar una dinámica sistémica, que a la vez que evite la superposición o duplicación de esfuerzos en las distintas áreas de trabajo, permita la adecuada complementación de los campos político, social y económico en la Subregión.

Finalmente, se percibe nítidamente el deseo de dar mayor ejecutividad y eficiencia a los niveles técnicos del proceso, lo que se refleja en la evolución de la Junta del Acuerdo de Cartagena hacia un esquema de Secretaría General, con funciones reforzadas y con un alto nivel de interlocución política con los países miembros.

Para el Perú la percepción de una identidad comunitaria es la primera característica importante del nuevo Acuerdo de Cartagena, que estimamos renueva la proyección futura de este mecanismo de integración. En su disposición inicial, el Protocolo de Trujillo introduce el concepto de "Comunidad Andina", el cual supera ampliamente el nivel de representatividad que existía en el antiguo Acuerdo, ya que involucra dentro de esa identidad común, no sólo a los órganos e instituciones -que constituyen los instrumentos del proceso de integración-, sino también a los estados soberanos de los cinco países, que pasan a formar parte actuante del proceso. De esta manera, se plantea la participación directa de los países en el rumbo de la integración andina, superando el dirigismo sectorial que a nivel interno de los países había caracterizado las últimas etapas del Acuerdo de Cartagena, para imponer a los estados, de manera integral, como entes responsables y actuantes del esfuerzo integrador.

Complementariamente, el Protocolo de Trujillo contempla una directa participación de las más altas esferas políticas de cada país en el proceso. Es así que el Consejo Presidencial Andino se constituye en el órgano máximo, encargado de emitir directrices que son instrumentadas por los diferentes órganos e instituciones. En ejercicio de su función, el Consejo Presidencial deberá definir la política de integración subregional, orientando las acciones a adoptar y evaluando el resultado de las mismas.

Desde la perspectiva peruana, el cambio que se ha introducido en relación al Consejo de Presidentes tiene que ver con dos aspectos centrales: el hecho que por primera vez los Presidentes pasan a ser parte de la institucionalidad del Acuerdo, y como tal sus Directrices devienen en fuente de normatividad jurídica de la integración andina; y en segundo término, que se exige una clara direccionalidad -lo que implica una posterior responsabilidad y obligación de seguimiento e información- respecto a los órganos e instituciones del Sistema a los que los Presidentes ordenan adoptar acciones.

Un punto importante en el proceso fue el lograr que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores asuma un rol central en el nuevo esquema institucional. Aparte de su función intrínseca, vinculada a la implementación de la política exterior conjunta en los asuntos de interés subregional, los Cancilleres jugarán un papel importante en la formulación, ejecución y evaluación de la política general del proceso de la integración subregional andina. El Protocolo asigna además a los Cancilleres la responsabilidad de velar por la ejecución de las directrices que emitan los Presidentes.

Inclusive se ha extendido a los Ministros de Relaciones Exteriores la facultad vinculante de más alto nivel en la Comunidad, cual es el derecho a adoptar Decisiones, que -al igual que las Decisiones de la Comisión- formarán parte del ordenamiento jurídico comunitario. Ello significa que los Cancilleres podrán aprobar en el futuro normas que serán disposiciones legalmente obligatorias dentro de los países de la Subregión, pero que al mismo tiempo podrán ser sujetas a controversia en el ámbito del Tribunal de Justicia de la Comunidad.

Otro elemento de participación política importante que se verifica en el Protocolo de Trujillo, es la mayor relevancia que se otorga al Parlamento Andino. Hasta el momento el Parlamento se conforma por representantes de los congresos nacionales, que son designados de acuerdo a las reglamentaciones de los órganos legislativos de cada país. El Protocolo prevé que en el plazo máximo de cinco años, los integrantes del Parlamento Andino sean representantes elegidos por sufragio universal y directo. Adicionalmente en Trujillo se otorga al Parlamento funciones reforzadas, mediante las cuales podrá participar de manera más directa en la orientación del proceso de integración.

El segundo gran pilar de sustentación de la reforma institucional que tiene gran importancia para el Perú es la introducción del concepto de Sistema en el trabajo de los diferentes órganos e instituciones andinos. Hasta Trujillo, durante los 27 años de existencia del Acuerdo de Cartagena, en función a las necesidades de integración que surgían en distintos ámbitos se habían venido creando diversos acuerdos, instituciones o convenios, que si bien tenían como objetivo común el promover una adecuada integración subregional, no interactuaban orgánicamente, generándose inclusive en diversas instancias superposición de funciones o faltas de coordinación.

El Protocolo busca ir al encuentro de esta problemática creando el "Sistema Andino de Integración", el cual está conformado por todos los órganos e instituciones subregionales.

Lo que es más importante, para dar funcionalidad a la interacción interna, en el Protocolo se ha contemplado el establecimiento de una Reunión de Representantes de las instituciones conformantes del Sistema, la cual será convocada y presidida por el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta Reunión tiene como objetivos intercambiar información, coordinar acciones comunes y elevar al Consejo de Cancilleres ampliado informes sobre el cumplimiento de la directrices que les hayan sido encomendadas por los Presidentes. En el Perú consideramos que esta instancia deberá jugar un rol importante al complementar la perspectiva comercial de la integración, con áreas como la social o cultural, de modo que el máximo liderazgo político de la Comunidad visualice equilibradamente los diferentes aspectos de la integración.

El último pilar sobre el que se basa la reforma institucional lograda en Trujillo se refiere al otorgamiento de un más alto nivel político y representativo al órgano ejecutivo del proceso de integración. Ello se ha manifestado en la transformación de la actual Junta del Acuerdo de Cartagena en una Secretaría General de la Comunidad Andina, con atribuciones reforzadas.

La Junta, con su conformación tripersonal, si bien posee un alto nivel técnico, necesita lograr una mayor capacidad de acceso político. Aparentemente esa limitación había derivado en que su mandato y jurisdicción no fuesen plenamente tomados en consideración por los países miembros. A ello se sumaba el hecho que por norma estatutaria sus resoluciones -que son norma jurídica obligatoria en los países andinos- debían merecer una votación unánime por parte de sus miembros. La necesidad de alcanzar ese consenso pleno muchas veces paralizaba la labor cautelatoria del proceso, que debía ser ejercida por ese órgano con el mayor vigor.

El Protocolo Modificadorio de Trujillo busca atacar a fondo esta problemática. En primer lugar se crea una Secretaría General de la Comunidad Andina, como órgano ejecutivo encargado de otorgar apoyo técnico a los demás órganos e instituciones de la Comunidad. Esta Secretaría estará compuesta por un Secretario General, quien la dirigirá, un grupo de Directores Generales, cuyo número se determinará en el Reglamento a ser elaborado, y el personal técnico y administrativo necesario para cumplir sus funciones.

Al concentrar la responsabilidad de la dirección del órgano ejecutivo en una sola persona, se espera reforzar su perfil político-técnico. Es así que los Presidentes andinos han definido al Secretario General como una personalidad de alta representatividad, reconocido prestigio y nacional de uno de los países miembros. Adicionalmente, en la reciente reunión de Cancilleres y miembros de la Comisión, se ha precisado que el Secretario General debe ser un funcionario con experiencia técnica en el área de la integración.

2. DISEÑO ESTRATEGICO DE LA INTEGRACION ANDINA

Superando la extendida percepción que la integración andina es un proceso comercial o arancelario, para el Perú la concepción de integración va mucho más allá. Y es precisamente por esa posición, que privilegia el rol de la integración como un elemento de desarrollo y no exclusivamente de crecimiento económico, que se da prioridad a los siguientes objetivos :

- La profundización del proceso de integración andino, elevando los logros obtenidos en el campo comercial, y poniéndolos al servicio de los objetivos de un desarrollo económico y social.
- La armonización de las políticas económicas, adecuándolas para el desarrollo sostenible y el logro de políticas sociales eficientes.
- La definición de políticas sociales orientadas a la elevación de la calidad de vida y el mejoramiento del acceso de los diversos grupos sociales de la Subregión a los beneficios del desarrollo.
- La articulación del Sistema Andino de Integración para superar los nuevos desafíos de la integración, y;
- El avance hacia una integración latinoamericana, hemisférica y global.

Estos objetivos deberán concretarse en base a tres amplias líneas de acción: la profundización del proceso, la proyección externa de la Comunidad Andina y el desarrollo de una agenda social.

En lo que atañe a la profundización del proceso, el Perú espera que se puedan perfeccionar las normas subregionales para garantizar una más sana competencia y un funcionamiento transparente del mercado. Al mismo tiempo, cree que es impostergable el armonizar no sólo las políticas comerciales, sino también las monetarias, cambiarias y fiscales. En el mismo sentido, estima prioritario el desarrollo del sector servicios, para lo cual cree que es conveniente la adopción de un régimen común que se oriente a la liberalización de este sector.

También el Perú estima que la proyección externa de la Comunidad Andina debe centrarse en el logro de una inserción óptima y eficiente en la economía internacional, así como en el mejoramiento de la competitividad de los bienes y servicios exportados por la Subregión. Para lograrlo se debe optimizar los beneficios del mercado intrasubregional respecto a las exportaciones andinas.

La vinculación externa se expresa prioritariamente en el incremento de las relaciones con países de la región, así como con bloques económicos como el representado por la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (APEC).

3. MERCOSUR

Como parte de la consolidación estratégica de nuestra región de cara al siglo XXI, el Perú estima esencial el acrecentamiento de las relaciones con el MERCOSUR. En tal sentido es un importante paso adelante lo que se ha dispuesto en la reunión de setiembre, en Lima, de los Cancilleres y los Representantes ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en el sentido de desarrollar negociaciones con el objetivo de promover el libre comercio entre los dos bloques.

Es así que los países andinos acordaron empezar en breve los trabajos de negociación comunitaria con miras a la formación de una zona de libre comercio, que deberá iniciarse con la suscripción de un Acuerdo Marco Normativo, entre bloques, que tendrá lugar en la ciudad de Fortaleza, Brasil, en diciembre de 1996. Esta suscripción será el punto de partida para la negociación de un programa de liberalización que se negociará a partir de esa fecha. En esa negociación los países andinos tendrán la flexibilidad para definir sensibilidades adicionales a las comunitarias, que atiendan las particularidades de cada país.

Ya se ha celebrado una primera ronda de contactos en la cual se han intercambiado proyectos sobre la normatividad que en opinión de ambos grupos debe regir el proceso de liberalización. De un primer análisis se desprende que existen convergencias en los enfoques de ambos grupos. Tenemos la convicción que las diferencias, que también existen, puedan ser superadas rápidamente, ya que una perspectiva común de la Comunidad Andina y MERCOSUR indudablemente constituiría, como se señaló anteriormente, un importante elemento en el proceso de acrecentamiento del peso estratégico de América Latina en el ordenamiento global.

4. ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO

La inserción en diversos mecanismos regionales de ningún modo ha sido entendida en el Perú como un alejamiento de los marcos reguladores globales. Es en ese sentido que se debe recalcar que el conjunto de reglas por las que el Perú se rige en sus relaciones comerciales internacionales son las aprobadas conjuntamente en la Organización Mundial del Comercio, dentro del marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, el cual consideramos un encuadre regulador adecuado en la proyección hacia el próximo siglo. En esa medida los estándares normativos comerciales que imperan en el Perú se ajustan plenamente a los más avanzados acuerdos que se han podido negociar multilateralmente y garantizan de manera amplia y transparente un idéntico trato para nacionales y extranjeros en campos como el intercambio de mercaderías y servicios, las inversiones o los derechos comerciales vinculados al respeto a la propiedad intelectual.

Perú adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1951 durante la Ronda de Torquay. Desde ese entonces ha venido participando de manera activa en las diversas rondas de negociación.

A la conclusión de la Ronda Uruguay, Perú presentó como oferta arancelaria la consolidación de casi la totalidad del arancel en 30%, exceptuando algunos productos agropecuarios que fueron consolidados a un nivel superior. Esta nueva Lista XXXV fue negociada con los países que tenían derechos de negociador inicial y principal con el Perú, y sustituyó a la Lista XXXV mediante la cual Perú accedió al GATT.

Se presentó un compromiso de consolidación de productos agropecuarios consolidándolos en 68%, toda vez que su producción y/o exportación en sus países de origen generalmente son subsidiadas, en vista de lo cual se aplica una sobretasa para contrarrestar los efectos negativos de esos subsidios en la producción nacional.

Por último, Perú presentó una oferta horizontal en servicios, así como ofertas sectoriales para servicios turísticos, profesionales, de seguros y reaseguros, de arquitectura e ingeniería, publicidad, entre otros.

Luego de la culminación de la Ronda Uruguay, los países miembros de la OMC han iniciado el proceso de armonización de su legislación nacional con los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales de Marrakech. El Perú está cumpliendo cabalmente con sus compromisos sobre acceso a los mercados asumidos al concluir la Ronda Uruguay.

Perú viene participando dinámicamente en los diversos grupos y Comités de la OMC y ha cumplido en gran medida con adaptar su normatividad y con efectuar las notificaciones requeridas. Este proceso implica tanto la armonización de la legislación interna con los acuerdos internacionales, como la realización de notificaciones de dichas normas internas y otras medidas relevantes ante la Secretaría de la OMC.

En cuanto a las negociaciones sectoriales de servicios, se ha venido participando activamente. Respecto a telecomunicaciones básicas, el Perú en una primera instancia asistió a las reuniones y en su calidad de observador procedió a responder el cuestionario elaborado por la Secretaría. En marzo del presente año, se decidió ser miembro pleno del grupo y asumir los compromisos de presentar una oferta. Es así que Perú es uno de los 35 países que ha presentado una oferta condicional en Servicios de Telecomunicaciones Básicas, consolidando el estado en que se encuentra ese sector actualmente en nuestro país. La lista peruana refleja la situación de reserva temporal acordada con la Telefónica del Perú en lo referente a servicios de telefonía fija.

La oferta peruana respeta la legislación nacional y los contratos internacionales vigentes. Esta oferta es amplia, ya que abarca los diferentes sub-sectores de las telecomunicaciones y sólo contiene las restricciones al acceso a los mercados derivadas del Contrato de Privatización con la Telefónica que otorga derechos de exclusividad hasta 1999 para la telefonía fija. Asimismo, se han introducido, entre otros, disposiciones a fin de asegurar la libre y leal competencia, el principio de no discriminación en el acceso a las telecomunicaciones, y el principio de neutralidad para evitar el abuso de la posición monopólica o dominante del mercado.

También el Perú ha venido participando en el Comité de Medio Ambiente y Comercio, que debe velar porque las normas que se adopten en esta esfera estén basadas en principios de no discriminación, transparencia, predictibilidad, trato nacional, el rechazo al unilateralismo y en el principio que la medida comercial aplicada sea lo menos restrictiva posible. Asimismo ha resaltado que se debe asegurar que las medidas de protección al medio ambiente no creen efectos adversos innecesarios en el acceso a los mercados, especialmente para los países en desarrollo.

En el caso de la vinculación entre asuntos laborales y comercio, el Perú considera que la Organización Mundial del Comercio no es el foro para tratar dicho tema, y que el mismo debería discutirse en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Perú es firmante y cumple estrictamente con todos los pactos de la OIT sobre asuntos laborales.

Con relación al Acuerdo sobre Agricultura los participantes se comprometieron en reducir la Ayuda Global al los productos agropecuarios en plazo predeterminado, así como reducir el valor de las subvenciones a la exportación. Dado que el Perú no cuenta con medidas de ayuda interna ni otorga subvenciones a la exportación, ha procedido a hacer una notificación al Comité de Agricultura en ese sentido.

Respecto al área de los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, es pertinente recalcar que la legislación peruana, la Ley sobre Propiedad Industrial y la Ley sobre Derechos de Autor, recientemente promulgadas, incluyen una serie de mejoras que se ajustan a los estándares de la OMC, tales como:

- Se han reforzado las sanciones por infracciones contra los derechos de propiedad intelectual, se han incrementado las multas y en casos de infracciones contra la Ley sobre Derechos de Autor, los infractores pueden sufrir hasta penas privativas de la libertad.
- Se han ampliado las facultades de Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) pudiendo ahora esta institución actuar de oficio.
- Se han simplificado los trámites de registro en todas las áreas.
- Se ha introducido un mecanismo de solución de controversias que incluye las modalidades de conciliación, arbitraje, etc.
- La protección de las patentes se ha extendido a los productos, ya no sólo es a los procedimientos.
- En cuanto a los derechos de autor se ha extendido el plazo siendo ahora de: "la vida del autor más 70 años".

Se considera que con la introducción de estas modificaciones en la legislación nacional se está adecuando la misma a los compromisos asumidos internacionalmente, tanto en el Acuerdo de Propiedad Intelectual de la OMC, como en otros Convenios internacionales sobre la materia.

5. AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS

El ALCA, en cuya negociación viene interviniendo el Perú, tiene como objetivo eliminar progresivamente las barreras al comercio y la inversión en el hemisferio de manera tal que las negociaciones concluyan el año 2005. En ese sentido, en la Reunión Ministerial de Comercio de Denver de 1995 se crearon siete grupos de trabajo en las áreas de: acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, antidumping y derechos compensatorios y economías más pequeñas.

En la reciente reunión Ministerial de Cartagena se han establecido cuatro grupos adicionales: compras del sector público, derechos de propiedad intelectual, servicios y política de competencia, este último presidido por el Perú. Estos últimos cuatro grupos han empezado con la recopilación de información, mientras que los creados en Denver profundizarán el análisis de los datos estableciendo áreas de convergencias y divergencias.

Quizá cabría efectuar una breve digresión para resaltar la importancia que asignamos al desarrollo de las normas y políticas de competencia en la negociación del ALCA. Para el Perú es un factor esencial en la consolidación de las reformas económicas que vienen teniendo lugar en nuestra región, el hecho que la libre competencia impulse el desarrollo empresarial dentro de un marco de integración. Esta tendencia se resume en la necesidad de reforzar los marcos institucionales de cada país, de modo que se promueva y desarrolle el mercado, protegiéndolo de prácticas distorsionantes.

Es indudable que existen escollos a superar en este esfuerzo, como son la falta de simetría en todos nuestros países en relación a la cultura de competencia, los diferentes sistemas jurídicos o la novedad en la creación de regulaciones nacionales sobre la materia. No obstante, estamos seguros que con el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas de cooperación que vienen teniendo lugar sobre esta materia, América Latina podrá exhibir en poco tiempo políticas de competencia que se ajusten plenamente a los más altos estándares mundiales.

6. CUENCA DEL PACIFICO

La integración del Perú con los distintos esquemas regionales y a nivel global no se agota en los mecanismos citados. Para el Perú es de igual importancia y prioridad el participar en la "Comunidad del Pacífico" que se viene gestando en torno a los distintos mecanismos existentes en la zona del Asia - Pacífico. Para testimoniar esta importancia, en el último lustro el Perú ha abierto representaciones diplomáticas en prácticamente todas las economías importantes de la zona. Estas misiones afianzan nuestra presencia y están sirviendo de manera muy efectiva como puente para incrementar el flujo de información y proyectar las relaciones en los campos político, económico y cultural con el Asia - Pacífico.

En este momento el Perú actúa de una manera muy dinámica en el *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC). El año pasado, en su IX Conferencia, el Primer Vice - Presidente del Perú, acompañado de funcionarios del más alto nivel y de representantes del sector privado y la academia, presentaron la posición peruana y difundieron ampliamente las oportunidades que existen para el comercio y la inversión en nuestro país. De igual manera, en lo que va del presente año se ha tenido una activa intervención en los foros del PECC vinculados, entre otros temas, a las telecomunicaciones, la ciencia y tecnología, los minerales y energía y los mercados financieros.

En igual sentido el sector privado peruano tiene una presencia relevante en el *Pacific Basin Economic Council* (PBEC), lo que demuestra que la clara convicción en favor de nuestra plena integración en la Comunidad del Pacífico se experimenta tanto a nivel de las instancias gubernamentales y académicas, como del sector privado, responsable del PBEC. Es evidente que la relación con el Asia-Pacífico es prioritaria y esencial para el desarrollo integral de nuestra economía y de nuestro comercio exterior, y es el último peldaño para consagrar la completa inserción peruana con los espacios regionales de mayor dinamismo.

En la actual coyuntura esa integración peruana con el Asia-Pacífico ciertamente se consolidará aún más con nuestro ingreso al APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Por lo pronto, ya el Perú viene otorgando un aporte sustantivo en los grupos de trabajo relacionados con los temas de Pesquería y Turismo; y esperamos que en breve, en base a nuestra permanente visión hacia el Pacífico y a nuestros avances económicos y comerciales, podamos ampliar la participación del Perú, de modo que quede plenamente cimentada la necesidad que existe, tanto para nuestra economía, como para las economías integrantes del APEC, de incorporar plenamente al Perú a ese mecanismo de integración.

La amplia costa peruana, es la mejor puerta de entrada que el comercio de esa región puede tener hacia toda la parte meridional de nuestro continente. Nuestro régimen nacional en materia de inversiones y comercio, así como nuestra antigua tradición de contacto con el Oriente, garantizan que los flujos que se canalicen a través del territorio peruano recibirán el mejor tratamiento, en base a un servicio eficiente y a costos totalmente competitivos.

Las cifras prueban que esa tendencia comercial se viene consolidando de manera consistente. En sólo dos años, entre 1993 y 1995, el total de exportaciones del Perú a la Cuenca del Pacífico se ha incrementado en aproximadamente 1,000 millones de dólares, y actualmente representa más del 50% de nuestro comercio exterior. Del mismo modo, la demanda peruana de esa región, en el mismo período, ha crecido notablemente: en 1993 se importaba 2,072 millones de dólares, y en sólo dos años ese monto ascendió, en 1995, a 4,041 millones; lo que por cierto es más del 58% del total de las importaciones del país.

Finalmente debe señalarse que el clima de tranquilidad en que los inversionistas internacionales desarrollan sus actividades en el Perú es envidiable. A ello se aúna una situación financiera totalmente saneada, gracias a los últimos acuerdos de reprogramación de la deuda oficial que han sido conseguidos en el marco del Club de París, así como al diseño del Plan Brady para el Perú, que soluciona el problema de los adeudos a la banca internacional.

INTEGRACION ENTRE MERCADO Y ESTADO: Diez Proposiciones

Klaus GRETSCHMANN

Catedrático de Finanzas Públicas, Universidad de Aquisgrán, ALEMANIA.
Profesor de Economía Pública e Internacional, Instituto Europeo de
Administración Pública, Maastricht, PAISES BAJOS

1. La integración económica no es un objetivo en sí mismo. Se considera más bien un instrumento al servicio de objetivos superiores tales como la paz, la prosperidad, la solidaridad y el bienestar. Se supone que la integración cumple, también, las siguientes funciones: a) producir ganancias a partir de la cooperación (el dilema de los prisioneros); b) reunir los recursos para aumentar las capacidades de dirección y control; c) bregar con las externalidades; d) resolver los problemas de la desigual dotación inicial y la redistribución; y, e) reaccionar frente a la globalización económica determinada por las fuerzas del mercado.
2. La movilidad de los factores, especialmente por el lado del capital, ha aumentado enormemente. Los flujos de información y comunicación se han multiplicado a una velocidad sin precedentes: la división internacional del trabajo y la especialización han ganado ímpetu y han reforzado tanto el comercio al interior de las regiones como entre ellas; las empresas multinacionales y transnacionales han dejado atrás sus lugares de origen y se han "vuelto globales". Frente a esos acontecimientos, el margen de maniobra para la conducción, el control, la resolución de problemas y la elaboración de políticas nacionales se ha estrechado considerablemente ya que los factores móviles, las empresas y los que operan internacionalmente pueden moverse fácilmente a través de las fronteras de las distintas regulaciones y las jurisdicciones nacionales para escapar a la mano visible de las políticas nacionales.
3. Enfrentadas a una competencia internacional vigorosa, las políticas nacionales han perdido su eficiencia: las políticas para estabilizar el ciclo comercial tienen que ser diseñadas y ejecutadas entre países o incluso en el ámbito supranacional, para evitar la demanda no deseada a través de fronteras y la exportación de empleos. Una política impositiva puramente nacional caerá víctima de varios inconvenientes, fuga de capital y desplazamientos de ingresos. A menos que se coordinen entre sí, las políticas de los bancos centrales ya no funcionarán adecuadamente ante un giro diario en los mercados financieros que supera el billón y medio de dólares.
4. Si es realmente cierto que cuanto más las fuerzas del mercado funcionan en extensión e intensidad a escala global, más restringidas serán las posibilidades de elaborar políticas económicas nacionales, entonces podemos asegurar que la integración regional es, en muchos casos, un medio para retomar la capacidad de conducción y control al renunciar a partes de la soberanía nacional formal a fin de reforzar las opciones de conducción supranacional. En otras palabras, y de cualquier manera, los políticos han perdido parte de sus facultades de control de los mercados. Esperan restaurar parte de tales facultades mediante el fortalecimiento de la cooperación al punto de establecer instituciones comunes.
5. A esta altura de nuestra reflexión surgen varios problemas.
 - a. ¿Cuáles son las razones por las cuales se considera que el enfoque integrador, con menos margen de maniobra para la toma de decisiones de políticas nacionales, es superior a una red de vínculos de cooperación bilateral? La respuesta se encuentra en el nivel de costos aceptables de transacción, que son una función del número de negociaciones o transacciones que sean necesarias. Como lo sabemos de la combinatoria, cuanto mayor el número de "jugadores" y de "estrategias", más desproporcionadamente alto será el número de estrategias negociadoras. Es bien conocida la fórmula $n*(n-1)/2$, en que n es el producto de los jugadores multiplicados por las estrategias. Si nos encontramos en una situación con 6 jugadores, cada uno de los cuales tiene solamente una estrategia (el caso original de la Comunidad Europea -CE- con 6 miembros), el número de combinaciones posibles es 15. Si nos enfrentamos a 15 jugadores, cada uno de los cuales tiene 1 estrategia, entonces el número de combinaciones es 105 (!). Es razonable excluir, por lo tanto, algunas estrategias posibles mediante el establecimiento de normas y reglamentos que disminuyan el costo de la acción cooperativa y que hagan que los resultados sean más calculables.
 - b. ¿Cuál es el cálculo del costo-beneficio de quienes promueven la integración regional? En primer lugar, supongo que los responsables de la formulación de políticas elegirán la integración si y sólo si los beneficios esperados de la renuncia formal tanto de las responsabilidades como de las facultades nacionales para transferirlas a una institución intergubernamental supranacional, superan el costo que ello significa. En otras palabras, la integración tendrá lugar, desde el punto de vista político, solamente en la medida en que aumente, y no restrinja, la capacidad del gobierno de lograr las metas nacionales.

En el mismo sentido se puede argumentar que la tendencia a integrar es una función de los beneficios económicos netos que se devengan de la integración y de los costos políticos que esa integración conlleva (o viceversa). En especial, las ganancias políticas que equilibran las pérdidas económicas en el corto y mediano plazo implican posibilidades de encontrar "un chivo expiatorio": políticas que, de otra forma, nunca hubieran sido aplicadas, ahora se pueden implantar aduciendo que es por causa del sistema de normas comunes de una zona integrada (como las políticas presupuestarias restrictivas como precondition para la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM), o los ajustes en el sistema impositivo nacional como consecuencia de la armonización impositiva internacional).

- c. ¿Qué función tendrá que cumplir la política para hacer que la integración funcione, una vez que haya sido reconocida como algo conveniente? La respuesta no es concluyente: la liberalización económica y la desregulación tendrán que ir de la mano con la elaboración activa de políticas y la (re)regulación. La determinación de un nivel óptimo de integración puede tener que ser complementada con un sistema abierto de gran flexibilidad y reversibilidad. El apoyo de las élites puede ser de utilidad en algunos casos; en otros se deberá hacer hincapié en las preferencias de la población y del público en general. En algunas oportunidades se tendrá que seguir el interés nacional; en otras, los ideales supranacionales (no los intergubernamentales) se tomarán esenciales. Lo más importante para lanzar un proceso de integración, para estabilizarlo y para evitar que se desmorone, es el tener simultáneamente en cuenta 1) los microagentes, los productores activos, los consumidores, los comerciantes, etcétera; 2) los macroactores, tales como el parlamento, la administración, los bancos centrales y el sistema jurídico; y, 3) las meso-organizaciones, tales como las asociaciones, los sindicatos, los medios de comunicación, la educación, la investigación, etcétera. De no existir algún tipo de convergencia o reconciliación de sus preferencias e intereses divergentes, la integración estará condenada al fracaso.

6. El triunfo de la integración sobre la globalización y la nacionalización dependerá, en gran medida, de la "competición localista" y, consecuentemente, de la competencia entre normas, instituciones y jurisdicciones (sistemas jurídicos, impuestos, procedimientos administrativos, etcétera). Debido a la globalización y los nuevos acontecimientos internacionales, los factores inmóviles de producción, tales como la legislación, compiten en pos de factores móviles tales como el capital, la mano de obra calificada o el conocimiento. La competitividad internacional ya no es simplemente la *habilidad de vender* en los mercados globales, sino que es también la *habilidad de atraer* desde afuera a los factores que se mueven internacionalmente. La infraestructura física, la estabilidad social, un mercado eficiente de capitales, etcétera, se han vuelto últimamente más pertinentes en este contexto. En el futuro la *habilidad para ajustarse* y la *habilidad para aprender* serán mucho más importantes aún. Al menos esto es lo que hemos aprendido de la nueva teoría del crecimiento.

