

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

14

**ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN
Volumen IV**

**Armando Di Filippo y Rolando Franco
Secretaría Permanente del Sistema Económico
Latinoamericano, SELA
Oscar Ermida
Alicia Frohmann
Martín Hopenhayn**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1998**

LC/L.996/Add.3
Abril de 1998

Este número de la serie titulado "Aspectos sociales de la integración", Vol. IV, contiene cinco estudios. El primero de ellos fue preparado por Armando Di Filippo y Rolando Franco, de la CEPAL; el segundo, por la Secretaría Permanente del SELA; el tercer estudio estuvo a cargo de Oscar Ermida, Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales de la OIT; el cuarto trabajo fue preparado por Alicia Frohmann, Asesora del Director General Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Finalmente, el quinto estudio pertenece a Martín Hopenhayn, de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	Página
Resumen	7
MERCADOS DE TRABAJO, COMPETITIVIDAD Y CONVERGENCIA	
<i>Armando Di Filippo y Rolando Franco</i>	9
Resumen	9
I. VENTAJAS COMPARATIVAS NACIONALES Y CONVERGENCIA SALARIAL	10
II. INADECUACIÓN DE LA TEORÍA Y DIVERGENCIAS SALARIALES .	10
III. UN NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO MUNDIAL	12
IV. VENTAJAS COMPETITIVAS NACIONALES Y CONVERGENCIA SALARIAL	12
V. TRANSNACIONALIZACIÓN PRODUCTIVA Y CONVERGENCIA SALARIAL	15
VI. PAÍSES DESARROLLADOS: LAS DESIGUALDADES INTERNAS ..	16
VII. AMÉRICA LATINA, REFORMAS ECONÓMICAS, EMPLEO Y SALARIOS	17
VIII. CONVERGENCIA, INTEGRACIÓN Y MERCADOS LABORALES ...	19
Conclusiones	20
EL "DUMPING SOCIAL": LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA COMERCIAL	
<i>Secretaría Permanente del SELA</i>	21
Presentación	21
Introducción	21

I.	LAS NORMAS LABORALES COMO TEMA INTERNACIONAL	24
II.	LAS POLÍTICAS LABORALES Y EL COMERCIO: EL ARGUMENTO ECONÓMICO	33
	Conclusiones	35
INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES DEL MERCOSUR		
	<i>Oscar Ermida Uriarte</i>	37
	Introducción	37
I.	EL RECONOCIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR	38
II.	LOS ORGANOS LABORALES DEL MERCOSUR	39
III.	LA CREACIÓN DE NORMAS LABORALES INTERNACIONALES DEL MERCOSUR	43
IV.	ESTRUCTURA Y ACCIÓN SINDICALES EN EL MERCOSUR	46
	Conclusiones	48
	ANEXOS	51
SENTANDO LAS BASES POLÍTICAS PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL GRUPO DE RÍO Y LA CONCERTACIÓN REGIONAL		
	<i>Alicia Frohmann</i>	53
	Introducción	53
I.	AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA: UNA REGIÓN FRAGMENTADA	54
II.	EL DESARROLLO DE LA CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA	55
III.	EL GRUPO DE RÍO COMO INTERLOCUTOR CON OTRAS REGIONES	58
IV.	NATURALEZA DEL GRUPO Y TRATAMIENTO DE CONFLICTOS	60

V.	INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA	62
	Conclusiones	64
	NUEVAS RELACIONES ENTRE CULTURA, POLÍTICA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	
	<i>Martín Hopenhayn</i>	65
I.	BRECHAS ENTRE INTEGRACIÓN MATERIAL E INTEGRACIÓN SIMBÓLICA	66
II.	DESENCANTO POSTMODERNO Y DESMOVILIZACIÓN CIUDADANA	68
III.	NUEVA UTOPIA EDUCATIVA: ENTRE DESAFÍOS DE COMPETITIVIDAD Y AFIRMACIÓN DE IDENTIDAD	70
IV.	EL PROTAGONISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	73
V.	INTEGRACIÓN SOCIAL DESDE LA INDUSTRIA CULTURAL	75
	BIBLIOGRAFÍA	79

ÍNDICE DE CUADROS Y RECUADROS

Cuadro I-1	PNB PER CÁPITA, EXPORTACIONES Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO	14
Recuadro II-1	PRINCIPIOS LABORALES DEL TLCAN	28
Recuadro II-2	COBERTURA DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT	30
Cuadro II-1	MIEMBROS DE LOS CONVENIOS DE LA OIT, 1992	32

Resumen

El cuarto volumen de este número de la serie incluye cinco trabajos. El primero de ellos titulado "Mercados de trabajo y competitividad y convergencia" fue elaborado por Rolando Franco y Armando Di Filippo. Plantea que uno de los interrogantes más importantes asociados al proceso de globalización atañe al tema de la convergencia (o divergencia) de los niveles salariales y condiciones laborales entre las economías que participan de dicho proceso. Tras constatar que, a lo largo del presente siglo se ha acentuado la divergencia entre los niveles de vida y condiciones salariales entre el "norte" y el "sur", el trabajo examina las perspectivas futuras en este campo atendiendo a las nuevas condiciones del escenario mundial y latinoamericano.

El segundo trabajo, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA y titulado "El dumping laboral: la política social como política comercial" aborda desde una perspectiva económica los debates sobre el impacto que las divergencias salariales ejercen sobre las negociaciones comerciales, al incidir sobre los niveles de la competitividad internacional, con especial referencia al así denominado "dumping social".

El siguiente trabajo incluido fue preparado por Oscar Ermida y se titula "Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR". Se revisan los principales órganos, foros y compromisos del Acuerdo en que se abordan los aspectos laborales. Se trata de un documento que examina de manera sistemática el tema dentro de un acuerdo subregional de nueva generación, cuya gravitación latinoamericana es alta y creciente.

El cuarto de los trabajos incluidos se titula "Sentando las bases para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional", elaborado por Alicia Frohmann. La autora pone de relieve la importancia del retorno a los regímenes constitucionales de base democrática en los años ochenta, sobre el avance y fortalecimiento de los procesos de integración regional en los años noventa en América Latina. Resalta, en particular, el papel protagónico desempeñado por el Grupo de Río en estos espectaculares avances.

El último de los trabajos incluidos pertenece a Martín Hopenhayn y se titula "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina". El autor aborda cuatro áreas en que cultura, política y desarrollo se relacionan estrechamente y resalta la importancia de esta condición relacional y dinámica de la cultura, como punto de partida para pensar formas renovadas de integración regional.

MERCADOS DE TRABAJO, COMPETITIVIDAD, Y CONVERGENCIA¹

Armando Di Filippo y Rolando Franco

Resumen

La revolución tecnológica actual, está promoviendo una mayor integración de la economía mundial y un decisivo acercamiento de las reglas de juego (multilateralismo global y regionalismo abierto) que norman el proceso.

En el escenario económico pretérito, el comercio internacional de bienes era fundamentalmente de tipo intersectorial y respondía a una asignación de recursos que intentaba explicarse con la racionalidad de las ventajas comparativas derivadas de las diferentes dotaciones de factores entre países. Se preveía una convergencia en las remuneraciones de los factores productivos y en especial una tendencia a la igualación de los niveles salariales entre naciones.

En vez de converger, los niveles de vida y los salarios reales tendieron a diverger a lo largo de este siglo, especialmente entre el "norte" y el "sur". Los supuestos especialmente irreales del modelo de convergencia, incluían alternativas tecnológicas (funciones de producción) idénticas entre todos los países, y mercados internacionalmente abiertos donde prevalecían condiciones estáticas de competencia perfecta. En la práctica la concentrada distribución internacional del progreso técnico determinó enormes diferencias en las productividades laborales medias en cada país y en sus ritmos de crecimiento, las que se convirtieron en la explicación fundamental de las diferencias salariales entre países.

En el marco de la actual revolución tecnológica, el nuevo escenario económico internacional incluye una liberalización más amplia de las corrientes de capital productivo, y de tecnología, con estrategias de desarrollo abierto, apoyadas en las ventajas competitivas de las naciones y de las empresas. En lo esencial esas ventajas dependen más que nunca de la asimilación de las nuevas formas de progreso técnico. En los países desarrollados los trabajadores no calificados están sufriendo el impacto de estos nuevos escenarios.

La acumulación de capital con fuerte incorporación de progreso técnico y calificación laboral en un marco de equidad (es decir el desarrollo económico) seguirán siendo las variables explicativas fundamentales, en los esfuerzos de los países en desarrollo por reducir las distancias salariales con el mundo desarrollado.

Estos resultados no tienen porqué surgir espontáneamente del proceso de integración sea a nivel mundial o regional, y requieren de una intervención estratégica

¹ Trabajo presentado al Seminario: "La Integración Regional y los Desafíos de la Competitividad y la Convergencia: Requisitos, Estrategias y Perspectivas". CEFIR/SELA, Caracas, 3 al 6 de marzo de 1997. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

orientada a asimilar los frutos de la presente revolución tecnológica, especialmente a través de la calificación de los recursos humanos. Un componente decisivo de esa estrategia atañe a la recalificación de la fuerza de trabajo para una mejor absorción de las tecnologías emergentes. En América Latina los acuerdos de integración económica pueden contribuir a promover estos fines.

I. VENTAJAS COMPARATIVAS NACIONALES Y CONVERGENCIA SALARIAL

La teoría de las ventajas comparativas en sus versiones académicamente más difundida (Heckscher 1919, Ohlin 1933, Samuelson 1948, etc.) preveía que las economías abiertas al comercio mundial se especializarían en la exportación de aquellos bienes cuya producción resultaba intensiva en el uso de los factores productivos relativamente más abundantes. A través del comercio de bienes debía producirse una convergencia mundial en las remuneraciones de los factores productivos. En particular los salarios debían tender a igualarse en todas las naciones que participaran de un sistema de comercio libre. Para que estos efectos convergentes tuvieran lugar no se necesitaba de la movilidad internacional de los factores productivos.

Si se incluye la hipótesis de la movilidad internacional de los factores productivos, un segundo mecanismo equilibrante de los mercados de trabajo bajo las mismas premisas estáticas anteriores, es el de las migraciones internacionales, desde las regiones de mayor abundancia relativa de fuerza laboral y más bajos salarios, hacia las de mayor escasez relativa y mayores salarios. También de manera explícita o implícita se supone que las alternativas tecnológicas son las mismas, y los cambios en los procesos productivos responden a cambios en las dotaciones relativas de factores producidos por las migraciones laborales. Estas afectan la productividad marginal del trabajo en los lugares de origen y destino hasta lograr su igualación internacional y, por lo tanto, la convergencia de los salarios.

Aunque menos examinado por la literatura académica, el tercer mecanismo capaz de promover la convergencia de los niveles salariales, dentro de la lógica de las ventajas comparativas estáticas es el de la movilidad internacional del capital productivo. Si éste migra desde las regiones en que es abundante (baja productividad marginal) hacia las que es escaso (mayor productividad marginal), acrecentará su rentabilidad. A medida que este desplazamiento internacional continúe, su rentabilidad tenderá a converger.

II. INADECUACIÓN DE LA TEORÍA Y DIVERGENCIAS SALARIALES

Huelga decir que la esperada convergencia no se cumplió y a lo largo del siglo veinte se fue verificando una creciente divergencia de salarios y de niveles de vida entre las naciones desarrolladas y las en desarrollo. La relación estimada entre el ingreso *per cápita* de los países más ricos y el de los más pobres se ha incrementado desde 11 en 1870, a 38 en 1960 y a 52 en 1985. (Banco Mundial, 1995: 53).

El modelo suponía que las opciones tecnológicas disponibles eran determinadas, inmodificadas, e idénticas en todo el mundo y sólo se diferenciaban por la diferente dotación de factores (capital productivo, trabajo, recursos naturales) que eran utilizados en los procesos productivos concretos; también suponía la plena transabilidad de todas las mercancías y no tomaba en cuenta la existencia de bienes y servicios que no son comerciables internacionalmente; asimismo postulaba condiciones de competencia

perfecta con una fluida movilidad y adaptabilidad de los factores productivos a distintos procesos económicos, etc. Además en la práctica existían barreras al comercio derivadas tanto de los altos costos de transporte como de las trabas impuestas por las autoridades económicas en estrategias de tipo proteccionista. En particular los movimientos de capital y de trabajadores entre naciones han estado sujetos a estrictas barreras institucionales. Aunque las barreras a los movimientos de capital se han levantado rápidamente con el proceso de globalización actual, las restricciones al movimiento internacional de trabajadores han tendido a agudizarse.

En adaptaciones más recientes de la teoría de las ventajas comparativas (Banco Mundial, 1995: 55) se ha reconocido la importancia decisiva de la calificación laboral. Para testarla se incluye una regresión que asocia dos pares de variables: de un lado los países se dividen entre los que exportan más manufacturas y los que exportan más materias primas; y del otro se distingue entre los países que tienen abundancia de tierra y baja calificación laboral, y los países relativamente escasos de tierra y más calificación laboral.

El resultado confirma que los países más escasos en recursos naturales y más abundantes en calificación laboral tienden a registrar un contenido más alto de manufacturas en sus exportaciones, en tanto que los mayores exportadores de materias primas son abundantes en recursos naturales pero con carencias en la calificación laboral.

Aunque esta adaptación es un paso hacia el realismo en los supuestos, la predicción de la convergencia en las remuneraciones salariales depende de otras premisas del modelo de proporciones factoriales, especialmente del supuesto de que las tecnologías son idénticas e inmodificadas, y que la competencia es perfecta. Pero en el mundo de hoy la competencia, especialmente a nivel internacional se verifica esencialmente a través de la lucha por prevalecer en el campo tecnológico, y el control monopólico u oligopólico de nuevos productos y procesos está en el meollo de esta forma de competir, muy distante de las premisas de la competencia perfecta.

La parte mayoritaria y más dinámica del comercio internacional actual es de tipo intraindustrial e intrafirma con decisiva intervención de empresas transnacionales. Este comercio tiene lugar especialmente entre economías altamente desarrolladas y se funda en el aprovechamiento de rendimientos crecientes a escala derivados de la especialización intrasectorial. Las economías desarrolladas han registrado una convergencia en sus niveles de vida, pero sus proporciones factoriales suelen ser semejantes y las razones por las cuales comercian, no son las que el modelo aquí examinado ha tomado en consideración.

Otra parte del comercio internacional es de tipo interindustrial y se verifica esencialmente en el eje norte sur. Este tipo de comercio da lugar a una especialización que permite reflejar la abundancia relativa de recursos naturales y/o de fuerza laboral no calificada de algunos países en desarrollo. La teoría de las proporciones factoriales se apoya en la existencia de este tipo de especialización, pero no sirve para especificar las condiciones de mercado y de competencia en que este comercio (del tipo centro-periferia) tiene lugar. En particular tampoco rigen opciones tecnológicas (funciones de producción) iguales ni competencia perfecta en los mercados de factores o de productos. De aquí que la convergencia salarial entre países desarrollados y países en desarrollo no se haya producido.

En resumen, paradójicamente la convergencia salarial y de niveles de vida ha tendido a producirse entre los países desarrollados que comercian intraindustrialmente bajo condiciones más alejadas del modelo de las proporciones factoriales, pero no se ha producido en el comercio entre el "norte" y el "sur" que sí se funda en las proporciones factoriales pero no se ve reflejado en la teoría estática del mismo nombre.

III. UN NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO MUNDIAL

El proceso de globalización económica puede verse como el avance complementario de procesos de transnacionalización empresarial y de internacionalización (o apertura) de las economías nacionales.

Estos procesos, junto con las reglas de juego que constituyen su emergente normativa, han cambiado el escenario económico internacional y han acelerado el proceso de integración de la economía mundial.

La causa principal de estas mutaciones radica en última instancia en la propagación de las tecnologías de la información, que está generando un creciente impacto sobre las modalidades de organización, gestión, y relacionamiento empresarial en los planos local, nacional, e internacional.

A nivel internacional el espectacular descenso de los costos del transporte y de las telecomunicaciones, junto con el incremento de las potencialidades telemáticas, han contribuido a redefinir la especialización productiva de naciones y regiones, impactando la división internacional del trabajo. Paralelamente los avances de la biogenética, están cuestionando las ventajas comparativas naturales detentadas por algunos países en el ámbito agrario.

En el escenario mundial emergente aumenta la movilidad internacional de la tecnología. Los principales protagonistas de estos nuevos procesos son las empresas transnacionales (ETs) que fomentan el comercio intrafirma e intraindustrial a través de sus filiales ubicadas en diferentes regiones del mundo. Las naciones modifican su legislación interna para conceder trato nacional a las ETs y para respetar sus derechos adquiridos en el campo de la innovación tecnológica.

Aproximadamente un tercio del comercio mundial de bienes es intrafirma (entre Ets. y sus filiales) y otro tercio, aunque sea comercio en el sentido propio de la expresión, se verifica igualmente con la participación directa de las empresas transnacionales (UNCTAD, 1995).

En consecuencia, aproximadamente el 70% del comercio mundial, correspondiente a los flujos más dinámicos se ve fuertemente influido por las estrategias de mercado de las Ets en la búsqueda de sus propias ventajas competitivas. Estas son *ventajas de internalización* derivadas del comercio intrafirma, *ventajas de propiedad* derivadas del aprovechamiento monopólico de nuevas tecnologías de proceso o de producto, y *ventajas de localización* (cercanía a recursos naturales, infraestructuras accesibles, mano de obra barata, y proximidad con grandes centros de consumo) (Dunning, 1993).

IV. VENTAJAS COMPETITIVAS NACIONALES Y CONVERGENCIA SALARIAL

Cabe preguntarse si la adquisición de competitividad o el logro de ventajas competitivas por parte de las naciones es un factor que influye directamente sobre los niveles de vida

de la población involucrada y si puede favorecer la convergencia salarial a nivel internacional.

La CEPAL ha considerado que una economía en su conjunto puede considerarse competitiva si "en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos sostener) su participación en los mercados interna-

cionales con un alza simultánea del nivel de vida de la población. La CEPAL asocia esta definición "macro" con otra "micro" según la cual "se es competitivo cuando se consigue al menos, sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del servicio o producto ofrecido". Finalmente, la misma fuente observa que "la primera definición implica a la segunda, por lo menos en el mediano plazo, ya que sólo es posible aumentar la participación en el mercado internacional en un contexto de salarios reales crecientes ("elevación paralela del nivel de vida"), siempre que "la utilización de recursos" para producir un bien determinado con una calidad similar al patrón internacional se asemeje cada vez más a la mejor práctica vigente en el mercado" (CEPAL, marzo de 1990: 70).

La OECD sugiere que la competitividad "es la habilidad de empresas, industrias, regiones o áreas geográficas para generar, en un contexto de competencia internacional, niveles relativamente altos de ingresos y empleo de factores, sobre bases sostenibles" (OECD, 1994).