7. La nueva teoría abre la puerta a una teoría rigurosa en cuanto a los efectos dinámicos de la integración. Según esta teoría, la integración impulsa el crecimiento. El mecanismo es el siguiente: si más gente se une al club de la integración, el costo de una idea nueva por cada miembro del club disminuye, debido a la falta de rivalidad en la utilización del conocimiento. De ahí que aumente la eficiencia agregada de la producción de conocimiento. Como consecuencia de ello, el índice de crecimiento aumenta, porque la producción de conocimiento es el motor del crecimiento. Los detalles del mecanismo son más complicados, por supuesto. Hay que verificar, entre otras cosas, que la integración no induzca a que se retiren los recursos de la producción de conocimiento en tal medida que supere las ganancias en eficiencia. En el mundo real, no obstante, el área de integración no es un club homogéneo. Si se introduce una dimensión espacial, tenemos que tener en cuenta las posiciones de partida diferentes y las diferentes ubicaciones de las regiones. En un mundo de muchos países, o de muchas regiones, no está garantizado que cada región participe en forma igualitaria en las ganancias dinámicas. Ni siquiera queda garantizado que todas las regiones ganen algo. El mismo supuesto que hace que el crecimiento sea posible, es decir, el de los retornos no decrecientes de los factores que se pueden aumentar, significa también que cabe la posibilidad de un crecimiento divergente.

8. Frente a lo dicho anteriormente, resulta claro que la integración no avanza en forma pareja y que tampoco puede describirse como un proceso lineal. Siempre habrá ciclos de estancamiento y de avances. En la terminología económica, depende de la oferta y la demanda de integración por parte de los diversos actores políticos, sociales y económicos. Tanto la demanda como la oferta son una cuestión del precio pertinente. Este último es determinado, a su vez, por la interrelación de las fuerzas del mercado y la acción política.

9. Con estos antecedentes, podría ser adecuado argumentar que la integración es más que un asunto de economía, más que ocuparse de las operaciones de mercado irrestrictas y mucho más que una mera liberalización del comercio. En vista de que la globalización se ha vuelto un fenómeno universal, tanto a los Estados como a los mercados se les asignarán papeles nuevos para que hagan que el mundo sea un lugar mejor. Si concebimos la globalización en un sentido amplio, se trata de una integración sui géneris: la globalización en cuanto concepto se refiere tanto al estrechamiento del mundo y a la intensificación de la

conciencia del mundo en su totalidad. Es un proceso social en que las limitaciones de la geografía sobre los acuerdos y la prácticas políticas, económicas, sociales y culturales retroceden y en que la gente es cada vez más consciente de que está retrocediendo. Se pueden señalar tres elementos que abarcan las características más importantes de estos cambios: 1) los mercados mundiales, en que las finanzas, la producción y las redes comerciales están cada vez más integradas a nivel mundial (o existen en relación a esas redes globales) y la mano de obra, que a menudo compite en todo el mundo; 2) una revolución en las comunicaciones y la en información que ha dado por tierra con las anteriores fronteras del espacio y del tiempo — por ejemplo, los medios electrónicos (que ahora incluyen los periódicos globales), el transporte de alta tecnología y los sistemas de satélite y el uso creciente de la red internet; y, 3) los productos y los comportamientos asociados a un consumismo global que abarca la publicidad masiva, los videos, la música, la vestimenta, los productos alimentarios, etcétera.

10. Estos procesos son tan sumamente complicados y arrastran tantas ramificaciones y repercusiones que todavía no logramos entenderlos en toda su extensión. Sin embargo, hay una cosa que parece segura: no será suficiente con dejarlas a merced de los mecanismos del mercado solamente. Los políticos tendrán que imprimirlas, en cambio, **dirección** (más o menos integración, consolidación o desintegración); **forma** (modelos de integración: impulsados por el comercio, impulsados por los factores, impulsados por la moneda, impulsados por las políticas, impulsados por la ideología, impulsados por la innovación, etcétera); **alcance** (cuántos países participan, cuáles; unión esencial; geometría variable; etcétera); **tiempo** (plazos ideales frente a plazos realistas; proceso frente a resultado; presión del tiempo como una fuerza disciplinaria o como una causa de frustración); **función** (cuál es la función que deberán cumplir las diversas operaciones; se pueden alcanzar los objetivos; qué puede ser disfuncional); **intereses** (cuáles son los intereses y las preferencias de los Estados miembros, de los Estados no miembros, de los grupos de la sociedad dentro del sistema monetario y de las instituciones comunitarias); **estabilidad** (en qué medida son estables las soluciones propuestas; existen equilibrios hacia los cuales tienden las soluciones; se trata de una solución que se autodestruye).

En pocas palabras, camino al siglo veintiuno, la política tendrá que dar rienda suelta a los mercados y a sus fuerzas competitivas dentro del entorno global pero, al mismo tiempo, tendrá que moderarlos y encaminarlos.

LOS DESAFIOS DE LA INTEGRACION ENTRE LA INICIATIVA PRIVADA Y LA INTERVENCION PUBLICA

Ricardo LOPEZ MURPHY

Economista Jefe, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires, ARGENTINA

1. INTRODUCCION

La integración de la actividad económica a nivel mundial no es un fenómeno reciente. Por el contrario, salvo por un breve pero muy significativo período de crecimiento de las economías nacionales después de la Segunda Guerra Mundial, durante el que los países mantuvieron políticas relativamente proteccionistas, el mundo industrializado se ha movido hacia una creciente interacción económica.

En el nuevo escenario, sin embargo, llaman la atención la velocidad de los cambios y su alcance. Algunos de estos cambios registrados desde fines de los 80 fueron planeados cuidadosamente, pero otros, por el contrario, surgieron en forma abrupta como resultado de profundas crisis o presiones en los países afectados. Entre los primeros se encuentran los auspiciosos resultados de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT)) y la refundación de este organismo a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC). También se hallan en este conjunto los avances de los bloques comerciales bajo la forma de regionalismos abiertos, como la conformación del MERCOSUR, el perfeccionamiento de la Unión Europea, la creación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) y las conversaciones iniciales entre ellos y otros países para la ampliación de estos acuerdos bajo reglas compatibles con las de la OMC. Pertenecen al segundo conjunto la apertura de Europa del Este y el desmoronamiento de la Unión Soviética. También, el cambio de rumbo en la política comercial y de inversiones de la China.

En los primeros años de la década del 90 se presentaron puntos de inflexión en algunas de las tendencias económicas que el mundo venía atestiguando. Por ejemplo, las economías de los países industriales transitaban una fuerte recesión de la que salieron lentamente. La crisis económica puso un freno al crecimiento pronunciado que se evidenció durante la mayor parte de la década del 80 en los países desarrollados, y generó el cuestionamiento de la eficacia de instituciones y proyectos políticos. En parte esta situación motivó la elección de un presidente demócrata en los Estados Unidos, sólo pocos meses después de una intervención armada en el Golfo Pérsico que había ganado prestigio para el presidente anterior. También significó la búsqueda de una mayor integración europea que culminó con el Tratado de Maastricht. En los países en desarrollo del continente americano, la década del 90 se caracterizó por un cambio de rumbo en sus políticas, generalizándose el enfoque de mercado, con creciente liberalización de las economías y, un tiempo después, con un reexamen de los sistemas político-institucionales. La única región que mantuvo una tendencia hacia el crecimiento sólidamente establecido entre los 80 y los 90 fueron los países del Este Asiático (excluido el Japón, que fue el último de los países industriales en salir de la recesión enfrentando serias dificultades de inestabilidad política y deterioro económico).

Entretanto, el mundo observaba cómo se generaban y transformaban las tendencias en materia de vinculación económica entre países y se extendía la idea de la globalización de los mercados. Son signos de esta globalización el crecimiento explosivo de las operaciones financieras *off-shore*, el aumento de los flujos intrasectoriales de comercio, las fusiones y compras de empresas, y el mayor comercio internacional de servicios.

De esta breve descripción del clima mundial de negocios hasta mediados de los 90 pueden abstraerse dos caracterizaciones útiles para el análisis de las políticas públicas: sus alcances y limitaciones en el presente contexto; y su interrelación con las decisiones económicas privadas. *Primero, las relaciones entre las naciones tienden a estrecharse no sólo a través del comercio o los acuerdos monetarios sino en forma directa a través de inversiones en actividades productivas. En efecto, el crecimiento de las inversiones extranjeras directas ha sido una característica dominante en los 90. Segundo, los principales países industriales abogan por acuerdos y políticas nacionales que "nivelen el campo de juego" para los inversores, exportadores e importadores. En virtud de ese interés se discute la regulación del comercio internacional y se amenaza, más retóricamente, con iniciativas de comercio administrado.*

2. LAS REGLAS DE LOS GOBIERNOS Y SUS LIMITES EN EL ESCENARIO ACTUAL

Esta sección se referirá al caso latinoamericano. En los años 80, los países latinoamericanos se caracterizaron por la inestabilidad económica y el estancamiento del desarrollo. Al final de la década muchos países de la región decidieron cambios de rumbo de sus políticas encarando reformas económicas de envergadura. El objetivo era lograr transformaciones estructurales, partiendo, en general, de situaciones de crisis, caracterizadas por problemas internos, como apremios fiscales, alta inflación, caídas en el nivel de actividad; y problemas externos, reflejados en el balance de pagos. Hacia fines del decenio, la mayoría de los países de América Latina había liberalizado o comenzado a liberalizar sus políticas comerciales hasta alcanzar niveles de apertura superiores a los de principios de la década. Cabe destacar que, si bien la tendencia hacia la liberalización unilateral del comercio se verificó en la mayoría de los países de la región, existieron diferencias significativas en las condiciones iniciales bajo las que se hicieron los ajustes. Por ejemplo, Chile y Uruguay tenían regímenes bastante abiertos hacia fines de los 70, y en los 80 buscaron consolidar o ampliar las reformas existentes. El resto de países partía de altos niveles de protección, como en el caso de Argentina, México y Venezuela y, aunque un poco más tarde dentro de esta iniciativa, Brasil y Bolivia.

En general, los programas de reforma de política comercial incluían medidas para remover los controles directos, administrativos y de impuestos sobre el comercio exterior, eliminando la distorsión de precios en las economías locales (los precios se movían para alinearse con los internacionales). Estos programas se desarrollaban en un marco más amplio de ajuste, que incluía un fuerte componente de medidas cuyo objetivo era la estabilidad macroeconómica. El paquete típico de reformas incluía:

- a. devaluación;
- b. desregulación del mercado de divisas;
- c. eliminación de los controles directos a las importaciones;
- d. adopción de estructuras arancelarias *ad valorem* a niveles promedio más bajos y menos dispersos; y,
- e. eliminación de los controles, impuestos y subsidios a las exportaciones.

Varios países de la región fueron avanzando, con el correr de la década (Chile con anterioridad), en reformas más ambiciosas que incluyeron la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y la apertura a la inversión extranjera. Argentina es un claro ejemplo de cuánto se puede avanzar en esa dirección. Para recuperar la capacidad de inversión se privatizaron las empresas federales y una gran parte de las provinciales. Aquí el efecto no era sobre todo financiero, sino que apuntaba a restablecer la disciplina presupuestaria (no retener impuestos cobrados por parte de las empresas, no poder dejar de pagar los servicios públicos al sector privado) y a facilitar una acumulación imprescindible en áreas estratégicas. Ese proceso estuvo acompañado de la creación de marcos regulatorios que con aciertos y errores fijaron reglas donde antes prevalecía un altísimo grado de discrecionalidad (las empresas proveedoras de servicios públicos eran a su vez el ente regulador y el poder de policía).

Una diferencia significativa entre los países fue el ritmo de la reforma, que en algunos fue relativamente rápido (Chile, Argentina, Bolivia) y, en otros, pautado y más lento (Brasil). Pero todos los casos comparten, en menor o mayor medida, un impulso hacia el cambio del rol del Estado en el sistema económico. En el caso de Chile, por ejemplo, la propia Constitución lo declara subsidiario de la actividad privada. En el caso de la Argentina, el Estado abandonó su rol de productor de bienes, limitó su rol de promoción económica a un mínimo, y cambió su rol de proveedor de servicios públicos por uno de regulador del funcionamiento del mercado de dichos servicios, ahora privatizados. En el caso de Brasil se avanza en enmiendas constitucionales que buscan modificar el papel del Estado, aún cuando se mantiene en mayor medida la idea del Estado promotor.

En síntesis, el avance de las reformas ha modificado en esencia las políticas públicas a cargo del Estado, que empieza a recuperar su rol de proveedor de los servicios básicos: defensa, seguridad jurídica, justicia y educación y salud elemental. En el nuevo contexto la regulación a cargo del Estado tiene el sentido, precisamente, de nivelar el campo de juego o, en otros términos, de hacer que todos los participantes sociales se manejen dentro de las reglas vigentes. En ese contexto, los gerentes de empresas públicas han sido reemplazados por agencias reguladoras en algunos de los países de la región; varios países han encarado reformas de sus sistemas judiciales; surgen organismos encargados de vigilar distorsiones internas de los mercados como los que integran el capítulo de las políticas anti-trust, de defensa de los consumidores y del medio ambiente, por ejemplo. En el plano de la política comercial se organizan comisiones de comercio que evalúan el dumping y el comercio desleal surgido de subsidios de otros gobiernos.

Los inversores privados han ganado más y más espacio en estas economías y sus inversiones en plantas industriales, infraestructura y equipo son un reaseguro a los eventuales peligros de una reversión en las políticas modernizadoras.

Por último, la globalización de los mercados se ha manifestado crecientemente en corrientes de inversión extranjera directa. Esta es una característica tanto en los flujos entre países industriales, donde las empresas extranjeras han tomado posiciones "estratégicas" en terceros países (las inversiones japonesas en la industria automotriz y electrónica en los Estados Unidos y en menor medida en la Unión Europea, las inversiones estadounidenses en la Unión Europea, las inversiones alemanas en la industria de la construcción estadounidense, etcétera), como en los flujos hacia los países de menor grado de industrialización.

En este último caso, hay dos procesos que se relacionan con la *inversión extranjera directa*. El primero de ellos es el cambio en la configuración espacial de las operaciones de las firmas multinacionales, que reemplazan su esquema tradicional de subsidiarias relativamente autónomas, que sirven a un mercado nacional segmentado o a mercados subregionales, por una nueva configuración con un alto grado de integración entre operaciones productivas con diferente localización. Esta reestructuración de las redes de producción global perdurará en el tiempo con alta probabilidad, en la medida que representa la respuesta competitiva de las firmas líderes a la reducción de los costos de coordinación derivados de los avances de la informática. El segundo proceso se refiere a la respuesta de los inversores a los rápidos cambios en la competitividad internacional entre las industrias localizadas en países distintos, provenientes de un contexto de tipos de cambios más volátiles y modificaciones de los costos laborales. Firmas que hasta los 90 operaban sobre bases nacionales se han incorporado crecientemente al mercado de las multinacionales (en los términos de moda, se han convertido en *global traders*).

Es importante entender que, en su concepción moderna, los Estados latinoamericanos, como otros en el mundo, prestan mayor atención al clima de negocios que deriva de sus acciones regulatorias. En efecto, la aceleración de la inversión (junto con el crecimiento de las exportaciones) es uno de los indicadores de la buena marcha de las reformas y de la viabilidad en la continuidad en las políticas (y de los políticos que las han impulsado). A su vez, las nuevas alternativas de los inversores globales (extranjeros o nacionales) crean una mayor competencia por la atracción de la inversión.

La acción de gobierno es importante ya que, según la interpretación económica vigente, los inversores reconocen y son muy sensibles a:

- i. los riesgos de la irreversibilidad de sus decisiones (la inversión obliga a "hundir" capital bajo la forma de capital específico, no reasignable o difícilmente reasignable a otros usos);
- ii. la influencia de la incertidumbre sobre la evolución futura de los negocios y su contexto; y,
- iii. la oportunidad temporal de la decisión, que se puede posponer hasta obtener más información.

Adicionalmente, para evaluar la decisión de inversión en los países en desarrollo, generalmente se reconoce la relación entre esta decisión y la política macroeconómica, por un lado; y entre esa decisión y las regulaciones y políticas de promoción de las actividades económicas, por otro.

Con respecto a la primera, la experiencia internacional indica que la estabilidad macroeconómica es un requisito necesario e insustituible. En cuanto a las regulaciones y a las políticas económicas promocionales, deben tenerse en cuenta los siguientes efectos:

- políticas laborales poco flexibles, con altos niveles de costos laborales por unidad de trabajo, aumentan el costo hundido y exigen una mayor tasa de retorno;
- la estabilidad de las políticas comerciales y regulatorias de la actividad económica (medioambientales, seguridad industrial, *antitrust*) reducen el riesgo percibido y favorecen la inversión; y,
- las políticas promocionales de la inversión podrían en casos bien identificados compensar los riesgos que no pueden "asegurarse" en los mercados, pero su diseño es complejo y su administración efectiva dudosa, por lo que su efecto sobre la decisión de inversión es generalmente ambiguo.

El otro elemento, identificado en la introducción, como una característica distintiva en esta etapa de la historia económica mundial es la explosión de iniciativas de negociaciones de integración y de liberalización multilateral del comercio. Si bien se tratan de acciones públicas que representan en buena medida los intereses de los privados nacionales, este es un capítulo en el que los gobiernos de los países en desarrollo, y en particular los latinoamericanos, pueden enfrentar problemas de definición estratégica debido a las iniciativas de políticas múltiples y, en ocasiones, contradictorias, que llevan adelante los países

desarrollados. En efecto, es usual ver la convivencia entre sus políticas de apoyo y acatamiento de los principios de la OMC y sus políticas de apertura unilateral agresiva con implementación de represalias y acuerdos de restricciones voluntarias de exportaciones e importaciones. Vale la pena aquí usar la distinción de Bhagwati (1991) entre comercio administrado y administración del comercio internacional. En el primero, los gobiernos se declaran incapaces de ceñirse a las reglas multilaterales y abandonan parcialmente los mecanismos de precios para reemplazarlos por mecanismos de cantidades en los ajustes internacionales. En este contexto las burocracias deben vigilar una reciprocidad comercial estricta en el plano bilateral, deben estar listas para tomar represalias y deben elegir discrecionalmente sectores para promover. La administración del comercio internacional, en cambio, implica establecer las reglas a las cuales ceñirse, confiando en ellas y en los mercados. Los gobiernos avanzan, en ese caso, en la definición de esas reglas, preferentemente en el plano multilateral y, por razones prácticas, en la construcción de los regionalismos abiertos. Las burocracias vigilan el cumplimiento de las reglas y, cada tanto, su adecuación a la evolución de la economía mundial. Los economistas han insistido a favor del libre comercio lo suficiente como para repetir aquí los argumentos. No hay duda de los beneficios que las economías latinoamericanas, en general países pequeños con respecto al comercio internacional, derivarán de un escenario multilateral fortalecido y los gobiernos deben comprometerse a una acción permanente en esa dirección.

3. UNA AGENDA DE LOS DESAFIOS PARA EL SECTOR PUBLICO

Los avances reformistas en América Latina no han sido lineales y las presiones del contexto internacional se interpretan, en muchos casos, como verdaderas amenazas al crecimiento regional. El desencanto surgido con el desempleo, la corrupción, la disfuncionalidad de la justicia y la percepción de una sociedad a dos o tres velocidades, donde conviven sectores que sufren una fuerte exclusión del progreso, puede tentar a cambios con orientación populista, de volver al pasado, en términos de buscar una rápida y desesperada salida a los males sociales, por precaria e insostenible que fuera.

Sin subestimar los problemas, tampoco deben exagerarse las señales de alarma. Por ejemplo, el fantasma de la inflación constituye un límite, ya que en un contexto de gran sustitución de moneda y experiencia inflacionaria, se puede traducir en fenómeno hiperinflacionario en días.

La posibilidad de cerrar la economía se dificulta en la presencia de acuerdos regionales, como los acuerdos firmados en el MERCOSUR y con la Ronda Uruguay del GATT; pero, más importante aún, la economía va a estar estructurada para esa integración, y un intento de cierre provocaría enormes costos materiales. Una amenaza latente la constituyen los shocks externos que ponen la economía en una situación extrema de debilidad que hace la gobernabilidad imposible.

¿Cómo debería ser el programa correctivo?

Los tópicos aquí están bastantes claros. Debería dotarse de una mejor institucionalidad al proceso presupuestario, impositivo, monetario y crediticio. Allí hay que pensar en presupuestos plurianuales, topes de deuda establecidos externamente a la discreción presupuestaria y fuera del debate legislativo cotidiano, estabilidad tributaria para no alterar anualmente las reglas de juego, reglas muy severas para los remanentes de la banca oficial y, finalmente, reglas de solvencia progresivas con la expansión del crédito.

En el caso del gasto social hay que proceder a un cambio que asegure la prestación y no utilice como instrumento único la provisión pública directa, procurando de este modo evitar el sobrecosto administrativo, la filtración a grupos de altos ingresos y los fenómenos de corrupción. Uno de los instrumentos puede ser en ese sentido el subsidio a la demanda.

En materia tributaria resulta clara la necesidad de reducir los impuestos al trabajo, aumentar los impuestos a los contaminantes, mejorar la identificación de los contribuyentes y definir bien los derechos de propiedad, ejecutando las acreencias fiscales.

En materia laboral lo vital es fomentar la formalidad por el importante aumento de productividad agregada que implica.

Otra reforma vital es la electoral, donde la cuestión crucial es algún grado de *accountability*.

La reforma judicial también está centralmente en la agenda donde un procedimiento eficaz de evaluación debería permitir un razonable control sobre la calidad de los procedimientos de nominación más allá de los establecidos formalmente en la constitución nacional. Resulta demasiado importante controlar los nombramientos judiciales como para no extremar los cuidados.

La prensa libre, las sociedades intermedias, las fuerzas opositoras deberán poder en ese contexto canalizar adecuadamente los reclamos sin la recurrencia a la ruptura violenta. Evitar la protesta extraparlamentaria e ilegal es vital para el futuro, y ello requiere respetar cuidadosamente los canales formales.

¿Por qué habría de hacerse el cambio positivo?

En primer término, porque es lo menos traumático y más fácil de realizar. Tiene un beneficio inmediato extraordinario que es la drástica reducción de la incertidumbre. En ese sentido, la experiencia del gobierno chileno de la concertación es muy ilustrativa.

Este procedimiento permite sacar ventajas rápidas de la globalización al volverse un lugar previsible y buscando el país como centro de inversiones.

El rol de los organismos financieros multilaterales también opera en este área. Allí se debe señalar que una gran parte de la deuda depende de poder alcanzar acuerdos razonables con los mismos, y una vez más ello pone un cierto límite a las propuestas.

¿Qué cambios podrían ayudar?

La clave de las reformas faltantes es tejer una red de instituciones que permitan canalizar los conflictos de un modo no traumático.

Allí lo mejor es reponer la correspondencia y la *accountability* a nivel de los gobiernos locales. Cuanto más se descentralice más fácil resulta que los ciudadanos evalúen adecuadamente la pertinencia y conveniencia de los gastos.

En ese aspecto también ayudaría muchísimo descentralizar la gestión de la negociación laboral, desconcentrando poder y capacidad de veto sobre la política macroeconómica.

En síntesis, en el plano interno el fracaso histórico de los Estados empresarios y de bienestar ha dado lugar a la modernización de instituciones y políticas. Son estos procesos los que, en primera instancia, modifican las relaciones entre los gobiernos y los privados en la región latinoamericana. En un segundo plano, aunque con importancia significativa por el reaseguro que constituyen para las reformas, se encuentran los efectos de la transnacionalización de los mercados. Allí los gobiernos deben proveer el clima de negocios de los privados y deben transformar el desafío de la globalización en oportunidades para sus empresarios locales y en beneficios para sus consumidores. Su acción principal está en asegurar que los agentes económicos se ciñan a las reglas y que éstas sean lo suficientemente liberales para permitir el proceso de inversión y crecimiento. Sin embargo, esto no significa olvidar que en muchas ocasiones las oportunidades no son parejas debido a la existencia de fallas del mercado o de fallas institucionales. El perfeccionamiento institucional debe ingresar en el capítulo de la reforma regional. Por último, las muy fluidas relaciones internacionales entre privados requieren de un campo internacional nivelado y, para ello, los gobiernos tienen un mandato delegado que los obliga a la acción en las negociaciones internacionales del comercio regional abierto y del multilateralismo.

BIBLIOGRAFIA

BHAGWATI, Jagdish

1991. *The World Trading System at Risk*, New Jersey: Princeton University Press

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas)

1993. *El comercio administrado de los 90: Argentina y sus socios*, Buenos Aires: Ediciones Manantial

LOPEZ MURPHY, Ricardo (Ed.)

1995. *La descentralización fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*, Buenos Aires: FIEL - Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada

REGULACION EN EL REGIONALISMO ABIERTO

Jacques PELKMANS

Senior Fellow, Centro de Estudios de Política Europea, Bruselas, BELGICA.
Profesor de Integración Económica Europea, Universidad de Maastricht, PAISES BAJOS

El regionalismo y la globalización de los mercados han tenido un impacto profundo y duradero en la regulación. Si el regionalismo no es demasiado "llano", la regulación será por lejos el instrumento más importante para llegar a una economía dinámica y que opere bien a través del adecuado funcionamiento de los mercados para el desarrollo sostenible y el empleo a largo plazo. Otras formas de intervención pública tales como la "planificación indicativa" o la política industrial (sectorial), la propiedad estatal de empresas, los subsidios que no mejoran el funcionamiento de los mercados y la adquisición pública preferencial tienden a ser ineficaces, excepto para ciertos fines específicos y para amortiguar el ajuste a corto plazo. Su uso continuado podría ser relativa, y tal vez absolutamente, más costoso también. Los casos que se encuentran entre la regulación y las "otras" formas de intervención mencionadas son la política comercial y la política de competencia. Por definición, estos dos instrumentos no se pueden emplear para aislar una economía nacional o un grupo de economías una vez que la integración es "profunda". Sin embargo, el carácter *micro* de estas políticas deja cierto margen para la variación incluso en condiciones de regionalismo abierto.

Esta ponencia desarrollará el tema poniendo énfasis en la regulación. Inspirada en la experiencia europea en la integración económica cada vez más profunda, se hará referencia ocasional, no obstante, a los objetivos de desarrollo tan importantes para los países del Grupo de Río. La Sección 1 proporciona un número de proposiciones fundamentales sobre la regionalización y la globalización de los mercados, incluyendo algunas implicaciones para quienes elaboran las políticas en los agrupamientos regionales. La Sección 2 se refiere a la profundización de la integración económica en la Unión Europea (UE) desde principios de la década del 80, y culmina con un cuadro que resume, para fines de los 90, el alcance que tendrá el intervencionismo nacional a través de una gama de instrumentos diferentes. La Sección 3 comenta la competencia regulatoria y la emulación, ilustrada (brevemente) mediante los casos del mercado único de la UE, la desaparición de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y la estrategia de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN) en la Asociación de Libre Comercio Asiática (*Asian Free Trade Association*, AFTA). La Sección 4 se refiere al énfasis creciente sobre las cuestiones regulatorias en los agrupamientos regionales, en las organizaciones plurilaterales tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Cooperación Económica de Asia y Pacífico (*Asia Pacific Economic Cooperation*, APEC), y en la Organización Mundial del Comercio (OMC), creando profundos problemas de "centralización" y ejecución creíble. La Sección 5 finaliza la ponencia con algunas directrices sobre cómo ser un "buen regulador" en un ambiente de regionalismo abierto.

1. REGIONALISMO Y GLOBALIZACION

La globalización se refiere idealmente a la importancia creciente de la oferta y demanda mundiales en los mercados de productos, servicios y factores de producción. Antes de siquiera aproximarse a este punto de referencia, hay un largo camino por delante. En términos geográficos, se emplea generalmente para el llamado TRIAD, es decir la UE, Japón (pero ahora el este asiático) y América del Norte. Sin embargo, el proceso está llegando a América Latina y, con mayor lentitud, a Europa Central y a partes del sudeste asiático. Esto significa que tal vez entre un tercio y la mitad de la población mundial permanezca al margen o fuera de la economía "mundial". En término de mercados de productos, esta imagen es sumamente desigual. Así, mientras que en la industria electrónica la globalización ha llegado probablemente más lejos a pesar de la protección prolongada, los esquemas de la oferta y demanda mundiales en autos, textiles, vestimenta y petroquímica están sumamente distorsionados por la protección, si no aislados del mercado. En los servicios, los títulos se han globalizado —a pesar de que tienen imperfecciones y omisiones significativas; esto también se aplica a la banca corporativa—. Otras actividades bancarias, seguros, servicios de telecomunicaciones y transporte aéreo y marítimo están teniendo rápidas transformaciones, cada vez más a una escala global. En los mercados de factores, solamente la tecnología y la inversión directa se están globalizando de forma selectiva, el trabajo permanece casi inmóvil; el conocimiento se internacionaliza rápidamente pero las capacidades humanas y la educación superior todavía son muy selectivas.

El significado estratégico de la globalización se encuentra, por lo tanto, en el proceso, no en la imagen desigual de hoy, en el motor de ese proceso y en la importancia que tiene para los negocios y para los responsables de la elaboración de políticas en una perspectiva a largo plazo.

La regionalización es la interacción económica relativamente alta o cada vez mayor en un grupo de economías como participación de la actividad económica global. El regionalismo es todo movimiento dirigido por el gobierno hacia la integración regional (económica). La regionalización puede ocurrir sin el regionalismo: éste ha sido el caso desde, digamos, mediados de 1980 en el este asiático. El regionalismo puede ocurrir sin la regionalización: este fue el destino de varias formas de regionalismo en América Latina en los 80 y, por ejemplo, en la ASEAN antes de la AFTA.

En la década del 90 y en el próximo siglo, la regionalización y la globalización se refuerzan mutuamente. Esto se debe a las proposiciones 1, 2 y 3.

Proposición 1:

Para los proveedores y comerciantes de productos, la globalización se manifiesta en la competencia entre las empresas con respecto a ciertas funciones de las compañías, tales como las finanzas, el gerenciamiento y las fuentes, pero claramente menos en términos de la propia producción.

Proposición 2:

La prueba empírica de la producción sugiere que lo que domina es un cambio de la producción nacional a la regionalización. Esto está ocurriendo en el este asiático pero también, curiosamente, en Europa y América del Norte.

Proposición 3:

La mayor parte de las inversiones extranjeras directas (IED) no está puramente, ni siquiera primariamente, guiada por el costo (del trabajo), sino por el mercado. La llamada "deslocalización" de las IED guiadas por salarios bajos se está desacelerando entre las principales regiones, a pesar de que probablemente no suceda así dentro de los agrupamientos regionales. El rápido crecimiento de las IED, también el que ocurre entre las principales regiones, apunta principalmente a servir a esos mercados regionales.

Son muchos los motores de la globalización, incluidos las nuevas tecnologías de producción, de productos y de servicios; la desregulación y la reforma en muchas partes del mundo; las importantes mejoras de acceso al mercado para los productos, servicios e IED; y un cambio en las estrategias corporativas hacia una combinación de la producción flexible post-Taylorista, las alianzas y redes así como la concentración explícita en el comercio "central" y el liderazgo (¡a nivel mundial!) solamente. Por razones de espacio, esta ponencia no puede ahondar en estos motores pero, por lo menos, se deben mencionar explícitamente algunas implicaciones.

Proposición 4:

La alta productividad, alta calidad, vinculación estrecha con los proveedores (de alta calidad) y el "aprendizaje" generan demandas muy diferentes entre las IED internas y la "relocalización" de las IED puramente por salarios bajos. Es necesario incluir un mínimo de capacidades, redes de proveedores (también se necesitan trabajadores especializados y "aprendices"), innovación, infraestructuras de comunicación eficientes y estabilidad.

Proposición 5:

En lo que se refiere a la demanda, los negocios globales estarán interesados en un rompimiento de las barreras intrarregionales, tanto en las fronteras como en términos de costos regulatorios, sea para las fuentes o para las redes en lo que se refiere al insumo o para una estrategia de ventas en la región en lo que se refiere a las exportaciones. En otras palabras, el propio atractivo de las IED, además de ser plataformas de bajos costos para reexportar al país de origen, fortalecerá las presiones para lograr un acceso más fácil al mercado y una entrada competitiva.

Un clima receptivo para las IED se está convirtiendo, por lo tanto, en un tema de política cada más vez exigente, con aspectos en muchas partes "blandas" y "duras" de la infraestructura así como en reglas, políticas y administración pública. El regionalismo no es estrictamente necesario para la regionalización y la participación en la globalización. Pero exigiría la combinación de una apertura creciente de la propia economía así como un acceso bueno o mejor a otros mercados nacionales en la región. Las multinacionales están cada vez menos interesadas en los mercados nacionales y solamente los soportarán si tienen que hacerlo o si obtienen rentas excepcionales. Sin embargo, esto iría en contra del interés del país protector, a pesar de los beneficios que ello aporta a un segmento pequeño de su economía (en el corto plazo).

El único camino práctico para ser y permanecer atractivo en el proceso de globalización es, por lo tanto, combinar un regionalismo rápido con un multilateralismo activo. En esta ponencia, dicha combinación se

llama "regionalismo abierto" . La reciente ola de regionalismo económico en el mundo está caracterizado por una ausencia marcada de "fortalezas". No hay cierres. Cada vez con mayor frecuencia el regionalismo se continúa en áreas de libre mercado en combinación con la liberalización multilateral, regional y unilateral acompañada, no pocas veces, por otras reformas pro-mercado.

2. EL ALCANCE DEL INTERVENCIONISMO DESPUES DE LA PROFUNDIZACION DE LA UE

La UE se ha embarcado en una forma muy ambiciosa de integración económica. Los logros actuales —lo que se da en llamar el *acquis communautaire*— son el resultado conjunto de cuatro elementos:

- la liberalización y regulación conjunta basadas en el Tratado de Roma;
- la jurisprudencia pro-integradora (inicialmente), en particular con respecto al mercado único;
- la ulterior liberalización y regulación conjunta basadas en el Acta Unica Europea (la primera revisión del Tratado de Roma, vigente desde 1987); y,
- la ulterior liberalización y regulación conjunta basadas en el Tratado de Maastricht (fuera de la Unión Económica y Monetaria Europea -UEM- y los movimientos de capital totalmente libres exigidos, esto contribuye muy poco; esencialmente, se aplica todavía el Acta Unica).

Además de la liberalización y regulación conjunta, la UE todavía emplea los subsidios conjuntos (para la "cohesión" que beneficia a las regiones y/o países relativamente débiles; para los programas de Investigación y Desarrollo (I+D), cofinanciados con los negocios) y —en la agricultura— el apoyo de precio/ingresos financiado conjuntamente, además de una gama de instrumentos especiales conectados (por ejemplo, cuotas de producto; convenios de destino especial; y estándares de calidad).

Si dejamos de lado por un momento la UEM, los subsidios y la agricultura, el actual *acquis* llega a un mercado único casi completo para productos, una integración amplia de los mercados de servicios, un mercado común para la mayor parte de la tecnología (a través de los derechos de propiedad) y capital pero solamente un movimiento de trabajo nominalmente "libre" (aunque en la práctica, sumamente distorsionado). Lo esencial para entender la integración europea es el doble énfasis en el establecimiento y el adecuado funcionamiento del mercado único. Para un funcionamiento adecuado se necesita tener una política de competencia efectiva —preferentemente con una complementariedad entre la política de la UE y la nacional, donde corresponda— y una regulación justificable a nivel correcto del gobierno, y sujeto a la proporcionalidad . Todo esto es muy exigente para la Unión como un todo y de gran alcance para la autonomía (restante) de los Estados miembros.

El Cuadro 1 trata de proporcionar una idea general sobre el margen que queda para el intervencionismo nacional. Esto se ha reducido al máximo por lo menos en áreas donde el nivel de la UE dispone de competencias económicas (en áreas de "gasto" típicas, como la vivienda, educación, defensa, salud e infraestructura, la Comunidad Europea —CE— no tiene poderes). En impuestos indirectos, la abolición de las fronteras intra-CE (y las compras transfronterizas correspondientes), la armonización parcial y la competencia fiscal han reducido un poco la discreción impositiva. En materia de impuestos corporativos e impuestos a la renta y ahorros, sin embargo, ha habido poca armonización, lo que ha llevado a la excesiva competencia impositiva. Esto produce una búsqueda de otras fuentes de ingresos, reduciendo la autonomía.

Cuadro 1: Alcance del intervencionismo de los Estados miembros de la UE

instrumento	formal	de facto
regulación, obstaculiza el libre movimiento	prohibido: excepciones parciales en servicios públicos, medicinas, trabajo, bienes militares	mayor reducción en el alcance de las medicinas (importaciones paralelas) y servicios públicos; gas / electricidad para liberalización (parcial); telecomunicaciones totalmente libres en 1998
regulación más allá de la regulación de la UE (en productos/ servicios)	permitido, si no obstaculiza el libre movimiento (sin fronteras, reconocimiento mutuo o control de país de origen)	en la práctica: a) cierto alcance debido a problemas de cumplimiento (deberían desaparecer); b) reconocimiento mutuo y competencia regulatoria actúan como serias limitaciones

"Horizontes Estratégicos de la Integración: Opciones para el Siglo XXI"

planificación indicativa	prohibido, si obstaculiza el libre movimiento o distorsiona el mercado único	imposible
política industrial sectorial	prohibido, si no está explícitamente exonerado (cierto alcance hasta hace poco para el subsidio en astilleros, carbón, acero, aeroespacio, aerolíneas)	la vigilancia cada vez más estricta lo hace cada vez más difícil; está desapareciendo
política horizontal	permitida si no obstaculiza	en la práctica, el alcance está limitado a medidas facilitadoras y la compra pública prototipo para las innovaciones; todo lo demás es en la CE (por ej., estándares)
subsidios	prohibido (con algunas excepciones), pero exoneración o posible aprobación condicional (por ej., I+D regional); rescate y ayuda sectorial cada vez más difícil)	ayuda de rescate a menudo politizada en situaciones de crisis; ayudas sectoriales están desapareciendo; condiciones más duras
adquisiciones públicas	competitiva con procedimientos prescritos (para montos por encima del umbral); activa vigilancia de la Comisión pero los Estados miembros todavía actúan a discreción; los estándares de la CE son obligatorios	todavía hay margen para adjudicar proveedores nacionales pero solamente a los niveles de "mejor práctica" de precio/calidad
política comercial	en bienes, todo centralizado; en servicios, cierto alcance en los mercados de redes	muy poco alcance debido a la regulación de la CE y el libre movimiento
política de competencia	centralizada para todas las actividades no locales excepto las fusiones por debajo del umbral de la CE (que es muy alto)	en la práctica todos los Estados miembros tienen ahora su propia política de competencia basada en los principios de la CE (emulación regulatoria)
propiedad estatal	competencia de los Estados miembros; pero el "uso" de la propiedad para la política no se permite -no hay distinciones entre los derechos de las compañías privadas y las estatales ni tampoco para los servicios públicos-	la única ventaja para la propiedad estatal es el poder de bloquear las adquisiciones hostiles

La implicación radica en que los Estados miembros han transformado de hecho —mediante la integración de la UE— su orden económico, pasando del intervencionismo de los años 50 al claro pro-mercado de hoy en día. Por supuesto, en principio, podrían reconstituir aquellos poderes comunes a nivel de la UE. Excepto para el carbón y el acero (en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA- que vence en el 2002), esto no se ha hecho a no ser en la agricultura. Se usa poco en el acero y no se usa en el carbón (a pesar de que hay que admitir que no hay un mercado único para el carbón). En la agricultura ha comenzado un proceso lento y penoso para reducir el intervencionismo común y alterar la naturaleza del intervencionismo a los pagos de ingresos deficientes (menos distorsionantes).

Además, los Estados miembros podrían sustituir los instrumentos no permitidos por otros comunes en un esfuerzo por construir una Europa-fortaleza proteccionista. A excepción de la agricultura, donde la protección conjunta fue una condición antes de la integración en primer lugar, esto tampoco ha ocurrido. En los años de recesión a fines de los 70, principios de los 80 y en un caso curioso como el de las bananas, se eligió este camino pero estos incidentes no constituyen ningún indicador de acceso global al mercado (no

agrícola) de la UE hoy. Esto ha sido confirmado por la Reseña de la OMC sobre la Política Comercial de 1995 de la UE (ver Pelkmans y Carzaniga, 1996).

3. REGIONALISMO Y COMPETENCIA REGULATORIA

Al concentrarse en la regulación, las opciones en la UE son esencialmente: (a) casos especiales donde la regulación nacional puede obstaculizar el libre movimiento; (b) la regulación nacional que no obstaculiza el libre movimiento; y, (c) la regulación conjunta, generalmente en forma de la llamada aproximación. Dado que la mayor parte de la regulación nacional persigue objetivos similares, la regulación de la UE (en condiciones de voto mayoritario calificado) se ha vuelto muy importante para los objetivos de los Estados miembros. En la nueva estrategia regulatoria de la UE (ver Pelkmans y Sun, 1994), los Estados miembros han optado, de hecho, por una reforma regulatoria importante: mientras que mantienen esencialmente sus objetivos regulatorios de seguridad, salud, medio ambiente y protección al consumo (*safety, health, environment and consumer-protection* -SHEC-), han evitado la regulación de los detalles (excepto en muchas leyes ambientalistas; en los alimentos, el registro es diverso y complicado) a la luz de la "proporcionalidad". A menudo, la referencia a los estándares de actuación flexible ha reducido mucho los costos regulatorios. De esta forma, los Estados miembros consideran la opción (c) como factible, lo cual, como regla, no incide en la esencia de sus preferencias: los objetivos SHEC.

En la opción (b), los Estados miembros parecían tener más autonomía formal, pero en la práctica esto es a menudo ilusorio. Los objetivos que no son SHEC pueden, en teoría, ser regulados por un Estado miembro, pero la principal advertencia es el libre movimiento y de ahí el reconocimiento mutuo. Desde que la Corte de la CE introdujo esta doctrina ha desaparecido gran parte de la regulación no SHEC o no ha sido posible cumplirla para las importaciones intra-CE. El reconocimiento mutuo también se aplica a la regulación SHEC, si los objetivos son "equivalentes", sea debido a las reglas de la Corte como tales, sea porque el Consejo encuentra una definición común en una directiva.

La limitación imperativa del libre movimiento y el reconocimiento mutuo (también cada vez más en servicios) ha tenido su impacto en aquellos que previamente han buscado una protección regulatoria nacional. Esto se debe a que el reconocimiento mutuo no altera las propias reglas internas. De ahí que lo que primero sirvió como protección interna se convierte, después del reconocimiento mutuo, en un peso regulatorio para los negocios internos en su competencia con los rivales que penetran. La competencia regulatoria es una consecuencia posible de los grupos que presionan por el cambio regulatorio. Los países pueden adaptar la regulación nacional para reducir los costos regulatorios para los negocios y de esa forma mejorar su competitividad. A su vez, esto puede ser contestado por uno o más Estados miembros. En la medida en que las asimetrías de la información sean el fracaso en cuestión del mercado, y en la medida en que esto se solucione, dicha competencia regulatoria debería ser beneficiosa para los consumidores y el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, en el caso de las externalidades negativas esto no es adecuado, y la regulación conjunta (adecuada) es el único enfoque correcto.

La competencia regulatoria puede ser bien recibida por los gobiernos agobiados hasta ahora por poderosos grupos de presión. El beneficio social para los usuarios y consumidores consiste en una mayor elección de regulación, un efecto disciplinario en los sistemas regulatorios nacionales y —en áreas difíciles o nuevas— las posibilidades de descubrir, experimentar e innovar. Sin embargo, estos beneficios a menudo se exageran. La experiencia de la CE y algunos precedentes interestatales de Estados Unidos indican que hay riesgos que se deben controlar: ello puede llevar a una regulación subóptima y podría inducir a un desvío regulatorio permanente.

La emulación regulatoria también puede ser beneficiosa. Los debates muy intensos de la UE sobre la (necesidad de una) aproximación y la identificación de la regulación nacional como "distorsionante" en el mercado único, han llevado a debates continuos sobre la "mejor práctica" y la emulación. En este sentido, la UE ha cambiado de un campo de batalla con una guerra de trincheras regulatorias —antes del Acta Única— a un laboratorio con un aprendizaje continuo y emulación positiva. El regionalismo, cuando es lo suficientemente "profundo" (por ejemplo, libre movimiento y reconocimiento mutuo), puede inducir reformas regulatorias de amplio alcance a pesar de tener un perfil bajo en muchos productos y mercados de servicios. Esta inferencia es crítica a la luz de las proposiciones 4 y 5. Por lo tanto, a pesar de que el ejemplo de la UE es muy ambicioso, por supuesto, un eco más débil de esta lección tiene una aplicación mayor. Esto se puede ilustrar con los casos de la AELC y AFTA.

Una vez que la CE se decidió por el mercado único, la AELC obviamente se interesó. Los países de la AELC intercambiaron tres veces más, en términos promedios, con la CE-12 que entre ellos. En 1984 se inició el débil y poco convincente "proceso de Luxemburgo" entre la CE y la AELC. El progreso marginal en pequeñas cuestiones técnicas fue la única cosecha después de cuatro años de conversaciones en 15

grupos de trabajo diferentes. El problema radicaba en que la AELC no estaba lista para aceptar los principios radicales del libre movimiento, el reconocimiento mutuo, la regulación conjunta (pero proporcional) y la ausencia de fronteras. Precisamente la aceptación de esos principios es la clave para resolver los temas regulatorios. Por supuesto, la AELC no tenía ninguna obligación de hacerlo. La aceptación implicaría una transformación tan radical de la AELC que se convertiría en una forma totalmente diferente de regionalismo. La movilidad presente y potencial de los negocios, fuertemente atraídos por el mercado único de la CE, dio vuelta la situación. No solamente se temía que las IED terminaran en la AELC sino que hasta la reubicación de los establecimientos existentes se convirtió en una opción creíble y ampliamente discutida. En 1989 comenzó el radical "proceso de Oslo", basado en la premisa de aceptación del mercado único y sus principios. Las negociaciones fueron simplemente sobre las excepciones. La competencia regulatoria (incluida aquí la liberalización), de modo de satisfacer la industria móvil, y la emulación regulatoria una vez que se decidió por la asociación posible más próxima a un mercado único llevó al Área Económica Europea (AEE). La AELC se había transformado, para fines prácticos, en algo totalmente diferente. Las subsiguientes membresías a la UE de Austria, Finlandia y Suecia truncaron la AELC; su sustancia está fuertemente influida también por la CE.

Entre los países en desarrollo estas presiones también funcionan. Un ejemplo es el Área de Libre Comercio de la ASEAN. Por inesperado que parezca, la ASEAN se interesa poco en el comercio intra-ASEAN. Los países de la ASEAN, impresionados por el éxito de los países de reciente industrialización (*Newly industrialized countries*, NIC) y sujetos a las fuertes y dinámicas presiones en la región del este asiático, quieren lograr dos cosas: atraer muchas y, preferentemente, crecientes IED como un motor para el desarrollo; y reformas de política comercial e interna para aumentar gradualmente la exposición interna y externa de los negocios a la competencia y, así, reducir los costos y aumentar la eficiencia dinámica y las exportaciones. La AFTA se explica mejor como un esfuerzo concertado para lograr esto frente a intereses (y miedos) poderosos. Los intereses nacionales se oponen mucho más que el gobierno nacional. Tienen que soportar la fuerza regional y objetar el "espíritu de la ASEAN". El efecto de "cierre" conjunto también hace más fácil sostener el esfuerzo. Sin embargo, la AFTA existe principalmente para romper el molde del proteccionismo en los países más grandes de la ASEAN. Las propuestas de hoy en la AFTA para "multilateralizar" sus concesiones, directamente o mediante la APEC, constituyen simplemente el próximo paso lógico. El verdadero objetivo en los próximos, digamos, cinco años no es tanto construir el regionalismo como abrirse a sus socios comerciales clave: el este asiático, la UE y Estados Unidos. Se espera que ésta sea la mejor receta para estimular una mejora ulterior del clima de las IED en la ASEAN y sostener las estrategias de exportación. Es compatible con las proposiciones 2, 3 y 5. Para las implicaciones de la proposición 4 a largo plazo, la ASEAN ha adoptado los programas de facilitamiento de la APEC, además de una "profundización" modesta y proyectos de cooperación. Esto también explica por qué la ASEAN se ha vuelto tan entusiasta de la APEC a pesar de que inicialmente temía por el futuro predominio de la misma.

4. REGULACION INTERNACIONAL

Desde mediados de la década del 80 se han introducido reformas económicas, comerciales y regulatorias en muchas partes del mundo, incluida América Latina. Esto ha llevado a una apertura creciente de las economías y una aceptación amplia del GATT. La Ronda Uruguay, que comenzó con tantas dificultades, ha contribuido significativamente a la liberalización y a las reformas comerciales. La liberalización unilateral, así como el MERCOSUR y la iniciativa de libre comercio de las Américas, ya han llevado, y pronto contribuirán más, a la exposición competitiva de la economía mundial. Europa y el sudeste asiático están pasando por experiencias análogas, cada uno en formas diferentes.

En dicho ambiente, surge la pregunta sobre cuál es el mejor nivel de gobierno en que se adopta mejor la regulación. Hasta ahora, la UE (y en cierta forma el AEE) todavía es solamente un agrupamiento regional donde este tema se trata directamente, y se asumen las consecuencias. A nivel constitucional los tratados proporcionan poderes para "aproximar" y "armonizar" principalmente con votos de mayorías calificadas. Esto se aplica a las áreas donde los poderes son "coexistentes" entre el nivel de la CE y los Estados miembros. La regulación directa de la CE es posible para las llamadas competencias "exclusivas" del nivel de la CE, tales como la competencia y las políticas comerciales (de hecho, la Comisión sola o con el Consejo y el Parlamento Europeo). Para los poderes coexistentes, la decisión de ceder la función regulatoria a nivel de la CE, total o parcialmente, se realiza sobre la base del principio de subsidiaridad. Este principio objetiviza la cesión con la ayuda de los criterios de economías de escala y externalidades (a través de las fronteras). De esta forma, la función debe permanecer a nivel nacional (de modo de maximizar la posibilidad de que la regulación exprese mejor las preferencias nacionales), a menos que se puedan obtener mayores beneficios de la centralización, que surge de la aplicación de los dos criterios. Hay que hacer notar que en la CE la subsidiaridad se aplica normalmente presumiendo el imperativo del libre movimiento .

El libre movimiento no se aplica al MERCOSUR (todavía), la OCDE, APEC o entre los países de la OMC. Sin embargo, en los mercados de productos y servicios se encontrarán barreras regulatorias, especialmente una vez que las tarifas no constituyan tanto un obstáculo y las cuotas hayan desaparecido. ¿Se puede esperar una combinación de la liberalización obligatoria con una regulación internacional (adecuada) que resulte en un retiro sistemático de las barreras regulatorias? Para el regionalismo, la respuesta depende del grado de ambición, pero para la regulación a niveles plurilaterales y multilaterales, la respuesta es un "no" rotundo.

El regionalismo fuera de la UE se ha vuelto claramente más ambicioso. El MERCOSUR es un caso único que busca una unión aduanera genuina. El NAFTA es más que un área de libre comercio tipo AELC con especificaciones sobre inversiones, derechos sobre la propiedad intelectual y servicios. Los miembros asociados de Europa Central formalmente tienen (cada uno) un área de libre comercio con la UE pero, de hecho, el Acuerdo de Asociación lleva a marcos ambiciosos y amplios para una reforma regulatoria y emulación. Sin embargo, esto se explica fácilmente por el deseo explícito de asegurar un efecto de "cierre" para la reforma interna (en 1992/1993) y por el deseo de prepararse para la membresía a la UE. La AFTA tiene estipulaciones débiles y excesivamente vagas para el retiro de las barreras regulatorias, a pesar de que en la tradición de la ASEAN es probable que estas estipulaciones sean reforzadas más adelante en el proceso.

Sin embargo, ninguno de estos casos de regionalismo tiene "principios rectores" como la subsidiaridad y el libre movimiento. En la APEC y la OCDE las barreras regulatorias se tratan, si acaso, de forma voluntarista. Los planes de acción individual de la APEC para la próxima cumbre de la APEC todavía no se han publicado pero la Agenda de Acción de Osaka incorpora una serie de temas regulatorios que los países de la APEC se han comprometido a abordar de alguna manera. En el Comité de Comercio de la OCDE se presta cada vez mayor atención a las cuestiones regulatorias en el marco de lo que se ha dado en llamar "la contestabilidad de los mercados" (término usado para referirse al acceso global al mercado).

¿Podría la OMC regular? Hasta ahora, el GATT fue principalmente un marco de negociación a pesar de que se desarrolló un modesto cuerpo de reglas. La Ronda Tokio y la Ronda Uruguay han introducido disciplinas regulatorias, complementando los viejos principios del GATT tales como la no discriminación y el tratamiento nacional. Los ejemplos más importantes son el acuerdo de barreras técnicas y el TRIP, un código sumamente especializado. El primero se introdujo en 1980 con una cláusula de nación más favorecida (NMF) condicional. Con la incorporación al GATT en 1994 (es decir, bajo la NMF, y para todos los miembros de la OMC), se pueden observar ahora los primeros gérmenes de la regulación internacional. El acuerdo de barreras técnicas no recibe la atención que merece. En el futuro, tendrá enorme importancia si los problemas de monitoreo y cumplimiento se pueden resolver a nivel de la OMC. El código disciplina lo que era la regulación "interna", especialmente la SHEC. La regulación SHEC, "interna" o no, tiene que estar de acuerdo con el tratamiento nacional, con el principio de "medios menos restrictivos" y con el principio "simulado" (oficialmente "proteccionismo no disfrazado"). De igual forma, los requisitos de actuación (no "diseño") son obligatorios "cuando corresponda", se alientan los estándares mundiales y se prescriben ciertos requisitos de notificación. El nuevo acuerdo de 1994 ha ampliado su alcance y ajustado el principio de medios menos restrictivos al mismo tiempo que alienta los acuerdos de reconocimiento mutuo. Las medidas sanitarias y fitosanitarias han sido incluidas en un régimen similar, con una estipulación más fuerte sobre el reconocimiento mutuo. Todas las barreras técnicas se incluyen dentro del régimen mejorado de resolución de controversias.

Sin embargo, como muy bien lo demuestra la experiencia de la UE, sin la aproximación permanecerán intactas muchas barreras SHEC. También, el reconocimiento mutuo —evitando la regulación común— no es un principio efectivo si la "equivalencia" de los objetivos no se puede aproximar o verificar mediante una revisión judicial. Pero, no menos importante, los estándares mundiales no se pueden poner por escrito y reconocer que responden a los objetivos SHEC si esos objetivos no son "comunes" (es decir, regulación mínima común). No se debe subestimar la increíble función de monitoreo para la notificación a nivel de la OMC, si se toman en serio esta obligación y su implicación. La experiencia de la CE es ilustrativa sobre este punto (Pelkmans y Vollenberg, 1986, y Pelkmans, 1995).

La conclusión es que el principio de subsidiaridad se aplica a nivel mundial sin el libre movimiento, sin la revisión judicial (dura) y sin una preparación para regular en común (solamente las "disciplinas"). Una forma tan limitada de subsidiaridad casi no tiene sentido y de ahí que la regulación mundial permanecerá subóptima en términos económicos (a pesar de que no sea así en términos políticos, dados los miedos sobre la "soberanía"). Se debería esperar, por lo tanto, una fuerte presión por el reconocimiento mutuo (efectivo), una regulación posible e incluso común en aquellos agrupamientos regionales que deseen profundizarse.

Las presiones de la OMC también son crecientes para las áreas específicas tales como las reglas de la competencia y la inversión, todas áreas en gran parte, o totalmente, "internas" de la regulación. En la próxima década, estas áreas pueden ser reguladas de forma mucho más efectiva en condiciones de regionalismo abierto donde las reglas de la OMC simplemente sirvan como disciplinas.

La combinación de disciplinas bastante generales de la OMC en la regulación de productos, los TRIP, inversiones y competencia, combinados con compromisos "más profundos" y alguna regulación común en condiciones de regionalismo abierto pueden muy bien caracterizar el comercio mundial y el clima de inversiones en, digamos, el año 2010. Sin embargo, hay que tener en cuenta dos grandes advertencias. Primeramente, solo se logrará y cumplirá con la convicción de un ambiente de política pro-mercado, pro-comercio y pro-competencia. Tanto las fuerzas motrices de la globalización en los mercados como el fracaso ampliamente reconocido de planear un proteccionismo parecerían sugerir una extrapolación no cuestionada de las tendencias actuales. Pero, es fácil presentar escenarios que sacudan estas convicciones. ¿Los Estados Unidos se ajustarían al multilateralismo si la próxima recesión fuera profunda? ¿Los países de Asia y América Latina —que tienen obligaciones laxas con las tarifas y pocos compromisos con los servicios— aumentarían la protección si fallara el crecimiento (por ejemplo una nueva "Guerra del Golfo")? ¿Liberalizará China sus mercados antes de ingresar a la OMC, y qué sucederá si no lo hace? ¿Se pueden evitar las futuras "guerras de autos" en el este asiático (donde hay siete países que practican políticas industriales agresivas) y/o en el MERCOSUR?

En segundo término, el regionalismo, ¿permanecerá "abierto" o se abrirá más por lo cual apoyará a la OMC? Esto parecería probable si tan solo fuera porque el proteccionismo regional implica una centralización mucho mayor que la que desean aceptar la mayoría de los agrupamientos regionales. Las áreas de libre comercio no pueden practicar la protección común excepto con las reglas de origen y posiblemente los regímenes de inversión conjuntos. Sin embargo, una vez más, los agrupamientos pueden ser catapultados a "remedios comerciales" comunes o a la protección total, en caso de un unilateralismo agresivo (por ejemplo la Ley Helms-Burton u otras parecidas) o una búsqueda "vigilante" de una reciprocidad bilateral. En el próximo siglo, con la perspectiva de grandes potencias comerciales como Estados Unidos, la UE abarcando casi toda Europa (que no sea la ex-Unión Soviética), China e India, todos desarrollando sensibilidades internas en la interdependencia económica, los agrupamientos regionales también se pueden enfrentar con cuestiones importantes de política comercial centralizada. Un fracaso en tratar esto a nivel regional pone todo el peso en la OMC. Por otra parte, un movimiento hacia la política comercial común debería estar muy controlado por la OMC para que se mantenga un regionalismo abierto.

5. EL "BUEN" REGULADOR EN EL REGIONALISMO ABIERTO

La internacionalización y transnacionalización de los mercados ha acotado los márgenes de maniobra para la acción del Estado. A seguir reformularemos dicha proposición en dos maneras:

- i. La globalización y regionalización circunscriben las opciones para el intervencionismo "malo", pero mejoran los incentivos para la acción "buena" del Estado.
- ii. El regionalismo abierto "profundo" (es decir, el regionalismo profundo combinado con el multilateralismo activo) genera una lógica fuerte que promueve una ulterior reducción de una acción gubernamental "mala" y una promulgación de la "buena".

Los términos "malo" y "bueno" se refieren al intervencionismo que impacta en el propio funcionamiento de los mercados en la eficiencia y desarrollo sostenible. La idea normativa subyacente a esto es que el intervencionismo debe limitarse a las formas (menos costosas) de solucionar las fallas del mercado, tales como las externalidades, el poder del mercado (incluido los "monopolios naturales"), las asimetrías de información y los bienes públicos. Un corolario es que el intervencionismo basado en otros motivos —especialmente la equidad— no debería realizarse mediante instrumentos que distorsionan los mercados.