D. Andrea Tyson, citada por Krugman (1994), la define como "nuestra capacidad para producir bienes y servicios que satisfacen la prueba de la competencia internacional mientras nuestros ciudadanos disfrutan un nivel de vida que es, al mismo tiempo, creciente, y sustentable".

Por último Fernando Fajnzylber en la misma línea de la definición de la CEPAL propone: "Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico". (Fajnzylber, 1988).

Las anteriores definiciones pueden restringirse al plano del comercio o ampliarse al ámbito de otros mercados crecientemente integrados como los de capital y tecnología. En el plano del comercio la evidencia empírica es bastante elocuente: existe una clara correspondencia entre el ritmo de crecimiento de los niveles de vida y el de las exportaciones. El Cuadro I-1, muestra que, en el período 1980-1993, las regiones más competitivas en el ámbito del comercio de bienes de acuerdo con este criterio son por orden de dinamismo: i) el este de Asia, ii) el sur de Asia; iii) las economías de la OECD agrupadas conjuntamente con independencia de su colocación geográfica; iv) América Latina y el Caribe; v) África Subsahariana; vi) medio oriente y África del norte. *El ordenamiento de las regiones es el mismo bajo ambos indicadores. En otras palabras el crecimiento de la competitividad comercial y el de los niveles de vida guardan correspondencia ordinal y parecen suponerse recíprocamente.*

Cabría concordar con Fajnzylber y con la CEPAL que, en plazos medianos y largos, el crecimiento de la productividad laboral derivado de la introducción sistemática de progreso técnico es el principal determinante *tanto* del crecimiento de las exportaciones *como* del incremento de los ingresos medios en las economías nacionales que compiten comercialmente.

Esta idea también está en el meollo de las consideraciones de Krugman cuando refiriéndose a la incidencia del comercio de los países desarrollados en sus niveles de vida observa que, la única diferencia entre "productividad" y "competitividad" radicaría en el comportamiento de los términos de intercambio. Tras calcular esa incidencia en el caso de los países desarrollados termina observando categóricamente: "En cada caso la tasa de crecimiento de los niveles de vida es esencialmente igual a la tasa de crecimiento de la productividad doméstica —no de la productividad en relación con los competidores sino simplemente de la productividad doméstica. Aun cuando el comercio mundial es mayor que nunca antes, los niveles nacionales de vida están abrumadoramente determina-

dos por factores domésticos antes que por alguna competencia en los mercados mundiales" (Krugman, 1994: 34. Véase también Krugman y Lawrence, 1993).

Cuadro I-1

PNB PER CÁPITA, EXPORTACIONES, Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

(Tasas anuales de crecimiento e índices)

	1980-93 tasas anuales de crecimiento		Índices 1979- = 100
	Export.	PNB per cápita	Términos de intercambio
Asia del Este y Pacífico	10.8	6.4	101
Asia del Sur	7.3	3.0	96
Economías desarrolladas	5.1	2.2	99
América Latina y el Caribe	3.4	-0.1	97
África Subsahariana	2.5	-0.8	95
Medio Oriente y África del Norte	-1.0	-2.4	98

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995. Anexo Estadístico, Cuadros 1 y 13.

La argumentación de Krugman acentúa dos puntos importantes, se refiere *solamente al comercio internacional sin incluir los mercados de factores, y a las particulares condiciones de economías desarrolladas* (con niveles de apertura relativamente bajos al comercio internacional y términos de intercambio bastante favorables por el alto componente de manufacturas exportadas).

El tema del deterioro de los términos de intercambio es bastante más importante para economías en desarrollo especialmente si son pequeñas, exportadoras de productos primarios, y muy abiertas al comercio mundial. Aún así cabría coincidir con Krugman (y con Fajnzylber) que a mediano y largo plazo el factor determinante es el ritmo de incremento de la productividad derivado de la introducción de progreso técnico.

Antes de que la actual terminología sobre competitividad macroeconómica fuera incorporada al debate, la CEPAL puso de relieve en los años cincuenta que lo socialmente significativo del tema de los términos de intercambio radicaba precisamente en la *relación entre los incrementos de la productividad doméstica y su forma de apropiación internacional*. El deterioro de los términos de intercambio implicaba que las ganancias de productividad se traducían en bajas de precios y no en alzas de remuneraciones reales para los exportadores de productos primarios. Esto era atribuible por el lado de la demanda a la más baja elasticidad ingreso de la demanda mundial por estos productos, y a la escasa capacidad de los productores primarios para retener, vía incremento de sus remuneracio-

nes reales, los frutos de la productividad incrementada. Lo opuesto acontecía con las manufacturas exportadas por los países altamente industrializados (CEPAL, 1951).

El principal factor que posibilitó grandes diferencias de salarios reales y de niveles generales de vida entre los países desarrollados y en desarrollo fué, cabe reiterarlo, la mayor productividad laboral (y total) de los primeros respecto de los segundos para la elaboración de una misma línea de productos, con base en la apropiación cerrada de su tecnología más avanzada. En términos más simples si una empresa estadounidense puede pagar salarios diez veces más altos que una empresa mexicana del mismo rubro es porque su productividad laboral resulta también, por lo menos diez veces mayor. Mientras las naciones desarrolladas puedan guardar para sí, ese nivel tecnológico superior, podrán mantener las diferencias de productividades y de salarios que han imperado hasta hoy.

Las dudas y dificultades que plantea a los estadounidenses el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, surgen del desplazamiento del capital transnacional y de la tecnología hacia México, América Central y el Caribe para aprovechar las zonas procesadoras de exportaciones y el sistema de maquila con costos laborales más reducidos. En estas aprehensiones y debates respecto de la pérdida de oportunidades de empleo (especialmente del no calificado) no sólo interesa la liberalización comercial, sino principalmente la movilidad del capital transnacional hacia dichas subregiones.

V. TRANSNACIONALIZACIÓN PRODUCTIVA Y CONVERGENCIA SALARIAL

El dato más importante y diferenciador del nuevo escenario internacional es el desplazamiento cada vez más fluido del capital productivo y de la tecnología, los que afectan directamente las productividades domésticas de las regiones donde se instalan.

Respecto de la importancia *directa* de la producción transnacional en la creación de empleos y en la convergencia internacional de los salarios, lo más probable es que se consolide un circuito globalizado o transnacionalizado de la producción mundial en que la transferencia de tecnología se siga generalizando, con lo que las diferencias de productividad del trabajo tiendan a reducirse. Con productividades convergentes los salarios también deberían tender, tarde o temprano, a converger en estas actividades transnacionalizadas.

Pero dicho circuito no necesariamente puede llegar a poseer la potencialidad de arrastrar o absorber a la creciente masa de trabajadores no calificados del mundo en desarrollo.

En América Latina, según estimaciones recientes, la IED ha crecido como porcentaje del PIB, pasando de menos del 1% en 1990 a 2,3% en 1993. En este último año los países que se indican han recibido los porcentajes siguientes: Argentina 5,25%, Costa Rica 4,88%, México 3,12%, Bolivia 2,89%, Chile 2,76%, Colombia 1,95%, Perú 1,58%, Uruguay 0,98%, Ecuador 0,89%, Venezuela 0,68% y Brasil 0,28% (CEPAL, 1996: 19). Especulando sobre escenarios futuros, no parece probable que a través de la mera propagación de la IED, pueda lograrse un crecimiento significativo de la productividad media en los países en desarrollo, y mucho menos que se alcance la reversión de las tendencias divergentes en los niveles salariales y de vida.

VI. PAÍSES DESARROLLADOS: LAS DESIGUALDADES INTERNAS

Dentro de los propios países desarrollados la propagación de las tecnologías de la información está reduciendo las oportunidades de empleo de los trabajadores de calificación media o baja. Robert Reich (1993) ha propuesto una categorización de ocupaciones que distingue entre los servicios simbólico-analíticos, los servicios rutinarios de producción y los servicios personales.

Los servicios simbólicos analíticos (programadores y creadores de "software", altos ejecutivos, gerentes, diseñadores industriales, asesores internacionales, corredores de bolsa, investigadores de mercado, operadores bursátiles y cambiarios, etc) absorben empleo de la más alta calificación con niveles crecientes de remuneración. Por oposición los servicios personales y los rutinarios de producción (junto con otros de menor gravitación en el sector público o la agricultura) absorben más de la mitad del empleo total, en estratos de calificación baja o media con ingresos relativamente declinantes.

La reducción de las remuneraciones de los trabajadores menos calificados se ha producido en Estados Unidos sin un incremento de las tasas de desempleo, porque la legislación laboral vigente posibilita una mayor flexibilidad salarial. El mismo fenómeno desigualizador de ingresos se está presentando en Europa Occidental, bajo la forma de crecientes y persistentes tasas de desempleo abierto en vista de la mayor rigidez de sus normas salariales. Bajo cualquiera de las dos modalidades el resultado tiende a ser una creciente desigualización en los niveles de vida entre los trabajadores altamente calificados y el resto.

Las divergencias señaladas son básicamente atribuibles a la propagación de las tecnologías de la información. La gran movilidad del capital productivo transnacional y de la tecnología están agravando el problema al redistribuir en grado creciente los empleos de baja calificación desde las naciones desarrolladas hacia las en desarrollo dentro de un determinado circuito de actividades que se globalizan. Como observa Thurow de manera algo simplificada pero muy elocuente: "En una economía global un trabajador puede ofrecer dos cosas: habilidades o la voluntad de trabajar por salarios bajos. Como los productos pueden elaborarse por doquier, los individuos no especializados que viven en sociedades ricas deben trabajar por los salarios de los individuos igualmente no especializados que viven en sociedades pobres. Si no trabajan por esos salarios, las labores no especializadas simplemente se trasladan a los países pobres" (Thurow, 1992: 61).

En resumen los principales damnificados por esta revolución tecnológica son los trabajadores no calificados. En los países en desarrollo una parte de ellos pueden incorporarse a actividades globalizadas que aprovechan su disposición a trabajar por salarios más reducidos. Sin embargo, estos circuitos no parecen evidenciar, por ahora, la capacidad de incorporar masivamente a la oferta de trabajo de los países en desarrollo y, como se verá en el próximo punto para América Latina, también hay indicios de que los nuevos métodos productivos generan un crecimiento del producto que no está siendo acompañado por el del empleo.

El impacto desigualizador más abrupto puede producirse en los países desarrollados, aunque los datos todavía no son concluyentes, comienzan a surgir voces de alarma que recelan de la creciente interdependencia productiva actual. En un documento reciente observa Krugman, refiriéndose al debate en Estados Unidos: "Este replanteamiento de la situación mundial llevó, además, a que se prestara más atención a los efectos de la competencia sobre la distribución del ingreso dentro de los países que a los efectos sobre la distribución del ingreso entre los países". Recuérdese que Krugman desestimaba

el efecto de la competencia comercial sobre el crecimiento de los niveles *medios* de vida de los países desarrollados. Sin embargo tiende a reconocer que: "El motivo de preocupación no es hoy si el ingreso real de las Américas se ve afectado porque a otros países les va bien, sino si el ingreso real de las Américas no se comparte con los trabajadores debido a las amenazas de la competencia. Como se anotó este punto de vista es más razonable, pero puede ser fuente de dificultades cuando se intenta promover un bloque comercial norte-sur, del tipo que sea, que incluya a los Estados Unidos y a los países latinoamericanos, pues es obvio que se va a considerar, correctamente, que estos países son los causantes de las presiones para disminuir los salarios y sueldos de los trabajadores de toda la región" (Krugman, 1996: 25).

En suma, las aprehensiones actuales pueden terminar afectando las iniciativas integracionistas en el eje norte-sur. Queda claro que los trabajadores no calificados del mundo desarrollado son los principales perdedores, pero los procesos de transnacionalización productiva no alcanzan para generar un gran impacto ocupacional en los países en desarrollo. El punto sigue siendo entonces, el de los esfuerzos internos de esos países por acumular capital y asimilar tecnología. Este punto se retoma a continuación para el caso de América Latina.

VII. AMÉRICA LATINA, REFORMAS ECONÓMICAS, EMPLEO Y SALARIOS

En sentido amplio las nuevas estrategias de desarrollo abierto a los procesos de globalización económica implican una convergencia en los estilos y políticas de desarrollo de la mayoría de las economías latinoamericanas. En todas ellas se verifican procesos de estabilización y reformas estructurales de orientación semejante.

Durante la fase proteccionista del desarrollo en América Latina, las diferentes barreras comerciales determinaban que los precios internos no guardaran correspondencia con los internacionales y pudieran sobrevivir actividades cuya productividad laboral y eficiencia general eran claramente inferiores a las del mercado mundial. Con la integración a la economía global los precios internos de cada país tienden a alinearse con los internacionales. En condiciones ideales de plena apertura y liberalización sólo deberían diferir por barreras naturales vinculadas a costos de transporte, o en actividades que no son internacionalmente comerciables.

De manera algo burda puede decirse que, *ceteris paribus*, la competitividad de los productos de un país aumenta cuando se reduce la carga fiscal y laboral incorporada a los costos (y precios) unitarios de sus bienes transables. Esta reducción no sólo beneficia a las empresas de capital nacional, sino también a las ETs que, en economías abiertas, reciben trato nacional o se acogen a regímenes preferenciales.

En el marco del actual proceso de reformas, tanto las empresas como los gobiernos introducen modificaciones organizativas y de gestión que reducen el costo laboral y fiscal de los productos que deben competir internacionalmente.

La disminución del déficit fiscal se ha traducido en una reducción del empleo gubernamental, y en la privatización de empresas públicas, frecuentemente acompañada por reducciones concomitantes del empleo.

El crecimiento del empleo privado no está compensando aquellas reducciones pues similares medidas de racionalización de la gestión también se están aplicando en este ámbito. En particular el impacto de las tecnologías de la información ya se está haciendo sentir. Así, en América Latina el crecimiento económico se ha tornado menos incorporador de fuerza de trabajo, especialmente en los estratos de bajo ingreso.

Al respecto se observa en una publicación reciente: "El actual ritmo de crecimiento económico está generando menor número de empleos que el necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo en una forma productiva. Inicialmente este fenómeno se interpretó como una consecuencia de las primeras fases del proceso de reforma, pero ahora parece consolidarse, aún en los casos en que dicho proceso está avanzado y las tasas de crecimiento son altas. A la vez se mantiene o se acentúa la heterogeneidad del empleo, tanto productiva como de su distribución en los hogares de los diversos estratos de ingreso" (CEPAL, 1995: 23).

Respecto de la diferenciación en las tasas de desempleo según estratos de ingreso el mencionado documento continúa: "En muchos países la tasa de desempleo abierto en el primer decil (más pobre) es cuatro o más veces superior a la tasa promedio de desempleo, en tanto que la correspondiente al 20% de hogares más pobres la supera en tres o más veces...". Respecto del otro extremo de la distribución señala: "En el 20% de los hogares de más altos ingresos, en cambio, el nivel de desempleo es muy bajo y prácticamente no varía de acuerdo con la tasa global, comportamiento que revela su carácter de desempleo friccional" (CEPAL, 1995: 24).

Como se ve, también en América Latina se acentúa el deterioro relativo de las condiciones de empleo de los estratos de menor educación e ingreso. Podría hipotetizarse que los cambios en la organización mundial de la producción ya están surtiendo significativo efecto en las principales capitales de nuestra región y se agregan a otros factores endémicos de larga data que han influido en el tema.

Paralelamente han emergido reformas en los regímenes laborales, previsionales y de protección social que apuntan a la flexibilización de los mercados de trabajo.

En suma el equilibrio de los mercados de trabajo y las convergencias salariales dependen básicamente de dos órdenes de factores: El primero está vinculado a la forma como se absorban y asimilen las nuevas tecnologías para generar oportunidades de empleo a los estratos laborales de menor calificación. Si la productividad de estos estratos no crece, no existirá posibilidad real de lograr convergencias progresivas en los niveles salariales ni en el eje norte sur ni en el interior de ambos polos. El segundo orden de factores atañe a los cambios institucionales que afectan los regímenes de trabajo, de previsión, y de protección social, pues aun con importantes crecimientos de la productividad laboral no están garantizadas las condiciones que posibiliten una propagación progresivamente equitativa de los frutos del progreso técnico en todos los niveles salariales.

Respecto del progreso técnico, la agudización de los problemas de empleo, podrá paliarse en la medida que el ritmo de crecimiento económico se acelere con mayor inversión, especialmente en las actividades con mayor creación de empleos por unidad de capital. Cuanto más alto pueda ser el ritmo de incorporación de progreso técnico mayor debería ser el coeficiente de inversiones respecto del producto para evitar que el crecimiento económico deje de ir acompañado por el del empleo. Asimismo cuanto mayor sea la absorción de progreso técnico mayor deberá ser la reorientación y eficiencia del gasto social en capacitación y reciclaje de la fuerza laboral.

Respecto de las reformas laborales (flexibilización) y de la seguridad social, cuando éstas son de carácter regresivo tienden a fundarse esencialmente en una comprensión de los salarios reales y/o de los costos laborales por unidad de tiempo a través de arbitrios tales como: la precarización de las modalidades contractuales, la restricción de las garantías laborales básicas incluso las universalmente aceptadas, y el debilitamiento de las garantías otorgadas por los sistemas de protección y seguridad social.

Por oposición, la flexibilización progresiva utiliza preferentemente otros métodos para reducir los costos laborales medios: i) un manejo de la previsión y de la seguridad sociales que, sin sacrificar derechos y garantías básicos, resulte más eficiente

y menos gravoso para el Estado, para los empresarios y para los contribuyentes en general, ii) un adiestramiento y reconversión empresarial para aprovechar nuevas alternativas tecnológicas. iii) una recalificación de la fuerza laboral para asignarla a las oportunidades de empleo en actividades tecnológicamente más avanzadas, iv) una exploración de formas participativas de organización productiva que estimulen la responsabilidad y la creatividad de todos los recursos humanos.

VIII. CONVERGENCIA, INTEGRACIÓN Y MERCADOS LABORALES

Los procesos y acuerdos de integración emprendidos especialmente a partir de la década de los años noventa, son concordantes en su nueva lógica con un posicionamiento más abierto y competitivo de las economías latinoamericanas a nivel mundial.

Los acuerdos de integración y cooperación deben apuntar a lograr una convergencia de niveles de vida y desarrollo tanto respecto de las economías del "norte" como en el interior de la propia América Latina. Las orientaciones progresivas de este proceso más directamente vinculadas a los mercados de trabajo tienen que ver con: i) acuerdos sobre plataformas mínimas de respeto a derechos y garantías laborales universalmente reconocidos (evitando las formas del dumping laboral); ii) cooperación en materia de formación profesional y calificación humana, para usar más eficientemente recursos educacionales escasos, aprovechando economías de escala y especialización en este campo; iii) coordinación de políticas migratorias en el ámbito laboral, orientadas a facilitar un mejor equilibrio de los mercados laborales ampliados. iv) convergencia, coordinación y si es posible armonización de las regulaciones laborales, previsionales y de seguridad social entre los países que se integran.

Acciones como las enumeradas en el párrafo anterior atañen a la organización del mercado de trabajo en el plano sociolaboral aprovechando opciones de cooperación e integración entre países miembros de un mismo tratado. En América Latina es posible encontrar cláusulas y mecanismos institucionales de ese tipo en varios acuerdos subregionales vigentes (Di Filippo y Franco, 1996).

Sin embargo, como reiteradamente se ha señalado en estas páginas, la convergencia en los niveles salariales medios sólo puede darse en un marco de progresividad, si surge como una consecuencia de la convergencia de los ritmos de desarrollo económico en un "juego de suma positiva".

Los tratados de integración regional también pueden plantearse acciones en tal dirección. Por ahora, el único precedente corresponde a tímidas cláusulas preferenciales en el ámbito comercial que los países más desarrollados de la región han concedido a los de menor desarrollo.

El único Tratado vigente que se ha propuesto explícitamente una mayor convergencia y coordinación en los resultados económicos y en los ritmos de desarrollo de sus países miembros es la Unión Europea. La eficacia de este tipo de objetivos supone un salto cualitativo en el grado de profundidad de los Tratados. En particular requiere órganos supranacionales de decisión que dispongan de presupuestos alimentados regularmente desde fuentes fiscales estables originadas en los países miembros. Los Fondos Estructurales de la Unión Europea apuntan precisamente a estas tareas de convergencia y cohesión social, fomentando el desarrollo de regiones desfavorecidas, la reconversión de empresas no competitivas, y las diferentes formas de la calificación humana.

Conclusiones

Las perspectivas de una igualización salarial entre regiones desarrolladas y en desarrollo, no se han cumplido a lo largo de este siglo. De otro lado, la convergencia ha tendido a verificarse entre los ingresos medios de los países desarrollados cuyo comercio tiene un alto y creciente componente intraindustrial e intrafirma con decisiva participación de las ETs.

La propagación internacional de las tecnologías de la información crea circuitos transnacionalizados de capital productivo que favorecen el empleo y elevan el salario de trabajadores no calificados del mundo en desarrollo, pero su impacto ocupacional directo es cuantitativamente limitado. El beneficio más importante radica en la asimilación tecnológica de estas experiencias por parte de los países receptores.

Sin embargo, estas mismas tecnologías pueden estar generando una creciente desigualización salarial en el interior de los países desarrollados, la que se vería agravada (en un grado aún insuficientemente determinado) por la competencia de los trabajadores no calificados del mundo en desarrollo. De acrecentarse, estas aprehensiones pueden incidir desfavorablemente en las iniciativas integracionistas en el eje norte-sur.

De otro lado, los procesos de integración entre economías de desarrollo semejante, fundados en un crecimiento del comercio intraindustrial y en una transnacionalización y entrelazamiento de sus actividades productivas, puede estimular una dinámica compartida de crecimiento de la productividad y la competitividad internacional. Esta observación puede aplicarse no sólo a las economías desarrolladas sino también a las de desarrollo intermedio como muchas de las latinoamericanas.

En cualquier caso, la clave del desarrollo económico, sigue radicada en los esfuerzos nacionales internos por acrecentar la inversión productiva y asimilar la tecnología emergente con base en una creciente educación y calificación humanas.

Estos irremplazables esfuerzos internos pueden verse facilitados y potenciados, por acuerdos de cooperación e integración tendientes a promover la convergencia y la cohesión social entre economías de desarrollo semejante. En el mundo desarrollado estos acuerdos constituyen una realidad concreta en el caso de la UE. En América Latina se carece de la base institucional y de los recursos para emular dichos logros, pero el camino está abierto para plantear iniciativas más modestas que avancen en la misma dirección.

EL "DUMPING SOCIAL": LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA COMERCIAL²

Secretaría Permanente del SELA

Presentación

El presente documento sobre la relación entre la política social y la política comercial y sus implicaciones para los países en desarrollo es un aporte de la Secretaría Permanente del SELA a lo que probablemente habrá de convertirse en tema de arduos debates en el transcurso de esta década. Incluso antes de la conclusión de la Ronda Uruguay, varios de los principales países comerciales comenzaron a sugerir nuevos temas para futuras negociaciones comerciales multilaterales que tendrían lugar en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entidad que ha de sustituir al GATT. El tema de normas laborales "justas" ha sido mencionado entre las nuevas prioridades de negociación propuestas para el futuro programa de trabajo de la OMC. El hecho de que el tema no figurara en el temario de la reunión de las Partes Contratantes del GATT que se celebró en abril pasado en la ciudad de Marrakech no significa que el asunto haya sido dado por concluido, sobre todo habida cuenta de que existen altas tasas de desempleo en el mundo industrializado.

Lo anterior explica tanto el interés manifestado por los países de América Latina y el Caribe en analizar profundamente el vínculo entre la política comercial y las políticas social y laboral como el esfuerzo de preparación de este documento por parte de la Secretaría Permanente.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar las implicaciones, para los países en desarrollo de incluir las "normas laborales" en el sistema comercial internacional, ya sea en el contexto de acuerdos comerciales bilaterales o regionales, como fue el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o bien a nivel multilateral, como ocurriría si se incluyera una "cláusula social" en la OMC.

Introducción

A pesar de la enorme empresa que espera a los gobiernos en su preparación para la puesta en práctica de los resultados de la Ronda Uruguay, algunos países se encuentran actualmente buscando la inclusión de nuevos temas en la agenda de negociación. Se ha llegado al acuerdo de seguir adelante con un programa de trabajo sobre comercio y medio

² Este trabajo fue presentado a la Reunión ALADI/CEPAL/SELA de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe, realizada en Quito, Ecuador del 10 al 11 de octubre de 1994. Circuló en esa ocasión con la signatura ALADI/CEPAL/SELA/RGPC/Di N° 3.

ambiente, no obstante los recelos de los países en desarrollo. Estados Unidos, con cierto apoyo de la Unión Europea (UE) —y sobre todo Francia— desea inscribir la "política social" en la agenda de negociación post-Ronda. Más es fuerte la resistencia contra esta idea, en especial por parte de los países en desarrollo.³

Las reservas de los países en desarrollo frente a las propuestas de negociación en materia de medio ambiente y política social no reflejan necesariamente una falta de interés en estos asuntos. Dichas reservas tienen que ver más bien con la manera en que algunos países industrializados parecerían querer abordar estos temas y, en particular, el deseo de incluirlos en la agenda comercial. Existen dos inquietudes básicas. En primer lugar, en ambas áreas de política, los intereses de los países desarrollados apuntan hacia las normas de los países en desarrollo, ya sea en términos de elevar dichas normas o invertir más recursos en la observancia de las normas y leyes existentes. En cualquiera de los casos, la demanda de los países industrializados persigue cambios en las políticas internas de los países en desarrollo en busca de una convergencia con las políticas de los países industrializados. Muchos gobiernos de países en desarrollo consideran estas demandas en favor de una mayor armonización de políticas no sólo una intrusión en su derecho soberano a tomar sus propias decisiones, sino también una actitud intrínsecamente inapropiada, debido a las diferencias en las condiciones prevalecientes y las prioridades de política de los distintos países.

En segundo lugar, también causa inquietud el hecho de que estas iniciativas parten del supuesto de que las normas acordadas internacionalmente en las áreas de medio ambiente y política social serán ejecutadas a través de la política comercial. En otras palabras, si se determina que un país contraviene ciertas normas o compromisos, será penalizado mediante la aplicación de restricciones comerciales. Este enfoque podría ser el resultado de la creación de un derecho a utilizar restricciones comerciales de forma unilateral contra productos que se consideren elaborados de una manera "casualmente inaceptable", a pesar de que no se haya pretendido asegurar el cumplimiento de normas comunes en la forma descrita anteriormente.

Aparte del componente ambiental del debate, el uso del término "política social" oculta tres tipos discernibles de argumento. Uno de los argumentos se fundamenta en criterios relacionados con los derechos humanos, el segundo en el bienestar social y el tercero en preocupaciones relacionadas con la competitividad y la noción de "justicia". El argumento sobre los derechos humanos es moral, pues se basa en la creencia de que existen ciertos derechos universales que todo gobierno responsable tiene la obligación de promover, tanto dentro como fuera de su territorio. Este enfoque destaca varios aspectos del trabajo de las Naciones Unidas, incluida la Comisión de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los esfuerzos dirigidos a tratar al asunto de los derechos humanos en un marco internacional de cooperación se ven obstaculizados en la práctica. En primer lugar, y salvo a un nivel general, inmediatamente surgen las diferencias entre los gobiernos en cuanto a lo que entienden por definición adecuada de derechos humanos inalienables. En segundo lugar, el problema de la consistencia es siempre severo. Los gobiernos sostienen prioridades divergentes en torno a qué situaciones de violación de los derechos humanos

³ Entre los distintos temas que han sido mencionados como posibles puntos de la agenda de negociación para la etapa posterior de la Ronda Uruguay figuran la política de inversión y competencia. La misma Ronda Uruguay también prevé la continuación de las negociaciones en algunas áreas, muy especialmente la del comercio de servicios.

ameritan la atención de la comunidad internacional⁴. Por lo tanto, es casi inevitable pensar que los países están siendo "picked on", y que al exigir la concertación de acciones a nivel internacional o buscar justificar las acciones unilaterales, los gobiernos utilizan impropia-mente la bandera de los derechos humanos para disfrazar su propia agenda política y económica. El segundo argumento, relacionado con el bienestar social, es más específico y menos politizado, pero es también una posición moral. En este caso se plantea el mismo problema que con los derechos humanos. Una preocupación artificial por el bienestar de los trabajadores conducente a la aplicación de restricciones comerciales podría traer oculto otro propósito: en este caso, la protección de industrias nacionales.

El tercer tipo de argumento de política social, relacionado con las normas laborales y los derechos de los trabajadores, tiene un fundamento económico. El argumen-to en este caso consiste en que los países que no respetan los derechos de los trabajado-res están llevando a cabo prácticas comerciales injustas, y que tales prácticas justifican la adopción de medidas compensatorias por parte de sus socios comerciales. Nuevamente, el problema reside en la definición de los derechos de los trabajadores. En el caso más extremo, el argumento planteado en los países con altos niveles salariales apunta hacia un incremento de los sueldos en los países con salarios bajos. Como se analiza más adelante, no existe base económica alguna que sostenga semejante argumento.

El resto del presente trabajo está organizado en dos secciones principales, seguidas de las conclusiones. La sección que sigue aporta los antecedentes y el contexto histórico en el cual las normas laborales han sido discutidas en un marco referencial relacionado con el comercio, hasta llegar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Seguidamente, se hace un análisis del trabajo de la Organización Interna-cional del Trabajo (OIT) en esta área, como antecedente del argumento presentado en este estudio en el sentido de que la OIT es la instancia apropiada de mayor énfasis en esta materia. Posteriormente, se evaluará el argumento económico utilizado para promover la adopción de normas laborales comunes o para crear alivios de comercio injusto frente a las normas laborales bajas. La opinión defendida es que no hay nada de ilegítimo o injusto en la existencia de normas laborales y niveles salariales distintos entre los países, y que la persistencia de los esfuerzos por armonizar las normas o elevar los salarios en los países de bajos niveles de sueldos podría tener serias consecuencias adversas.

La mayor parte de este análisis se concentra en normas laborales y derechos de los trabajadores, dado que es ese el meollo del debate actual. Al mismo tiempo, resulta imposible ignorar el elemento moral de los argumentos de derechos humanos y bienestar social, evidente en algunos de los razonamientos planteados en esta área, por lo que debe tomarse en cuenta. Sin embargo, en general, el análisis no pretende formalmente distinguir entre derechos humanos y derechos de los trabajadores, porque con frecuencia dicha distinción sólo puede establecerse atribuyendo razones a los protago-nistas de la acción internacional en defensa de los derechos de todo tipo.

⁴ Una de las pocas situaciones de derechos humanos en la historia reciente y en torno a la cual hubo un consenso internacional virtual sobre lo inaceptable de la conducta de un gobierno fue el caso de las políticas racistas en Suráfrica.

I. LAS NORMAS LABORALES COMO TEMA INTERNACIONAL

Si bien es un antiguo tema de debate, las normas laborales (derechos de los trabajadores) han resurgido como tópico de discusión en los últimos años, sobre todo en América del Norte y Europa Occidental. Existen tres argumentos primordiales que explican esta situación: mayor integración de la economía mundial, crecimiento y cambio de las economías de los países en desarrollo y condiciones económicas prevaletientes en los países industrializados. Con la intensificación de la interacción económica entre las naciones, los gobiernos han visto crecer inevitablemente su exposición a la influencia de las políticas de otros gobiernos, por lo que buscan influir sobre las mismas. Esto es quizás aun más cierto en el caso de las políticas que afectan la competitividad a nivel sectorial.

A medida que los países en desarrollo han crecido y liberalizado sus economías hasta integrarlas cada vez más a la economía mundial, se han convertido en actores más grandes y más competitivos. Buena parte de la ventaja competitiva de muchos países en desarrollo sigue siendo la producción con bajos salarios. Esta situación es fuente de parte de la presión en favor de la elevación de las normas laborales, para así mitigar la ventaja competitiva producto de normas laborales (y salarios) bajos.

La persistencia del desempleo en los países desarrollados ha exacerbado las presiones proteccionistas. En Europa Occidental, el desempleo se acerca al 11% de la fuerza laboral y sigue en aumento. Los economistas temen que incluso si se recuperan las economías de Europa Occidental, el desempleo continuará siendo alto. En Estados Unidos, el desempleo ha descendido al 6.5%, pero persisten los temores en cuanto a si podrá descender en la misma proporción que la recuperación aparentemente fuerte de la economía estadounidense. Dos argumentos han sido planteados por el sector de la demanda para explicar las altas tasas de desempleo en los países industrializados. Uno de tales argumentos tiene que ver con la naturaleza de los avances tecnológicos y la idea de que los mismos tienden a generar ahorros de mano de obra, en especial en relación con la mano de obra poco calificada (Mincer, 1991). El otro consiste en que los bienes manufacturados por mano de obra barata en los países en desarrollo han desplazado la producción de bienes similares en los países industrializados, lo cual ha reducido la demanda de mano de obra poco calificada (Wood, 1991). Esta noción incentiva la demanda de políticas que reduzcan la ventaja competitiva basada en los salarios, como por ejemplo, presionar a los socios comerciales para que aumenten los costos por concepto de sueldos, a través de la defensa de los derechos de los trabajadores, aunque la solución económica adecuada consiste en concentrarse en la capacitación y en el facilitamiento de la adquisición de destrezas por parte de la fuerza laboral.⁵

1. Primeras discusiones internacionales sobre normas laborales y política comercial

La Carta de la Habana, redactada a principios de la década de los 40 como documento constitutivo de la Organización Internacional de Comercio, contenía disposiciones sobre normas laborales justas (Capítulo 2, artículo 7). Estas disposiciones reconocían un interés

⁵ Las razones por las cuales la protección basada en argumentos relativos a los salarios bajos no tiene sentido serán detalladas en la Sección 3.

internacional común en establecer y mantener normas laborales justas, pero también reconocía implícitamente el vínculo entre los niveles salariales y la productividad. Así, el acuerdo hacía un llamado al mejoramiento de los salarios y las condiciones laborales "en la medida en que la productividad lo permita". Reconocía explícitamente que la existencia de condiciones laborales pobres (injustas), especialmente en la producción para la exportación, generaba dificultades en el comercio internacional. La Carta no brindaba definición específica alguna de normas laborales injustas, ni tampoco contemplaba sanciones contra dichas normas. No obstante, los miembros acordaron abstenerse de mantener normas laborales injustas.

Cuando la OIC no logró captar el apoyo necesario para entrar en vigencia, el GATT (entidad provisional) llevó a cabo pocas de las disposiciones de la Carta de la Habana. No obstante, en el GATT se encuentra una de las normas laborales contempladas en la Carta, relativa a los bienes hechos en las prisiones.

El artículo XX(e) permite a los gobiernos imponer la prohibición unilateral de importaciones de bienes manufacturados en las prisiones. En ocasiones anteriores, Estados Unidos intentó lograr un acuerdo para que los gobiernos prohibieran el comercio de dichos bienes, pero tuvo que conformarse con el derecho a la prohibición unilateral (Charnovitz, 1992). El Presidente Eisenhower también buscó en 1953 incluir disposiciones tipo OIC sobre normas laborales en el GATT, pero no se concretó ninguna acción.

2. Iniciativas nacionales relacionadas con los derechos de los trabajadores y el comercio

Los primeros esfuerzos de Estados Unidos por establecer regulaciones internacionales sobre normas laborales tuvieron poco éxito. Sin embargo, administraciones posteriores persistieron en estos esfuerzos, tras lo cual lograron introducir disposiciones en las leyes nacionales y continuaron presionando en busca de iniciativas internacionales. En la Ley de Comercio de 1974, que contemplaba la facultad de negociación para que Estados Unidos pudiera participar en la Ronda Tokio, la administración debía buscar la inclusión de normas laborales justas en la agenda de negociación. La Administración Carter esperó hasta 1979, justo antes de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Tokio, para, infructuosamente, plantear el tema.

Lo que Estados Unidos buscaba en 1979 era un acuerdo para poner en práctica normas laborales mínimas para los bienes negociados, pero no imponer normas laborales uniformes en todos los países (Lal, 1981). El elemento central del argumento tenía que ver con las diferencias en las normas aplicadas en el sector de las exportaciones, así como la eliminación de condiciones laborales consideradas peligrosas para la vida y la salud (tales como la exposición a sustancias tóxicas como el plomo, el mercurio y el asbesto en el lugar de trabajo).

Según Lal (Lal, 1981), estas posiciones fueron planteadas con un ángulo implícito sobre derechos humanos en mente, pero también fueron presentadas como un medio necesario para controlar demandas incluso más radicales de parte de intereses laborales de los países industrializados, quienes opinaban que la existencia de pobres condiciones de trabajo y salarios bajos en los países en desarrollo era una amenaza directa a sus propias condiciones de vida. Este argumento, llamado por Lal el argumento de la "conveniencia", continúa teniendo gran relevancia hoy en día, ya que muchos observadores mantienen la posición de que, si bien no respaldan personalmente la inclusión de disposiciones sobre derechos de los trabajadores en acuerdos comerciales, consideran que

debe hacerse algo para contrarrestar futuras exigencias más extremas en este sentido. Quizás no resulte fácil establecer un juicio definitivo sobre si dicho pragmatismo, o control de daños, constituirá una estrategia eficaz. Más no cabe duda de que existe cierta ironía en el argumento de que los gobiernos deberían dar cabida al proteccionismo para reducir las demandas proteccionistas.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1974 estipulaba que la no adopción de derechos laborales reconocidos internacionalmente podría conducir a una negación de las preferencias comerciales contempladas en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En efecto, Estados Unidos ha negado a varios países los beneficios del SGP sobre la base de estos argumentos en diversas ocasiones; entre los países afectados figuran Nicaragua, Birmania, Rumania, Paraguay, Chile y la República Centroafricana. La definición, en la legislación, de derechos laborales internacionalmente reconocidos incluía la libertad de asociación, el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, la prohibición de los trabajos forzados, edad mínima para el empleo de menores y condiciones "aceptables" de trabajo. Nuevamente, resulta claro, a partir de esta lista, que los argumentos sobre derechos humanos y costos (relacionados con el comercio injusto) son difíciles de distinguir con precisión. Lo que es más, si bien no existe una referencia explícita a los niveles salariales, que sin duda han de ser el objetivo principal desde el punto de vista proteccionista, los salarios mínimos podrían ser fácilmente considerados un elemento definitorio de condiciones mínimas de trabajo. Un uso similar de la condicionalidad bilateral es evidente en la iniciativa para la Cuenca del Caribe de 1983, en la cual Estados Unidos buscaba obtener compromisos específicos sobre normas laborales en varios países.