Como lo indica el Cuadro 1, el regionalismo "profundo" en la UE ha hecho todo menos eliminar una serie de instrumentos intervencionistas nacionales. El deseo interno de resaltar la exposición competitiva está de acuerdo con el deseo de los competidores en otros países de reducir las distorsiones y/o facilitar el acceso. El ambicioso régimen legal en la UE asegura consiguientemente un efecto de retén, no hay vuelta atrás. El regionalismo profundo acepta la regulación común pero el alcance para la centralización "mala" sostenida como condición para el libre movimiento es muy limitado, como lo ha indicado el período anterior a 1992 en el caso de la CE.

El regionalismo profundo no es necesariamente "abierto", pero tanto la globalización como la propia naturaleza exigente de la protección conjunta para la toma de decisiones del grupo crean enormes vallas

para la construcción del fortalecimiento. Cuanto menos profundo es este regionalismo —a pesar de ser compatible con la OMC como área de libre comercio o unión aduanera— mayor es la probabilidad de que sea y permanezca abierto, ya que la protección conjunta simplemente no es factible. Una vez abierto y compatible con la OMC, una profundización mayor (por ejemplo para el MERCOSUR y la AFTA) tenderá a promover una regulación "buena", políticas de competencia pro-mercado y limitación de los subsidios. El regionalismo también mejorará la transparencia, lo cual es una ayuda para el intervencionismo "bueno" y facilita la resolución de conflictos de la OMC como último recurso.

Los incentivos que surgen de la globalización y regionalización y de la construcción de coaliciones regionales son fuerzas muy poderosas pero no totalmente garantizadas. Por lo tanto, sería una mejora significativa si la OMC se "profundizara" de la siguiente forma:

- hay que poner en funcionamiento la prueba del Art. 24 para el regionalismo con un énfasis mucho mayor en las cuestiones regulatorias (además de las cuestiones arancelarias), también para los servicios;
- los principios centrales sobre la inversión (por lo menos el Código de la APEC) deben ser obligatorios en la OMC y las Revisiones de la Política Comercial corrientes deben analizar la implementación; y,
- se tienen que tomar mucho más en serio los acuerdos de las barreras técnicas y la ISO/IEC, también para el regionalismo.

Esto deja relativamente pocas áreas donde la globalización y la regionalización han probado ser relativamente ineficientes o funcionar solo indirectamente. Los ejemplos incluyen la agricultura, las políticas industriales sectoriales con gran protección (por ejemplo, los autos en los países en industrialización), los servicios con regímenes muy restrictivos (por ejemplo, el transporte aéreo basado en la reciprocidad mercantilista y los derechos de aterrizaje: los seguros); la distribución; y los mercados de trabajo. Algunos servicios públicos (por ejemplo, los servicios postales, la electricidad) serán difíciles incluso después del año 2000 cuando los servicios de telecomunicaciones estarán liberalizados casi en todas partes. Es poco probable que el regionalismo sirva de ayuda ahí. Incluso la UE ha experimentado problemas profundos en estos campos y algunos de ellos todavía persisten. Problemas serios de equidad y ajuste y objetivos de desarrollo a muy largo plazo son tan importantes aquí que un enfoque sobrio sobre el costo/beneficio no tiene posibilidades de éxito. De esta forma, para esas instancias, apenas se ha reducido la salida para el intervencionismo nacional pero es dudoso si esto es algo que hay que aplaudir.

NOTAS

1. Los párrafos siguientes se han beneficiado del proyecto *Regionalización y Globalización* del Centro para el Desarrollo de la OCDE, dirigido por Charles Oman. Ver Oman, 1994.
2. Se refiere a una inversión de la lógica de la producción masiva tradicional: (a) el pensar y el hacer en la producción están integrados, no separados; (b) el trabajo en equipo y las definiciones de trabajo amplias; (c) mejoras continuas y receptividad al cambio ("organizaciones de aprendizaje"). El conocimiento de los trabajadores, las destrezas y motivaciones se explotan mejor, los niveles de productividad son mucho más altos al igual que la calidad para los costos dados.
3. En la APEC, el regionalismo abierto se refiere, más precisamente, a la naturaleza de nación mas favorecida de los paneles nacionales (concertados) para la liberalización y el "facilitamiento".
4. El término proporcionalidad designa en el lenguaje europeo lo que el GATT/OMC llama el principio de "medios menos restrictivos".
5. Esto ha llevado a una codificación explícita en el Tratado de Maastricht. Los artículos 3A(1) y 3A(2) del Tratado de la CE estipulan la conducción de las actividades de los Estados miembros y la Comunidad "de acuerdo con el principio de una economía de mercado abierto con libre competencia".
6. Ver Sun y Pelkmans, 1995.
7. Se puede argumentar que el libre movimiento en el mercado único es un resultado de la aplicación de la subsidiariedad al redactar el tratado debido a que cualquier obstáculo al libre movimiento lleva a una externalidad negativa a través de la frontera.
8. El otro único caso que funciona en la actualidad es la unión aduanera UE-Turquía desde el 1 de enero de 1996.
9. Ver, por ejemplo, Sykes, 1995, para esta expresión y un análisis autorizado del acuerdo.

BIBLIOGRAFÍA

OMAN, C.

1994. *Globalisation and regionalisation: the challenge for developing countries*, París: Centro de Desarrollo de la OCDE

PELKMANS, J.

1995. Comentarios, en: Sykes, A., *Product standards for internationally integrated goods markets*, Washington D.C.: Brookings Institution
- PELKMANS, J. y CARZANIGA, A.**
1996. "Reviewing EU's trade policy", *The World Economy*, vol 19, número especial sobre política comercial global
- PELKMANS, J. y SUN, J. M.**
1994. "Towards an EC regulatory strategy: lessons from learning by doing", en: OCDE, *Regulatory Cooperation for an Interdependent World*, París
- PELKMANS, J. y VOLLEBERGH, A.**
1986. "The traditional approach to technical harmonization", en: Pelkmans, J., y Vanheukelen, M., eds., *Coming to grips with the internal market*, Maastricht: Instituto Europeo de Administración Pública, Documento de Trabajo 85/05
- SUN, J.M. y PELKMANS, J.**
1995. "Regulatory competition in the single market", *Journal of Common Market Studies*, 33 (1), marzo
- SYKES, A.**
1995. *Product standards for internationally integrated goods markets*, Washington DC: Brookings Institution

COMO ADAPTAR LAS CAPACIDADES DE GESTION A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EN PROCESO DE EVOLUCION

Les METCALFE

Profesor de Gestión Pública, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht, PAISES BAJOS; Ex Miembro de la Unidad de Eficiencia del Primer Ministro, REINO UNIDO

El éxito de todo proceso de integración regional depende de la calidad de la gestión existente para poner en práctica los objetivos definidos en el ámbito político. Cuanto más ambiciosas las metas de la integración, tanto más importante será asegurar la existencia de los recursos administrativos correspondientes para alcanzarlas. Si bien la propuesta de que las capacidades de gestión deberían adaptarse a las necesidades de la integración puede parecer evidente, su significación no ha captado la atención que merece. Aun cuando la ausencia de capacidades para gestionar la integración plantea una amenaza a la viabilidad a largo plazo de todo el proceso, los responsables de elaborar las políticas han demostrado poco interés en el tema. Los problemas de la gestión pública que surgen a raíz de la participación cada vez mayor de los gobiernos nacionales en la negociación y la administración de las políticas acordadas en el ámbito internacional en campos tales como el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN) o la Unión Europea (UE), han sido pasados por alto. Hasta que algo salga realmente mal, tal como la exposición a los peligros de la "enfermedad de la vaca loca" (Encefalopatía Espongiforme Bovina, EEB) en Gran Bretaña, existe una fuerte tendencia a considerar a la integración regional como un proceso de liberación de las fuerzas del mercado de las garras de las burocracias nacionales y de la reglamentación excesiva, más que como algo que requiere innovación y desarrollo de nuevas capacidades públicas de gestión.

Dejando de lado, por el momento, los interrogantes políticos acerca de la *conveniencia* de tal o cual proyecto de integración, siempre hay preguntas que responder acerca de la *factibilidad* de lo que se propone. ¿Puede hacerse funcionar? ¿Quién será el responsable de qué? ¿Cómo se coordinarán las actividades de las diferentes autoridades? ¿Cómo se financiarán? Por lo general se subestima fácilmente la dificultad de encontrar respuestas prácticas a estas preguntas. Más aún, las responsabilidades de gestión que los gobiernos aceptan en cuanto socios de un proceso de integración, luego los toman por sorpresa. Una vez que se han embarcado en la integración, los gobiernos se encuentran enfrentados a una curva de aprendizaje engañosamente empinada. En las etapas iniciales, los programas de integración no plantean muchas demandas a las instituciones integradoras y a los gobiernos participantes.

Esto crea un sentido falso de seguridad. Los niveles más altos de integración requieren capacidades de gestión más sofisticadas porque: (a) las políticas son intrínsecamente más difíciles de gestionar; y, (b) están más estrechamente interrelacionadas. Las dificultades para gestionar la integración se tornan más evidentes cuando se mira la experiencia de quienes se acaban de incorporar a un sistema establecido como el de la UE. Los miembros nuevos, tales como Austria, Finlandia y Suecia, han tenido que adaptar sus administraciones a un conjunto de obligaciones que son mucho mayores que las que enfrentaron España y Portugal diez años atrás. Los actuales candidatos a miembros de Europa Oriental, que parten desde una base inferior de capacidad administrativa y de desarrollo económico, tendrán que luchar con la tarea aún más ardua de enfrentar las exigencias de un proceso de integración que sigue progresando durante su período de incorporación.

El mensaje central de esta ponencia es que la integración regional es, cada vez más, un proceso gestionado. Los objetivos de la integración se alcanzarán dependiendo de la provisión de capacidades de gestión adecuadas y apropiadas. ¿Qué incluye esto? El elemento obvio en la gestión de la integración son las capacidades necesarias para la ejecución de las políticas comunes. Para muchas personas, esto es todo lo que la gestión significa. Pero las capacidades de gestión se necesitan también para formular políticas en el ámbito regional y, en el ámbito nacional, para asegurar que los intereses nacionales estén realmente representados en las instituciones regionales. Además, a medida que la integración va adquiriendo ímpetu, surgen problemas importantes y difíciles de gestión del cambio estructural. Se tienen que diseñar y desarrollar sistemas nuevos en el ámbito regional que reemplacen los sistemas nacionales obsoletos. Esto es la gestión del cambio a gran escala. Si resulta exitosa, los beneficios son enormes. Si es mal gestionado, los costos económicos y el daño político también serán enormes. La adaptación de las capacidades a estas necesidades integradoras lleva a la gestión pública a un territorio ampliamente inexplorado, en el que no existen las soluciones preconcebidas ni los modelos aceptados. La integración

regional, en cuanto proceso gestionado, está inevitablemente en proceso de ser la pionera de soluciones nuevas.

Esto no quiere decir que las capacidades de gestión sean las únicas importantes para el éxito de la integración regional. Una gestión mejor no es una panacea y no estoy de acuerdo con el pensamiento de la famosa copla de Alexander Pope:

"Que los tontos se debatan en cuanto a las formas de gobierno;
Lo que esté mejor administrado, es lo mejor."

La gestión pública no es una función técnica que opere independientemente de su contexto político. Como lo ha sostenido el Profesor Dror (1994), el mejoramiento de las capacidades de gobernar incluye elecciones y decisiones acerca de las formas de gobierno. Las capacidades y las formas de gobernabilidad son dos caras de la misma moneda. Ninguna de ellas debe considerarse en forma aislada de la otra. La arquitectura política de la integración y las capacidades de gestión necesarias para que funcione deberían determinarse conjuntamente.

En general, esto no es lo que sucede. Las repercusiones de la gestión de la integración no se analizan en profundidad. Existe una creencia tenaz aunque autodestructora de que donde haya voluntad política para la integración se materializarán las modalidades administrativas para lograrla. Los responsables de la elaboración de políticas y sus asesores tienden a concentrarse meramente en cuestiones de principio, en el entendido erróneo de que, una vez que las decisiones estratégicas se hayan tomado a nivel superior, su ejecución puede darse por sentada. Nada más lejos de la verdad incluso en un contexto interno. En el contexto de la integración regional carece totalmente de garantía. El resultado es que la infraestructura institucional de la integración por lo general es inadecuada para evitar los fracasos predecibles, más aún para asegurar un buen desempeño. Los factores políticos empujan y desequilibran el proceso de integración. Las consideraciones a corto plazo hacen hincapié en la "buena noticia" de los beneficios de la integración -especialmente en la eliminación de los controles burocráticos-; y se subestiman sus costos -bajo la forma de la construcción de instituciones y de desarrollo de capacidades-. Se posponen las inversiones institucionales necesarias para hacer que la integración funcione.

Desde el punto de vista analítico, esto representa un énfasis excesivo sobre la integración negativa en comparación con la integración positiva. Las medidas de integración negativa como, por ejemplo, la eliminación de las barreras nacionales al comercio y la reducción de las cargas administrativas sobre las empresas, permiten que los mercados funcionen en forma más eficiente. Pero los mercados eficientes no funcionan en un vacío institucional. La integración negativa tiene que acompañarse de medidas de integración positiva para adaptar las capacidades a la complejidad creciente de las tareas de la gestión de la integración. Se tienen que establecer nuevos marcos institucionales y regímenes regulatorios internacionales confiables, que abarquen a todos los países participantes, para reemplazar a los regímenes nacionales que se están desmantelando. Esto no significa, no obstante, que las responsabilidades nacionales se entreguen simplemente a las instituciones supranacionales. La administración de las políticas comunes depende también de procesos intensos de colaboración entre los gobiernos miembros. Para tomar simplemente un ejemplo, la gestión de una unión aduanera significa que los servicios nacionales de aduana tienen que trabajar en conjunto dentro de un marco común de políticas y prácticas. No es necesario su abolición y reemplazo por otros totalmente nuevos.

Tanto en la teoría como en la práctica ha habido una inclinación a descontar los problemas de la adaptación de las capacidades de gestión de las necesidades de integración. El neofuncionalismo, la teoría con la doctrina que ha ejercido una influencia significativa sobre la integración europea, supone convenientemente un proceso autoequilibrado de formación de nuevas capacidades, de conformidad con las competencias crecientes de política regional. Si bien su correspondencia con los hechos de la integración europea ha sido errática, por decir algo leve, el neofuncionalismo gozó de una cierta recuperación en la última parte de la década del ochenta. Cuando la integración adquirió un ímpetu nuevo y se hicieron compromisos políticos nuevos de envergadura, los argumentos neofuncionalistas se rehabilitaron. En la superficie, la integración europea parecía haber "vuelto a su rumbo".

Pero el progreso en el ámbito político enmascaró una deficiencia grave en las capacidades administrativas. Resultó evidente, al final de la era Delors, que la UE es un sistema deficitario. Su alcance político excede por lejos su asidero administrativo. En la década del noventa, la UE fracasó estrepitosamente en el desarrollo de las capacidades necesarias para adaptarse a las nuevas demandas creadas en la década del ochenta. Una vez que el proceso de tratar de satisfacer las nuevas aspiraciones comenzó en serio, resultó evidente que había una inadecuación significativa, y potencialmente creciente, entre las capacidades de gestión disponibles y la complejidad creciente de las tareas de la integración. En realidad, la UE tiene un

déficit de gestión que ahora requiere por lo menos tanta atención como su tan debatido déficit democrático (Metcalf, 1992). El Comité Sutherland sobre la gestión del mercado interno, que elevó su informe en 1992, justo antes de que todo el proceso de ejecución tuviera que completarse, propuso algunas medidas correctivas para este inconveniente. Pero, en la actualidad, el tema en discusión es si el mercado interno se completará finalmente en 1999. La historia puede repetirse con la Unión Monetaria, en la que hay una conciencia creciente de la enormidad de los cambios que están en juego (Wildavsky y Zapico-Goñi, 1993). La ampliación hacia el este exacerbará las ya serias deficiencias de las capacidades de gestión de la UE.

Para la integración regional de América del Sur, la actual experiencia europea encierra algunas advertencias graves respecto de qué evitar y algunas lecciones importantes respecto de qué hacer. Como se mencionó anteriormente, la integración regional implica la gestión del cambio en gran escala. Cada iniciativa nueva presenta un desafío enorme. Una combinación de grandes cambios amenaza con superar un sistema que tiene capacidades de gestión muy limitadas para las tareas de rutina y que está especialmente mal equipado para manejar los cambios complejos a gran escala.

1. LA AGENDA PARA LA REFORMA DEL ESTADO ADAPTABLE

Aun cuando se tomen más seriamente los desafíos que intervienen en la conducción de las administraciones para que gestionen la integración, se corre el peligro de que se prescriban las medidas correctivas equivocadas. Los problemas en materia de gestión que surgen aquí son significativamente diferentes de los que surgen en el contexto de las reformas internas de la gestión pública. Las diferencias pueden relacionarse con dos concepciones diferentes del Estado; el Estado servicio y el Estado adaptable. En el curso de la última década, muchos países se embarcaron en reformas de la gestión pública diseñadas para mejorar la eficiencia y la eficacia de los Estados en tanto proveedores de servicios. Las reformas de la gestión dentro del contexto interno se refieren primariamente al mejoramiento de la gestión operativa de los servicios públicos. El objetivo son las organizaciones públicas más esbeltas y en mejor forma. Han surgido ciertas tendencias dominantes. El énfasis ha estado en la reducción del alcance y la escala de la actividad gubernamental -retrotrayendo las fronteras del Estado- mediante la privatización de algunos servicios públicos y la contratación de otros afuera. El objetivo principal de la reforma ha sido la gestión de los servicios públicos con el fin de mejorar la eficiencia con la que se brinda una gama menor de servicios públicos.

Estas no son las soluciones apropiadas para la integración regional en que los problemas están mucho más referidos a la gestión de la interdependencia y a la conducción del cambio. La reforma de la gestión pública en el campo de la integración regional está, por lo tanto, más preocupada por el desarrollo de capacidades y la formación de instituciones. El objetivo principal consiste en diseñar y poner en funcionamiento sistemas de gestión de políticas multinacionales confiables. En lugar de achicar los sistemas existentes, la tarea principal consiste en adaptarlos y reforzarlos, e incluso en crear otros nuevos. Las capacidades y aptitudes necesarias para manejar las cargas de trabajo generadas por la integración son, en muchos aspectos, diferentes de aquellas con las que estamos familiarizados a partir de las iniciativas de reforma en el ámbito interno. Quizás la mayor diferencia es que la agenda para la reforma está ubicada en el ámbito interorganizativo de las redes de gestión de las organizaciones interdependientes que son conjuntamente responsables de las políticas comunes, más que de la gestión de las organizaciones independientes responsables de los diversos servicios. Esto es, en pocas palabras de lo que se trata la gestión de la integración.

2. TRAYECTORIAS DE LA INTEGRACION Y CAPACIDADES DE GESTION

La integración europea se considera a menudo como un modelo a emular, si no a imitar, simplemente porque ha avanzado mucho más que otros experimentos de integración regional. Pero las lecciones que contiene con frecuencia son difíciles de captar, no solamente porque las circunstancias difieren y los trasplantes institucionales activan los mecanismos de rechazo, sino debido también a sus propias peculiaridades institucionales. El "modelo europeo" ha escapado siempre a la categorización convencional. Los problemas para ubicarlo en un marco comparativo hacen que sea difícil aprender de la riqueza de la experiencia europea.

Desde la perspectiva de la gestión, el tratar a la UE de *sui generis* quizás no constituya una gran pérdida. La gestión no es uno de los puntos fuertes de la integración europea. Siempre han habido abundantes críticas sobre la ineficiencia y la euroburocracia, sin importar si uno se focaliza solamente en los trabajos de la Comisión Europea en tanto que institución que ostenta la principal responsabilidad de la gestión o, en forma más amplia, en el funcionamiento de todo el sistema para el cumplimiento de las políticas europeas. Debe decirse, sin embargo, que las críticas están a menudo mal encaminadas. La Comisión Europea es un chivo expiatorio conveniente por fallas que, a menudo, son de responsabilidad de los gobiernos nacionales.

De todas formas, el tomar la UE como modelo es especialmente problemático en este momento. Ya no queda claro si el modelo europeo actual sobrevivirá en Europa, mucho menos pensar en encontrarle un mercado de exportación. La actual Conferencia Intergubernamental tiene la tarea de investigar "la eficacia de los mecanismos y de las instituciones de la Comunidad". Las instituciones existentes y los supuestos políticos están siendo cuestionados y se están considerando alternativas. Muchas de esas alternativas han estado dando vueltas durante algún tiempo. Las propuestas de una geometría variable, de una Europa a dos velocidades, de una integración *à la carte* y otras, son soluciones específicas a críticas comunes de un padrón de integración excesivamente rígido y uniforme. Pero la Conferencia Intergubernamental ha instado a repensar más fundamentalmente acerca de la arquitectura institucional de la UE. El Profesor Schmitter (1996) acaba de establecer un marco más amplio y de mayor utilidad para el análisis de las opciones de gobernabilidad estratégica aplicables a la integración europea y, en principio, a iniciativas comparables en América del Sur.

Un tema importante que está surgiendo en todo el debate es la búsqueda de mayor flexibilidad en las formas de integración (CEPR, 1995). La razón explícita para explorar la integración flexible consiste en ofrecer más elección y libertad a los Estados miembros en el campo de la integración, más que insistir en la uniformidad. El motivo ulterior consiste en evitar que los países ejerzan en forma individual un veto a los nuevos pasos del proceso de integración. Aunque parezca extraño, se supone que la flexibilidad va a aliviar la carga de trabajo de la gestión. En realidad es más probable que aumente o empeore el déficit de gestión de dos maneras. En primer lugar, permitiendo la expansión de las competencias jurídicas sin el correspondiente aumento de las capacidades de gestión. En segundo lugar, la mayor flexibilidad aumenta la complejidad del sistema a gestionar, al permitir a los países que escojan y elijan en qué van a participar y requiriendo allí sistemas administrativos de diferente base en los diferentes campos de políticas.

Sean cuales fueren los cambios, habrá que enfrentar de cualquier manera problemas importantes de formación de capacidades. La búsqueda de modalidades más flexibles de integración está asociada a un apartamiento de lo que, por mucho tiempo, ha sido considerado como la visión ortodoxa de la integración europea; una visión que establece la meta última en algo así como un Estado europeo federal. Esta visión ha estado perdiendo credibilidad a medida que la UE evolucionaba; especialmente en los últimos años. Las dificultades para lograr la ratificación del Tratado de Maastricht en varios Estados miembros, sacó a luz algunas diferencias fundamentales de opinión acerca de la evolución futura de la UE, que ahora se están debatiendo en la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, ese debate se está llevando a cabo sin prestar demasiada atención sistemática a las repercusiones que las diferentes opciones a consideración tienen en materia de gestión.

Para apreciar la importancia del cambio de perspectiva que parece estar teniendo lugar, es conveniente retrotraerse a un análisis teórico más general de la integración y a una distinción entre dos trayectorias de integración; una trayectoria de amalgamamiento y una trayectoria pluralista (Deutsch y col., 1968). Cada una tiene distintas repercusiones para la gobernabilidad y la gestión europeas. La visión de un Estado europeo federado supone una trayectoria de amalgamamiento. El amalgamamiento requiere la fusión de las administraciones de los Estados miembros y un fortalecimiento importante de los recursos y las facultades ejecutivas de la Comisión. Algunos considerarían esto como una adquisición más que como una fusión. Una trayectoria pluralista no implica ni la fusión ni la formación de un único Estado federal. Supone, en cambio, que los Estados miembros retienen su autonomía e identidades separadas y comparten la responsabilidad de gestión de las políticas comunes en una estructura pluralista de gobernabilidad. Una trayectoria pluralista requiere redes flexibles a múltiples niveles entre las administraciones nacionales, más que controles centro-periferia fuertes.

Una trayectoria pluralista absorbe las administraciones nacionales y subnacionales dentro del proceso de integración regional, en lugar de simplemente transferir la responsabilidad mediante la fusión a una administración central ampliada y fortalecida. Mientras que la sabiduría convencional supone que la ruta hacia la mayor eficacia consiste en asignar la responsabilidad de la gestión operativa al centro supranacional, una trayectoria pluralista procura capacidades de formación de redes más fuertes dentro de las administraciones nacionales y un modelo descentralizado de gestión de la integración para lograr resultados mejores. Dentro del marco pluralista, los gobiernos nacionales no solamente conservan sus responsabilidades de gestión operativa, sino que esperan compartir también en forma activa la gestión estratégica del sistema en su totalidad.

Los temores difundidos de que la integración supone la capitulación de la soberanía y transferencias amplias de la autoridad al ámbito supranacional, puede considerarse que derivan del supuesto de que la integración está inserta en una trayectoria de amalgamamiento. Con una trayectoria pluralista, la autoridad está más dispersa y la carga de trabajo de la gestión continúa recayendo, en gran medida, sobre las administraciones nacionales. En lugar de resistirse a una pérdida gradual de la independencia y la autoridad

ante un centro cada vez más poderoso, las administraciones nacionales comparten la responsabilidad de la gestión de la integración. Un modelo pluralista es congruente con el pensamiento reciente en materia de gestión acerca de cómo mejorar el desempeño si, simultáneamente: (a) se descentraliza la gestión operativa; y, (b) se fortalece la gestión estratégica en el centro para mantener la coherencia. Habiendo dicho esto, es importante reconocer que un enfoque pluralista no está exento de dificultades. La integración en una trayectoria pluralista genera diferentes clases de problemas de gestión. El éxito de la integración en una trayectoria pluralista depende de la comprensión de estos problemas y del desarrollo de capacidades de gestión para abordarlos.

3. LA DINAMICA DE LOS SISTEMAS PLURALISTAS

Si la integración está inserta en una trayectoria pluralista más que en una de amalgamamiento, es importante comprender la dinámica de los sistemas pluralistas y sus problemas genéricos. El siguiente análisis tiene como intención servir a dos propósitos. El primero, el de presentar un marco general para comparar e interpretar el comportamiento y el desempeño de los sistemas pluralistas de integración regional. El segundo, el de presentar una base para bosquejar las clases de capacidades de gestión que se necesitan para gestionar la integración.

En términos amplios, los sistemas pluralistas son intermedios en cuanto a concentración de poder se refiere entre los sistemas unitarios y los individualistas. En los sistemas unitarios, las decisiones importantes se adoptan en el centro, a nivel macro. En los sistemas individualistas, la mayoría de las decisiones se toman por parte de cada organización a nivel micro. En los sistemas pluralistas, las decisiones importantes se toman a los dos niveles. Al igual que las diferencias de concentración de poder, hay diferencias cualitativas en los medios predominantes de coordinación que vinculan a las partes de un sistema en un todo que realmente funciona. En los sistemas unitarios, la autoridad central es el medio principal de coordinación. Cualquiera sea el padrón de descentralización que se adopte, las partes del sistema están, en última instancia, sujetas al control central. En los sistemas individualistas, son los mercados y el sistema de precios que desempeñan la función de coordinación. El proceso funciona mediante la coadaptación de las partes del sistema entre sí. Los sistemas pluralistas descansan en los procesos de negociación multilateral como principal medio de coordinación. Algunas negociaciones tienen lugar entre las organizaciones separadamente, a nivel micro, y algunas a nivel macro, por intermedio de organizaciones representativas que actúan en nombre de sus representados al negociar entre sí.

Por supuesto que cualquier sistema real es probable que presente algunas de las características de cada uno de estos modelos analíticos. Tanto el modelo unitario como el individualista siguen siendo pertinentes, pero el argumento aquí es en el sentido de que el modelo pluralista es el que resulta fundamental para comprender la dinámica de la integración regional. El confiarse primariamente en las negociaciones multilaterales como método de coordinación significa que la eficacia del proceso pluralista de integración regional depende, en gran medida, de la capacidad y la voluntad de los gobiernos representativos para cooperar en la resolución de los problemas comunes y la gestión de las políticas comunes. Desgraciadamente, no se puede garantizar que se harán las inversiones adecuadas en pericia técnica y compromiso político. Por el contrario, la subinversión es un problema crónico. Los gobiernos, o bien actúan como aprovechadores, o bien subestiman sinceramente su necesidad. En consecuencia, los sistemas pluralistas están normalmente subgestionados. Carecen de las capacidades adecuadas para guiar su desarrollo y bogan a la deriva en respuesta a las presiones externas en lugar de timonear por un rumbo seleccionado por ellos mismos. Debido a la diversidad de intereses es difícil movilizar el consenso, el liderazgo es débil, los procesos colectivos de toma de decisiones tienen una legitimidad limitada y la ejecución tiende a ser incompleta y poco confiable. Más aún, los propios gobiernos no son actores unitarios en la escena de la integración. Tienen problemas para mantener posiciones negociadoras coherentes debido a que los diferentes ministerios y grupos de interés tienen objetivos y prioridades diferentes.

La tendencia general en materia de desarrollo de déficit de gestión en los sistemas pluralistas surge de dos causas interrelacionadas. La primera es que las capacidades negociadoras están dirigidas principalmente hacia las estrategias competitivas y se concentran en las cuestiones de distribución. El éxito en las negociaciones se define normalmente en términos asignados de ganar-perder -como si los participantes del proceso político estuvieran simplemente participando en un sencillo juego de suma cero-. En las relaciones internacionales este es el supuesto dominante y ejerce una influencia poderosa sobre el pensamiento y el comportamiento en el contexto de la integración regional. La segunda causa de debilidad es que las posiciones negociadoras se formulan independientemente, a nivel micro, antes de entrar en las negociaciones a nivel de sistema. La definición que tienen los negociadores de la situación y su espacio de maniobra están estrictamente restringidos por consideraciones nacionales. En base a estos supuestos, la adaptación de todo el sistema se logra, en el largo plazo, como resultado de estrategias negociadoras

determinadas independientemente a nivel micro. Los grandes cambios se ven meramente como el efecto acumulado de numerosos cambios a pequeña escala.