Con la Ley Orgánica de Comercio y Competitividad de 1988, Estados Unidos continuó presionando en torno al tema de los derechos de los trabajadores, en esta ocasión calificando, en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, la negación persistente de los derechos de los trabajadores por parte de un gobierno extranjero de acto "irrazonable" contra el cual podían tomarse represalias de comprobarse que entorpecía o restringía el Comercio de Estados Unidos. La Sección 301 no ha sido utilizada en casos relacionados con los derechos de los trabajadores.

A nivel internacional, Estados Unidos también estuvo muy activo durante la década de los ochenta en materia de derechos de los trabajadores. En junio de 1986, el gobierno estadounidense propuso la inclusión de los derechos laborales en la agenda de negociación de la Ronda Uruguay (Low, 1993). Al igual que con la propuesta de la Ronda Tokio, se trató de una iniciativa de último minuto, justo antes de que el Comité Preparatorio de la Ronda diera por concluidas sus deliberaciones. La sugerencia no recibió el respaldo de ningún otro país, e incluso provocó una fuerte oposición de parte de muchos países en desarrollo. Estados Unidos persistió en sus esfuerzos por introducir el tema en la agenda del GATT, al solicitar que un grupo especial del Acuerdo General analizara los derechos de los trabajadores. La idea del grupo especial ha contado con el apoyo de la mayoría de los países industrializados, pero los países en desarrollo siguen oponiéndose a la misma. Este debate, además de ciertos problemas de procedimiento conexos, persistirán sin duda en el contexto de la agenda de negociaciones post—Ronda Uruguay.

Cabe destacar que si bien la Unión Europea (UE) se ha mostrado hasta muy recientemente poco entusiasta con la idea de agregar los derechos de los trabajadores a la agenda de negociación multilateral, se han ejercido presiones bilaterales sobre los países en desarrollo durante muchos años. Los derechos de los trabajadores han sido planteados en el contexto de la Convención de Lomé y el SGP, con el posible condicionamiento del acceso preferencial a las normas laborales; sin embargo, hasta la fecha, no se ha tomado ninguna decisión en el sentido de negar preferencias por estas razones.

La Comisión de la UE ha vinculado su condicionalidad relativa a los derechos laborales para sus preferencias a cuatro normas mínimas incluidas en los convenios de la OIT (Lal, 1981). Tales normas son: 1) igualdad de oportunidades y trato en el trabajo, sin distinción de raza, color, religión o sexo; ii) un mínimo de horas de trabajo; iii) prohibición de empleo de niños menores de 14 años en las industrias; y iv) protección de la salud y la seguridad de menores y adolescentes en las industrias.

3. El acuerdo laboral del TLCAN

Todas las iniciativas unilaterales, bilaterales y multilaterales sobre los derechos de los trabajadores mencionadas tuvieron, a fin de cuentas, muy poco éxito. No cabe duda de que ello se debió parcialmente a que los gobiernos que promovían dichas iniciativas no estuvieron siempre convencidos de la justificación de sus argumentos. También se debió a la fuerza de la oposición unificada de los países en desarrollo ante lo que ellos consideraban una intrusión, con poca justificación moral y motivada sobre todo por mezquinos intereses económicos.

No obstante, a principios de los años noventa, la conclusión de las negociaciones en torno al TLCAN desembocaron en el primer acuerdo laboral internacional negociado en un contexto comercial. Como parte de un acuerdo de libre comercio sin precedentes entre dos países desarrollados y un país en desarrollo, México accedió a un amplio acuerdo sobre temas relacionados con los derechos de los trabajadores, conocido con el nombre de Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. El referido acuerdo no había sido previsto en las negociaciones originales del TLCAN, pero fue exigido por la administración entrante, amén de acuerdos colaterales sobre medio ambiente y medidas de salvaguardia contra aumentos imprevistos de las importaciones, como condición sine qua non para la ratificación del TLCAN.

El acuerdo laboral del TLCAN busca, entre otras cosas, promover mejores condiciones de trabajo y mejores niveles de vida en la región, fomentar la innovación y el incremento de la productividad y "promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes".⁶ Si bien el acuerdo no prevé la armonización de normas ni el establecimiento de normas mínimas, promueve la convergencia de las normas laborales hacia niveles más altos. En tal sentido, el artículo 2 estipula lo siguiente:

"Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto.

El artículo 1(b) especifica que uno de los objetivos del acuerdo es la promoción, al máximo de los principios laborales establecidos en el anexo 1 del acuerdo. Los principios laborales estipulados en el acuerdo figuran en el Recuadro V-1, y la redacción introductoria (también en el recuadro) señala claramente que el acuerdo no establece normas mínimas. Este punto se señala explícitamente en el artículo 49, sobre todo en relación con el salario mínimo y el trabajo de menores; en dicho artículo la definición de

⁶ Artículo 1(f).

normas laborales técnicas señala que "el establecimiento por cada una de las Partes de toda norma y nivel relacionados con respecto a los salarios mínimos y protección al trabajo de menores no estará sujeto a las obligaciones de este Acuerdo". El texto reza además que las obligaciones de cada una de las Partes en virtud del acuerdo "se refieren a la aplicación efectiva del nivel de salario mínimo general y de los límites de edad para el trabajo de menores fijados por esa Parte".

Recuadro II-1

PRINCIPIOS LABORALES DEL TLCAN

El anexo I del Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Laboral contiene el preámbulo reproducido a continuación, y al cual sigue una lista de once principios laborales.

"Los siguientes son lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo.

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores "migratorios".

Dado que el acuerdo colateral del TLCAN no busca la armonización de los derechos laborales ni establecer normas mínimas, la única obligación de procedimiento ⁷ que puede establecerse a nivel regional es la observancia de las leyes internas. Es en este aspecto que se concentra el acuerdo; establece detalladas disposiciones de consulta, y sólo cuando esta etapa haya sido agotada podrá establecerse un panel arbitral que dicte un fallo en torno a una circunstancia en la que supuestamente existe una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de sus normas técnicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores o salario mínimo. Estos procedimientos podrán iniciarse únicamente si el asunto motivo de la controversia está relacionado con el comercio y se encuentra amparado por leyes laborales mutuamente reconocidas.

⁷ Las obligaciones de procedimiento se refieren, en este contexto, a asuntos tales como acuerdos institucionales y de transparencia.

Si tras agotarse todos los canales de consulta y persuasión luego de conocida la conclusión del panel y la Parte demandada no ha corregido la causa de la demanda, el panel impondrá a la Parte demandada una contribución monetaria. Dicha contribución no será mayor de US\$ 20 millones durante el primer año a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, ni del 0.007% del comercio de la Parte en cuestión en el ámbito del TLCAN después del primer año. Si la Parte demandada se rehúsa a pagar la contribución monetaria, las otras Partes podrán suspender beneficios derivados del TLCAN por un monto equivalente a la sanción monetaria adeudada.

En resumen, este acuerdo se extiende de manera desacostumbrada intentando evitar la aplicación de sanciones, y prefiere una sanción monetaria antes que el retiro de beneficios comerciales. Es aún muy prematuro para predecir la forma en que operará el acuerdo, y siempre será difícil juzgar en qué medida el mismo influye ya sea sobre el contenido de la legislación laboral o sobre la intensidad de los esfuerzos que habrán de realizarse para su aplicación. Pero dado que el acuerdo se limita al papel de supervisión de la observancia de las leyes cuyo contenido es determinado a nivel interno, podría resultar relativamente no contencioso. Más aun, al no obligar a los gobiernos a adoptar leyes laborales más estrictas o a imponer salarios mínimos más altos, es poco probable que el acuerdo genere el tipo de costos económicos que cabría esperar de un acuerdo más exigente y de ejecución obligatoria.

4. Normas laborales y la OIT

Una de las primeras propuestas para alcanzar compromisos internacionales en materia de normas laborales fue formulada por Suiza en 1905, lo que desembocó en una serie de convenios. No obstante, no fue sino hasta el Tratado de Viena de 1919 y la creación de la Organización Internacional del Trabajo que se realizaron más esfuerzos internacionales concertados dirigidos a establecer acuerdos internacionales sobre normas laborales. El preámbulo de la Parte III del Tratado de Versalles ya hacía referencia al "dumping social", así como a la necesidad de considerar, por el bien de la eficiencia de la OIT, la adopción de normas económicas y sociales comunes, dado que las primeras reciben la influencia de las segundas y vice-versa. Una de las principales actividades de la OIT ha sido la redacción de convenios y formulación de recomendaciones en torno a una amplia gama de aspectos relativos al trabajo. Los convenios constituyen compromisos internacionales obligantes, mientras que las recomendaciones no crean obligaciones, pero están dirigidas a proveer orientación a los gobiernos en la formulación de legislaciones laborales y políticas sociales.

Los gobiernos deciden si adherir o no cada convenio o adoptar las recomendaciones. Para finales de 1992, existían 173 convenios y 180 recomendaciones. El Recuadro II-2 organiza los convenios y recomendaciones de la OIT en amplias áreas temáticas. La lista es exhaustiva: abarca todas las áreas incluidas en los principios formulados para los principios laborales relacionados con el TLCAN (Recuadro II-1).

Un aspecto interesante a considerar es la disposición de los gobiernos a adoptar los convenios de la OIT. El Cuadro II-1 agrupa el número de convenios ratificados y aplicados por determinado número de países. Quizás el aspecto más resaltante del cuadro es que uno de los países que ha batallado más enérgicamente para que se incluyan las normas laborales en la agenda de negociación comercial, Estados Unidos, ha firmado significativamente menos convenios de la OIT que casi todos los otros países. Esto es importante a la luz de la posición adoptada por muchos países en desarrollo, en el sentido de que la OIT es el foro adecuado para abordar las normas laborales en el contexto

COBERTURA DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT

La siguiente es una lista de las principales áreas cubiertas por los acuerdos y las recomendaciones de la OIT.

Derechos humanos	Libertad de asociación Trabajo forzado Igualdad de oportunidades y trato
Empleo	Política laboral Servicio y agencias de empleo Guía vocacional y capacitación Rehabilitación y empleo para personas discapacitadas
Política social Administración laboral	General Inspección laboral Estadísticas laborales Consulta tripartita
Relaciones laborales Condiciones de trabajo	Salarios Condiciones generales de empleo Seguridad ocupacional y salud Servicios sociales, vivienda y recreación
Seguro social	Normas Protección en varias áreas del seguro social
Empleo de la mujer	Protección maternal Trabajo nocturno Trabajo ilegal
Empleo de menores y adolescentes	Edad mínima Trabajo nocturno Atención médica Condiciones de trabajo en los empleos ilegales
Trabajadores emigrantes	Indígenas Trabajadores en territorios rurales Sectores ocupacionales especializados

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

internacional. Es de hacer notar que la constitución de la OIT contempla la aplicación de sanciones económicas (incluso comerciales) contra los signatarios de los convenios que no cumplan con los mismos, de conformidad con un procedimiento de solución de controversias aplicado por una Comisión de Investigaciones o la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, estas disposiciones jamás han sido utilizadas, debido a que la firma de los convenios es voluntaria. En consecuencia, el hecho de que un país haya firmado numerosos convenios de la OIT no ha significado necesariamente que sus normas laborales son altas o cumplidas adecuadamente.

5. Normas laborales y el GATT

Como se señalara anteriormente, existen precedentes en el GATT sobre restricciones comerciales vinculadas a los derechos laborales, por lo que una "cláusula social" no estaría introduciendo un nuevo concepto. El artículo XXO(e) permite a los gobiernos imponer una

prohibición unilateral de importaciones de bienes manufacturados en las prisiones. De allí que no resulte un disparate que las partes interesadas deseen incorporar disposiciones en el GATT que permitirían la prohibición de importaciones producidas por menores, por ejemplo, o que estuvieran vinculadas con la violación de los derechos laborales. Este enfoque acepta que los gobiernos siempre tendrán visiones diferentes sobre este asunto, y les permite emprender acciones unilaterales en defensa de sus propias normas laborales.

El problema que surge con la creación de un alivio comercial de esta índole reside en que se requeriría una definición razonablemente precisa de circunstancias procesables para poder controlar el abuso proteccionista. Podría resultar difícil garantizar un acuerdo sobre una definición aplicable de las circunstancias que podrían desatar una acción unilateral.

El segundo enfoque por el cual podría ensayarse una cláusula social sería la búsqueda de un acuerdo sobre normas laborales aceptables y normas de observancia y alivios en el caso de incumplimiento. En los términos del GATT, resultaba inusual formular reglas sobre normas sustantivas y su observancia hasta que los temas sobre propiedad intelectual lograron ingresar en la agenda del GATT. Anteriormente, la esencia básica de las disciplinas del GATT apuntaba hacia lo que los gobiernos no estaban autorizados a hacer, no hacia lo que debían hacer. Sin embargo, en el acuerdo detallado TRIPs (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio) se especifican derechos y obligaciones precisas tomadas del grueso de derechos de propiedad intelectual internacionalmente reconocidos y obligaciones de tratados; existen también disposiciones sobre consultas con el organismo especializado en esta materia (la OMPI), amén de una disposición sobre recurso a los procedimientos de solución de diferencias del GATT, que incluye, obviamente, una disposición sobre medidas de restricción comercial. En el caso de adopción de una cláusula social del GATT delineada en estos términos, el organismo especializado competente sería la OIT, y las normas pertinentes serían las normas laborales de dicho organismo.

Otro enfoque mediante el cual los países interesados podrían definir una cláusula social en el GATT sería el artículo VI del Acuerdo General, que permite la imposición de derechos discriminatorios contra supuestas importaciones subsidiadas. En este caso, una cláusula social no contemplaría que cuando se tome una determinación (por parte de la autoridad respectiva, ya sea nacional o internacional) de que están introduciéndose bienes (o servicios) en el comercio internacional que han sido producidos por trabajadores a quienes se les niegan derechos laborales generalmente reconocidos o quienes están recibiendo una paga inferior a alguna norma propuesta, los países importadores adquirirían el derecho de imponer un arancel o una restricción. El problema con el establecimiento de una analogía a la práctica del "dumping" concebida en los términos de las reglas antidumping del GATT es el hecho de que, si bien el "dumping" tiene lugar cuando compradores extranjeros deben pagar menos que los productores nacionales, o cuando las firmas venden sus producciones por menos de lo que les costó generarlas, el "dumping social" ocurre independientemente de si las normas laborales internas son igualmente débiles tanto para la producción destinada a la exportación como para la producción generada para el consumo interno. Por lo tanto, resultaría un error suponer que un país está comprometido en "dumping" sólo porque no cumple adecuadamente con las normas laborales adoptadas de común acuerdo. Este enfoque, por lo demás, implica dos aspectos relacionados fundamentalmente procedimentales y jurídicos que podrían tener serias implicaciones para los países en desarrollo.

Cuadro II-1

MIEMBROS DE LOS CONVENIOS DE LA OIT, 1992

País	Número ratificado	Número puestos en vigencia
Alemania	70	62
Angola	30	30
Argelia	52	49
Argentina	66	64
Australia	52	49
Austria	47	44
Bangladesh	31	31
Bélgica	83	70
Bolivia	43	41
Brasil	71	65
Camerún	47	43
Canadá	27	26
Chile	41	40
China	17	17
Chipre	43	43
Colombia	50	49
Costa de Marfil	31	31
Costa Rica	47	46
Cuba	86	74
Dinamarca	61	59
Ecuador	56	53
Egipto	59	58
España	123	104
Estados Unidos	11	11
Filipinas	23	23
Finlandia	85	73
Francia	114	97
Ghana	45	45
Grecia	65	58
Hungría	52	48
India	36	34
Indonesia	10	10
Irlanda	60	48
Israel	44	41
Italia	102	88
Jamaica	25	25
Japón	40	39
Kenya	46	40
Luxemburgo	66	55
Malasia	30	29
Marruecos	40	40
México	74	67
Noruega	97	83
Nueva Zelanda	56	48
Países Bajos	92	76
Pakistán	30	29
Panamá	69	69
Paraguay	34	34
Perú	66	65
Polonia	76	70
Reino Unido	80	68
Singapur	21	20
Suecia	84	69
Suiza	50	45
Turquía	29	28
Uruguay	97	72
Venezuela	52	48

Fuente: OIT, Ginebra.

Uno de tales aspectos es que, en virtud del artículo VI (y de conformidad con la legislación nacional encargada de hacer cumplir los derechos y obligaciones de dicho artículo, una industria que introduce una demanda contra importaciones subsidiadas no necesita demostrar que no participa en discriminación de precios dentro de su mercado interno. Así, la cláusula social del GATT diseñada sobre la base del artículo VI del Acuerdo General no obligaría a un país demandante a demostrar que no está tolerando prácticas laborales análogas a las prácticas en cuestión.

El segundo aspecto es que, de acuerdo con el artículo VI del GATT, se acepta que las medidas contra las importaciones sean tomadas siguiendo leyes y procedimientos nacionales. Son raras las ocasiones en que la supervisión internacional de tales medidas ha dado resultados efectivos, y si ocurre, es después, y no antes, de que la medida ha sido aplicada. En pocas palabras, podría ser muy difícil evitar que un enfoque basado en el artículo VI sea utilizado con fines proteccionistas.

II. LAS POLÍTICAS LABORALES Y EL COMERCIO: EL ARGUMENTO ECONÓMICO

Los argumentos económicos relacionados con las normas laborales y el comercio son tan viejos como el propio argumento tradicional de "fuerza laboral indigente". El argumento sobre la fuerza laboral indigente es muy similar al utilizado en nuestros días para vincular las normas laborales a la condicionalidad comercial. El argumento reside simplemente en que los salarios bajos de otros países deben ser contrarrestados con aranceles, para así permitir a las industrias nacionales competir en condiciones "justas" y eliminar el "dumping social". El conocido economista Gottfried Haberler lo califica de "argumento estúpido" en su clásico sobre la teoría del Comercio internacional (Haberler, 1963, citado en Lal, 1981). Aun cuando tan despectivo rechazo de un argumento podría considerarse inaceptable hoy en día, el punto de vista de Haberler era que si las propuestas de aplicación de restricciones comerciales sobre la base de salarios "justos" se llevara a una conclusión lógica, no habría fundamento para la especialización y el comercio, ya que las diferencias de costos serían eliminadas.

Haberler sostenía que la legislación laboral, que elevó los costos de la mano de obra, puede ser parcialmente compensada por salarios más bajos. Pero si esta compensación no ocurre, o en aquellos casos en que la legislación apunta explícitamente hacia el alza salarial, se desviarán los recursos de aquellas actividades sobre las cuales la legislación tiene algún impacto. Esto no es otra cosa que las fuerzas de la ventaja comparativa en funcionamiento. Si la producción se reduce en ciertos sectores debido a la aplicación de normas laborales más altas, ello podría considerarse como el precio que hubo de pagarse por esas normas. En este caso, la sociedad ha decidido que su bienestar no debe definirse únicamente en términos de sus ingresos, sino también en términos de la calidad de vida de su fuerza laboral.⁸

La parte del argumento que provocó el epíteto de Haberler fue que, una vez tomada la decisión de elevar las normas laborales, un país podría pagar dos veces si

⁸ Por razones de espacio para el debate, no se toman en cuenta los efectos dinámicos de la desviación de recursos. Los efectos de normas laborales más altas a más largo plazo sobre los ingresos de un país son inciertos, especialmente cuando se considera la relación entre normas laborales y productividad (ver más adelante).

se imponen restricciones comerciales como mecanismo para contrarrestar la desviación de recursos que de otra forma se suscitaría. Las restricciones comerciales imponen costos adicionales sobre los consumidores a través de un incremento de precios sin eliminar los "costos" generados por normas laborales más altas. ¿Qué ocurriría si, en lugar de utilizar restricciones comerciales contra las normas más bajas de otro país, se intentase obligar a otras naciones a elevar sus normas de forma equivalente? Una vez más, los consumidores incurrirían en los mismos costos con el pago de precios más altos. De hecho, el argumento contra el uso de restricciones comerciales (o el obligar a otros países a modificar sus leyes laborales) como elemento que acompañe la aplicación de normas laborales más altas no difiere del argumento utilizado regularmente contra la protección.

También es posible que los esfuerzos por obligar a otros países a elevar sus normas laborales dejen de lado un elemento clave de la explicación de la razón por la cual los salarios difieren entre los países, a saber, los diferenciales de productividad. Si la productividad no tiene nada que ver con estas diferencias, los países con salarios bajos seguramente se encontrarían entre las naciones económicamente más poderosas del mundo. Más aun, al reconocerse que los diferenciales de productividad son parte importante de la explicación de las diferencias de salarios y normas laborales, resulta difícil tomar con seriedad el temor de que la competencia entre los países con normas laborales y niveles salariales diferentes conducirá hacia la adopción común de condiciones de trabajo más bajas.

Otro aspecto importante de este debate es la relación entre niveles salariales o condiciones laborales y el nivel de empleo de una economía. La demanda de mano de obra depende de la existencia de otros factores de producción en la economía (sobre todo capital) y de la tasa salarial. Para un determinado volumen de capital, el nivel de demanda de mano de obra dependerá de la tasa salarial. Mientras más bajo sea el salario, mayor será la demanda de mano de obra. Resulta fácil ver, por lo tanto, la forma en que las presiones externas sobre un país para que eleve sus salarios, independientemente de las condiciones de oferta y demanda en el mercado laboral o, de los criterios de productividad, podría aumentar el desempleo.

Una mayor tasa de desempleo no conduce a la larga al bienestar social de los trabajadores, incluso si aquellos pocos que tienen la fortuna de tener un trabajo se benefician de salarios más altos. En general, mientras mayor sea el nivel de desempleo, más agudas se harán las desigualdades de ingreso (sobre todo en países que no pueden costear programas de bienestar social generosos). Las demandas de los países industrializados ante los países en desarrollo para que eleven sus normas laborales podrían, por lo tanto, contribuir a la tensión política y social, así como a la penuria, que no es precisamente el resultado que desean promover quienes profesan preocupación por el bienestar social en los países en desarrollo.

Otra fuente de inquietud para los defensores de políticas coercitivas destinadas a aumentar el nivel de las normas laborales y los salarios en otros países tienen que ser las implicaciones para la migración. Si los costos laborales son artificialmente forzados a la alza, sin tomar en cuenta la demanda y la productividad laborales, un aumento del desempleo conducirá a mayores flujos de mano de obra migratoria, sobre todo hacia los países industrializados.

En resumidas cuentas, el análisis económico lleva a la conclusión general de que el uso de restricciones comerciales para contrarrestar las diferencias internacionales en las normas laborales o para obligar a la adopción de normas más altas en otros países es un ejercicio costoso e ineficiente. Las medidas de este tipo acabarían con la misma base de la especialización a través del comercio. Los niveles salariales de un país son en buena medida el reflejo de la demanda de mano de obra y la productividad. Si se elevan

los salarios artificialmente y éstos no compaginan con los fundamentos económicos, resultará inevitable el aumento de la tasa de desempleo. Un mayor desempleo en los países en desarrollo significa más desigualdad y penuria, y es posible que se traduzca en mayores problemas de inmigración para los países industrializados, a medida que los trabajadores desplazados salgan en busca de otras oportunidades.

Conclusiones

El debate sobre las normas laborales se complica por la dificultad de distinguir en la práctica entre tres conceptos, o inquietudes distintos. En primer lugar, existen los derechos humanos en el sentido más fundamental del término; por ejemplo, protección contra el trabajo forzoso y la esclavitud. En segundo lugar, existen aspectos relacionados con el bienestar social, tales como la salud y la seguridad de la población trabajadora, así como en las condiciones de trabajo. En tercer lugar, existen los intereses directamente económicos, que tienen que ver con los efectos de bajos salarios sobre la posición competitiva de los sectores en el mercado internacional.

Preocupa a los gobiernos de los países en desarrollo que la demanda de grupos de interés y gobiernos de países industrializados en pro de normas laborales internacionales constituya una modalidad disfrazada de proteccionismo. El problema reside en que no existe una manera precisa de imputar motivos cuando se plantean argumentos en favor de cláusulas sociales, medidas contra el dumping social o derechos laborales internacionalmente reconocidos. Sin embargo, incluso si las inquietudes planteadas fuesen aceptadas como legítimas (que bajo ningún concepto sería en todos los casos), por lo general habrá buenas razones para sostener que las políticas comerciales no tienen sentido ya sea como solución al problema subyacente identificado o como amenaza para imponer una conducta modificada.

El tema de los derechos humanos es problemático. Obviamente, a cierto nivel fundamental, podría haber casi un consenso internacional en torno a lo que constituye una conducta aceptable, por lo que muchos países podrían acordar emprender acciones contra una parte infractora. Tal fue el caso, por ejemplo, de Suráfrica en los años del apartheid, y las sanciones fueron mucho más allá de las sanciones comerciales. Pero es virtualmente imposible alcanzar un acuerdo global sobre derechos humanos inalienables que no sea a nivel de principios, y siempre subsistirán grandes diferencias de opinión en cuanto a si determinada conducta en determinadas situaciones fue una actitud aceptable. En pocas palabras, la moralidad universal desafía la definición en la práctica. Sin embargo, desde la perspectiva del presente trabajo, es más importante el hecho de que los problemas de derechos humanos que generan una seria fricción internacional son pocos cuando se les enfoca en un contexto global. Y en los casos donde éstos existan, deberían ser abordados a un nivel político internacional mucho más amplio, y ciertamente no como un asunto comercial. Más aun, la OMC contiene ya disposiciones en el artículo XXI del GATT 1994 para resolver este tipo de problemas⁹.

En relación con las normas laborales como tema de política social, o en otras palabras, como asunto de bienestar social, se ha argumentado que cuando un país

⁹ El artículo XXI permite la adopción de restricciones comerciales, entre otras circunstancias, en tiempos de guerra, alguna otra emergencia en las relaciones internacionales o en cumplimiento de obligaciones adquiridas en el contexto de las Naciones Unidas.

obliga a otro a modificar sus normas laborales a través de la amenaza o la aplicación de sanciones comerciales, los resultados podrían ser perversos en términos de bienestar social definidos a nivel nacional. En lugar de mejorar la posición de los trabajadores, estas presiones podrían sacarlos de sus puestos de trabajo. Esta es otra manera de decir que la preocupación de un país por el bienestar de los trabajadores de otra nación no debería ser abordada en un contexto sectorial restringido, ni conseguir su satisfacción a través de sanciones comerciales. Una inquietud genuina en favor de la mejora del bienestar se concentraría en el aspecto de la seguridad social, y en particular en políticas sociales a largo plazo y fiscalmente sostenibles, así como en las condiciones que enfrenta la población trabajadora en general. El argumento del bienestar social apunta, pues, hacia la transferencia de recursos que puedan contribuir a aliviar la penuria y a crear condiciones para el futuro crecimiento de los ingresos; no es a través de tácticas de presión de las cuales sólo algunos puedan beneficiarse, muy probablemente a expensas de la población trabajadora en su conjunto.

En cuanto a las normas laborales como factor de competencia, el presente análisis ha discutido las razones por las cuales las diferencias observadas en las tasas salariales tienen que ver normalmente con fundamentos económicos y no con "injusticia". La productividad laboral es la variable clave, pero los salarios también se verán afectados por las condiciones subyacentes de oferta y demanda en la economía. En general, los niveles salariales aumentarán a medida que la fuerza de trabajo adquiera mayores destrezas y se haga más productiva. Así, imponer las normas laborales como un tema de la agenda comercial socavaría uno de los objetivos más básicos del sistema comercial multilateral: la promoción del crecimiento y el desarrollo a través de la especialización internacional.

Por lo tanto, las conclusiones básicas del presente trabajo son: i) las inquietudes internacionales en torno a los derechos humanos y el bienestar social deben ser tratadas en foros como la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas vinculados al tema; ii) las preocupaciones sobre bienestar social deben ser abordadas primordialmente por las instituciones financieras internacionales, así como a través del apoyo financiero y técnico bilateral, con un énfasis en la población trabajadora en general y no sólo en aquellos que cuentan con un empleo; iii) los argumentos sobre la competitividad no deberían desembocar en la creación de alivios comerciales contra salarios o normas laborales supuestamente muy "bajas".

A la luz de estos conceptos, los Estados Miembros del SELA podrían continuar oponiéndose a la inclusión de una "cláusula social" en el GATT, al mismo tiempo que apoyan la adopción de una política más significativa de observancia de los derechos laborales en la OIT (incluida la ratificación de un mayor número de convenios de la OIT por parte de un mayor número de países) y la ejecución de acciones bilaterales y multilaterales encaminadas a mejorar las políticas sociales y el desarrollo institucional de la región para la instrumentación de programas sociales.

INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES DEL MERCOSUR

Oscar Ermida Uriarte

Introducción

Como se sabe, el MERCOSUR tiene origen en el Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que reguló un período de transición o de construcción de una zona de libre comercio entre los cuatro países y de un arancel externo común en las relaciones del bloque con el resto del mundo.

A la vez, el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994, estableció la estructura institucional definitiva del MERCOSUR, que actualmente constituye una zona de libre comercio a su interior (con un arancel intraregional del 0% con excepciones) y una unión aduanera hacia terceros países (con un arancel externo común diferencial que oscila entre el 0 y el 20%, con excepciones).

Así, actualmente el MERCOSUR constituye, junto con la Unión Europea, *una de las únicas dos uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo*. Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio intra-MERCOSUR aumentó un 200%, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo un 80%. Sin duda, por el momento el MERCOSUR es el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo, que comienza, a su vez, a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros grupos o países (Unión Europea, Chile, Bolivia).

Sin embargo, este desarrollo comercial alcanzado por el MERCOSUR en tan corto lapso, no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del MERCOSUR, salvo, muy escasamente, en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social de la integración.

En efecto, toda experiencia de integración económica regional, más o menos desarrollada, acarrea múltiples efectos sociales y, dentro de éstos, los específicamente laborales. Así mientras se esperan efectos laborales positivos a largo plazo, por reflejo del crecimiento económico y político del bloque, en el corto plazo es casi inevitable sufrir algunos efectos sociales negativos, como la desocupación sectorial y el riesgo de *"dumping social"* entre los propios países miembros del grupo en su competencia por el mercado interior o ante terceros países. Paralelamente, en el mediano plazo, pueden verificarse influencias recíprocas entre los sistemas de relaciones laborales de los países que se integran, amén del obvio surgimiento de un nuevo nivel —internacional/regional— de relaciones de trabajo.

En ese marco, las áreas temáticas en las cuales el advenimiento de efectos laborales de la integración es más evidente o previsible, son entre otras, las relacionadas

con la desocupación sectorial, la reconversión industrial, la capacitación profesional, la recolocación, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social, la estructura y acción sindicales, la negociación y los conflictos colectivos internacionales, así como la participación del trabajador en la empresa y en el mismo proceso de integración.

Pues bien, es precisamente en la consideración de esta dimensión social de la integración, que el MERCOSUR no ha alcanzado —al menos por ahora— los logros que sí ostenta en el terreno comercial. El presente trabajo estudia sucesivamente, el dificultoso y aún inconcluso proceso de *reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración*, cuáles son los *órganos laborales del MERCOSUR*, las propuestas de adopción de *normas internacionales laborales del MERCOSUR*, y *la estructura y acción sindical* en el marco de la integración. Finalmente, intentaremos esbozar algunas *conclusiones*. En todo caso, no nos referiremos a las instituciones laborales y a las relaciones de trabajo en los países del MERCOSUR (instituciones y relaciones *nacionales*), sino a las instituciones laborales *del MERCOSUR* y a las nacientes relaciones de trabajo *del MERCOSUR*. Instituciones de nivel inter o supranacional, regionales, generadas por y para la dinámica del MERCOSUR como bloque económico social que engloba a cuatro países y que va generando sus propias instituciones y vínculos que se agregan a las nacionales preexistentes.

I. EL RECONOCIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR

El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991 —instrumento fundador del proceso de creación del MERCOSUR— ignoraba casi totalmente la faceta laboral y social que inevitablemente tiene toda experiencia de integración regional. Redactado por diplomáticos y economistas (según expresión de Américo Plá Rodríguez), el Tratado de Asunción sólo previó normas comerciales y orgánicas, sin incluir en los órganos por éstas diseñados, más que representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes, y más específicamente, sólo de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores.

Lo social no aparece —al menos a simple vista— en el Tratado de Asunción. Tampoco los ciudadanos y sus organizaciones (partidos, sindicatos, asociaciones).

Sin embargo, casi inmediatamente comenzó a gestarse el reconocimiento de la existencia de una dimensión social del MERCOSUR y consecuentemente, la construcción de su espacio social.

Junto con la reivindicación sindical, el impulso inicial fue dado por la doctrina del Derecho laboral que rápidamente puso de manifiesto la existencia, en el propio texto del Tratado de Asunción, del germen jurídicamente legitimante de la construcción del espacio social del MERCOSUR. Esa simiente fue encontrada en el Prefacio del Tratado, que incluía entre sus objetivos, el "desarrollo económico *con justicia social*" y la mejora "de las condiciones de vida" de la población. Estas referencias dieron pie a la difusión de diversas opiniones que fundamentaban jurídicamente la necesidad de que el MERCOSUR dispusiera de órganos con competencia laboral, adoptara normas laborales y diera lugar a la participación de trabajadores y empleadores.

Esta iniciativa académica fue acompañada de un acto político. El 9 de mayo de 1991 —o sea, apenas un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción— los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: (1º) la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR, para que éste se acompañara efectivamente del mejoramiento de las condiciones de trabajo; (2º) la propuesta de creación de un Subgrupo de

trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR; y (3°) la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del MERCOSUR. Sin decirlo, la Declaración dejaba en evidencia que el Tratado de Asunción no sólo había desplazado a la ciudadanía y a las organizaciones sindicales, sino que incluso había desplazado a los mismos órganos gubernamentales específicamente competentes en la materia laboral.

La "ofensiva" sociolaboral obtuvo su primer fruto en ese mismo año, cuando el Grupo Mercado Común creó, por resolución 11/91, el Subgrupo de trabajo 11, sobre "Asuntos laborales", que más tarde se denominaría de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social". Dicho Subgrupo de trabajo fue la primera institución laboral del MERCOSUR, aunque, por cierto, contingente y subordinada al Grupo Mercado Común, órgano integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía. Aún así, durante un par de años a partir de su primera sesión, que tuviera lugar el 27 de mayo de 1992, este Subgrupo tuvo una acción pujante y un destacado funcionamiento tripartito.

El 17 de diciembre de 1994 se suscribe el Protocolo de Ouro Preto, que establece la estructura orgánica definitiva del MERCOSUR. Ella privilegia-nuevamente y ahora definitivamente— lo diplomático y económico, de conformidad con el esquema que se adjunta como anexo al final de este trabajo: los órganos decisorios se integran con los Poderes Ejecutivos, y dentro de éstos con los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores, o sus representantes. Pero la novedad verdaderamente trascendente que introduce el Protocolo de Ouro Preto, es la previsión, en la estructura orgánica definitiva del MERCOSUR, de dos órganos que podrían ser considerados de representación ciudadana: la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social.

Este último es el único órgano laboral permanente de la estructura definitiva del MERCOSUR. Su constitución y puesta en funcionamiento supusieron la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional.

El reconocimiento de la dimensión social del MERCOSUR y de la consecuente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000", aprobado por Decisión N°9/95 del Consejo Mercado Común, el que por una parte, reconoce que "la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad", atribuyendo a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social, la función de garantizar "la adecuada participación de los sectores involucrados". Por otra parte, el referido programa señala la necesidad de elaborar propuestas de desarrollo de la dimensión social del MERCOSUR (párrafos 3.2 de los capítulos I y II).

Es necesario agregar que, en este proceso —inconcluso e insuficiente— de definición y construcción del espacio social del MERCOSUR, las organizaciones sindicales desempeñaron un papel muy importante, especialmente a través de la Comisión Sindical del MERCOSUR de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur.

II. LOS ÓRGANOS LABORALES DEL MERCOSUR

El Protocolo de Ouro Preto establece la estructura orgánica definitiva del MERCOSUR, manteniendo los dos órganos principales que ya habían sido constituidos por el Tratado de Asunción y que habían funcionado durante el período de transición, y previendo la constitución de otros nuevos.

Estos órganos originales y provisionales que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo

Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR, al que corresponde la conducción política y que está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados parte, sin perjuicio de que, por lo menos cada seis meses, sesiona con la participación de los presidentes. El Consejo Mercado Común adopta, por unanimidad, decisiones obligatorias para los Estados parte.

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, integrado por representantes de los gobiernos nacionales y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sus resoluciones, adoptadas por unanimidad, son obligatorias para los Estados parte.