Bajo circunstancias "normales", los sistemas pluralistas no se evaporan. Se establecen límites al proceso de desintegración en la medida en que las organizaciones intervinientes adhieran a un conjunto de "reglas del juego" establecidas y desempeñen papeles bien definidos y mutuamente aceptados. Las verificaciones y equilibrios incorporados contienen tendencias centrífugas y mantienen una estabilidad precaria si el desempeño del sistema está por debajo del óptimo. Las negociaciones que se basan en fundamentos tan estrechos son más o menos adecuadas para coordinar el cambio creciente en un entorno institucional estable. Pero están muy lejos de ser adecuadas para la tarea de gestionar la integración. Un ritmo más rápido de cambio, una mayor interdependencia y, especialmente, el surgimiento de problemas estructurales exponen sus limitaciones. La integración regional incluye y, en parte, estimula todo esto y, debido a la falta de cohesión interna, los sistemas pluralistas son proclives a la desintegración en su propia cara. Los cambios estructurales no pueden abordarse en forma fragmentada, a nivel micro, por parte de cada una de las organizaciones. Los intentos por hacerlo crean probablemente dilemas sin solución y conflictos destructores en lugar de conducir a un cambio constructivo. Un sistema subgestionado a la deriva puede transformarse en un sistema turbulento e ingobernable (Emery y Trist, 1965; Metcalfe, 1974).

Como esto lo sugiere, la dificultad de la negociación de la integración regional es que lo que se da normalmente por sentado se torna en el objeto del cambio. La tarea de la integración consiste en revisar y reformar el marco institucional dentro del cual tienen lugar las negociaciones distributivas convencionales. Para cambiar las reglas del juego se requiere de un padrón de negociaciones diferente del que es apropiado dentro de un conjunto de reglas preexistentes. Y, para que el proceso funcione, se necesitan capacidades diferentes. La distinción entre el cambio incremental y el estructural es crucial para comprender y conducir la integración regional dentro de los sistemas pluralistas. Mientras que el cambio incremental se va construyendo de forma acumulativa sobre decisiones pasadas, los cambios estructurales son el rompimiento con el pasado. Significan transformaciones del marco institucional dentro del cual tiene lugar la actividad a nivel micro. De ahí su importancia especial para el proceso de integración regional. Todo adelanto significativo de la integración regional incluye la transformación estructural. Cambios estructurales tales como la reorganización de los regímenes de aduana, la eliminación de las barreras no arancelarias para crear un mercado interior, la armonización de las normas ambientales o el establecimiento de una unión monetaria, requieren de un enfoque absolutamente diferente de la gestión frente al proceso paso a paso que caracteriza a los sistemas pluralistas.

Se necesitan instituciones, procesos políticos y capacidades de gestión nuevos para manejar estas reorganizaciones complejas y a gran escala. La gestión del cambio estructural depende todavía de los procesos de negociación interorganizacionales. Pero el padrón de esas negociaciones difiere en tres maneras importantes respecto de los anteriormente descritos. En primer lugar, la concentración inicial de la atención negociadora se desplaza del nivel micro al nivel macro. La formulación de los problemas y la definición de las prioridades es una actividad conjunta más, a diferencia de la conducida separadamente con anterioridad a la celebración de las negociaciones. En segundo lugar, la modalidad dominante de la negociación es de cooperación más que de competencia. En tercer lugar, la tarea primaria de los negociadores consiste en establecer procedimientos acordados para gestionar las políticas comunes y resolver los problemas, sin anticipar resultados de envergadura. La principal conclusión es que en los sistemas pluralistas de integración regional se necesita la creación de la gestión macro para conducir el cambio estructural y reemplazar los métodos obsoletos de integración regional (Metcalfe, 1974; Haas, 1976).

Un proceso de gestión macro requiere de instituciones y procesos que medien las negociaciones cooperativas para la resolución de problemas desde una perspectiva de sistema. No se trata de responsabilidades que puedan entregarse simplemente a una autoridad central. Es especialmente importante que las organizaciones representativas trabajen juntas para formular los nuevos diseños institucionales; los nuevos regímenes; las nuevas asociaciones; las nuevas modalidades de coordinación; y que trabajen juntas para desarrollarlos. Esos cambios llevan tiempo y su dificultad particular es que requieren de una combinación de preparación esmerada y detallada y, luego, de cambios simultáneos meticulosamente coordinados para ser aplicados a lo largo y ancho del sistema. El éxito en la ejecución exige la participación de las organizaciones responsables de la ejecución en las primeras etapas de la formulación de políticas. Pero, aún más que esto, aporta experiencia y forma la pericia para la gestión del cambio estructural. Al hacerlo, el proceso de gestión macro actúa a modo de proceso de aprendizaje interorganizativo que puede mejorar la eficiencia con la cual se conducirán las iniciativas futuras de la integración regional.

4. CAPITAL SOCIAL: INVERSION EN LA INTEGRACION

El debate anterior sobre la dinámica de los sistemas pluralistas nos aporta un diagnóstico de los problemas genéricos de la integración regional. Al contrario de las consecuencias de la teoría neofuncionalista, no existe un proceso incorporado que adecue las capacidades de gestión a las necesidades de la integración en proceso de evolución. Por el contrario, los déficit de gestión persistirán y se transformarán en más graves, a menos que se emprenda una acción deliberada para construir las capacidades apropiadas. Si la interdependencia aumenta, si el ritmo de cambio se acelera y, especialmente, si los cambios estructurales se vuelven más frecuentes y no hay capacidades de gestión macro, el resultado será la desintegración incontrolada en lugar de la integración deliberadamente conducida. Para evitar lo primero y aumentar la posibilidad de lo segundo, se vuelven esenciales las inversiones nuevas e importantes en capacidades para la integración. Esas capacidades pueden ser útilmente consideradas como el resultado de las inversiones en el "capital social" (Coleman, 1990).

Al igual que con el capital físico y humano, las inversiones en capital social están diseñadas para mejorar el desempeño a largo plazo. El capital físico y humano son conceptos bien comprendidos. Las inversiones en capital físico (la incorporación de los adelantos tecnológicos) y en capital humano (dar a la gente conocimientos y aptitudes nuevos), son todas formas aceptadas de mejorar el desempeño al aumentar la productividad. Junto con éstas existe un reconocimiento creciente de la importancia del capital social, que consiste en inversiones que mejoran el funcionamiento de las organizaciones o los sistemas sociales mayores, al aumentar su confiabilidad y adaptabilidad. Las inversiones en capital social fortalecen los lazos entre las personas y las organizaciones. El capital social es un activo generalizado. La confianza mutua, que es una de las manifestaciones importantes de la inversión en capital social, tiene un impacto importante sobre el desempeño de un sistema a través de sus efectos sobre el comportamiento de los individuos. "Un grupo cuyos miembros manifiesten confiabilidad y se adjudiquen confianza mutua podrá lograr mucho más que un grupo similar en el que no existan esa confiabilidad y confianza" (Coleman 1990, p. 304).

El capital social promueve el trabajo en equipo. Las inversiones en capital social mejoran la productividad porque hacen que los sistemas sociales sean menos proclives a fracasos costosos y a errores perjudiciales, al igual que capaces de responder flexiblemente a los cambios y acontecimientos inesperados. Un cimiento de confianza común fortalece los lazos integradores entre las partes de un sistema y aumenta la productividad y el desempeño. Fukuyama (1995) trató de aplicar recientemente este concepto para explicar las diferencias en el desempeño económico nacional. Trata la confianza como una variable determinada por la cultura que permite o impide el crecimiento de las grandes empresas y las redes empresariales robustas. La confianza mejora la integración y reduce los costos de transacción. Las culturas con confianza alta, como las de Japón o Alemania, aportan condiciones más fértiles para mejorar el desempeño económico que las culturas con confianza baja, como la de China o de Gran Bretaña. Si bien su análisis recalca la importancia del capital social para el desempeño económico, el énfasis en la herencia cultural es una limitación grave. Más aún, la confianza no es simplemente una característica cultural, descansa también sobre la creencia en la capacidad que el sistema tenga para resolver los problemas.

Un enfoque más prometedor, desde el punto de vista de la integración regional, consiste en ver el capital social como inversiones deliberadas en la infraestructura institucional que aumentan las capacidades de solución de problemas y promueven el trabajo en equipo. Se trata de invertir en la creación de las organizaciones y las relaciones interorganizativas que se necesitan para los procesos de macrogestión que tienen un papel crucial para asegurar la eficacia de la integración. El desarrollo de esas capacidades requiere de un diseño político deliberado. Dada la dinámica característica de los sistemas pluralistas, es muy poco probable que sean el resultado de un accidente histórico. Aparte de todo lo demás, las inversiones institucionales en capital social están en la propia naturaleza de los bienes públicos. A pesar de lo evidente que sean la necesidad o la demanda, siempre hay problemas debido a la inadecuación o la perversidad de los incentivos para cooperar en producirlos.

5. CAPACIDADES PARA LA GESTION DE LA INTEGRACION

La parte final de esta ponencia propone cuatro formas de inversión en capital social que pueden fortalecer la infraestructura institucional para la gestión de la integración.

- i. El diseño de regímenes
- ii. La formación de sociedades
- iii. El fortalecimiento de la coordinación
- iv. La gestión del cambio

i) El diseño de regímenes

La trayectoria de amalgamamiento comporta la transferencia de soberanía hacia el centro y la construcción de relaciones de tipo *mandante-mandatario* entre el centro y la periferia. La gestión de las políticas comunes queda a cargo de las burocracias convencionales. La trayectoria pluralista requiere, en cambio, el diseño de regímenes basados en redes organizativas, que vinculen a las administraciones nacionales entre sí. Los regímenes son más descentralizados y, potencialmente, más flexibles y adaptables que los arreglos basados en la fusión de los sistemas administrativos. En la UE, el cambio hacia el "nuevo enfoque" de la armonización técnica a través del reconocimiento mutuo de las normas aplicables a los productos es un buen ejemplo de cómo se pueden establecer los regímenes descentralizados (a la vez que ejemplifica algunas de sus dificultades).

El concepto de régimen se está utilizando aquí en una forma más específica que la que generalmente se utiliza en las relaciones internacionales, si bien sigue siendo fiel al sentido general de que un régimen aporta "gobernabilidad sin gobierno" (Rosenau y Czempiel, 1992). Un régimen se define, generalmente, como un conjunto de valores, normas, principios y prácticas que guían y rigen el comportamiento de los actores nacionales en un contexto internacional. En el contexto de la integración regional, la confiabilidad de un régimen se vuelve un factor esencial. Tiene que haber confianza en que las normas políticas serán interpretadas y aplicadas con coherencia. Tanto la integración institucional como la cultural son importantes para que los regímenes reguladores internacionales funcionen. Para ello, las responsabilidades en materia de interpretación y aplicación de las políticas deben asignarse a una red definida de organizaciones, en lugar de ser meramente aceptadas como responsabilidades gubernamentales vagas. Si se quiere garantizar, por ejemplo, la seguridad de los productos eléctricos y farmacéuticos, se tiene que establecer una clara división del trabajo entre las organizaciones intervinientes. Se trata de asegurar, en parte, que existe la pericia técnica requerida para probar productos nuevos. En parte, esto comporta la formación de relaciones de trabajo entre las organizaciones intervinientes, para evitar la duplicación innecesaria y establecer la confianza mutua.

Los regímenes, en tanto que redes organizativas conformadas por numerosas organizaciones, no surgen espontáneamente. Tienen que ser diseñados. Es menester un "mapa organizativo" que defina a las organizaciones que constituyen un régimen y las relaciones entre ellas. En base a dicho mapa se podrá identificar cualquier debilidad o brecha y se la podrá corregir antes de que la falla tenga lugar, o antes de que surjan malos entendidos debido a supuestos incoherentes en cuanto a "quién hace qué".

ii) La formación de sociedades

Aun cuando la estructura general de un régimen esté claramente definida y cabalmente comprendida, se tiene que trabajar arduamente para llenar los detalles. Suponiendo que cada una de las organizaciones de una red sabe qué hacer y tiene las capacidades para realizar sus tareas designadas, aún así debe superar los obstáculos institucionales y culturales para trabajar en conjunto. Cuando las organizaciones tienen que cooperar más allá de las fronteras nacionales, hay que asegurarse muy bien de que se percaten de las múltiples posibilidades de falta de comprensión mutua. Las relaciones de trabajo tienen que basarse en la confianza mutua.

Una estrategia genérica para la cooperación interorganizativa consiste en definir a las organizaciones como socios dentro de un régimen. La sociedad no es una idea nueva en la administración pública. La retórica de la sociedad ha sido frecuentemente utilizada para legitimar las alternativas a la jerarquía. Pero las sociedades no son simplemente relaciones voluntarias no jerárquicas. Existe toda una gama de opciones. Al elegir entre ellas y combinarlas en regímenes, se debería prestar atención a las repercusiones organizativas específicas y a los requisitos de gestión de los diferentes tipos de sociedad (Metcalf, 1981). Por ejemplo, una sociedad entre mandante y mandatario deja las riendas del poder en manos del mandante, mientras que la relación entre comprador y proveedor se basa en el intercambio, más que en la autoridad jerárquica. Muchas veces los regímenes requieren el establecimiento de relaciones entre profesional y cliente, al igual que las sociedades multilaterales entre profesionales. La posibilidad de combinar los diferentes tipos de sociedades en la construcción de los regímenes, es una fuente importante de flexibilidad en el manejo de la integración. No hay razón para suponer que todos los regímenes deberían tener la misma configuración, o que incluso deberían emplear los mismos tipos de socios. La disponibilidad de toda una amplia gama inexplorada de opciones sugiere la necesidad de un enfoque de contingencia en el diseño de los regímenes y la formación de sociedades dentro de ellos.

iii) Fortalecimiento de la coordinación

Si las sociedades son los bloques de construcción de los regímenes, la coordinación es el elemento que los une entre sí. Las debilidades en la coordinación interorganizativa son una fuente importante de déficit de gestión en los sistemas pluralistas y en la integración regional en particular. Pero los intentos convencionales por mejorar la coordinación a menudo surten el efecto opuesto al que se pensó. Se confía demasiado en la imposición de alguna forma de control central. Las culturas de las administraciones públicas nacionales se sienten incómodas, por lo general, con la idea de una "coordinación sin un coordinador". En los intentos de integración regional, la imposición de una coordinación central bien puede resultar contraproducente. Un enfoque alternativo -congruente con la trayectoria pluralista- conceptualiza a la coordinación como un trabajo organizativo de equipo. Las organizaciones dentro de un régimen, o los ministerios dentro de un gobierno nacional, deben trabajar juntos en áreas de interdependencia, al tiempo que deben permanecer libres para actuar independientemente en su propia esfera de competencia. La escala presentada a continuación resume las capacidades necesarias para una coordinación interorganizativa cada vez más estrecha. Al trabajar desde abajo hacia arriba, cada nivel sucesivo de coordinación depende de los que se encuentran por debajo y les agrega algo nuevo. Esta escala puede utilizarse como una medida en una comparación transversal de los gobiernos nacionales en regímenes internacionales. Puede utilizarse también a modo de herramienta de diagnóstico para identificar las causas específicas de los fracasos de la coordinación. Una vez que los problemas de la coordinación adquieren una dimensión internacional, incluso los niveles aparentemente más modestos de coordinación son difíciles de lograr. Por ejemplo, el nivel 4 -hablar con una sola voz (o evitar expresar públicamente opiniones divergentes)- no está de manera alguna garantizado cuando intervienen procesos de comunicación y de consulta que traspasan las fronteras nacionales.

Escala de Coordinación de políticas Públicas (Adaptado de Metcalfe, 1994)

9. Estrategia gubernamental global
8. Establecimiento de prioridades gubernamentales
7. Establecimiento de parámetros para ministerios
6. Arbitraje de diferencias interministeriales
5. Búsqueda de acuerdos interministeriales
4. Evitar divergencias entre ministerios
3. Consulta con otros ministerios
2. Comunicación con otros ministerios
1. Toma de decisiones a nivel ministerial independiente

La institución de la mediación, o incluso del arbitraje, en el caso de controversias, exige la aceptación institucionalizada firme de los procedimientos de gestión de conflictos. Esto es notoriamente difícil de hacer en el escenario internacional donde las disputas escalan fácilmente. El establecimiento de la infraestructura para una coordinación eficaz podría tener un beneficio doble porque aportaría modalidades alternativas para la resolución de controversias en los niveles inferiores de la coordinación y haría que el arbitraje fuese más aceptable gracias al hecho de que las partes de la controversia solamente recurrirán a él en forma esporádica, después de haber agotado otros métodos.

iv) La gestión del cambio

La implementación de cualquiera de los cambios resumidos en las secciones precedentes, o de todos, depende de lo adecuadas que sean las capacidades de otro tipo: las capacidades de gestión del cambio. El diseño y la construcción de regímenes, la formación de sociedades para hacerlos funcionar a nivel de las bases, el fortalecimiento de la coordinación; todo exige una preparación meticulosa y una gestión sensata del cambio. Esto plantea una prueba dura y difícil para las capacidades para la gestión de la integración regional. Hay que alcanzar un equilibrio delicado entre el mantenimiento del ímpetu de cambio y la respuesta a los temores y las ansiedades de los participantes. Si no se logra el equilibrio correcto, se hace más difícil crear un clima de confianza mutua y de aceptación de la necesidad de cambio en ocasiones futuras.

En cierto sentido, se trata de temas familiares. Sabemos mucho acerca de los elementos básicos de la planificación y la gestión del cambio. Pero la mayor parte de lo que sabemos surge de la experiencia del sector privado. Es cierto que hay un cuerpo de experiencia del sector público que aporta algunas de las aptitudes que se necesitan. La gestión del cambio en el gobierno sigue, sin embargo, el padrón de la reforma de la gestión pública y se preocupa, ante todo, por la reforma del Estado de servicio. Es por eso que se concentra con ahínco en la gestión operativa dentro de un contexto nacional específico. Se centra, en consecuencia, en la gestión del cambio en las organizaciones independientes, razón por la cual no se

puede transferir directamente al contexto interorganizativo e internacional de la integración regional. Es especialmente importante agregar que la gestión del cambio a nivel macro plantea cuestiones y problemas que no tienen una contraparte real en las empresas. Los gobiernos que participan en la integración regional no tienen más alternativa que ser pioneros y aprender de sus propias experiencias.

6. CONCLUSIONES: EL PAPEL DEL CENTRO

Si se siguen los lineamientos precedentes, el desarrollo de capacidades para la gestión de la integración regional tendrá algunas repercusiones particularmente importantes para el papel de las instituciones integradoras del centro. Muchas veces, tal como sucede con la Comisión Europea, se las percibe como rivales de los gobiernos nacionales, no sin cierta justificación. Esta ponencia llega a la conclusión de que probablemente sea contraproducente que el centro entre en demasiada profundidad en las tareas de gestión operativas del Estado servicio, en detrimento de la construcción de capacidades de adaptación. El análisis anterior sugiere que el papel del centro tiene que definirse de una forma diferente, poniendo énfasis en la complementariedad más que en la competencia.

Para desarrollar el tipo de infraestructura institucional requerida por una trayectoria pluralista de integración, resulta útil conceptualizar el papel del centro como el de una organización de red (Metcalf, 1995). En lugar de tratar de centralizar la autoridad y extender su propio control ejecutivo, la organización de red procura crear las condiciones de confianza para que los gobiernos nacionales participantes efectúen las inversiones en capital social que sean necesarias para la gestión de la integración. Una organización de red se convierte, así, en una fuente de experiencia en diseño y desarrollo de capacidades de macrogestión para permitir a los gobiernos que participen en la integración regional y compartan la gestión del cambio estructural.

BIBLIOGRAFIA

- CEPR** - Centre for Economic Policy Research
1995. *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*, Londres: Centre for Economic Policy Research
- COLEMAN**, James S.
1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge Ma.: Harvard University Press
- DROR**, Yehezkel
1994. *The Capacity to Govern*, Informe al Club de Roma
- DEUTSCH**, Karl W., **BURRELL**, Sidney A., **KANN**, Robert A., **LEE JR.**, Maurice, **LICHTERMAN**, Martin, **LINDGREN**, Raymond E., **LOEWENHEIM**, Francis L., y **VAN WAGENEN**, Richard W.
1968. *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- EMERY**, Fred E. y **TRIST**, Eric L.
1965. "The Causal Texture of Organizational Environments," *Human Relations* 18, pp. 21-32
- FUKUYAMA**, Francis
1995. *Trust*, Londres: Hamish Hamilton
- HAAS**, Ernst B.
1976. "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration," *International Organization*, 30 (2)
- METCALFE**, Les
1974. "Systems Models, Economic Models and the Causal Texture of Organizational Environments: An Approach to Macro-Organization Theory", *Human Relations*, 27 (7), pp. 639-663
1981. "Designing Precarious Partnerships," en: Paul C. Nystrom y William H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Oxford: Oxford University Press, vol. 1, pp. 503-530
1992. "After 1992: Can the Commission Manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, 51(1), marzo, pp. 117-130
1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Londres: Thousand Oaks y Nueva Delhi: Sage, vol. 60, pp. 271-290
1995. "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 4, septiembre/diciembre 1995, pp. 25-36
- ROSENAU**, James N. y **CZEMPIEL**, Ernst-Otto, (eds.)
1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- SCHMITTER**, Philippe C.
1996. "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", in Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, London: Sage Publications, pp. 121-165

SUTHERLAND, Peter

1992. *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge*, Informe para la Comisión Europea del Grupo de Alto Nivel sobre el Funcionamiento del Mercado Interior

WILDAVSKY, Aaron y **ZAPICO-GOÑI**, Eduardo, (eds.)

1993. *National Budgeting for Economic and Monetary Union*, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht: Martinus Nijhoff Publishers

NUEVOS ENFOQUES PARA LA GESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN: Una Estrategia para Europa

Carlos WESTENDORP

Embajador, Representante Permanente de España ante Naciones Unidas, Washington, DC;
Ex Presidente del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea;
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de España, Madrid, ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

La **integración** no es un concepto unívoco, ya que se refiere a realidades muy diferentes y fluidas, tanto en el espacio como en el tiempo.

En efecto, la integración, entendida como el resultado de una decisión libremente adoptada por Estados soberanos para actuar de forma conjunta y organizada en el tratamiento de cuestiones económicas y/o políticas que trascienden las fronteras nacionales, ofrece una gran variedad de formas y contenidos según el lugar y las circunstancias históricas en que se desenvuelven.

En el plano **espacial**, los movimientos de integración son fruto de particulares situaciones geopolíticas: son tanto más avanzados cuanto más favorables son las condiciones económicas (mayores niveles de desarrollo económico), políticas (democracia más avanzada) y sociales (más alto grado de cohesión social). Igualmente importante es la existencia de una gran homogeneidad de tales condiciones entre los países que se integran.

- En este sentido, como es lógico, el ejemplo más completo de los distintos fenómenos de integración es el de las Comunidades Europeas.
- Fuera de Europa registramos los casos, interesantes pero no siempre exitosos, del Mercado Común Centroamericano y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en América Latina. Ambas organizaciones adolecen de un cierto mimetismo con relación al fenómeno europeo, sin que por otra parte se den plenamente las condiciones existentes en Europa.
- Al fenómeno de la integración existente en el antiguo imperio soviético, conocido con el nombre de Consejo de Asistencia Mutua Económica (*Council for Mutual Economic Assistance*, COMECON), le faltaba el elemento de libre decisión característico de una verdadera voluntad integradora y le sobraba la clara hegemonía de una de las partes (Unión Soviética) sobre las demás repúblicas.
- Otros ejemplos, como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN) o la Unión del Magreb Árabe o el Consejo de Cooperación del Golfo, no llegan a constituir verdaderas áreas de integración, bien sea por la laxitud de los lazos previstos, o por la falta de condiciones mínimas.

Pero, como decíamos antes, el concepto de integración es también dinámico en el **tiempo**. No se trata de un fenómeno inmutable y estático, sino de algo que evoluciona adaptándose a la mutación de las realidades que subyacen al hecho integrador. O, dicho de otra manera: todos los casos de integración verdaderamente exitosos, si quieren ser eficaces y perdurar, deben adaptarse a los cambios, tanto externos como internos en la realidad.

Así, en el plano **externo**, en los últimos años las mutaciones en los fenómenos integradores vienen impuestas fundamentalmente por el paso de la situación de bipolaridad existente en la época de la Guerra Fría al nuevo orden internacional surgido tras la caída del Muro de Berlín, caracterizado por un mundo multipolar con una hegemonía dominante en lo político y por la globalización de la economía.

En un nivel **interno**, debido también en parte a las mutaciones exteriores, se ha producido una clara evolución en los esquemas de organización política de los Estados. Así, mientras que en los años 50 prevalecía la cooperación entre Estados soberanos, en cuya organización interna regía la llamada "ley sociológica de la evolución federal" resumida en la frase: "toda confederación tiende hacia el estado federal; todo estado federal tiende hacia el estado unitario", entre los años 80 y 90 se produce una doble constatación: por una parte, los problemas se hacen demasiado grandes para poder ser resueltos individualmente por los Estados, y, por otra parte, hay problemas a los que es preciso atender desde un nivel político más cercano a los ciudadanos, en aplicación del principio de subsidiariedad.

- Ejemplos de esta evolución en el tiempo y de adaptación a las nuevas circunstancias, los encontramos tanto en América, como el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (*North American Free Trade*

Agreement, NAFTA) y el MERCOSUR, más pragmáticos y concretos que sus antecesores y más adaptados a la evolución que tiende hacia el multilateralismo y pasa por un regionalismo abierto.

- Y también en Europa, donde en pocos años se ha pasado de una Unión Aduanera a un verdadero Mercado Único y, de éste, hacia una Unión Económica y Monetaria y hacia una Unión Política consagradas en el Tratado de Maastricht, que está llamado a reforzarse al término de la próxima Conferencia Intergubernamental.

2. EL CASO EUROPEO

Las Comunidades Europeas nacen en los años 50 con un doble propósito: por una parte, acabar de una vez para siempre con las guerras civiles que habían venido asolando al continente; y, por otra parte, proceder a la reconstrucción económica de Europa, destrozada tras la última y más sangrienta de las contiendas. Se pone así en marcha un original sistema de integración económica, que se desea duradero e irreversible, en el que convivan pacíficamente Alemania y Francia. Se crea para ello un sistema, el llamado "sistema Monnet", esencialmente evolutivo, consistente en la creación de solidaridades de hecho que, con el paso del tiempo, se irán adaptando a las nuevas realidades a través de nuevos ámbitos de integración.

Este sistema "funcionalista" reposa en tres pilares fundamentales: un espacio jurídico integrado, donde prevalece un mismo Derecho; un espacio económico igualmente integrado, que partiendo de una unión aduanera va a conducir inexorablemente a un mercado único y a una moneda también común; todo ello servido por un aparato institucional también integrado y original, servido por cuatro órganos fundamentales: un órgano decisorio, el Consejo, que en algunos casos comparte el poder de decisión con el Parlamento Europeo; un órgano de propuesta, guardián de los Tratados, con carácter supranacional, que es la Comisión; y un órgano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia, encargado de hacer cumplir el derecho comunitario.

Una característica de este sistema, que es, ha sido, y será una constante en su devenir, es que su nacimiento y evolución ulterior están marcados por un **compromiso** básico entre dos fuerzas de signo contrario: nacionalistas e internacionalistas, es decir, entre los que desean circunscribir dicha evolución a un mercado único regido por reglas comunes en lo comercial y por decisiones exclusivamente intergubernamentales en todo lo demás, y aquellos que prefieren confiar las decisiones a un ente supranacional con capacidad de actuación no sólo en lo comercial sino también en lo económico, en lo social y en lo político. El resultado se ha quedado siempre a mitad de camino entre los que quieren ir muy lejos y los que no desean hacerlo. Pero siempre ha desembocado en un compromiso que ha resultado en una cierta transferencia de soberanía o, mejor dicho, en una puesta en común de parcelas de soberanía nacional cuya suma total en términos de soberanía es mayor que la suma transferida por cada una de las partes.

Son varios los ensayos que han fracasado por haber querido ir demasiado lejos, como es el caso de la Comunidad Europea de Defensa, o los que no han cuajado por quedarse demasiado cortos, como ocurrió con el plan Fouchet, intento exclusivamente intergubernamental para la cooperación en materia de política exterior.

El último ejemplo de compromiso en el devenir comunitario lo constituye la Unión Europea, puesta en pie por el Tratado de Maastricht.

Su razón de ser principal está en la necesidad de que el Mercado Único, estructurado por el Acta Única de 1986, se complete con un programa conducente a una moneda única. Al mismo tiempo, y como respuesta a los desafíos surgidos a finales de los 80 y principios de los 90 tras la caída del Muro de Berlín, se introdujeron elementos que dotaban al sistema de más democracia, más eficacia y más solidaridad. No sólo se implica más al Parlamento Europeo en la toma de decisiones, a través de un procedimiento de codecisión, sino que se amplía el recurso al voto por mayoría cualificada, se duplican los fondos destinados a la cohesión económica y social y se refuerzan las actuaciones en terrenos políticos no comunitarizados, como son la política exterior o la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Precisamente por ser fruto de un compromiso entre tendencias opuestas, el Tratado de Maastricht no consiguió convencer a todos y fue sometido a duras críticas, que desembocaron en el "no" danés, el pequeño "sí" francés y en la crisis monetaria de 1993. El caso es que este Tratado, concebido en tiempos de bonanza económica, vio la luz en plena crisis. Y ya se sabe que, como dice un refrán español, "donde no hay harina, todo es mohina".