Además, el Protocolo de Ouro Preto prevé la creación de otros órganos, como la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico-Social, así como la Secretaría Administrativa.

Como ya se dijo, la representación gráfica de la estructura orgánica del MERCOSUR, de conformidad con las previsiones del Protocolo de Ouro Preto, se incluye como anexo al final de este trabajo.

A su vez, durante el período de transición se habían ido constituyendo, en el marco del Grupo Mercado Común, *comisiones ad hoc* y *subgrupos de trabajo* especializados en diversos temas, entre los cuales se destacó la gestión del Subgrupo de trabajo 11 sobre Relaciones laborales, empleo y seguridad social, que tuviera una valiosa actuación hasta 1994 y que fuera recientemente reconstituido por la resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común, como Subgrupo de trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social.

El grupo Mercado Común también previó el funcionamiento de reuniones de Ministros, entre las cuales, de Ministros de Trabajo. En consecuencia, los órganos laborales del MERCOSUR son, por el momento, dos o a lo sumo *tres: solamente el exsubgrupo de trabajo N°11 (actualmente N°10)* que actúa dentro de la estructura del Grupo Mercado Común, y el *Foro Consultivo Económico-Social*, órgano permanente, de representación de los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Preto. A ellos se suman —si es que se les puede calificar de órganos— las *reuniones de Ministros de Trabajo*.

1. El subgrupo 10 sobre asuntos laborales, empleo y seguridad social

El subgrupo de trabajo 10 sobre Asuntos laborales, empleo y seguridad social no es más que la reconstitución, por resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común, de lo que fue el subgrupo 11, de Relaciones laborales, empleo y seguridad social, de muy importante actuación hasta 1994.

En efecto, el funcionamiento de este subgrupo 11, mientras actuó, fue fundamental. En su seno se constituyeron *ocho comisiones* que trataron los siguientes asuntos: (1) relaciones individuales de trabajo, (2) relaciones colectivas de trabajo, (3) empleo, (4) formación profesional, (5) salud y seguridad en el trabajo, (6) seguridad social, (7) sectores específicos, y (8) principios.

Uno de los aspectos más destacados del subgrupo de trabajo N°11 fue su *funcionamiento tripartito*. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones sesionaban no sólo con delegados gubernamentales —provenientes de los Ministerios de Trabajo— sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando, generalmente, a adoptar sus recomendaciones por consenso. La

representación sectorial era asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país.

Los avances y logros de las diversas comisiones del subgrupo de trabajo N°11 fueron desparejos, aunque promedialmente, en nuestra opinión, importantes y alentadores. Destacan la recomendación de ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo por parte de los cuatro países y los debates sobre la adopción de una Carta Social del MERCOSUR, aspectos a los que se hará alusión más adelante. Sin perjuicio de ello, parece claro que el subgrupo y sus comisiones fueron, durante varios años, la única instancia de participación tripartita en la consideración de los aspectos laborales del MERCOSUR; esa circunstancia, por sí sola, lo hacía muy valioso, tal como se pudo percibir cuando dejó de sesionar en el último trimestre de 1994.

Como va dicho, la resolución N°20/95 del Grupo Mercado Común ha reconstituido el Subgrupo 11, con leves (¿e innecesarios?) cambios de número y nombre. El nuevo subgrupo tuvo su primera sesión en octubre de 1995, y experimentó dificultades para reeditar la dinámica anterior, aunque sí ha mantenido el funcionamiento tripartito. El subgrupo ha aprobado una nueva agenda en la cual destacan la propuesta de creación de *un observatorio laboral* y de un *sistema de certificación ocupacional*, además de la realización de estudios comparados de legislación laboral y relaciones industriales y del análisis de la creación de normas laborales regionales y de su eficacia, punto este último, que se desarrolla *infra*, N°3. En todo caso, la concreción más importante del subgrupo 10 hasta el momento, fue la aprobación de un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (Recomendación N°3/95). Claro que la vigencia efectiva de este Convenio dependerá, todavía, de un largo "vía crucis": ya aprobado por el Grupo Mercado Común, requiere, todavía, la del Consejo —que se aguarda para fines de 1997— y la posterior ratificación por los parlamentos de los Estados.

2. El Foro Consultivo Económico-Social

El Foro Consultivo Económico-Social, previsto en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto, es el único órgano, de competencia laboral, de entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del MERCOSUR, ya que, como surge de lo antes expuesto, el actual subgrupo de trabajo N°10 ha sido creado por resolución del Grupo Mercado Común ("Derecho derivado" en la terminología europea) y forma parte de la estructura interna de éste. Lo mismo sucede con las reuniones de Ministros de Trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo, el FCES es un "*órgano de representación de los sectores económicos y sociales*".

La misma disposición establece que el FCES "*estará integrado por igual número de integrantes de cada Estado parte*", con lo cual se aparta del modelo del Comité de la Unión Europea.

El artículo 29 aclara que tendrá "*función consultiva*", lo cual viene dado desde su propio nombre: si bien lo normal, en Derecho comparado, es que los Comités o Consejos Económicos y Sociales sean consultivos y no ejecutivos o decisorios, no lo es que este carácter se incluya en la denominación del órgano.

En esa misma disposición se establece que el FCES "*se manifestará mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común*", órgano ejecutivo del MERCOSUR. O sea que lo que en otros C.E.S. son dictámenes, en este caso se denominarán recomendaciones, de conformidad con el carácter consultivo de las funciones del órgano emisor.

Finalmente, el artículo 30 dispone que "*el Foro Consultivo Económico-Social someterá su Reglamento Interno al Grupo Mercado Común, para su homologación*". De tal forma, el FCES redactaría su propio reglamento interno, el que no requeriría de aprobación ni autorización en otra instancia, salvo la *mera homologación* por el Grupo Mercado Común.

A partir de esta disposición y en ejercicio de su autonomía colectiva, las organizaciones sindicales y cámaras de empleadores de los cuatro países del MERCOSUR, negociaron un Reglamento interno y constituyeron el Foro Consultivo Económico-Social. Así, comenzaron por formar "Secciones nacionales del FCES", cada una con su propia conformación, no necesariamente igual a las otras. Definieron que cada Sección nacional designaría nueve representantes al FCES del MERCOSUR, el que, de tal forma, suma un total de 36 miembros. En cada representación nacional se observa el principio de paridad numérica entre representantes de empleadores y trabajadores. Observado este principio, cada Sección nacional determina si incluye a otros sectores (consumidores, ambientalistas, estudiantes, etc.), así como —en caso afirmativo— el peso de éstos en la respectiva delegación.

En su segunda reunión plenaria, celebrada en Río de Janeiro los días 30 de octubre y 1 de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas a abordar y sobre los cuales emitir, eventualmente, dictámenes de oficio. En esa larga lista, en la que predominan temas económico-sociales en el sentido amplio de la expresión sobre los asuntos específicamente laborales, se comenzaron a discutir los relacionados con la política de empleo, la política industrial, las relaciones con ALADI y con el ALCA, y la protección del consumidor.

En su tercera reunión, celebrada en Asunción los días 21 y 22 de abril de 1997, emitió sus dos primeras recomendaciones, sobre el ALCA (Nº1) y sobre Barreras no tarifarias y trabas burocráticas en el MERCOSUR. A su vez, en la cuarta reunión plenaria llevada a cabo en Montevideo, los días 4 y 5 de septiembre de 1997, el FCES aprobó las recomendaciones N°s 3, 4 y 5, sobre "Negociaciones del MERCOSUR con los demás países de ALADI", "Medidas unilaterales de los gobiernos que puedan afectar el comercio intrazona", y sobre "Políticas de promoción del empleo", respectivamente.

Como surge de lo expuesto, el FCES recién comienza a funcionar, sin perjuicio de lo cual, su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que por sí solo, este órgano sea insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del MERCOSUR, y para asegurar una efectiva participación social en la integración. En otras palabras, el reconocimiento de la *ciudadanía laboral* en el MERCOSUR no estará asegurada con la sola existencia del FCES.

El déficit democrático no se presenta sólo en relación con el FCES, que emite recomendaciones al Grupo Mercado Común, órgano de composición no-social. Más grave aún es la circunstancia de que, según el artículo 26 del Protocolo de Ouro Preto, "la Comisión Parlamentaria Conjunta remitirá recomendaciones al Consejo Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común"; esta cuasi dependencia del órgano parlamentario del MERCOSUR respecto de órganos de composición ministerial, no sólo es de muy dudosa constitucionalidad en todos y cada uno de los Estados parte, sino que además pone de relieve la subordinación de la participación ciudadana a las fuentes de poder decisorio, monopolizadas por las áreas económica y diplomática de los Poderes Ejecutivos Nacionales.

3. Las reuniones de Ministros de Trabajo

Las decisiones 5/91 y 1/95 del Grupo Mercado Común, previeron la celebración de reuniones de los Ministerios de Economía (y Presidentes de los Bancos Centrales), Educación, Justicia, Agricultura y Trabajo, "para el tratamiento de los asuntos vinculados al Tratado de Asunción, en las respectivas áreas de competencia".

En ese marco se han celebrado diversas reuniones de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, cuya utilidad se visualizó en el lapso que medió entre el cese del subgrupo N°11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el subgrupo N°10.

Su carácter flexible —si no inorgánico— su aperiodicidad, y la existencia de contactos frecuentes y fluidos entre los Ministerios de Trabajo de los Estados Parte del MERCOSUR, confluyen para que la importancia de estas reuniones de Ministros dependa, fundamentalmente, de factores coyunturales.

III. LA CREACIÓN DE NORMAS LABORALES INTERNACIONALES DEL MERCOSUR

El MERCOSUR no ha generado por el momento, un Derecho laboral supra o internacional propio, aunque el ya citado "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000" establece que "la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales". El tema ha estado presente, muy protagónicamente, en los trabajos de la Comisión N°8 (Principios) del ex-subgrupo de trabajo N°11. La Comisión de Principios del ex-subgrupo 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del MERCOSUR, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así, una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del MERCOSUR. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor Héctor-Hugo Barbagelata, en un informe que le encargara la OIT.

Por otro lado, el Convenio Multilateral de la Seguridad Social podría convertirse en la primera norma internacional sustantiva de Derecho del Trabajo y Seguridad Social aprobada *directamente* por el MERCOSUR.

1. La ratificación de un elenco mínimo común de convenios de la OIT

La ya mencionada Comisión N°8 (*Principios*) del ex-subgrupo de trabajo N°11 del MERCOSUR recomendó la ratificación, por los cuatro Estados Miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluye 34 convenios de la OIT y se incluye como anexo al final de este trabajo, indicándose los convenios ya ratificados por cada uno de los países (R) y los aún no ratificados por algunos de ellos (S).

Se trata de una nómina no cerrada, que se puede ampliar con nuevas recomendaciones, y que incluye a muchos convenios verdaderamente relevantes, como los N°s. 11, 98, 135, 151 y 154 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el N°144 sobre consulta tripartita en asuntos relacionados con la OIT, los N°s. 100, 105 y 111 sobre igualdad, trabajo forzoso y no discriminación, los N°s. 1 y 30 sobre limitación de la jornada, el N°14 sobre descanso semanal, los N°s. 26 y 95 sobre salarios, y otros sobre seguridad e higiene, inspección del trabajo y readaptación profesional.

La finalidad es la de crear un piso mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región, válido en toda la dimensión geográfica de ésta. Es obvio que no se apunta a crear un Derecho supranacional, sino a establecer, a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un Derecho internacional del trabajo común o *uniforme por coincidencia*.

Tal como se adelantó y se puede constatar en el Anexo, de la lista consensuada de 34 convenios a ratificar en común, hay doce que ya estaban ratificados por los cuatro países del MERCOSUR, al 10 de junio de 1995.

Ellos son los siguientes:

- N°11, sobre sindicalización en la agricultura,
- N°14, sobre descanso semanal,
- N°26, sobre salario mínimo,
- N°29, sobre trabajo forzoso,
- N°81, sobre inspección del trabajo,
- N°95, sobre protección del salario,
- N°98, sobre libertad sindical y negociación colectiva,
- N°100, sobre igualdad de remuneración,
- N°105, sobre abolición del trabajo forzoso,
- N°111, sobre igualdad y no discriminación,
- N°115, sobre protección contra radiaciones, y
- N°159, sobre readaptación profesional.

Su importancia radica en que, por el momento, constituyen *todo el Derecho internacional del trabajo sustancial del MERCOSUR*.

2. ¿Una Carta Social del MERCOSUR?

Ya la Declaración de los Ministros de Trabajo de los países miembros del MERCOSUR dada en Montevideo el 9 de mayo de 1991 —que subrayara en ese entonces la necesidad de "atender los aspectos laborales del MERCOSUR" y constituyera el antecedente inmediato de la creación del ex-subgrupo de trabajo N° 11— aludía a la conveniencia de estudiar la viabilidad de adoptar una Carta Social del MERCOSUR.

De conformidad con las ya referidas recomendaciones del profesor Barbagelata, sumada a la ratificación en común de ciertos convenios de la OIT, la Carta Social vendría a complementar la red de protección internacional de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR.

La comisión N°8 (*Principios*) del ex-subgrupo de trabajo N°11 del MERCOSUR acordó estudiar la viabilidad de proyectar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral del MERCOSUR, la que, en principio, podría constar en un Protocolo adicional al Tratado de Asunción, que debería ser ratificado por cada Estado Parte, y constituyó una subcomisión tripartita con ese cometido. Tanto ésta como la de doctrina iniciaron y elaboraron estudios sobre los eventuales caracteres, contenido y eficacia de una tal Carta Social. Existe un detallado anteproyecto elaborado por la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, denominado "Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR. Propuesta de los trabajadores". Los debates y estudios han considerado los derechos a incluir en la Carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicación de sanciones por incumplimiento y/o de creación de algún tipo de tribunal internacional, lo que podría llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad.

Sin embargo, todo esto no ha superado la etapa de las negociaciones, las cuales, además, quedaron suspendidas cuando dejó de actuar el ex-subgrupo N°11 del MERCOSUR. Desde ese momento, la iniciativa de la Carta Social perdió parte del impulso político de que había gozado unos años atrás, aunque creemos que tarde o temprano el MERCOSUR terminará dotándose de una Carta o Declaración del tipo de las europeas.

Así, luego de muchas hesitaciones, en su reunión del 19 al 22 de agosto de 1997, llevada a cabo en Montevideo, el subgrupo N°10 reincorporó el tema en su agenda, constituyendo un *grupo ad hoc* de integración tripartita a razón de un representante por cada sector y país, el que debería "analizar las diversas propuestas tendientes a la aprobación de un instrumento que contenga un núcleo duro de derechos fundamentales, y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales" (acta N°2/97, de la V Reunión del SGT 10).

Por lo demás, la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR se pronunció en varias oportunidades, recomendando la aprobación de una Carta Social del MERCOSUR, tema que también figura en la agenda del Foro Consultivo Económico-Social.

Una alternativa a la Carta Social, que se ha venido discutiendo en alguno de los países miembros del MERCOSUR, sería la de adoptar una técnica análoga a la del Acuerdo Laboral Complementario del TLC: un mecanismo de control de la efectiva aplicación de las normas laborales nacionales, sin creación de un cuerpo de normas o principios supra o internacionales. De todos modos, una alternativa de este tipo requeriría que una fuente internacional estableciera ese compromiso de cumplimiento, así como alguna forma supra o internacional de control. Y en todo caso, el "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000" establece ambas posibilidades no como alternativa sino como acciones acumulativas: por una parte, señala, como ya se dijo, que "la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales", para luego agregar que "asimismo se estimulará una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales" (párrafo 3.2 del capítulo II).

3. El proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR

El subgrupo de trabajo N°10 y el Grupo Mercado Común han dado aprobación a un proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y a un proyecto de Acuerdo Administrativo para su aplicación.

El proyecto de convenio dispone que los derechos de seguridad social previstos en este documento "se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos estando sujetos a la mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados".

En general, este documento recoge los principios materiales básicos del Derecho internacional de la Seguridad social, a saber: aplicación de la ley del lugar de ejecución, igualdad, conservación de derechos adquiridos, totalización y prorrateo.

En efecto, los artículos 4 y 5 del proyecto de convenio disponen que la *legislación aplicable* será, de conformidad con los referidos principios, la del *lugar donde el trabajador realice su actividad*, con las excepciones habituales del profesional, técnico, directivo o similar trasladado por lapsos limitados, los trabajadores de determinadas empresas de transporte y los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares.

El *principio de igualdad o no discriminación* entre nacionales y extranjeros está plasmado en el ya citado artículo del proyecto de convenio, que reconoce a trabaja-

dores, familiares y asimilados que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, los mismos derechos y obligaciones que a los nacionales.

El principio de conservación de los derechos adquiridos no está consagrado a texto expreso, pero su recepción dimana de la proclamación, ésta sí expresa, de los principios de aplicación de aquél, cual son el de totalización y el de prorrata.

La totalización de períodos de seguro o cotización supone que "los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de (cualquiera de) los Estados contratantes serán considerados para la concesión de las prestaciones", a cuyos efectos también se prevé el criterio de la distribución "a prorrata" de los costos de las prestaciones (art.7), que consiste en dividir el costo total del beneficio entre los países en los cuales él fue generado en proporción al tiempo trabajado (y cotizado) por el beneficiario o causante en cada uno de ellos.

El proyecto de convenio también contiene normas especiales sobre las prestaciones de salud para los trabajadores trasladados temporalmente, y sobre los regímenes de pensiones de capitalización individual, entre otros aspectos.

Corresponde destacar la previsión de que los documentos a utilizarse para la aplicación del convenio no requerirán traducción oficial, visado o legalización consular, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una entidad gestora u organismo de enlace nacional (art. 13), así como la norma que prevé la constitución de una Comisión Multilateral Permanente, de aplicación e interpretación del convenio (art. 16).

Como adelantáramos *supra*, párrafo 2.1 *in fine*, este proyecto de convenio, que ya ha sido aprobado por el subgrupo N°10 y por el Grupo Mercado Común, requiere aún, para entrar en vigencia, la aprobación del Consejo Mercado Común y la posterior ratificación parlamentaria de los cuatro Estados del MERCOSUR.

IV. ESTRUCTURA Y ACCIÓN SINDICALES EN EL MERCOSUR

Ya se ha dicho (*supra*, N°1 *in fine*), que la acción sindical ha sido uno de los incentivos fundamentales al incipiente desarrollo de la dimensión social del MERCOSUR. Aquella será, asimismo, indispensable para una eventual maduración del reconocimiento pleno de esta dimensión.

Pero la eficacia de una acción sindical encaminada a la construcción del espacio social del MERCOSUR requiere de un *redimensionamiento* del sindicato y de su actividad.