Llegados a este punto podríamos preguntarnos: ¿sigue siendo necesario y conveniente completar y profundizar en estos momentos el edificio construido en Maastricht? Si la prosperidad, la democracia y la

paz ya están garantizadas en Europa ¿por qué es necesario complicarse la vida con nuevas reformas? Es más, ¿no será la Unión Europea una fuente de problemas más que la solución de los mismos?

Las respuestas a estas cuestiones han sido dadas, en repetidas ocasiones, por los Jefes de Estado y de Gobierno de Europa que, a la vista de los desafíos de nuestra época, han decidido convocar una Conferencia Intergubernamental para modificar una vez más los Tratados y adaptarlos a las nuevas circunstancias, es decir, para que la integración europea siga dando respuestas a los desafíos que se nos presentan, a través de una nueva estrategia para Europa.

3. LA NUEVA ESTRATEGIA PARA EUROPA

En el Informe de Grupo de Reflexión, preparatorio de la próxima Conferencia Intergubernamental, que tuve el honor de presidir el año pasado, se ponen de manifiesto los nuevos desafíos con que se enfrenta Europa (globalización de la economía, fuertes tendencias migratorias, fenómenos de terrorismo y crimen organizado a nivel internacional, necesidad de una mayor presencia europea en la esfera internacional) y la necesidad de poner al día los Tratados no sólo para hacer frente a esos desafíos que se le presentan a la Unión Europea hoy, sino también para afrontar las necesidades de la Europa de mañana, cuando la Unión Europea pase a duplicar el número de miembros con que cuenta actualmente.

La conferencia que ha empezado en 1996 no es, sin embargo, la única cita de Europa de aquí a fin de siglo. Debe también prepararse para adoptar, en 1998, las difíciles decisiones relativas al paso a la tercera fase de la unión económica y monetaria y a la instauración de una moneda única. Debe igualmente abordar el inicio de las negociaciones de ampliación de la Unión Europea a las nuevas democracias del Centro y del Este de Europa, Chipre y Malta. Al mismo tiempo deberá afrontar el impacto de dicha ampliación sobre las políticas de la Unión y, en consecuencia, proceder a una revisión de las perspectivas financieras a partir de 1998. En la misma fecha, finalmente, deberá definir una nueva arquitectura europea de seguridad, estableciendo las relaciones entre una Alianza Atlántica renovada y la Unión Europea Occidental con encarnación de la identidad europea de defensa.

Consciente de que todas estas cuestiones no pueden abordarse al mismo tiempo, pero consciente también de que no hay tiempo que perder, el Consejo Europeo de Madrid estableció un recetario para que esta cargada agenda de Europa se gestione de tal forma que estas tareas se vayan acometiendo ordenadamente y sin que se entorpezcan mutuamente.

En lo que se refiere a la Conferencia Intergubernamental, tres son los principales objetivos a alcanzar:

- atender las demandas más urgentes de los ciudadanos europeos;
- hacer que la Unión Europea funcione de una manera más eficaz y democrática; y,
- conseguir la reunificación política de Europa.

3.1 Una unión próxima al ciudadano

El proyecto de integración europea no puede construirse en el vacío. Es necesario recuperar el apoyo de los ciudadanos a la construcción de Europa tras la etapa de euroescepticismo que hemos vivido. Y, para ello, deberán reforzarse los valores comunes y responderse a las principales demandas de la sociedad europea:

- **Crecimiento y Empleo.** En estos momentos hay más de 18 millones de personas (un 10,6% de la población activa) que se encuentran sin empleo en la Unión Europea, lo que constituye un problema económico y humano de primera magnitud. La Comunidad Europea, confiada en el efecto liberalizador del Mercado Único, y considerando que el empleo era una cuestión de competencia principal de los Estados miembros, no había abordado esta cuestión hasta hace poco. El planteamiento ha cambiado en los últimos años, al ponerse de manifiesto que el empleo es una de las cuestiones que más preocupa a los ciudadanos europeos y que la construcción de un espacio económico integrado sólo se justifica en la medida en que aporte más oportunidades de empleo y de bienestar a esos ciudadanos. Por eso, el empleo ha venido siendo tratado específicamente en todos los Consejos Europeos desde el de Edimburgo en diciembre de 1992.
- La Conferencia Intergubernamental debe seguir en la línea de la preocupación por el empleo. Es evidente que el problema no se va a solucionar por redactar un bonito artículo en el Tratado, pero la Unión Europea no puede dar la espalda a esta preocupación ciudadana fundamental y está obligada, en la medida de lo posible, a paliar esta lacra mediante una actuación más coordinada de las políticas de empleo de los Estados miembros, que habrá de lograrse mediante disposiciones concretas en el Tratado y haciendo de la creación de empleo un objetivo al que sirvan todas las políticas de la Unión.
- **Ciudadanía Europea**, entendida como un valor añadido a la ciudadanía nacional que no supone un menoscabo de ésta. La integración europea debe superar el concepto de puro mercado para contemplarse como una comunidad de valores que vaya más allá de la mera visión economicista,

incorporando una dimensión social y humana: debe potenciarse el desarrollo de los derechos de la ciudadanía europea, estudiar la posibilidad de una adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos o el establecimiento de un catálogo de derechos fundamentales en el Tratado, e incluir una cláusula de no discriminación por razones de raza, sexo, edad, minusvalía...

- **Europa como espacio de libertad y seguridad.** Construir un espacio jurídico común y responder a la creciente necesidad de **seguridad interior** sentida por los ciudadanos, sin menoscabo de las garantías individuales, es otro de los grandes retos que tiene ante sí la Unión Europea. Los problemas que se plantean en este área —delincuencia, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, inmigración, asilo— superan ampliamente el límite de los Estados nacionales: el Estado nación es incapaz de resolverlos por sí solo. Los criminales se han "internacionalizado" y se mueven muy deprisa por un territorio amplísimo que trasciende al nacional, mientras que los instrumentos para combatirlos siguen manteniéndose encerrados dentro del Estado.

La cooperación en este ámbito ha tenido hasta ahora carácter intergubernamental. Una mayor cooperación exige una mejora de los instrumentos jurídicos (los Convenios son instrumentos demasiado lentos y pesados) y una modificación del papel de las instituciones, dando una mayor participación a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia.

En otro orden de cosas, puede ser conveniente estudiar la posibilidad de comunitarizar todas aquellas cuestiones que tienen que ver con el cruce de las fronteras exteriores de la Unión, como el régimen de extranjería, la política de inmigración y asilo y las normas comunes para el control de las fronteras exteriores. Es igualmente prioritario que en la Conferencia se tenga en cuenta la lucha contra el terrorismo como un tema fundamental, con resultados eficaces y urgentes. Es inaceptable entre Estados democráticos, que comparten los mismos valores, conceder al terrorismo la categoría de delito público, y así habrá de reconocerse expresamente en el Tratado.

De la misma manera que el ciudadano está preocupado por su seguridad interna, siente igualmente una creciente demanda de **seguridad exterior**. Si bien es cierto que, con la desaparición del enfrentamiento bipolar y el equilibrio basado en la amenaza nuclear, el mundo se ha hecho más seguro, la realidad es que en las fronteras más inmediatas en el este y en el sur de Europa ha aumentado la inestabilidad. Para hacer frente a ello la Unión Europea debe dotarse de una mayor capacidad de acción exterior.

Hay que dotarla, pues, de los medios adecuados para influir en el ordenamiento mundial, en el nivel que le corresponde por su peso económico y su gran relevancia como bloque comercial y como donante de ayuda humanitaria y al desarrollo. La realidad reciente ha demostrado en varias ocasiones que la capacidad de reacción de la Unión Europea ante los conflictos externos es muy lenta. La Unión Europea debe, pues, tener una sola voz en el ámbito internacional para defender mejor sus intereses y sus valores.

- Para ello son necesarias una **mayor globalidad y coherencia entre los aspectos económicos, políticos y militares de la acción exterior**, y una mayor visibilidad a la hora de ejecutar sus acciones exteriores.
- **Hay que establecer objetivos claros y una adecuada labor de análisis y previsión**, examinando fórmulas que faciliten la toma de decisiones y reforzando la visibilidad y la continuidad de la acción exterior.
- Por último, la nueva situación internacional, la reciente ampliación a tres países neutrales y las perspectivas de ampliación hacia el Este plantean nuevos desafíos en el desarrollo de una **identidad europea de seguridad y defensa**. Hay que tener en cuenta, además, que la cooperación en este área ya no se limita a la defensa colectiva del territorio, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis. La Alianza Atlántica sigue constituyendo una garantía fundamental en la defensa y en la seguridad de Europa. Ello no es óbice para que el organismo europeo de seguridad, **la Unión Europea Occidental (UEO), se integre progresivamente en la Unión Europea.**
- **El Medio Ambiente** es, hoy en día, una preocupación fundamental del ciudadano europeo, y de su cuidado depende en gran medida el futuro de nuestros hijos. La protección del medio ambiente es una cuestión de pura supervivencia. La Unión no debe desentenderse de este problema y la Conferencia debería encontrar la manera de mejorar su actuación en este ámbito.
- **Transporte.** Debemos responder con claridad a la exigencia de la legitimidad democrática, ya que sólo una gestión transparente y responsable por parte de las instituciones europeas puede ganar el apoyo de la sociedad al proyecto de integración. Es necesario, por tanto, que los ciudadanos tengan la información necesaria para comprender el alcance del proyecto europeo y darle su respaldo.

3.2 Funcionamiento eficaz y democrático de los instrumentos de la Unión

Una de las cuestiones que se han planteado con más claridad es la de conseguir unas **instituciones más eficaces, democráticas y solidarias, bien preparadas para atender a las necesidades de hoy y a las de mañana.**

- La necesidad de la reforma se acentúa con la perspectiva de una ampliación a cerca de 30 Estados miembros. Es evidente que no se puede funcionar con el mismo esquema institucional y casi el doble de Estados miembros. Se requiere, pues, una reforma necesaria y suficiente en la estructura y el funcionamiento de las instituciones que impida el virtual bloqueo de la Unión ampliada. Y cabe plantearse aquí si, para lograrlo, basta con una simple extrapolación de los esquemas actuales o si, por el contrario, será necesario repensar a fondo la estructura institucional.
- Es necesario el **respeto de la legitimidad democrática** en todas las instituciones, lo que significa que los ciudadanos de todos los países de la Unión tengan en ellas una **representación justa y lo más igualitaria posible**, para que las decisiones que se tomen en el nivel europeo tengan un adecuado respaldo popular. Debe también mantenerse el respeto del marco institucional único, el acervo comunitario, y los principios y objetivos de la Unión.
- En cuanto a la eficacia, sería mayor si se pudieran **ampliar las votaciones por mayoría cualificada en el Consejo. Pero eficacia no es sinónimo de facilidad**, y debe estar siempre ligada a la legitimidad democrática, teniendo en cuenta adecuadamente el factor población en el sistema de votación. Sin una adecuada representatividad y sin el respaldo de la población se corre el riesgo de que las decisiones no sean realmente aplicadas y por ello resulten ineficaces.
- **La Comisión** debe seguir teniendo el triple papel de fomentar el interés común; mantener el monopolio de la iniciativa legislativa; y, ser el guardián del derecho comunitario. Ante una Unión ampliada como la que tendremos en un futuro no muy lejano, la composición de la Comisión podría establecerse de dos maneras: según el sistema vigente hoy (dos Comisarios para cada uno de los Estados más poblados y uno para el resto), o bien reduciendo el número de Comisarios (menor que el de Estados miembros) y potenciando su independencia.
- En cuanto a otras instituciones, la Conferencia debería realizar el papel clave del **Tribunal de Justicia**, reforzar las competencias del **Tribunal de Cuentas** en busca de una mayor eficacia en la lucha contra el fraude, y potenciar la función del **Comité de Regiones** como catalizador del sentimiento de pertenencia a la Unión a través de los poderes regionales y locales.

3.3 La Reunificación de Europa

Sería un error considerar que el proceso integrador europeo está cerrado en sus actuales miembros. Europa no puede ser monopolio de unos cuantos, y tiene la obligación moral y política de ampliarse para acoger en su seno a las nuevas democracias del centro y del este, así como a Chipre y Malta.

La ampliación es una oportunidad histórica que aporta un beneficio tanto en términos políticos como económicos y de seguridad, pero también es un importante desafío para la Unión Europea, no sólo por el número de países, que va a doblar a los de miembros actuales, sino por la heterogeneidad de los mismos y por su inferior grado de desarrollo socioeconómico con relación a la Europa actual.

Es, por consiguiente, una operación que hay que hacer. Pero hay que hacerla bien. De lo contrario pondríamos en peligro los logros alcanzados.

El Consejo Europeo de Madrid despejó algunas de las incógnitas que presentaba hasta entonces la ampliación, en especial las relativas al procedimiento y al calendario. Sin embargo, quedan pendientes por despejar aquellas relativas al fondo de dicha ampliación, sus modalidades y las condiciones que deben producirse al mismo tiempo en la Unión Europea con objeto de amortiguar el impacto de la adhesión.

Para mí están claras las respuestas en lo que se refiere a quién, cuándo y cómo:

- ¿Quién?: Se trata de una operación global en la que no podemos *a priori* discriminar a algunos candidatos con relación a otros. La seguridad es indivisible y por tanto tenemos que estar preparados para acoger en nuestro seno a todos aquellos que reúnan los criterios políticos y económicos fijados en la Cumbre de Copenhague. Esto significa que cada candidato deberá ser tratado según sus propios méritos.
- ¿Cuándo?: Las negociaciones deberán empezar una vez que la Conferencia Intergubernamental haya concluido satisfactoriamente y no deberían prolongarse más allá del verano de 1997.
- ¿Cómo?: Si deseamos evitar fórmulas de integración discriminatorias, es decir, diferentes a las seguidas hasta ahora, la única solución que permitirá que tanto los nuevos miembros (cuyo nivel de

renta actual apenas supera el 25% de la media comunitaria) como los actuales puedan soportar el impacto de la adhesión, es imponer períodos de transición suficientemente largos.

Los hay que pretenden que la ampliación va a ser una operación sin gastos. Obviamente se trata de una posición equivocada o de mala fe. Sin duda habrá que aumentar el techo presupuestario actual para financiar la aplicación a los nuevos miembros de las políticas agrícola y de cohesión. No es posible pretender, como dicen algunos, que esta operación se haga a expensas de los agricultores o de los países menos prósperos de la actual Unión Europea.

4. CONCLUSION

Estos son, pues, los temas en torno a los cuales gira la Conferencia Intergubernamental que está ahora en negociación. Todos ellos son muy importantes y creo que en este momento de cambios a escala mundial no podemos soslayarlos. Sería un error conformarse, como parece que algunos pretenden, con una "reformilla" que deje sin resolver los principales problemas que se nos presentan, entre otros la obligación de proceder a la reunificación política de Europa. Una ampliación sin afianzar los cimientos pondría en peligro todo el edificio. La Unión Europea, por consiguiente, debe aprovechar la Conferencia para dar un fuerte impulso a la construcción europea. Porque estoy convencido de que la única vía posible para salvaguardar la Unión Europea, como factor de paz y estabilidad en el continente, es la de la integración.

Cuando hace cuarenta años se crearon las Comunidades Europeas no fue necesario explicar el por qué. Las dolorosas experiencias de dos guerras mundiales, que hacían intolerable la idea de nuevos conflictos armados; el reconocimiento de la propia debilidad de Europa frente a las nuevas superpotencias, la Unión Soviética y Estados Unidos; y el deseo de un mundo mejor, más libre y más justo, son las tres ideas que concibieron y gestaron las Comunidades Europeas nacidas en París en 1951.

Hoy en día, sin embargo, hay ya quienes se preguntan si no basta con lo que hemos construido hasta ahora —fundamentalmente, un espacio económico integrado y de libre cambio—; si la Unión Europea ya ha cumplido su papel o si tiene aún algunas cosas por hacer. La propia complejidad de la Unión y sus cometidos y los nuevos problemas nacidos de la nueva era han logrado que se pierda un poco el verdadero sentido y la permanente necesidad de la integración europea.

En un mundo globalizado y con unos equilibrios políticos y económicos bien distintos a los de hace medio siglo, es verdad que los desafíos son otros. Pero no lo es menos que la Unión Europea sigue siendo la mejor respuesta a estos desafíos. Casi me atrevería a decir que la Unión Europea es hoy más necesaria que nunca, ya que es el principal, por no decir el único, factor de estabilidad y prosperidad en nuestro continente. Y constituye, además, el único horizonte real de paz y de crecimiento para las nuevas democracias del Centro y Este de Europa. A retos como los que plantean la competitividad a escala mundial, el terrorismo y el crimen organizado o el cuidado del medio ambiente, por poner sólo algunos ejemplos, la única respuesta eficaz posible es una respuesta común y solidaria. Sólo una integración reforzada del proyecto común y el respaldo decidido de ciudadanos permitirán que Europa juegue un papel clave en el siglo XXI.

EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACION Y LA INTEGRACION SOBRE LAS DEMANDAS REFORZADAS DE LA DEMOCRATIZACION

Luis MAIRA

Experto en relaciones internacionales; Ex Ministro de Planificación y Cooperación de Chile. CHILE

1. LOS ESPACIOS Y LOS LIMITES DE LA GLOBALIZACION

Cada época tiene su propio lenguaje político y pone en boga determinadas nociones que, utilizadas por académicos y hombres de gobierno, cumplen con la función simbólica de situar a quienes las emplean como portadores de la modernidad. Desde el término de la Guerra Fría y la realización del notable ciclo de transformaciones científico técnicas, vulgarmente conocido como Tercera Revolución Industrial, dos de los conceptos más frecuentemente empleados en el lenguaje político son los de "globalización" y "gobernabilidad". Ambos sintetizan buena parte de las tendencias que han abierto cauce a una época nueva en el funcionamiento del sistema internacional desde los fines de la década pasada.

Ahora bien, el gran riesgo que se corre al emplear estas nociones es que su sobreutilización las vaya convirtiendo en conceptos imprecisos que pueden llegar a ser verdaderos lugares comunes. La única forma de evitar ese riesgo es seguir de cerca y en forma permanente los procesos que estas palabras buscan caracterizar para producir respuestas que, traducidas en compromisos internacionales y políticas públicas internas, permitan mejorar la calidad de vida de las personas.

La mayoría de los países latinoamericanos está viviendo, durante los años noventa, una doble transición. Por una parte, intentan consolidar sistemas políticos democráticos que dejen atrás el ciclo autoritario que caracterizó a la región durante los años setenta y la primera parte de los ochenta, cuando dictaduras militares tradicionales o regímenes con ideología de seguridad nacional dominaron abiertamente el escenario político. Junto con esto, los gobiernos intentan adaptarse a las profundas transformaciones que ha provocado uno de los mayores cambios internacionales del mundo contemporáneo. Y, como era de esperarse los acontecimientos y dificultades que tienen lugar en cualquiera de esos ámbitos inciden profundamente en el otro, haciendo más generalizada esa sensación de desconcierto que tan frecuentemente caracteriza los planteamientos de las personas interesadas en los asuntos públicos de nuestros países.

En parte, esto ocurre porque se validó con una temprana certeza las primeras percepciones que siguieron al desplome del anterior orden internacional fundado en la confrontación bipolar y el choque de visiones ideológicas. Se olvidó así una verdad esencial que se desprende de cualquier observación prolongada de la historia de la humanidad, que enseña que cuando un sistema internacional (y especialmente uno tan articulado como fue el que predominó durante la Guerra Fría) se desploma, lo que viene después no es otro sistema de reemplazo que se instala de modo inmediato, sino un tiempo errático de búsquedas y aproximaciones donde gradualmente se afianzan las tendencias que, luego de un período relativamente prolongado, prevalecerán (1). No ha sido ésta, sin embargo, la óptica de los estadistas latinoamericanos, que han cometido el error de considerar como rasgos definitivos del nuevo sistema internacional algunas orientaciones que se insinuaron en los primeros años del actual decenio y que los mismos acontecimientos han tendido a rectificar posteriormente.

Dentro de esta perspectiva hay que ubicar la idea de "globalización" y los alcances que se le han atribuido. Bajo esta mirada se advierte que hasta hace poco los gobiernos latinoamericanos le otorgaron un alcance absoluto e irrestricto al peso de los factores globales. Se aguardaba que éstos incidieran no sólo en las esferas donde han confirmado su peso sino prácticamente en todas las áreas de la actividad exterior o doméstica. Así las cosas, la noción de globalización puede tener un efecto más distorsionador que orientador de las estrategias internacionales. En la práctica, hoy podemos ver que la globalización opera en plenitud en dos esferas: la difusión de imágenes y visiones que realizan los grandes medios de comunicación y la ampliación planetaria de los mercados de bienes y servicios.

En cambio, el período de la post Guerra Fría tiende a ser notoriamente menos "globalista" en varios otros campos y, en particular, en lo que hace a las características y funcionamiento de los sistemas políticos. En ese campo específico se puede sostener con propiedad que las opciones políticas fueron mucho más homogéneas en la etapa anterior de predominio de las dos grandes superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Al respecto, hay que admitir una distorsión. Es cierto que en el período actual hay un reconocimiento más homogéneo de los criterios y valores asociados a la democracia liberal, pero esto dista de generar un modelo político global. Por el contrario, en los países tiende a existir un mayor margen de maniobra en cuanto a la conducción de sus gobiernos y a la definición de sus opciones internas y externas, como lo confirma un examen sucinto de lo que hoy ocurre en regiones como Europa, Asia del Pacífico, África y la propia América Latina. Entre tanto, en la época de la Guerra Fría, si bien operaba una propuesta doble y conflictiva en cuanto a la organización política ("o vivir como en los Estados Unidos o vivir como en la Unión Soviética"), de tal disyuntiva no pudieron zafarse, durante cuarenta y cinco años, ninguno de los demás Estados del Este o del Oeste. La mayor confirmación del verdadero círculo de hierro que acompañó a esta disyuntiva fue el sistemático fracaso de las "Terceras Vías" que se intentaron en diversos lugares y momentos. Este listado de experiencias fallidas incluye a países recién salidos de la dominación colonial — como el caso de Krumah en Ghana, de Sukarno en Indonesia o de Nyerere en Tanzania—, intentos en el antiguo campo comunista como la Revolución Húngara de 1956 o la Primavera de Praga en 1968 y, también, ensayos realizados al interior de democracias liberales de Occidente, como fue la "Vía Chilena al Socialismo".

Ahora, en cambio, desaparecidas las paranoias que inspiraron teorías como el "efecto dominó", el abanico de opciones y la posibilidad de ensayar fórmulas políticas diferentes, especialmente en los países en desarrollo (y por tanto en América Latina), es considerablemente mayor.

De cualquier manera, la conclusión en este punto podría ser que se hace totalmente indispensable dejar de considerar a la globalización como una noción de aplicación generalizada para concentrarnos en un ejercicio más riguroso, área por área, que nos permita discernir dónde operan realmente los factores más globales y dónde no. La pregunta clave que debemos hacernos con regularidad en cada uno de los ámbitos de la economía, la política, la estructura social, la cultura o las relaciones internacionales es ¿cuán global es el mundo de la post Guerra Fría respecto de este tema concreto?

2. LAS NUEVAS TENDENCIAS INTERNACIONALES Y LOS ESPACIOS DE LOS ESTADOS NACIONALES DE CARA A LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Entre los ajustes respecto de las percepciones que inicialmente prevalecieron, luego de la caída del Muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética, a las que hacíamos referencia en el apartado anterior, una de las más urgentes es la que se refiere a la determinación del campo de acción de los Estados Nacionales y a los efectos que sobre el funcionamiento de éstos pueden tener los procesos de integración política y económica en curso.

A este respecto, la predicción inicial más drástica planteaba un virtual agotamiento de los Estados Nacionales mirando a éstos como el referente político de una larga etapa histórica que iba desde los comienzos del siglo XVI hasta la conclusión del segundo período de transformaciones científico técnicas. Hacia adelante se visualizaba una era de preminencia transnacional en que los viejos Estados tenderían a disolverse en grandes uniones o coaliciones regionales (2).

La verdad es que las cosas han caminado en los años recientes por un camino bastante distinto al de estos pronósticos, revelando una tozudez y resistencia de las concepciones clásicas que ha excedido todo pronóstico, el mejor ejemplo —que además corresponde al espacio de surgimiento del Estado Nacional— es el proyecto de la ampliación de la integración europea. Hace apenas cuatro años prevalecía una visión optimista en la construcción de una Unión Europea que, al resolver los problemas de una unidad monetaria común, con unas políticas de defensa y de relaciones internacionales integradas, estaba en condiciones de operar como un "megaestado", capaz de afianzar las visiones más simples de una globalización política fundada en unas pocas macroregiones homogéneas con una conducción política común y capaces de concurrir a los mercados económicos ampliados a la escala de toda la humanidad.

Ahora sabemos bien que las cosas no han ido por ese lado. Por el contrario, un listado de crecientes dificultades complica la aplicación del espíritu de Maastricht. A las complicaciones iniciales de la aprobación de los referéndum para materializar tal proyecto, se ha sumado un creciente catálogo de conflictos y aprensiones que amenazan con una involución de los avances integracionistas en una buena parte de los quince países que comparten este proyecto.

La conclusión que arroja un examen del funcionamiento efectivo de los sistemas políticos actuales es que, si bien las nociones de soberanía absoluta y de un Estado Nacional sin límites pierden espacio, este sigue siendo un actor fuerte y decisivo que confirma que estamos lejos de la vigencia simplificada de un orden transnacional como algunos pronosticaron. Dentro de estos márgenes, los procesos de integración, y especialmente los de subintegración regional entre países más homogéneos, avanzan y presentan buenas

perspectivas, pero para afianzar su viabilidad deben tener permanentemente en consideración la sensibilidad y fuerzas de los actores que operan al interior de cada país y que celosamente siguen definiendo los límites de una mayor internacionalización, sea ésta económica o política. Y al adoptar sus decisiones estos grupos toman en cuenta, invariablemente, los rasgos más determinantes de su historia nacional, los cuales tratan de afianzar junto a las exigencias provenientes de las culturas nativas.

Así las cosas, resulta efectivo que en una perspectiva histórica se reducen los espacios del Estado Nacional a escala global y también en América Latina. Es efectivo, también, que debemos atender a dos esferas, hacia las cuales tienden a trasladarse una parte de las prerrogativas que manejaban los gobiernos nacionales hace algunas décadas: los procesos de integración regional, que siempre conllevan algún germen de supranacionalidad para afianzarse, y los cada vez mayores requerimientos de los componentes subnacionales, que imponen dinámicas de descentralización y desconcentración del poder central, a la vez que refuerzan los órganos y atribuciones de los agentes internos, llámense Estados, provincias o regiones administrativas.

Pese a ello, nada prueba mejor la rebeldía con que se conserva vigente la preocupación por lo nacional que la importancia de los debates sobre gobernabilidad y afianzamiento de los procesos democráticos, directamente ligados a la validez del Estado Nacional, que tienen lugar en la América Latina de hoy, como acaba de probarlo la agenda de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Por lo mismo, la gran lección que podemos extraer para dar eficacia a los necesarios y deseables procesos de integración que los países latinoamericanos deben consolidar en los años venideros, es que debemos construir, en cada caso, consensos internos sólidos para dar respaldo a estas decisiones. A este respecto, es muy importante la manera en que se estructura la agenda del debate público de los aspectos más complejos que estos temas abarcan y el listado de los actores, así como la definición de los espacios territoriales en que se articula la discusión.

3. LA GOBERNABILIDAD Y SUS DESAFIOS

Aunque el progreso de los esfuerzos de integración y el afianzamiento de regímenes políticos democráticos en cada país son dos asuntos distintos, no cabe duda que están vinculados y que una correcta definición del primer tema constituye una suerte de prerrequisito para encarar apropiadamente los dilemas del progreso político doméstico.

Para caminar en esta última dirección no cabe duda que ayudan los altos grados de conciencia existente acerca de las debilidades y turbulencias de nuestro sistema político. Para empezar, resulta interesante subrayar que la idea misma de "governabilidad" ha sido objeto de una completa revisión con la intención de tornarla más útil para este propósito.

La noción de gobernabilidad, nítidamente, tiene un origen asociado al pensamiento neoconservador de Estados Unidos y a los propósitos de éste de criticar y destruir al Estado de Bienestar. Quién primero empleó la expresión "governabilidad" fue precisamente Samuel Huntington, a principios de los años 70. La formalización de su planteamiento se produjo en 1975, con ocasión de los debates del Comité Ejecutivo de la influyente Comisión Trilateral que, bajo la influyente convocatoria de Nelson Rockefeller, intentaba avanzar hacia una mayor coordinación de las políticas públicas de Estados Unidos, Japón y los países de la Comunidad Económica Europea. Huntington, junto al politólogo francés Michel Crozier y al profesor japonés de la Universidad de Sofía, Joji Watanaki, redactó un "Informe sobre la gobernabilidad de las democracias" (3), en que dio forma a un conjunto de preocupaciones de los sectores conservadores frente al surgimiento de lo que denominaban "una democracia anómica". Según su razonamiento, el auge de las sociedades democráticas requiere de un crecimiento económico sostenido que fue posible para los países industrializados en los veinticinco años que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial sobre la base de un conjunto de condiciones que se estimaba habían desaparecido en forma permanente. A partir de allí, se preveía un proceso de debilitamiento democrático y la consolidación de cuatro disfunciones principales llamadas a entorpecer el funcionamiento de dichos sistemas políticos. Tal Informe sostenía que:

- i) La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo ha llevado a la ilegitimación de la autoridad general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- ii) La expansión democrática de la participación y compromiso político ha creado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del mismo, exacerbando tendencias inflacionarias en la economía.

iii) La competencia política, esencial para la democracia, se ha intensificado, llevando a una desintegración de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.

iv) Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.

Así, de una visión pesimista frente a las perspectivas de la democracia, se planteaba originalmente el dilema de la gobernabilidad asociada a las necesidades de introducir una serie de restricciones a las formas más abiertas de este tipo de regímenes políticos tal como venían funcionando desde que se establecieron los correctivos determinados por la gran recesión de 1929.

Por ello no dejan de ser notables los cambios introducidos a esta noción por los expertos y líderes políticos latinoamericanos. En nuestra región los problemas de la democracia no tienen que ver con ningún "exceso" de sus contenidos sino como una dramática necesidad de su propio afianzamiento en medio de una agenda extensa y compleja de problemas emergentes.

Los años de la década de los ochenta fueron un gran tiempo de esperanza democrática en cuanto a la superación de regímenes y prácticas autoritarias que habían afectado a la inmensa mayoría de los países latinoamericanos. A mediados de los años 70, en toda la región los únicos países que tenían regímenes democráticos homologables de acuerdo a los criterios internacionales eran Costa Rica, Venezuela, Colombia y, parcialmente, la República Dominicana y Panamá. Se encontraban bajo regímenes militares o dictaduras civiles: Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Haití. En un terreno de difícil clasificación para estos efectos estaban México y Cuba.

Como resultado del efecto convergente de la crisis centroamericana y de la oleada democratizadora que envolvió a América del Sur, al concluir los años 80 habían desaparecido todos los regímenes autoritarios y se vivía en un ilusionado clima de apertura y cambios que lograba atenuar bien los malos resultados que las economías tenían desde el estallido de la crisis financiera de 1982.

Al avanzar el decenio actual, de modo muy rápido se ha revertido esta situación, pasando a prevalecer una visión de déficit y restricciones en la enorme mayoría de los países del área. Ante el nuevo cuadro, el dilema de la gobernabilidad no se asocia con las paradojas o disfunciones que prevalecen en los países centrales sino con la necesidad de desvanecer con rapidez diversas impugnaciones que los análisis académicos, encuestas de opinión y *focus groups* están poniendo de manifiesto. Entre los determinantes latinoamericanos de la gobernabilidad se pueden consignar los siguientes:

1. *Una crisis de representatividad*: se considera que los mandatarios elegidos, sean parlamentarios o autoridades municipales, no están cerca de la gente y no se hacen cargo de sus problemas. Que aparecen sólo en los períodos electorales y hacen promesas que luego no cumplen. Que no existen prácticamente mecanismos para hacer efectiva su responsabilidad, siendo la única sanción la no reelección si postulan para un mandato en el período siguiente.
2. *Una inseguridad ciudadana*: debido a una falta de eficacia y, en casos determinados de probidad, la autoridad no puede proteger adecuadamente la vida y la propiedad de los ciudadanos que están expuestos a abusos y apremios crecientes.
3. *Una percepción de comportamiento oligárquico de las dirigencias políticas y la autoridad pública*. El único objetivo de éstas es la manutención del poder, para lo cual realizan maniobras y acciones poco transparentes.
4. *Un agotamiento de los sistemas políticos*, que muestran una gran incapacidad para descubrir y expresar las demandas provenientes de la sociedad civil. El llamado "tercer sector" se desarrolla a espaldas y en contradicción con los círculos políticos.
5. La prevalencia de *un espíritu individualista* entre administradores públicos y dirigentes políticos lleva a la primacía de los proyectos personales por sobre las propuestas colectivas y a un debilitamiento de las nociones de interés general y bien común.
6. *Una pérdida de credibilidad en los partidos políticos*. Se advierte que éstos han debilitado su convocatoria y poder de afiliación y han perdido creatividad en materia de presentación de programas y de representación de los sectores sociales más dinámicos de la sociedad.
7. *Un excepticismo en las posibilidades de aplicar políticas públicas exitosas* que está asociado con la percepción de un exceso de burocracia, ineficacia del gasto público y escasa capacidad de gestiones.
8. *Una creciente sensación de irregularidades y corrupción* entre los funcionarios y políticos y la estupefacción ante la aparición de nuevos y poderosos agentes que refuerzan esta tendencia, como los narcotraficantes y los grupos que viven del crimen organizado.

9. La fuerte convicción de que *el poder* que antes tenía el Estado, y que últimamente se ha esfumado se *traspasa acrecentado a entes no institucionales* (poderes fácticos) ligados a las principales organizaciones empresariales, las cúpulas militares, los dueños de los grandes medios de comunicación y los círculos más conservadores de las iglesias.

A medida que la participación ciudadana disminuye, crece el peso de los *mass media*, que deciden el grado de notoriedad de las figuras políticas, y se incrementa la dependencia de éstos durante los períodos electorales, puesto que las campañas se hacen cada vez más costosas y tecnificadas.

Una simple lectura del anterior listado prueba que el desafío de gobernabilidad que los países latinoamericanos tienen en la actualidad es enormemente más variado y complejo que el que enfrentaban los países desarrollados hace unos veinte años, cuando surgiera este concepto.

4. LA AGENDA DEL FORTALECIMIENTO DEMOCRATICO Y LA GOBERNABILIDAD

En los países latinoamericanos ya no es materia de discusión el que los gobiernos deban originarse en elecciones libres y periódicas, que exista la alternancia entre los sectores políticos, que se reconozca la diversidad de las ideas, que se proclame el respeto a los derechos humanos y la vigencia del principio de legalidad, o que los poderes públicos funcionen de acuerdo a la Constitución y sus actos sean fiscalizados.

El tópico de la gobernabilidad se refiere en esta parte del mundo no a los fundamentos de un gobierno legítimo sino a la capacidad concreta de éstos para cumplir las tareas que la sociedad les señala. La agenda que resulta de estos temas es enteramente decisiva para el futuro de nuestros países, y su realización con certeza de extenderá a las etapas iniciales del siglo XXI, determinando, a su vez, la calidad y consistencia de nuestros esfuerzos de integración e inserción internacional.

Para avanzar en esta agenda hay que resolver dos interrogantes básicos:

¿Cuáles son los fundamentos para una consolidación efectiva para los regímenes políticos democráticos?; y, segundo: ¿cuáles son los problemas más concretos que en este campo los gobiernos deben resolver?

En cuanto a las bases mismas de la gobernabilidad política, el primer requisito que hay que asegurar es la existencia de un consenso básico entre las principales fuerzas políticas respecto de una visión compartida de país. De acuerdo al lenguaje más reciente, se trata de ensanchar el espacio de las "Políticas de Estado", es decir, aquellas que cuentan con un apoyo que les garantiza su permanencia más allá de las condiciones de alternancia en la conducción política, lo que a su vez las sustrae de la discusión contingente. Tal debe ser el caso de los criterios que fijan las bases del funcionamiento del sistema político, de la operación de las bases financieras y productivas de la nación, de los esfuerzos para la superación de la pobreza y del ensanchamiento de la actividad social o de la estrategia para la inserción internacional y la integración. De todos estos asuntos se debe trabajar de tal modo de construir los fundamentos de un proyecto compartido de país.

En las restantes materias, en donde la discusión política es válida y legítima hay que concordar, sin embargo, en la existencia de "un límite de la diferencia". Este fue el punto que, en el caso de la oposición chilena al general Pinochet, dificultó mayormente los entendimientos. Pero ha sido también el que, una vez resuelto, desde principios de 1988, ha permitido el funcionamiento de la Concertación de Partidos por la Democracia como una coalición con mayoría nacional estable (siempre superior al 50% de respaldo) y con una fuerte legitimidad social.

Un tópico esencialmente importante tiene que ver con la legitimidad y el encauzamiento de los conflictos sociales hacia soluciones justas. Uno de los terrenos en que se puede reclamar la superioridad de las sociedades democráticas sobre las autoritarias es que ellas, por definición, instalan un buen escenario para el manejo de las disputas que en torno a la distribución de los frutos del crecimiento se producen entre actores sociales. La tarea de los gobiernos consiste en reconocer la existencia de estos conflictos y buscarles canales de solución apropiados sin que se acumulen en el tiempo ni generen factores de desgaste para la autoridad o de tensión para el conjunto de la sociedad. En esta materia existen hoy valiosos instrumentos como los Comités de prevención de crisis que pueden funcionar junto al Presidente de la República con un número de profesionales idóneos.

En la misma dirección se puede ubicar todo el campo relativo a las medidas de construcción de confianza mutua y de planes específicos de cooperación. Este aspecto apunta a la capacidad de propuesta programática de los partidos y, especialmente, de los núcleos que asuman la conducción política de los gobiernos. Los programas de gobierno deben ahora ser entendidos como cartas de navegación cuyos trazados específicos deben ser actualizados de manera permanente con creatividad y espíritu innovador. Esto valoriza, a su turno, la eficacia y transparencia de los mecanismos de toma de decisión para los

principales contenidos de las políticas públicas y confiere, de nuevo, una gran significación a las instancias encaminadas a la construcción de acuerdos y disensos con las fuerzas políticas y sectores sociales que se oponen al gobierno.

Ninguno de esos aspectos es sencillos ni fácil pero, como ha señalado recientemente Giovanni Sartori (4) en una conversación con intelectuales mexicanos, las pautas para la construcción de un sistema democrático son universales y muchos países (el Japón de la restauración Meiji, la India de Nehru o la Alemania que siguió al Tercer Reich), aunque carecían de una memoria histórica democrática, pudieron igualmente construirlos en el plazo de una generación.

Si se avanza en el complejo campo polícticocultural de las bases de la gobernabilidad, existirán mejores condiciones para examinar y resolver los problemas concretos del reforzamiento de los sistemas políticos democráticos. Estos están vinculados muy estrechamente con el listado que anteriormente reseñáramos y el grado de su prioridad varía de un país a otro.

Para todos los efectos prácticos es posible y conveniente asumirlos como una suma de debates nacionales que, al ser compartidos con los sectores más representativos de una sociedad, tienden, por sí mismos, a reforzar el funcionamiento de los sistemas políticos y a crear un clima más favorable en el trabajo de las diversas fuerzas políticas y sociales.

Algunas de estas grandes discusiones pueden tener los siguientes contenidos:

1. *La validez y la necesidad de cambio de los regímenes políticos presidenciales.* Desde la formación de los Estados Nacionales en América Latina el sistema presidencial de origen norteamericano ha sido el principal referente a la hora de establecer sistemas democráticos. En la actualidad, sin embargo, muchos consideran agotada esta modalidad y plantean otra fórmula, como el modelo francés semipresidencial que, con su ejecutivo dual (un jefe de Estado y un jefe de gobierno), puede ser más adecuado para dar estabilidad a gobiernos mayoritarios apoyados por una más amplia coalición, a la vez que resuelve mejor las relaciones entre los miembros del parlamento y las autoridades del gobierno sobre una base de cooperación.
2. *El debate y la acción frente a la pobreza y la equidad.* En los años recientes el aumento de la pobreza, incluso en países desarrollados, ha dado a este tema una significación universal y ha llevado a la suscripción de importantes acuerdos internacionales. Los gobiernos latinoamericanos se ven desafiados a elaborar y aplicar programas de superación de la pobreza con buena base técnica y respaldo social significativo. A ello se ha agregado el tema complementario de una mayor igualdad de oportunidades entre las personas y la consagración de programas que aumenten la equidad. Ambos puntos son claves para evitar la fragmentación y pérdida de cohesión de nuestras sociedades, que pueden llevar a estallidos sociales y a la violencia.
3. *El aumento de la participación social.* Una de las consecuencias de la globalización en las esferas en que ésta ha tenido lugar ha sido una extensa fragmentación de las sociedades y los territorios de nuestros países. Los movimientos sociales de la vieja sociedad industrial (sindicatos, organizaciones vecinales, etcétera) se han debilitado, mientras que los movimientos emergentes, propios de las sociedades postindustriales (grupos ecológicos, organizaciones de género, asociaciones para el mejoramiento de la calidad de vida) no acaban de consolidarse. Entre unos y otros, además, se produce una discontinuidad social.
Pese a las dificultades anteriores —y en parte por las restricciones actuales de la democracia representativa—, aumentan las demandas en pos de una participación sumamente difícil de estructurar porque conlleva el requisito previo del restablecimiento o la consolidación de los actores sociales todavía débiles. Este ámbito exige una acción muy variada que va desde la creación de estatutos institucionales que favorezcan la organización y el quehacer de las organizaciones sociales hasta su acceso a recursos públicos por la vía de fondos concursables en los programas sociales o, simplemente, por el establecimiento de subsidios.
4. *El impulso a la reforma del Estado.* Uno de los mayores acuerdos que se registran hoy en América Latina se refiere a la modernización del Estado. Superados los enfoques más ideológicos de hace unos años, que asociaban esta tarea sólo con la reducción del tamaño del sector público y los procesos de privatización y de desregulación, hoy se vincula a otras tareas difíciles de cumplir, como el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las diversas políticas y programas del sector público; la consagración de sistemas de evaluación de dichos programas; los mecanismos de capacitación y formación del personal del Estado; y las dinámicas de la descentralización y regionalización de sus tareas.
5. *Los esfuerzos para la legitimación de los partidos políticos.* Dado que no existe democracia sin partidos políticos, el descrédito de éstos daña gravemente las perspectivas de un ordenamiento fundado en el principio de soberanía popular. Por esta razón, es vital poder restaurar la credibilidad de estos "eslabones" que ligan a la sociedad civil con el Estado. Normas encaminadas a asegurar un sobrio

financiamiento público de estas entidades; efectivos mecanismos de garantía democrática de sus decisiones; una mayor eficacia de los canales de educación cívica para reinteresar a los ciudadanos en los asuntos públicos; y la fijación de límites al gasto electoral, son algunas fórmulas que pueden resultar idóneas para acometer esta tarea.

6. *Medidas para acrecentar la probidad y combatir la corrupción.* Aquí el punto de partida debe estar en el resuelto enfrentamiento de lo que con propiedad Santiago Escobar caracteriza como "macropatologías sociales" (5), con las cuales el Estado nacional no puede coexistir (tales como la expansión del narcotráfico; la venalidad y prácticas de cohecho entre los funcionarios; y el funcionamiento de mafias que coaccionan a las personas y las autoridades). A partir de allí se debe desplegar una suma de estímulos y procedimientos positivos, tales como la consagración efectiva de la carrera funcional en la administración civil del Estado; la existencia de canales de formación y capacitación para los funcionarios; estatutos de incompatibilidad con los negocios privados y la acción de las empresas; reforzamiento de la capacidad regulatoria del Estado unida a la aplicación de tipos penales; y castigos apropiados a las condiciones de funcionamiento del mundo moderno.

5. A MODO DE CONCLUSION

A diferencia de lo que muchos creyeron cuando los regímenes militares fueron derrotados, las democracias no se sustentan por sí solas. Deben ser reforzadas y consolidadas de un modo permanente para que puedan expresar sus efectivas potencialidades. Los ámbitos que corresponden a las actividades globalizadas y, especialmente, a los procesos de integración pueden ser un gran factor de reforzamiento de estos regímenes políticos. Baste con recordar el peso de la cláusula democrática que han suscrito los países miembros del MERCOSUR para advertir de todas las potencialidades de la cooperación internacional frente a cuadros de amenaza extrema como un golpe de Estado. Pero, más allá de eso, los esfuerzos de cooperación efectivos pueden permitir la replicabilidad de programas exitosos en casi todos los ámbitos que hemos analizado.

Afianzar una fuerte voluntad política para encarar estos inmensos desafíos es un primer requisito para empezar, efectivamente, a resolverlos.

NOTAS

1. Véase: Kennedy, Paul, *The rise and fall of the great powers*, Vintage Books Edition, New York, 1989; Ambrose, Stephen, *Rise to globalism*, Penguin Books, Londres, 1993; Lynn Jones, Sean y Miller, Steven, *The cold war and after*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.
2. La tesis de una era transnacional tiene su mayor expresión en los trabajos de Zbgniew Brzezinski, pero quizás su mejor síntesis se puede encontrar en una de las frases iniciales del conocido libro de Robert Reich, *El trabajo de las naciones* (Edición en español en: Javier Vergara, Editor, Buenos Aires, 1993): "Estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la economía y la política en el siglo venidero. No existirán productos ni tecnologías nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy la idea. Lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país."
3. Huntington, Samuel, Crozier, Michel, Watanuki, Joji, "La gobernabilidad de la democracia", Informe al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral, 1975 (*Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, México, 1977).
4. Sartori, Giovanni, "Presidencialismo y Democracia", *NEXOS*, México, octubre de 1996.
5. Escobar, Santiago, "La gobernabilidad en las transiciones a la democracia", ponencia presentada al Seminario Internacional *Las Transiciones democráticas en América Central y Chile*, San José, Costa Rica, julio 1996.

UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA EL FUTURO DE LA INTEGRACION EUROPEA: La Democratización

Philippe C. SCHMITTER

Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Stanford, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Mi argumento en esta ponencia es simple y, como todo argumento simple, consta de tres partes:

1. La estrategia "neofuncionalista" (o lo que se ha dado en llamar el Método de Monnet) que hasta ahora había propulsado con éxito (si bien es cierto, en forma despareja e intermitente) el proceso de integración europea, ha agotado su potencial. En un futuro predecible, ya no será posible depender de la interdependencia funcional de las áreas problemáticas y de los conflictos que surgen entre ellas, de las iniciativas tecnocráticas de la Comisión Europea y de la pericia de sus abnegados euroburócratas, de las actividades de promoción de las asociaciones europeas de intereses, de la socialización gradual de los representantes de los gobiernos nacionales y del consenso pasivo de las masas para ampliar el ámbito y el alcance de las instituciones comunes; ni se podrá, quizás, conservar siquiera el tan famoso ypreciado *acquis communautaire*.
2. El proceso de integración europea, enclavado principal aunque no exclusivamente en la Unión Europea (UE), ha progresado lo suficiente como para producir cambios irreversibles en la naturaleza del Sistema Estatal Europeo. El más importante de éstos es el logro de lo que Karl Deutsch llamaba una "comunidad pluralista de la seguridad", en la cual es a la vez inconcebible e impracticable que los Estados nacionales de esta región vuelvan a recurrir a la guerra, o siquiera a la amenaza de guerra, para resolver sus disputas. No obstante, esta comunidad no sólo no se extiende más allá de las fronteras actuales de la UE (excepto para incluir esos *cuasi* miembros como Islandia, Noruega y Suiza), sino que los otros grandes logros del proceso —una zona de libre comercio; una unión aduanera; un área de normalización de productos y reglamentación del mercado; un sistema emergente de coordinación monetaria y, quizás, de unificación monetaria; una modalidad embrionaria de cooperación en materia de política exterior y asuntos de seguridad— podrían verse en peligro si no se encontrara un reemplazo para esa estrategia inicial de integración.
3. Hallar y, especialmente, instaurar una estrategia alternativa para guiar la dinámica de la integración regional no será tarea fácil, menos aún si se tiene en cuenta que parte de esa estrategia tendrá que incluir medidas para enfrentar el número y la diversidad crecientes de los Estados miembros de la UE. Habrá quienes estén tentados a detener el proceso y defender el *acquis* tal como se encuentra en la actualidad; otros podrán esperar que la infusión de un nuevo contenido funcional —entiéndase la unificación monetaria— proporcione un nuevo ímpetu a la antigua estrategia. Mi sugerencia es que quienes estén a favor de la ampliación del alcance y de la escala de la integración europea deberían arriesgarse a tornar lo que parece ser un problema en una solución, es decir, a explotar, más que a resistir, su controversia y capacidad crecientes para atraer una mayor atención del público. La **politización** de los temas CE/UE desencadenada por el difícil proceso de la ratificación del Tratado de Maastricht podría convertirse en una ventaja —si los actores pertinentes estuvieran dispuestos a enfrentar lo que es, en última instancia, el tema más controvertido y potencialmente más movilizador de todos, a saber, la **democratización** de las instituciones de la UE—.

1. ¿QUE TENDRIA QUE TENER UNA EURODEMOCRACIA?

Una posible eurodemocracia tendría que satisfacer, en principio, las cualidades genéricas de cualquier democracia política moderna, tal como Terry Karl y yo la hemos definido en otros trabajos:

Una *Democracia Política Moderna* es un régimen o sistema de gobernabilidad en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el dominio público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes .

Obsérvese que, según esta definición, la democracia no consiste en ninguna configuración específica de instituciones, ni está confinada a ningún nivel específico de agregación. Es una propiedad que surge de la relación de tres conjuntos de actores bien diferenciados, sin importar su tamaño, escala o alcance: los gobernantes, los ciudadanos y los representantes.

Haciendo una simplificación considerable, la consiguiente eurodemocracia tendría que transformarse en un régimen con un dominio público propio, en el que los ciudadanos de ese sistema de gobierno tendrían que ser capaces, en su totalidad, de asegurar la responsabilidad —por medio de la competencia y la cooperación de sus **representantes** políticos— de aquellos **gobernantes** facultados para elaborar e

instaurar las decisiones que obligan a todos los miembros del sistema. Esto nos presenta tres conjuntos de actores clave: los ciudadanos, los representantes y los gobernantes, cuyo comportamiento tiene que ser modelado en forma regular y confiable de manera de asegurar la **responsabilidad** .

En la mayoría de los entornos modernos, la regularidad y la confiabilidad de estas relaciones requieren que se les proteja mediante normas jurídicas formales. En vista tanto de la naturaleza de las partes contratantes como del proceso por el cual su negociación respecto de estas normas tiene lugar, es poco probable que esto tenga que incluir consiguientemente la negociación, la redacción y la ratificación de una constitución europea explícita . Lo cual no quiere decir que el progreso hacia la democratización del eurosistema de gobierno tenga que esperar esta especie de acontecimiento fundacional del tipo "big bang". Hay muchas cosas que se podrían hacer en forma menos auspiciosa y controvertida para mejorar su responsabilidad ante la eurociudadanía.

2. ¿CUAL DEBERIA SER, ENTONCES, LA CONFIGURACION DE UNA EURODEMOCRACIA?

Antes de abordar esta pregunta, será necesario plantear una serie de supuestos de trabajo que todo futuro democratizador del proceso de integración debería tener en mente antes de abogar por reformas institucionales específicas. Los primeros cuatro de estos seis supuestos incluyen, irónicamente, el prestar atención a lo que la UE no es, mientras que los otros dos restantes se concentran en lo que podría ser:

1. El eurosistema emergente **no** ha adquirido todavía su configuración institucional definitiva, ya sea en términos de su escala territorial, su alcance funcional o su nivel de autoridad política .
2. El eurosistema, en su configuración actual provisoria, **no** es una democracia y no lo será a menos que sus Estados miembros decidan explícitamente dotarlo de nuevas normas y derechos y recién a partir de entonces .
3. Las fuerzas coyunturales que afectan a su configuración en la actualidad **no** están impulsando al eurosistema en una dirección única, sino hacia diversos resultados sin la probabilidad de que surja un equilibrio estable en un futuro próximo .
4. De todas formas, su más probable resultado dentro del mediano plazo (digamos 20 años) es una forma de no Estado, de no sistema de gobierno nacional u orden político estable novedoso; es decir, **no** se parecerá ni a una organización intergubernamental, ni a un Estado supranacional, ni a ninguno de los puntos posibles en este transcurso institucional .
5. Si sus Estados miembros decidieran finalmente transformar este sistema de gobierno novedoso en una democracia, tendrían que experimentar con nuevas formas de ciudadanía, de representación y de toma de decisiones para lograr el éxito. La mera copia de las instituciones de las democracias nacionales existentes, incluso las federales, no será suficiente y hasta podría tener efectos contraproducentes .
6. No importa lo renuentes que puedan ser los Estados miembros, o lo mal informados que puedan estar acerca de qué hacer: llegado el momento, tendrán que democratizar el eurosistema, o arriesgar la pérdida de lo que ya han alcanzado (es decir, un alto nivel de interdependencia económica y un grado confiable de comunidad segura) por esa pérdida de legitimidad ante las masas .

La novedad medular del eurosistema de gobierno emergente radica en la disociación creciente entre las divisiones políticas territoriales y las competencias funcionales. En el modelo clásico del Estado (si no invariablemente en su *praxis*), el ejercicio de la autoridad pública en dominios funcionales diferentes coincide, o es congruente, con un territorio específico y definido . Cuando se llega a sus fronteras físicas, el ejercicio legítimo de la coerción en todos estos dominios llega a su fin. Este sistema de gobierno en principio no tiene, en cambio, el derecho a imponer la obediencia en ningún dominio de su propio lado —y se supone que no existe ninguna entidad superior que ejerza su autoridad sobre ambos lados—.

En el eurosistema que está surgiendo, los dominios funcional y territorial de la autoridad con el tiempo se van volviendo menos en lugar de más congruentes, como podría pensarse. Lo que parece afianzarse, e incluso consolidarse, es una pluralidad de sistemas de gobierno en los diferentes ámbitos de agregación — nacional, subnacional y supranacional— que se superponen en una multitud de dominios. Es más, las autoridades de la UE tienen pocas *compétences* exclusivas y todavía les resta por afianzar su control jerárquico sobre los Estados miembros —si se exceptúa la jurisprudencia limitada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y ello en dominios funcionales limitados tales como en la política de la competencia—. Estos ámbitos múltiples negocian entre sí de manera continua, en cambio, para poder realizar tareas comunes y resolver problemas comunes a lo largo y ancho de una gama cada vez más amplia de temas. Sin soberanía —sin un centro definitivo para la resolución de los conflictos o para la asignación de los bienes públicos— lo único que hay es un proceso y, consecuentemente, ninguna persona u órgano definido que pueda responsabilizarse de sus acciones en el dominio público. Más aún, los participantes de este proceso no son simplemente un número fijo de Estados nacionales, sino una variedad enorme de unidades y redes subnacionales, de asociaciones supranacionales y de empresas transnacionales.

En otros trabajos he planteado que la UE probablemente se transforme en algo cualitativamente diferente, **ni** una *confederatio* intergubernamental, **ni** un *stato/federatio* supranacional —sino en una de las dos formas novedosas de dominación política que he llamado un *consortio* o un *condominio*—. En cuanto tipo ideal, el *consortio* asume un conjunto fijo e irreversible de Estados miembros dentro de límites territoriales definidos, pero con responsabilidades políticas diversas ("*L'Europe à géométrie variable*" parece captar bien esta propiedad). Algunos subconjuntos de miembros aunarían su capacidad para actuar en forma autónoma en dominios en los que no podrían ya gobernar a su propio nivel de agregación, pero estarían en libertad para determinar —ya sea al momento de unirse, o al hacer revisiones subsiguientes— qué obligaciones comunes específicas están dispuestos a aceptar. Formarían, presumiblemente, un bloque espacial singular y relativamente contiguo, pero arreglarían sus asuntos comunes dentro de una multitud de autoridades funcionales definidas, de las cuales solamente algunas estarían coordinadas a partir de un centro o secretariado único.

El surgimiento de algo que se asemeje a un *condominio* de tipo ideal sería un resultado sin precedente alguno, es decir, el que menos se asemejaría al sistema del euroestado preexistente. En él, tanto los distritos territoriales, al igual que los funcionales, variarían. Cada país miembro no sólo podría elegir de un menú de tareas comunes potenciales, sino que cada institución europea estaría compuesta, además, por un conjunto diferente de miembros (aunque presumiblemente superpuestos). En lugar de una Europa única con límites reconocidos y contiguos, habría muchas Europas: una Europa comercial, una Europa energética, una Europa ambiental, una Europa del bienestar social e incluso una Europa de la defensa, y así sucesivamente. En lugar de una "Eurocracia" que coordinara todas las tareas específicas que supone el proceso de integración, habría múltiples instituciones regionales que actuarían en forma autónoma para resolver los problemas comunes y para producir diferentes bienes públicos. En vista de los formidables problemas de coordinación —por no mencionar su naturaleza sin precedentes— resulta difícil imaginar el establecimiento deliberado de un arreglo tan engorroso. Podría surgir, de improviso y gradualmente, solamente a partir de compromisos sucesivos entre los miembros que tienen intereses y legados institucionales divergentes.

Si cualquiera de estos modelos describiera mejor el resultado a mediano plazo que los que están en el proceso más ortodoxo que conecta la organización intergubernamental con el Estado supranacional —algo que, es necesario decirlo, es una conjetura— y si la democratización no pudiera posponerse indefinidamente, entonces me parecería razonable suponer que el eurosistema de gobierno tendrá que inventar e instaurar nuevas formas de responsabilidad de los gobernantes, nuevos derechos y obligaciones para los ciudadanos y nuevos canales para la representación territorial y funcional. Para todas las concepciones existentes de democracia —con la excepción limitada de aquellas que se refieren a formas de democracia directa en pequeña escala y altamente localizadas— se supone la existencia de una unidad política con las propiedades mínimas de un Estado. Solamente si hay una persona u órgano gobernante que pueda imponer legítimamente la violencia se podrá responsabilizar a los ciudadanos a través de los canales apropiados de representación. Sin esa coincidencia previa entre la soberanía externa e interna, lo más que se puede esperar es una *confederatio* o arreglo intergubernamental que no tenga que legitimarse como democrático para permanecer como una institución política persistente.

3. ¿POR QUE PREOCUPARSE POR DEMOCRATIZAR EL EUROSISTEMA DE GOBIERNO?

Si estoy en lo cierto al suponer que el proceso de integración europea ha cruzado irrevocablemente el umbral del intergubernamentalismo, pero que aún está lejos de alcanzar esa coincidencia "indispensable" de la autoridad territorial y funcional que es la base de la estatalidad, entonces parece razonable llegar a la conclusión de que la democratización de la UE puede posponerse, pero no indefinidamente. En el momento actual no hay movimientos de base que clamen por una participación y un acceso mayor para que sus gobernantes sean más responsables; lo que hay es una insatisfacción pública difusa (aunque creciente) con su *modus operandi* remoto y opaco. De todas maneras, la UE se ha hecho lo suficientemente omnisciente, controvertida e indispensable en la vida de los europeos como para que sus prácticas "realmente existentes" no puedan ser simplemente toleradas o ignoradas durante un lapso indefinido por parte de una ciudadanía pasiva.