En efecto, la puesta en marcha del MERCOSUR como zona de libre comercio y unión aduanera, así como su tendencia a constituirse en una nueva entidad política más o menos unitaria, provocan la *internacionalización del contexto geográfico, político y económico* de las relaciones laborales. En otras palabras, se internacionaliza el escenario de las relaciones laborales, y *ese nuevo escenario internacionalizado* requiere de *actores sociales también internacionalizados*.

El contexto internacional (la región integrada) requiere de una acción sindical internacional (regional), y ésta no es posible sin actores internacionalizados (regionales).

Los sindicatos de los países del MERCOSUR lo comprendieron rápidamente y recurrieron a un instrumento preexistente al Tratado de Asunción: la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que cubría no sólo a los países del MERCOSUR, sino también a Bolivia y Chile. Dentro de esa instancia de coordinación ya existente, se

conformó la Comisión Sindical del MERCOSUR, lo que coadyuvó al relanzamiento y revitalización de la Coordinadora, que centró eficazmente su accionar en el MERCOSUR.

La Coordinadora tuvo una muy intensa y eficaz acción en el ex-subgrupo de trabajo N°11 del MERCOSUR, así como en la autoconstitución del Foro Consultivo Económico-Social. Hoy mantiene una presencia permanente, tanto en el Foro como en el subgrupo N°10.

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y su Comisión Sindical del MERCOSUR siguen siendo, todavía, instancias de coordinación, sin llegar a constituir una verdadera organización internacional con estructura y autoridades propias. Este es un paso pendiente y necesario.

Las organizaciones de empleadores, por su parte, reaccionaron más tardíamente al redimensionamiento del escenario. Recién en 1994 se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR, y en 1995 el Consejo de Cámaras de Comercio del MERCOSUR, órganos coordinadores, no sólo de creación más reciente, sino también de presencia menos activa que la sindical.

Parece muy claro que el fortalecimiento de estas estructuras es una "*conditio sine qua non*" para la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la integración regional. El reconocimiento de la ciudadanía laboral en el MERCOSUR depende, en buena medida, de que existan estructura y acción sindicales apropiadas.

Y ello por dos razones. *En primer lugar*, porque la acción sindical eficaz y del nivel adecuado es uno de los factores indispensables para que la dimensión social de la integración no sea definitivamente desplazada por la faceta puramente comercial. *Y en segundo término*, porque la estructura sindical regionalizada y con objetivos regionales es fundamental para generar otros institutos de participación laboral, en especial, la negociación colectiva regional.

En efecto, la regionalización de la economía y la política, por un lado, y la de las estructuras y la acción sindical por el otro, llevará, tarde o temprano, a que se verifiquen casos de negociación colectiva regional y de conflictos colectivos del mismo nivel.

Hay quienes dicen que será un conflicto colectivo que afecte a varios o todos los países del MERCOSUR el que provocará el surgimiento de la negociación colectiva de ese ámbito, para solucionarlo.

Pero sea cual sea el orden genético conflicto-negociación (que en última instancia puede ser visto como el problema del huevo o la gallina), lo cierto es que el horizonte de las relaciones laborales del MERCOSUR muestra, necesariamente, una negociación colectiva "mercosureña". Podría tratarse de una negociación colectiva de empresa (empresa o conjunto económico instalada en más de uno de los países del MERCOSUR), así como de una negociación colectiva de actividad y aún de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, como los "dictámenes comunes" que en la Unión Europea acuerdan la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Unión Industrial de la Comunidad Europea (UNICE).

De hecho, la dinámica de negociación cupular entre centrales sindicales y cámaras empresariales en el Foro Consultivo Económico-Social, puede facilitar los contactos y el relacionamiento personal e institucional indispensables para abrir alguna de las puertas de acceso a futuros convenios colectivos o acuerdos sociales del MERCOSUR.

En todo caso, una cosa es cierta. Junto a los sistemas nacionales de relaciones laborales de Argentina, de Brasil, de Paraguay y de Uruguay, ya se está desarrollando un sistema de relaciones laborales *del* MERCOSUR: se trata de un escenario superpuesto a aquellos cuatro, que funciona simultáneamente y que interactúa con ellos, pero que tiene sus propios actores y su propia dinámica.

Conclusiones

1. El MERCOSUR ha tenido un rápido desarrollo en tanto zona de libre comercio y unión aduanera. En cuanto bloque comercial internacional no puede ser calificado sino como muy exitoso, hasta el momento. Lanzado en 1991, ya constituye, en efecto, una de las dos únicas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. En pocos años, el comercio intraregional creció espectacularmente y el conjunto comienza a cobrar prestancia en el exterior como entidad unitaria: la negociación —actualmente en curso— de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea es un ejemplo de ello.

Sin embargo, el MERCOSUR no ha desarrollado su dimensión social de manera análoga.

En efecto, el Tratado de Asunción, de 1991, ignoró por completo el aspecto sociolaboral, no obstante lo cual, casi de inmediato comenzó a construirse un espacio social del MERCOSUR. Fueron hitos fundamentales en ese proceso, la acción sindical, a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la de los Ministerios de Trabajo, y la de la doctrina laboral, así como la creación del subgrupo de trabajo N°11 del MERCOSUR (hoy subgrupo N°10) y del Foro Consultivo Económico-Social.

Hoy por hoy, éstos son los únicos órganos —propiamente dichos— especializados en materia laboral del MERCOSUR y, por consiguiente, el único espacio institucional abierto a la participación de trabajadores y empleadores en la integración regional.

Paralelamente, las propuestas y debates sobre la adopción de normas internacionales laborales sustanciales del MERCOSUR, no han superado la etapa propositiva, a tal punto que todo el Derecho laboral internacional sustancial del MERCOSUR se circunscribe a los doce convenios de la OIT ratificados por los cuatro países parte.

Por lo demás, y tal como se subrayó oportunamente, el déficit participativo del MERCOSUR no se limita a los actores del sistema de relaciones laborales, sino que se extiende a la ciudadanía en su conjunto. La posición relativamente subordinada en que el Protocolo de Ouro Preto coloca a la Comisión Parlamentaria Conjunta y al Foro Consultivo Económico-Social, es una clara demostración al respecto. Los únicos órganos de participación ciudadana del MERCOSUR no tienen ninguna primacía —más bien todo lo contrario— sobre los órganos técnicos —económicos y diplomáticos— de ejecución.

2. El subdesarrollo del espacio social del MERCOSUR no lo es sólo en comparación con la Unión Europea, sino incluso en relación con el TLC (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y U.S.A.), lo que no deja de ser llamativamente contradictorio. En efecto, el MERCOSUR que, como hemos dicho y reiterado, constituye ya una unión aduanera y aspira a ser en poco tiempo un mercado común, no ha logrado dar a luz, aún, una normatividad laboral propia. Mientras tanto, el TLC, que no es sino un acuerdo de libre comercio que no aspira a pasar a un estadio superior de integración, dispone, sin embargo, de un Acuerdo laboral complementario y mecanismos de control en funcionamiento.

3. Llegados a ese punto, se percibe una interesante aunque relativa coincidencia con la Unión Europea. En efecto, luego de un largo proceso de construcción del mercado único y de su dimensión política y social, hoy Europa se enfrenta a la preocupación de constatar que esa construcción no tiene un funcionamiento lo suficientemente democrático. Se cree percibir una cierta contradicción entre el objetivo (una unión cada

vez más estrecha entre los pueblos europeos) y los medios utilizados: diplomacia y comercio; y se reflexiona sobre la necesidad de que los ciudadanos participen más de la Europa institucional, la que así recuperaría su plena legitimidad democrática. Se sostiene que para ello, sería necesario implicar a los Parlamentos de los Estados miembros en todos los mecanismos de elaboración y control de decisiones y profundizar la presencia de los partidos, sindicatos y asociaciones, en pos de una "refundación" democrática de la Unión.

Pues bien. Habría que preguntarse si el MERCOSUR, que recién comienza a organizarse, se está constituyendo con ese mismo déficit democrático "*ab initio*": dificultoso reconocimiento de su dimensión social, escasos espacios institucionales para la participación ciudadana y sindical, relegamiento de éstos a un nivel secundario.

Pero como siempre, es más fácil hacer el diagnóstico que promover la acción correctiva. De constatarse la existencia de tal déficit, la rectificación democrática y participativa del MERCOSUR difícilmente prevendría de sus actuales centros de decisión técnico-comerciales. No quedaría sino apostar a la acción de los sindicatos, de los Ministerios de Trabajo, de los Parlamentos y de los partidos políticos.

4. Se está desarrollando —y tarde o temprano madurará— un sistema de relaciones laborales del MERCOSUR, de dimensión o nivel regional-internacional.

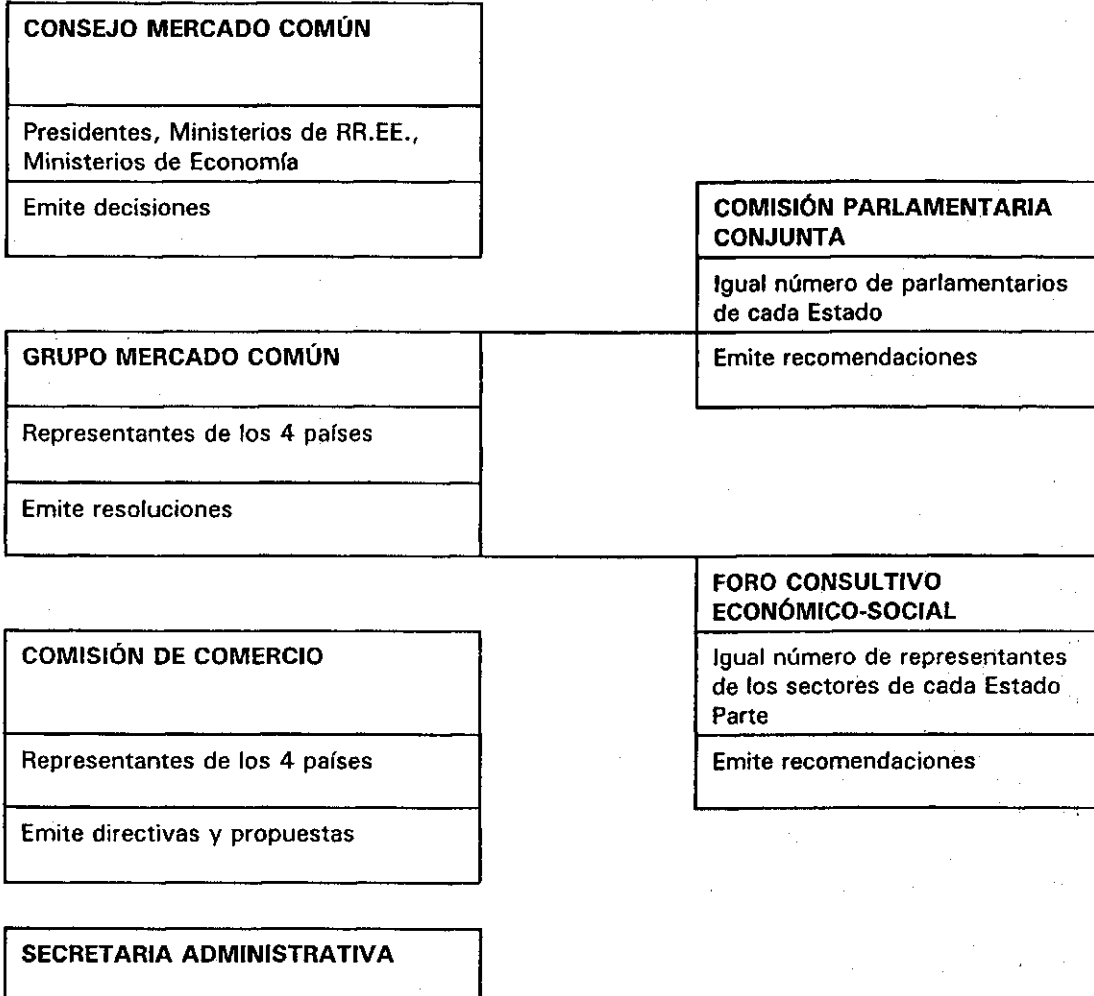
La constitución de entidades sindicales internacionales o de instancias de coordinación entre las organizaciones nacionales son el primer paso —insuficiente pero indispensable— hacia la creación de actores internacionales, esto es, sujetos sindicales de estructura y dimensión adecuada al nuevo escenario regional.

Los pasos posteriores serán, tarde o temprano, la consolidación de esas estructuras sindicales "mercosureñas", y la aparición —en orden cronológico no previsible— de convenios colectivos plurinacionales y de conflictos colectivos del mismo nivel.

De conformidad con las particularidades latinoamericanas, y a diferencia de lo acontecido en la Unión Europea, es probable que la participación de los trabajadores en las empresas tarde mucho más en aparecer en el escenario del MERCOSUR. Pero en cambio, la "*macro-participación*" está ya institucionalizada en el Foro Consultivo, que a pesar de sus debilidades, genera efectos "de demostración" y "de entrenamiento" no despreciables.

ANEXOS

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MERCOSUR



RECOMENDACIONES DEL EX-SUBGRUPO DE TRABAJO N°11 DEL MERCOSUR
LISTA CONSENSUADA DE CONVENIOS DE LA OIT A RATIFICAR
DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

CONVENIOS		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
N°	TEMA				
1	Horas de trabajo (industrial)	R	S	R	R
11	Derecho de asociación (agricultura)	R	R	R	R
13	Cerusa (pintura)	R	S	S	R
14	Descanso semanal (industria)	R	R	R	R
19	Igualdad de tratamiento (accidentes del trabajo)	R	R	S	R
22	Enrolamiento de la gente del mar	R	R	S	R
26	Métodos para la fijación de salarios mínimos	R	R	R	R
29	Trabajo forzoso	R	R	R	R
30	Horas de trabajo (comercio y oficinas)	R	S	R	R
77	Examen médico de los menores (industria)	R	S	R	R
78	Examen médico de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
79	Trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales)	R	S	R	R
81	Inspección del trabajo	R	R	R	R
90	Trabajo nocturno de los menores (industria)	R	S	R	R
95	Protección del salario	R	R	R	R
97	Trabajadores migrantes	S	R	S	R
98	Derecho de sindicación y negociación colectiva	R	R	R	R
100	Igualdad de remuneración	R	R	R	R
105	Abolición del trabajo forzoso	R	R	R	R
107	Poblaciones indígenas y tribales	R	R	R	S
111	Discriminación (empleo y ocupación)	R	R	R	R
115	Protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes	R	R	R	R
119	Protección de la maquinaria	S	R	R	R
124	Examen médico de los menores (trabajos subterráneos)	R	R	R	S
135	Representante de los trabajadores	S	R	S	S
136	Benceno	S	R	S	R
139	Cáncer profesional	R	R	S	R
144	Consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)	R	S	S	R
151	Relaciones de trabajo en la administración pública	R	S	S	R
154	Negociación colectiva	R	R	S	R
155	Seguridad y salud de los trabajadores	S	R	S	R
159	Readaptación profesional y empleo	R	R	R	R
162	Asbesto	S	R	S	S
167	Seguridad y salud en la construcción	S	S	S	S

(R) Ratificado
(S) Sin ratificar

SENTANDO LAS BASES POLÍTICAS PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL GRUPO DE RÍO Y LA CONCERTACIÓN REGIONAL¹⁰

Alicia Frohmann

Introducción

A poco más de una década de la creación del Grupo de Río, al observar las relaciones intralatinoamericanas a mediados de los noventa, vemos una compleja trama de relaciones de cooperación tanto en el ámbito económico como en el político. Desde fuera de América Latina —donde los elementos de identidad común de la región resultan mucho más evidentes que desde adentro— la cercanía y el dinamismo de estos vínculos resultan lógicos y normales.

Sin embargo, la cooperación entre los países latinoamericanos, tal como la conocemos a fines de los noventa, es un fenómeno bastante reciente, que se desarrolló sólo durante esta última década.

En el campo político, se remonta al Grupo Contadora, al Grupo de Esquipulas y al Grupo de Río, y se consolida en la posguerra fría con el proceso de renovación de la Organización de Estados Americanos (OEA). En términos simbólicos, este nuevo dinamismo y fluidez en los intercambios se ve reflejado en la diversidad de espacios de encuentro que se han creado a partir de la Primera Cumbre Presidencial del Grupo de Río en Guadalajara en 1987: a las reuniones anuales del Grupo de Río (jefes de Estado) y de la OEA (cancilleres), se agregaron en los noventa las Cumbres Iberoamericanas y, en 1994 y 1998, las Cumbres Hemisféricas.¹¹

En el ámbito económico, se han alcanzado niveles de integración sin precedentes en la historia de la región. La ALADI se mantuvo como marco de negociación de preferencias arancelarias y subsistió también el Pacto Andino. Pero se desarrollaron nuevas y dinámicas iniciativas de integración como el MERCOSUR, el CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres, una multiplicidad de acuerdos bilaterales, y —a partir de la Cumbre Hemisférica de 1994— existe la perspectiva de la conformación de una Zona de Libre Comercio Hemisférica, el ALCA, para el 2005.

¹⁰ Este trabajo es una versión revisada del artículo "El Grupo de Río al cabo de una década", publicado en Raúl Barrios (editor), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*, Unidad de Análisis de Política Exterior, La Paz, Bolivia, 1996.

¹¹ Esta nueva modalidad de cumbres de la diplomacia hemisférica ha sido denominada "summitry" por Richard Feinberg en su libro *Summitry in the Americas* (Institute for International Economics, Washington D.C., 1997).

Este artículo intentará evaluar los resultados de los mecanismos de concertación en sus distintos momentos. Se abordará el tema del rol central del Grupo de Río como articulador de la cooperación política en América Latina, partiendo de la hipótesis de que este proceso de concertación es un aporte propiamente latinoamericano al fin de la guerra fría —tanto por su contribución a la pacificación de Centroamérica, como también por el establecimiento del principio de la democracia como criterio de legitimidad internacional— y que antecede y es requisito indispensable del desarrollo de la integración en el campo económico que estamos presenciando en los noventa.

I. AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA: UNA REGIÓN FRAGMENTADA

El período de fines de los años setenta y principios de los ochenta se caracterizó por un estado de fragmentación y aislamiento de las naciones de América Latina. Sin una voluntad política común, predominaron las relaciones bilaterales, tanto entre los mismos países latinoamericanos, como también frente al mundo industrializado. Las iniciativas regionales que habían prosperado en las décadas previas (ALALC, el Pacto Andino, CECLA, SELA) se habían debilitado considerablemente y la integración política y económica de América Latina parecía destinada al fracaso.

La OEA, la cual se había desarrollado como una institución funcional a la lógica de la guerra fría, había sufrido una pérdida de legitimidad política en América Latina y se percibía más como un instrumento de las políticas de Estados Unidos que como un cuerpo regional. Los latinoamericanos frecuentemente se sintieron manipulados por Washington en la OEA, ya que la Organización se había plasmado como la institucionalización de un concepto panamericanista funcional a la hegemonía regional de Estados Unidos y a las estrategias de Washington en el marco de la confrontación Este-Oeste.