A quienes reconocen el dilema, pero alegan que la respuesta radica en la revisión y el fortalecimiento de la capacidad de las democracias nacionales para controlar lo que está sucediendo dentro de la UE, les respondería que probablemente no sea suficiente, en vista de la falta de autonomía decisoria a ese nivel. Es más, un cambio de esa naturaleza en la estrategia y las expectativas podría despojar también al proceso de integración de su habilidad dinámica para resolver los conflictos y generar el tipo de bienes públicos a los que los europeos se han ido acostumbrando cada vez más.

A quienes ven con agrado la perspectiva de que la UE pierda su dinámica integradora y argumentan que ya es tiempo de reinar en esta organización cada vez más entrometida, les respondería que no queda claro si esto se puede lograr sin poner en peligro lo que ya se ha alcanzado —el famoso *acquis communautaire*—. Y ese *acquis* no consiste solamente en las cuatro libertades para la circulación de los bienes, los servicios, el capital y las personas, con todos los beneficios privados que se les puedan acumular, sino en una variedad creciente de esfuerzos cooperativos en otros dominios que producen beneficios públicos distribuidos de manera más difusa. De no enfrentarse estos problemas, en particular aquellos que compensan la distribución desigual de los beneficios generados por la liberalización del mercado, el público afectado se movilizará casi con seguridad y aumentará todo lo controvertible del proceso. Cuanto más esto tenga lugar en una UE predemocrática, mayor será el desafío a la legitimidad de sus políticas vigentes, incluyendo aquellas famosas cuatro libertades económicas del mercado único. Es incluso posible, aunque, me atrevería a decir, improbable, que una disminución de estos beneficios (o, incluso, un aumento marcado en la equidad de su distribución) pudiera desencadenar una atmósfera de sálvese quien pueda y empobrecer al vecino de tal forma que la transformación más fundamental y valiosa del sistema estatal europeo de la posguerra —esa "comunidad pluralista de la seguridad" deustchianiana en la que todos los Estados miembros tienen confianza de que sus conflictos nunca serán resueltos mediante el uso de la fuerza, ni siquiera por la amenaza de ella— podría correr peligro.

Los proponentes de la integración se complacen en hacer referencia a la analogía de una bicicleta para describirla: a menos que siga su marcha hacia adelante e, incluso, si el proceso comienza a perder ímpetu, corre el riesgo de darse vuelta y que los ciclistas terminen donde comenzaron. Sus oponentes quizás creen que la analogía debería hacerse con un triciclo que puede estacionarse con seguridad donde y cuando se desee. Francamente, no hay forma de saber cuál es la analogía adecuada para la UE en su condición actual pero, incluso la más remota perspectiva de que el vehículo europeo pudiera volcarse y, después de todo, incluso los triciclos lo hacen en algunas oportunidades, debería ser vista con alarma. La vuelta al *statu quo ante integratio* en que imperaba la anarquía, en que las amenazas de violencia eran constantes y los equilibrios inestables del poder estaban marcados por la guerra internacional, atentarían seguramente contra los intereses de todos.

Así que si estoy también en lo cierto al suponer que la estrategia que ha guiado la integración desde sus orígenes en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (el Método de Monnet, con su confianza en la interdependencia funcional, la falta de dirección, las consecuencias no buscadas, los derrames de un área problemática sobre la otra y los acuerdos en paquete que aumentan el alcance y el ámbito de las instituciones comunes) ya no es capaz de infundir más ímpetu al proceso, de marcar el ritmo de la unificación monetaria futura, entonces una estrategia política más directa basada, en la democratización, activaría el proceso. A condición y en el caso en que esto suceda, no obstante, sus promotores tendrán que inventar formas novedosas de ciudadanía, canales de representación y normas para la toma de decisiones que sean específicamente apropiadas para los sistemas que estén surgiendo.

En el manuscrito de un libro de próxima publicación, del que este breve ensayo no es sino una introducción, entro en mayor detalle en cuanto a la propuesta de un conjunto de reformas en los dominios de la ciudadanía, la representación y la toma de decisiones que creo son tanto factibles de ser instauradas como capaces de mejorar la responsabilidad de la autoridad de la UE.

El siguiente es un bosquejo de los títulos bajo los cuales aparecen las reformas específicas en ese manuscrito:

I. Ciudadanía

1. Referéndum directos en las euroelecciones
2. Doble voto para los candidatos y los términos
3. Voto por correo o medios electrónicos
4. Afiliación a la convención de derechos humanos

II. Representación

1. Presencia universal en el parlamento europeo
2. Representación diferencial en los comités
3. Control sobre los fondos y nominaciones partidarios
4. Apoyo a las asociaciones y movimientos europeos

III. Toma de decisiones: los tres colegii

1. pertinencia funcional
2. Proporcionalidad proporcional
3. Mayorías concurrentes
4. Ejecutivos colectivos

Esperamos que los argumentos precedentes hayan convencido al lector de que es posible e, incluso, oportuno comenzar a mejorar la calidad de la eurodemocracia a través de algunas reformas en la manera cómo se practican la ciudadanía, la representación y la toma de decisiones dentro de la Unión Europea. Puede que no tengamos todavía una visión global del aspecto que revestirá el producto final, pero se podrían dar algunos pasos específicos y crecientes para suplementar (no para suplantar) los mecanismos de responsabilidad que existen actualmente dentro de sus Estados miembros. Si mi pálpito inicial era correcto, es decir, que las normas y prácticas de una posible eurodemocracia van a ser bastante diferentes de las ya existentes en el ámbito nacional, entonces es mucho más imperativo que los europeos actúen cautelosamente cuando experimenten con los arreglos políticos cuya configuración no tiene precedentes y cuyas consecuencias pueden resultar ser desafortunadas.

Hay, en mi opinión, tres razones por las que sería oportuno comenzar este experimento con democracia supranacional lo antes posible:

1. Hay pruebas suficientes en el sentido de que las normas y las prácticas de la democracia en el ámbito nacional están siendo cada vez más cuestionadas por los ciudadanos. Esto no reviste (todavía) la forma de un comportamiento rebelde o "anticonvencional", sino de lo que Gramsci ha llamado los "síntomas de la morbilidad política", tales como una mayor abstención electoral, la declinación de la identificación partidaria, un recambio más frecuente en los cargos y el rechazo del partido en el poder, un menor prestigio de los políticos y una mayor impopularidad de los ejecutivos, una mayor evasión impositiva y mayores índices de litigios contra la autoridades, acusaciones explosivas de la corrupción oficial y, en forma más general, la impresión ampliamente divulgada de que las democracias europeas contemporáneas simplemente no están funcionando bien para proteger a sus ciudadanos. Clasificar a esto de "crisis general de la legitimidad" sería excesivamente dramático, pero hay algo que está fallando y la mayoría de los políticos nacionales lo saben.
2. Hay pruebas más contundentes todavía en cuanto a qué personas, o grupos, dentro de la Unión Europea son conscientes de hasta qué punto sus reglamentaciones y directivas están afectando sus vidas cotidianas y que ellos consideran que estas decisiones se están aprobando de forma remota, secreta, ininteligible e irresponsable. Cualquiera haya sido el alivio que les hubiera significado en el pasado el hecho del sentido de que la "interferencia carente de garantías" de los eurócratas de Bruselas hubiera podido ser vetada por sus gobiernos nacionales soberanos, se ha disipado por el advenimiento de la votación por mayoría calificada. Los europeos se sienten, con razón o sin ella, a la merced de un proceso de integración que no comprenden y que, por cierto, no controlan, sin importar cuánto puedan disfrutar de sus beneficios materiales. Una vez más, sería dramatizar el problema en exceso si lo llamáramos de "una crisis de legitimidad", pero el "consenso permisivo" del pasado es mucho menos confiable y los funcionarios supranacionales lo saben.
3. El imperativo más urgente que se plantea actualmente a la UE es cómo gestionar la ampliación hacia el este. Cada vez resulta más evidente que esto no puede hacerse sin cambiar las normas o políticas sustantivas de toma de decisiones actualmente vigentes. Se tendrá que perder "algo" del sacrosanto *acquis communautaire*. Si los miembros de la UE pudieran llegar a acordar un "paquete" respecto de estos temas democráticos de la ciudadanía, la representación y la toma de decisiones antes de una expansión a gran escala de sus miembros —digamos, al tratar los problemas algo menores planteados por el ingreso de Malta y de Chipre—, entonces, los precedentes establecidos se podrían aplicar con bastante menos controversia al futuro ingreso de la República Checa, de Hungría y de Polonia, por no mencionar a Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, las tres Repúblicas Bálticas y quién sabe cuántos más.

Al combinar estas tendencias adecuadamente —ya que incluso pueden tener una relación causal entre sí— se abre un espacio de oportunidad política fuera de lo común para los actuales miembros de la UE —el potencial para actuar anticipándose a la situación, antes que ésta llegue a una etapa de crisis y antes de que la compulsión de hacer algo se vuelva tan fuerte que los políticos puedan reaccionar en forma excesiva—.

Por otra parte, si mi segundo pálpito es correcto, es decir, que el "Método de Monnet", que explota los derrames entre escenarios problemáticos funcionalmente relacionados para ampliar el ámbito y el alcance de las instituciones integradoras, ha agotado su potencial —debido precisamente a la mayor conciencia ciudadana y a la mayor politización—, entonces, el volcarse a una estrategia abiertamente política de democratización podría ser suficiente para renovar el ímpetu que evidentemente se ha perdido desde la difícil ratificación del Tratado de Maastricht. Si se pudiera volver a encender dentro del proceso de eurodemocratización esa misma lógica de no dirección y gradualismo basada en una estructura subyacente de interdependencia funcional y un sistema emergente de solución colectiva de los problemas, el proceso de integración europea podría tener ese *relancement* que ha procurado tan frecuentemente y que tanto necesita. La excepción es que, en esta oportunidad, el resultado quizás no sea tan predecible ni controlable. La democratización, especialmente en circunstancias sin precedentes y para una constitución política de tan

gran escala, queda proclive a activar enlaces inesperados, a abarcar a públicos menos predecibles y a generar expectativas menos limitadas —y ése será el tipo de contexto que promoverá muy probablemente la integración ulterior (política)— de Europa.

NOTAS

1. "What Democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, Vol. II, No.3 (verano 1991), p. 76.
2. Sería más exacto decir que la "responsabilidad parece quedar asegurada de manera tal que satisfice las expectativas legítimas de la ciudadanía", ya que esto puede variar considerablemente de una cultura política a otra. No es necesario aclarar que, en el contexto de la Europa contemporánea, las diferencias nacionales sobre cosas tales como la "soberanía parlamentaria", "el gobierno de partidos", "la transparencia de las acciones de los funcionarios públicos", etcétera, podrían dificultar más el llegar a una percepción consensual de qué se entiende por responsabilidad.
3. De ahí que sea muy poco probable que surja de los procedimientos interpretativos a los que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha recurrido para convertir el Tratado de Roma en una *cuasi* constitución. En realidad, es la resistencia a una expansión ulterior de estas normas lo que puede constituirse en uno de los incentivos más poderosos para una constitucionalización explícita.
4. He sostenido esto en "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories, en: Gary Marks, Fritz Scharp, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, Londres: Sage Publications, 1996.
5. La literatura sobre el llamado "Déficit Democrático" de la UE es enorme y, en gran medida, apoya la observación de que la configuración institucional existente está bastante lejos de ser democrática. Como dijo un humorista, "ya que la CE exige que sus miembros sean democráticos, si alguna vez la CE solicitara ingresar a sí misma, tendría que rechazarse".
Lo que también se presume (aunque menos abiertamente) es que no hay una estrategia "indirecta" o "funcionalista" que pueda colmar ese déficit. Por esa razón, sus miembros tendrán que ponerse de acuerdo "a nivel formal e intergubernamental" cuando se vuelva imperativo abordar este tema.
6. En otros documentos he explorado los cuatro factores que (me) parece que están impulsando a la UE en esas direcciones contrarias: (1) el problema de la ampliación -especialmente hacia el este-; (2) el aumento de la politización de los temas de la integración; (3) el creciente déficit de la ejecución; y, (4) la mayor necesidad de enfrentar los problemas de la seguridad europea después de la Guerra Fría.
Obsérvese la significación tácita de que el déficit de democratización por sí solo **no** reviste (por el momento y en un futuro predecible) la magnitud suficiente como para compeler a los Estados miembros a que hagan un gran esfuerzo de buena fe para eliminarlo -aún cuando parte del ímpetu detrás de la creciente controversia y la mayor atención del público a los asuntos de la UE (la politización) estén probablemente relacionados a un aumento del cuestionamiento general de la legitimidad democrática de los procedimientos de la UE y de sus políticas-. "The Future Euro-Polity and Its Impact upon Private Interest Governance within Member States", *Droit et Société*, No. 28 (1994), pp. 659-676.
7. El tema de cómo rotular este orden no estatal emergente plantea una serie de dificultades. He rechazado "confederado" o "*cuasi* federal" porque limitarían las opciones posibles de un proceso existente que va de una organización intergubernamental a un Estado supranacional cuando es justamente mi posición que un eurosistema de gobierno tiene más probabilidades de evolucionar hacia algo bastante diferente (cosa que, en cierta medida, ya lo es).
En otros documentos he propuesto términos neolatinos, *consortio* y *condominio*, para captar dos de las alternativas en que ya sea el componente funcional o el componente territorial y el funcional del orden político variarían de un miembro a otro en el curso de un período prolongado de tiempo. "Imagining the Future of Euro-Polity with the Help of New Concepts", en: Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, Londres: Sage Publications, 1996.
Podría haber utilizado EURO-OPNI (*Objeto Político Europeo no Identificado*) en honor a Jacques Delors que, en una oportunidad, utilizó esta expresión para (intentar) definir lo que era la CE/UE y lo que permanecería para el futuro predecible, pero decidí abandonar esa oportunidad.
De manera que, para esta ponencia, he decidido atenerme al rótulo inocuo de *eurosistema de gobierno*.
8. Véase mi primer esfuerzo por abordar este tema en "Alternatives for the Future European Polity: Is Federalism the Only Answer?", en Mario Teló (ed.), *Démocratie et construction européenne*, Bruselas: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 349-361.
9. Debería observarse que, si la UE ya no se hubiera extendido más allá de los límites de la cooperación intergubernamental, el tema de la democratización sería dudoso. No existe una razón valedera por la cual esperar que los ciudadanos, a partir de un arreglo de esa naturaleza, se hagan responsables -a menos que sus propios gobernantes democráticamente responsables puedan, o bien vetar sus acciones, o bien retirarse de su jurisdicción con poco o ningún esfuerzo-.
10. Y, en el modelo de Estado-**nación**, se supone que estos dos dominios terminan juntamente con una identidad nacional definida y singular basada en un idioma, en una cultura, un grupo de ascendencia comunes o "una comunidad de destino" (*Schicksalsgemeinschaft*).

REFORMA ADMINISTRATIVA Y EL PROCESO DE INTEGRACION

Isabel CORTE-REAL

Directora General, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht,
PAISES BAJOS; Ex Secretaria de Estado para la Modernización Administrativa, Lisboa, PORTUGAL

1. INTRODUCCION

Como Secretaria de Estado de la Modernización Administrativa, en Portugal, durante siete años hasta octubre de 1995, pude impulsar el proceso de reforma de la Administración Pública y seguir, junto con mi compañero responsable de Asuntos Europeos, el proceso de integración europea en su vertiente estructural y procedimental. Así pues, lo que les voy a exponer es fundamentalmente el resultado de una experiencia y visión personal que será, con seguridad, enriquecida por la visión científica de mis compañeros.

Mi propuesta para esta ponencia es hablarles de la reforma de la Administración y del impacto de los procesos de integración en dicha reforma.

2. CONCEPTO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION

Mi primera observación la dirijo al concepto de reforma de la administración. Y me gustaría enfatizar que trataré la reforma de la Administración y no la reforma del Estado. Entiendo que la reforma del Estado, en su sentido institucional, deriva de la estructura política de cada país y del contenido político de los programas de los partidos y fuerzas políticas que tienen a su cargo la gobernación. Aunque no sea posible establecer una clara línea divisoria entre la reforma del Estado y la reforma de la Administración, definiendo el punto de vista de que será más útil en mi desarrollo no tratar del contenido de las políticas (lo que hay que hacer) sino dar alguna luz sobre el "cómo hacer", materia de la que se ocupa la administración (en expresión inglesa, "public management").

Mi segunda observación va destinada a compartir con ustedes algunas dificultades conceptuales sobre la reforma de la Administración Pública. Es difícil, de hecho, hablar de un área tan inmaterial, porque la Administración, sirviendo al público, está al servicio de valores inmateriales como la equidad, la imparcialidad, la igualdad de oportunidades. Hablar de la reforma de la Administración es en ocasiones hablar de la reforma de lo invisible sabiendo, no obstante, que la forma en que se prestan los servicios públicos está marcada por comportamientos que incluyen esos mismos valores. Valores inmateriales que no se traducen en cualquier fórmula física o química, carentes de masa o peso específico, valores de "insoportable levedad", pero con los que se construye lo cotidiano y que se manifiestan en todos los actos de la vida administrativa.

3. CONSTRUIR LA ADMINISTRACION DE LOS CIUDADANOS

Dentro de la fluidez del concepto encuentro, no obstante, un fuerte anclaje en las tendencias de reforma que colocan a los ciudadanos y a la mayoría del servicio público en el centro de los movimientos de cambio. Puede parecer norma común el decir que las administraciones públicas viven para satisfacer las necesidades colectivas, pero a partir de esta afirmación es posible encontrar la raíz de lo que debe ser, a mi entender, el fundamento y objetivo estratégico de cualquier proceso de reforma: construir una administración de los ciudadanos. Eficaz, transparente y de calidad, porque es en la mejora del servicio público donde se podrá encontrar fuerza y razón de ser para los procesos de cambio. Se podría argumentar que esta visión es quizás reductiva del proceso de reforma: al hablar de servicio público se puede destacar la dimensión social de la prestación de servicios - la salud, la educación, la Seguridad Social - y no de las restantes actividades administrativas. No obstante, no es esa mi visión. La mejoría del servicio público está presente en las cinco misiones esenciales de una Administración Pública, a las que identifiqué de la siguiente forma:

- Prestación de servicios de interés general, esenciales para la comunidad y para su equilibrio social.
- Apoyo a la actividad técnico normativa del gobierno y a la formulación de las políticas públicas.
- Dirección y dinamización de proyectos estratégicos de desarrollo en áreas no lucrativas.
- Apoyo al gobierno en la evaluación y control de las políticas públicas.
- Garantía de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

En todas estas dimensiones es la mejora del servicio público el objetivo principal del proceso de reforma de la Administración.

4. ESTRATEGIAS DE REFORMA

Asumiendo que el objetivo central del proceso de reforma es el ciudadano y la mejora del servicio, ¿qué estrategia adoptar? A este respecto me gustaría mencionar cinco ideas que me orientaron en mi actividad reformadora.

Primera: Considero extremadamente difícil una *visión global* de la reforma de la Administración Pública. Cuando se habla de "Administraciones" se habla de organizaciones gigantescas. El número de funcionarios públicos de la Unión Europea es de cerca de cuarenta millones, los presupuestos son también de enorme importancia y tienen un impacto decisivo en la economía de cada país. Las organizaciones implicadas, escuelas, hospitales, se traducen siempre en miles. Pensar en una reforma global es de alguna forma decepcionante puesto que nunca se podrá hacer todo al mismo tiempo. Parece más sensato pensar en "reformas selectivas", atacando los puntos esenciales de la estructura y los procedimientos administrativos que sean capaces de liberar una energía reformadora que se haga sentir en los otros puntos de la estructura y en sus procedimientos. Espero que el profesor Dror nos hable en su intervención del concepto de reforma selectiva radical, inspirador de muchos movimientos de reforma administrativa en los países de Europa y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Segunda: Tengo dificultades en defender la realización de reformas *centralizadas*. Las estructuras de la administración son demasiado vastas para que un órgano central de reforma pueda reformar todo. Mi visión de un órgano central de reforma es la de un núcleo impulsor, entusiasta y dinamizador del cambio que conquista los diferentes niveles de la Administración para el proceso modernizador y que conquista también a la sociedad y al ciudadano, verdaderas palancas propulsoras de ese movimiento. Tiene también que estar atento a la evaluación y al control de los procesos, facilitando una adecuada supervisión.

En tercer lugar, en cuanto al contenido de las reformas, las veo englobando cambios estructurales profundos en áreas preseleccionadas. Los equipos dinamizadores de las reformas deben estar preparados para implicarse en profundidad en las reformas estructurales, siguiendo con atención todas sus dimensiones: las reacciones del exterior a los cambios (de la sociedad y del ciudadano), las reacciones internas (de la organización y de los funcionarios), los poderes de coordinación y dirección y su evaluación y control.

Pero también veo reformas estructurales combinadas con políticas graduales y de pequeños pasos, que liberan energía positiva para el movimiento de cambio. En el caso portugués escogimos dos reformas estructurales profundas: el sistema salarial de la función pública y los procedimientos administrativos, que pasaron a hacer llamadas a los valores de la información y la participación de los ciudadanos. La primera fue considerada por el anterior Primer Ministro de Portugal al final de los diez años de gobierno bajo su mandato, como una de las trece reformas de la década. Simultáneamente, no obstante, combinamos esos cambios estructurales y profundos con políticas gradualistas de combate a la burocracia, las cuales recibieron fuerte apoyo social de los agentes económicos. Tengo de hecho la convicción de que en materia de reforma nada se hará sin sentido de urgencia y calendario apretado incluyendo, no obstante, estrategias de cambio estructural y medidas más gradualistas.

Cuarto punto a tener en cuenta, relativo a la participación de la sociedad y de los funcionarios en los procesos de reforma. Para que la reforma se haga visible tiene que ser comunicada y sentida por la sociedad, como un movimiento de progreso. Sin la participación de la sociedad y de los ciudadanos ese objetivo no se alcanzará nunca.

Quinto punto que me gustaría abordar, por último, se refiere al concepto de Estado y de Administración. Se cierra aquí el ciclo solamente para aflorar el primer concepto abordado al principio de esta ponencia: "Reforma del Estado y reforma de la Administración". Sin querer apartarme de mi propuesta inicial en cuanto a la discusión de las políticas de reforma en el Estado, juzgo oportuno registrar un movimiento que comienza a cambiar el concepto de "Estado productor de servicios", sustituyéndolo gradualmente por el concepto de "Estado garante de la prestación de servicios". Entramos en una época en la que, de hecho, estos conceptos tienden a sustituirse. En el pasado, e incluso hoy, el Estado producía y produce muchos de los servicios de interés general, como la salud, la educación, la seguridad social, los transportes, la energía, etcétera. Hoy, no obstante, se verifica una cierta tendencia a que el Estado garantice la prestación de esos servicios con continuidad, con independencia de que lo haga por sí mismo o compartiendo la responsabilidad de esas labores con el sector privado y social. Este es pues un camino que exige particular atención a las iniciativas privadas y sociales. No obstante, este es un camino que exige también al Estado capacidad para retirarse allí donde la sociedad se dinamiza.

Llegados a este punto me gustaría hacer un balance de los temas hasta aquí abordados:

- * Concepto de reforma de la Administración;
- * Los ciudadanos y la mejora del servicio público como objetivo de la reforma;
- * La estrategia de la reforma:
 - Selectiva
 - Descentralizada
 - Estructural, pero también gradualista
 - Con participación de los funcionarios y de los ciudadanos
 - Enmarcada por un concepto evolutivo de "Estado Productor" a "Estado garante de la prestación de servicios", esencial para la sociedad y su equilibrio social.

5. PROCESOS DE INTEGRACION Y REFORMA

Entramos ahora en la segunda parte de mi intervención, y me refiero al impacto de los procesos de integración en las políticas de reforma.

Cabe aquí mencionar que no consideraré las diferentes "ambiciones" de los procesos de integración, los cuales se pueden situar en niveles más modestos de liberalización económica o más ambiciosos de unión aduanera y unión económica.

Tampoco tomaré aquí en consideración las variables de naturaleza regional que dictan, en sí mismas, diferentes estrategias reformadoras.

Me limitaré a lanzar alguna luz sobre algunos aspectos, basada en mi propia experiencia, que entiendo siempre presentes en los procesos de integración, sea cual fuere el nivel de ambición y sus metas. Mi visión es empírica y obviamente no pretendo hacer ciencia sobre la materia.

Dicho esto, y partiendo de las misiones atribuidas a la Administración que con anterioridad mencioné, me propongo exponer únicamente las siguientes ideas:

5.1 Primera dimensión: Prestación de servicios esenciales para la Comunidad y para su equilibrio social

En los procesos de integración, el ciudadano ya no está aislado en su tierra natal, en su país, en su continente. La información es hoy en día un bien al alcance de muchos, siendo en sí misma un valor integrador. El concepto de servicio al interés general esencial para la comunidad y para su equilibrio social es un concepto en transformación, de creciente nivel de exigencia, en el que los ciudadanos comparan cada vez más los servicios a los que tienen acceso con los de sus vecinos, que viven y trabajan en la misma región, e incluso en otras regiones.

Esta es una nueva vertiente en los procesos de reforma que obliga también a las políticas de cohesión social, aspirando a procesos de desarrollo armonioso, con vistas a facilitar a los hombres y mujeres de cada región una vida de mayor equilibrio, de mayor calidad y de más fácil acceso a los bienes esenciales.

El proceso de integración en la Unión Europea ha ofrecido experiencias especialmente enriquecedoras en este campo.

5.2 Segunda dimensión: Apoyo a la actividad técnico normativa del gobierno y a la formulación de políticas públicas

Este es, por excelencia, un campo que soporta un fuerte impacto de las políticas de integración.

Primero: porque la internacionalización y globalización de los campos de gobernación obliga a las administraciones a tener en cuenta un número creciente de variables complejas en la formulación de las políticas públicas. Aumenta el grado de imprevisibilidad e incertidumbre. En Europa, la constatación de este hecho dio lugar a verdaderas revoluciones administrativas, tanto en lo que respecta al apoyo a la formulación de políticas como a su aplicación.

Segundo: porque los procesos de integración obligan a la mejora de los procesos de coordinación de las políticas. El acceso a la información, la concertación de posiciones y la participación efectiva en negociaciones multilaterales exigen un intenso esfuerzo de coordinación, pues cada país tiene que ser

portador, en los procesos negociadores, de una sola voz. Los desacuerdos, indecisiones y contradicciones son penalizadas internacionalmente y eso hay que tomarlo en consideración.

Tercero: a ese efecto se alteran las estructuras y mecanismos de coordinación no sólo a nivel político, de la organización del gobierno y del Consejo de Ministros, sino también a nivel administrativo, creando y poniendo en funcionamiento comisiones, comités y servicios especializados en los campos de la integración.

Cuarto: finalmente, pero no menos importante, el esfuerzo de adaptación lleva al lanzamiento de procesos de formación profesional con vistas a la creación de equipos especializados y de un cuerpo cualificado de peritos para apoyar el proceso de decisión.

5.3 Tercera dimensión: Dirección de proyectos estratégicos de desarrollo

La visión nacional no basta para el desarrollo estratégico, la variable "ambición de integración" actúa aquí en múltiples sentidos.

No obstante, me gustaría solamente mencionar un aspecto que juzgo debe merecer particular atención en las reformas administrativas: la eficiencia o ineficiencia de las Administraciones tiene influencia en la competitividad internacional de las empresas en espacios económicos grandes. Una Administración eficiente, desburocratizada, contribuye en gran medida para la competitividad de sus empresas. Una Administración lenta, burocrática, tiene un coste que se refleja en el producto final.

Con esta perspectiva se desarrollan programas de eficiencia y de lucha contra la burocracia. Es interesante verificar que el Gobierno Holandés ha elegido este tema como uno de los temas a desarrollar en materia de Administración Pública durante la próxima Presidencia del Consejo de Ministros.

5.4 Cuarta dimensión: Apoyo al gobierno en la evaluación y control de las políticas públicas

La integración conduce al desarrollo de procedimientos que permitan controlar la ejecución de las políticas, divulgar la información necesaria y conocer la reacción de la sociedad, ostentando el necesario apoyo público. A este proceso se sumaría la evaluación externa de otras organizaciones e instancias internacionales, la cual pesa en el proceso de integración, siendo un factor a tener particularmente en cuenta para el sentido del proceso integrador.

5.5 Quinta dimensión: Igualdad de los ciudadanos ante la ley

De nuevo, la "ambición" del proceso de integración actúa más o menos drásticamente en este campo. En el caso de Europa ya no se trata de aplicar exclusivamente la ley nacional. La libre circulación de personas y bienes tiene que estar garantizada por los Estados miembros y hay derechos esenciales que deben ser protegidos.

6. CONCLUSION

Finalmente, y para terminar, quiero referirme a aquello que no cabe en ninguna de las dimensiones apuntadas, pero que juzgo es, tal vez, el componente de mayor dificultad en el proceso de reforma e integración: el cambio en la cultura, sobre todo por la introducción de valores de diálogo y de concertación. Los procesos de integración exigen información, diálogo, negociación, soluciones concertadas. Exigen la adopción de una postura no de vencedores y vencidos, sino de una postura en la que todos tienen que ganar dignidad y sentido común. El "brazo de hierro" deberá ser sustituido por el franco "apretón de manos" o, incluso, por el "afectuoso abrazo", apostando en el futuro, por la valoración del hombre, la armonía y el equilibrio de las sociedades. Es este tal vez el desafío mayor a que se enfrenta cualquier proceso de integración.