Varios elementos habían contribuido a erosionar los esfuerzos de integración regional. En el ámbito político, los regímenes autoritarios que gobernaban la mayoría de los países de América del Sur contribuyeron a borrar las propuestas integracionistas conjuntas hacia las cuales se había avanzado en el pasado,¹² y dificultaron la búsqueda de una identidad política y cultural compartida. Los únicos comunes denominadores de los gobiernos militares parecían ser la represión brutal, la amenaza bélica entre países fronterizos y la adhesión a la doctrina de seguridad nacional bajo los auspicios de Estados Unidos. En el ámbito económico, la crisis energética y el ciclo de creciente endeudamiento externo contribuyeron a diferenciar los intereses económicos de los países latinoamericanos, destruyendo la mayor parte del consenso regional integracionista que se había logrado en el pasado.¹³

¹² La mayoría de los esfuerzos integracionistas de este período habían sido impulsados por coaliciones políticas de centro izquierda y no tenían el apoyo de los empresarios ni de las fuerzas armadas.

¹³ Esta había sido una integración "hacia adentro", que de hecho buscaba la aplicación del modelo de sustitución de importaciones en una escala regional o subregional. El colapso de este tipo de integración está estrechamente vinculado a la desaparición del modelo de sustitución de importaciones en muchos de los países latinoamericanos.

Es así como a principios de los ochenta, cuando la administración Reagan impuso nuevamente la hegemonía de Estados Unidos sobre la región, y cuando la guerra del Atlántico Sur y la crisis de la deuda revelaron una vez más la gran vulnerabilidad política y económica de la región, no existían en América Latina cuerpos regionales significativos que pudieran enfrentar eficazmente estos problemas.

Es en este contexto que se produjo la escalada del conflicto en América Central —impulsado por una variedad de factores políticos internos, como también por serios problemas de derechos humanos, desarrollo social y justicia social— con una creciente intervención de Estados Unidos en la región. América Central era percibida por la administración Reagan como un escenario cercano de la confrontación Este-Oeste. Los conflictos en América Central —especialmente los de Nicaragua y El Salvador— eran un caso típico de lo que Robert Pastor ha denominado una "guerra civil vinculada a una rivalidad internacional" es decir, un conflicto "que no fue creado" pero "sí fue exacerbado por la guerra fría" (Pastor, 1993).

La particular combinación entre conflicto local y rivalidad internacional ha impulsado históricamente a los gobiernos del Tercer Mundo a buscar mecanismos regionales o subregionales de cooperación política (Yopo, 1989). La incapacidad de las instituciones establecidas del sistema interamericano para enfrentar eficazmente las situaciones de conflicto, que afectaban seriamente la seguridad de sus miembros, fue un incentivo para que los países latinoamericanos buscaran mecanismos propios.

En el caso de la diplomacia colectiva latinoamericana de principios y mediados de los ochenta, una serie de países decidieron intervenir porque, a medida que el conflicto centroamericano escalaba y se convertía en una guerra, también comenzó a transformarse en una amenaza a la paz y al incipiente proceso de transición a la democracia en el resto de América Latina. La camisa de fuerza de la confrontación Este-Oeste parecía eliminar cualquier posibilidad de un acuerdo pacífico y negociado y alimentaría la creciente polarización política e ideológica en otras partes de la región.¹⁴

En este contexto, un grupo de países democráticos de América Latina comenzó a buscar el involucramiento colectivo en un esfuerzo diplomático para lograr un acuerdo pacífico en América Central; es decir, se inició el proceso de Contadora.

II. EL DESARROLLO DE LA CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA

Entre 1983 y 1996, los mecanismos de concertación política y la diplomacia colectiva latinoamericana se han desarrollado dramáticamente, pasando por etapas claramente diferenciadas en relación tanto a los países participantes en estas iniciativas, como también a cambiantes énfasis relativos. Tanto el mundo como América Latina han cambiado considerablemente en este período y los mecanismos de concertación fueron lo suficientemente flexibles como para adaptarse a estos cambios.

¹⁴ En las palabras del ex-ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo: "si una guerra viniera a instalarse en esta región, sus efectos se propagarían a todo el continente latinoamericano. Desde México a Tierra del Fuego, nuestras sociedades se verían conmovidas, polarizadas, radicalizadas. Y sociedades polarizadas y radicalizadas son un atractivo particular para el conflicto y el hostigamiento de las superpotencias (...) nos veríamos otra vez envueltos en un enfrentamiento ajeno, levantando banderas que no son las nuestras y desangrándonos por consignas que no representan en ningún caso ni el interés nacional ni el interés regional". (Caputo, 1986).

La concertación política ha tenido diferentes énfasis a lo largo de los años: primero, entre 1983 y 1986 en la fase de Contadora y su Grupo de Apoyo, fue la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en América Central; luego, hacia fines de los ochenta, fue la consolidación del proceso de democratización en el hemisferio; y, después de 1990, la prioridad pasó a ser el esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial. En la segunda mitad de los noventa, el Grupo está revisando nuevamente sus prioridades y reorientándose hacia temas como la gobernabilidad y el desarrollo social, en la medida que hay otras entidades especializadas que han avanzado en el proceso de integración económica.

En la *primera etapa* de este proceso, entre 1983 y 1985, el Grupo de Contadora —que incluía a Colombia, México, Panamá y Venezuela— fue un actor principal en el conflicto centroamericano, logrando evitar una mayor escalada bélica, manteniendo viva la posibilidad de un acuerdo pacífico y negociado, y planteando los parámetros para los futuros acuerdos de paz. En la última fase de esta etapa, en 1985, para incrementar la fuerza política de la propuesta de pacificación de Contadora, cuatro países democráticos de América del Sur —Argentina, Brasil, Perú y Uruguay— crearon el Grupo de Apoyo a Contadora.

El principal obstáculo con el cual se topó Contadora fue la fuerza de la ofensiva diplomática, política y militar de la administración Reagan en América Central. El enfoque más integral de Contadora para la búsqueda de la paz en la región fue desplazado una y otra vez por Estados Unidos, en medio de acusaciones de que el Grupo era, de hecho, favorable al gobierno sandinista. En la atmósfera ideológicamente cargada de principios de 1985, el hecho de no buscar explícitamente la remoción del gobierno sandinista era prácticamente equivalente para Washington a ser un títere de los intereses cubanos y soviéticos. Cuando Argentina, Brasil, Perú y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a mediados de 1985 para apoyar un acuerdo de paz integral, esto sólo pareció confirmar la amplitud de la conspiración en contra de Estados Unidos.

Contadora había quedado atrapada precisamente en la camisa de fuerza que había querido desatar: las implicaciones de rivalidad estratégica del conflicto local que aspiraba resolver amenazaban con descalificar su gestión.

Estados Unidos siguió una lógica estricta de confrontación militar, mientras que Contadora repudió el uso de la fuerza como medio para la resolución de las disputas internacionales. Sin embargo, aunque Contadora logró evitar una mayor regionalización de la guerra, el gobierno de EE.UU. pudo imponer los criterios según los cuales la raíz del problema era la mera existencia del gobierno sandinista en Nicaragua, resultando los otros conflictos y países de importancia secundaria. Para los gobiernos centroamericanos, particularmente vulnerables frente a las presiones estadounidenses, pasó a ser prácticamente imposible comprometerse con el proceso de paz negociada que proponía Contadora (Rojas Aravena y Solís Rivera 1988, p.75).

El involucramiento de Contadora con la paz en Centroamérica también enfrentó otras dificultades: México era percibido como un país con aspiraciones hegemónicas subregionales en Centroamérica y, por lo tanto, las iniciativas del Grupo frecuentemente se veían con desconfianza.¹⁵

¹⁵ Aunque los analistas internacionales no mencionen esta dificultad con frecuencia, la desconfianza frente a México fue sin duda importante en los debates sobre Contadora entre los mismos gobernantes centroamericanos. Ver Herrera-Lasso, 1988 y Solís, 1993.

A pesar de todas las dificultades internas y externas, la iniciativa de Contadora obtuvo logros considerables en cinco ámbitos, cuyos aprendizajes aún mantienen su vigencia:

a) Los esfuerzos conjuntos para lograr una paz negociada en América Central originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación entre primero, cuatro y luego, ocho países de América Latina, a lo largo de un período prolongado. Esta ha sido una experiencia única y un proceso de aprendizaje que ha fomentado iniciativas colectivas que la región ha abordado con considerable éxito a lo largo de la última década para enfrentar otros temas.

b) En relación al conflicto en América Central, los esfuerzos del Grupo permitieron la creación de un clima de cierta confianza recíproca, lo cual facilitó el diálogo entre los mismos centroamericanos. En tanto abrió el camino para Esquipulas II, la iniciativa de Contadora fue exitosa.

c) Los objetivos, principios y contenidos del plan de paz de Contadora fijaron los parámetros dentro de los cuales se lograron los acuerdos posteriores.

d) Al desarrollar un plan de paz integral y al apoyar el diálogo entre adversarios, Contadora y su Grupo de Apoyo lograron incrementar considerablemente el costo político de la escalada bélica y diluir algunas de las tensiones más agudas. No sólo contribuyeron a aislar la política de Estados Unidos —la cual era vista en forma crecientemente crítica en la mayor parte de América Latina y en otras partes del mundo— sino también lograron ablandar algunas de las posturas más intransigentes del gobierno sandinista, al menos en parte de las negociaciones. Incrementaron el conocimiento y la conciencia internacional en relación a la gravedad del conflicto en Centroamérica y acerca de la necesidad de lograr un acuerdo negociado, lo cual también frenó el activismo estadounidense en la región.

e) Contadora y su Grupo de Apoyo también tuvieron un éxito al menos parcial en tratar de separar el conflicto centroamericano de la confrontación Este-Oeste, destacando las dimensiones sociales y económicas, y los elementos de confrontación Norte-Sur que están en la raíz de muchos de los problemas centroamericanos. Los esfuerzos regionales para resolver el conflicto en Centroamérica deben verse como una de las principales contribuciones de América Latina al fin de la guerra fría.

Una *segunda etapa* en el proceso de concertación latinoamericano empieza en 1986, cuando Contadora y su Grupo de Apoyo se unieron en el Grupo de Río o Grupo de los Ocho. Ya entonces el escenario político centroamericano se había modificado y, curiosamente, una iniciativa cuya finalidad había sido reforzar a Contadora, finalmente contribuyó a diluir la iniciativa y cambiar su carácter, dejando de ser una instancia funcional a la resolución del conflicto en Centroamérica.

El Grupo de Río tuvo, desde sus inicios, un perfil político mucho más sudamericano. En la segunda mitad de los ochenta, el tema político prioritario en la subregión era la transición a la democracia y el objetivo principal del Grupo rápidamente se convirtió en aunar esfuerzos para la consolidación del proceso democrático en todos los países de la región. Con la creación del Grupo de Río, como mecanismo de consulta y concertación política regional, se inicia entonces una segunda etapa en la cual los objetivos dejan de estar focalizados en la guerra en Centroamérica y pasan a abarcar problemas de la región en su conjunto.

Una *tercera etapa* se inicia en 1990, al producirse una ampliación del Grupo, cuando Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay se incorporan y los países de América Central y de la Comunidad del Caribe fueron invitados a participar a través de un representante, respectivamente. Hoy en día, el Grupo de Río incluye efectivamente a casi la totalidad de los países latinoamericanos, pero ha mantenido su carácter de grupo bastante suelto y fluido, no institucionalizado, con el propósito definido de consulta y concertación mutua alrededor de temas que han ido variando con los años.

III. EL GRUPO DE RÍO COMO INTERLOCUTOR CON OTRAS REGIONES

El Grupo de Río ha aspirado desde sus inicios a ser el interlocutor internacional del conjunto de América Latina. Este objetivo se ha cumplido en forma parcial, en la medida que efectivamente existe una relación muy fluída con la Unión Europea, pero que su aceptación como interlocutor frente a Estados Unidos nunca se logró plenamente. Por otra parte, ha habido conversaciones formales con las autoridades de la región Asia-Pacífico, y Japón ha aceptado la representación de los puntos de vista del Grupo de Río en el Grupo de los Siete.

1. La Unión Europea

La Unión Europea es, sin duda, el principal interlocutor externo del Grupo de Río y esta relación ha ayudado a legitimar internacionalmente al Grupo, a darle mayor cohesión interna y sentido del propósito, y a familiarizar a Latinoamérica con los mecanismos de la integración europea, que difieren en muchos aspectos del tipo de integración hemisférica propugnado por Estados Unidos.

Desde 1990 los cancilleres del Grupo de Río se han reunido regularmente y negociado con sus pares de la Unión Europea (UE); estas reuniones se realizan alternadamente en ambas regiones y anualmente en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. En la más reciente reunión ministerial en Cochabamba, en abril de 1996, los ejes centrales de la agenda fueron el desarrollo sustentable; economía, comercio e inversiones; droga y problemas anexos; y acciones conjuntas, medidas de seguridad y confianza.

A estos encuentros se agregan reuniones de alto nivel económico y comercial, desde 1993, y otras reuniones de orden técnico. El Grupo de Río y la Unión Europea están desarrollando, de hecho, una serie de proyectos conjuntos o colaborativos en una variedad de ámbitos.

Para 1999, está prevista la Primera Cumbre Presidencial Europa-América Latina, la cual sin duda contribuirá a reforzar esta relación y darle aún más fluidez.

Los países miembros del Grupo de Río consideran que la negociación multilateral con la UE es útil para hacer avanzar sus propios intereses nacionales. La UE ha planteado claramente que prefiere la negociación multilateral a la bilateral. Por ejemplo, en el caso del acuerdo que Chile ha negociado con la UE, los canales de interlocución fueron también, en cierta medida, el Grupo de Río y el MERCOSUR, además de la negociación bilateral directa.

Para el Grupo de Río, esta relación ha simbolizado el reconocimiento, en tanto agrupación regional, por el más importante grupo de países del mundo industrializado, donde están algunos de sus más importantes inversionistas externos y socio comer-

ciales, y que —además— constituye el principal modelo a nivel mundial de integración económica.

Por otra parte, América Latina ha buscado tradicionalmente relaciones especialmente cercanas con los países europeos, como contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos en la región. Durante los años de dictadura militar y de transición a la democracia, la consistencia de las políticas favorables a la democracia en América Latina de la mayoría de los países europeos, también sirvió para fortalecer vínculos históricos.

La Comunidad Europea siempre simpatizó con el Grupo de Río; estos lazos se remontan a los tiempos de Contadora, cuando la búsqueda de una solución pacífica y negociada al conflicto centroamericano recibió un apoyo incondicional de los europeos. Desde 1990 en adelante, la CE ha apoyado los esfuerzos de cooperación latinoamericanos para el fortalecimiento de la democracia. El compromiso del Grupo de Río con los procesos de integración también alentó el propio interés de la CE por exportar su modelo de integración a otras partes del mundo en desarrollo.

Por otra parte, el vínculo con el Grupo de Río también reviste un interés especial para la UE, ya que América Latina es tal vez la única región del mundo frente a la cual es posible llevar adelante una política exterior común.

Los temas comerciales interregionales y bilaterales han ocupado un lugar importante en las negociaciones entre ambos grupos de países. También se desarrollaron negociaciones entre el Grupo de Río y la Comunidad Europea para presionar por el término de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Aunque las negociaciones entre ambos grupos no han logrado resolver muchas de las controversias comerciales bilaterales existentes, los países latinoamericanos perciben que su propia capacidad negociadora y su perspectiva respecto de los asuntos comerciales europeos se ven fortalecidas por las negociaciones multilaterales.

2. Estados Unidos

Estados Unidos siempre ha desconfiado de instancias regionales latinoamericanas que no lo incluyan y que son paralelas a la OEA, considerando que implícitamente cuestionan la legitimidad de la Organización y su rol de liderazgo en las relaciones interamericanas.

Sucesivas administraciones estadounidenses, no obstante su interés en América Latina, siempre han ignorado la existencia del Grupo de Río, como interlocutor regional válido. Durante años, el Grupo intentó infructuosamente establecer algún tipo de diálogo con Washington sobre temas económicos y políticos. Durante los ochenta, la ambigüedad del discurso del gobierno de Estados Unidos en relación a la democracia (siempre subordinado a los vaivenes del conflicto Este-Oeste), dificultó cualquier tipo de acercamiento. El contexto actual en el que se da la relación es bastante distinto: la guerra fría ha terminado, el Grupo de Río se ha consolidado y actúa como interlocutor legítimo frente a otros bloques de países desarrollados.

El gobierno de Bill Clinton ha sido en realidad el primero en reconocer la existencia del Grupo, a través de la carta oficial que el Presidente Clinton dirigió a la Cumbre Presidencial de Santiago del Grupo de Río en octubre de 1993, solicitando el apoyo de los presidentes latinoamericanos al NAFTA. Los jefes de Estado de los países del Grupo de Río no sólo dieron su apoyo al NAFTA, sino también expresaron su deseo de que este paso fuera el primero hacia un área de libre comercio hemisférica. En la Cumbre

Hemisférica de Miami de 1994 se avanzó también en relación a este punto, expresándose la voluntad de crear el Área de Libre Comercio de América (ALCA) para el año 2005.¹⁶

En la medida en que han ido avanzando las negociaciones del ALCA, los foros del Grupo de Río se han utilizado para concertar posturas latinoamericanas frente a Estados Unidos. Ejemplo de ello, fue la Cumbre de 1997, en Asunción, cuando todos los jefes de Estado del Grupo de Río se pronunciaron en contra de la inclusión en el ALCA mismo de los temas laborales y medioambientales.

En las dificultades de la relación del Grupo con Estados Unidos también influye, en la actualidad, el hecho de que algunos de sus miembros de mayor peso relativo —sobre todo, México y Brasil— prefieren gestionar sus acercamientos a Washington en un plano bilateral y utilizar al Grupo de Río como una plataforma más crítica y autónoma frente a Estados Unidos.

No obstante, en el plano político, y a pesar de los profundos cambios en el escenario internacional, América Latina mantiene cierta desconfianza frente al activismo de Estados Unidos en la región y de hecho se ha opuesto a iniciativas claramente intervencionistas, aunque éstas estén destinadas a regímenes que han producido quiebres democráticos y violado los derechos humanos. El Grupo de Río se ha mostrado más favorable, en cambio, frente a iniciativas multilaterales en el marco de las Naciones Unidas o de la OEA, si éstas no incluyen el uso de la fuerza. Asimismo, Chile planteó en 1997, la necesidad de una coordinación regional en temas de seguridad, para tratar de evitar las tensiones que se produjeron por las distintas ofertas hechas en este campo por EE.UU. (venta de aviones para Chile, estatus de aliado extra OTAN para Argentina, asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para Brasil).

IV. NATURALEZA DEL GRUPO Y TRATAMIENTO DE CONFLICTOS

¿Qué es exactamente el Grupo de Río? Parece más fácil describir lo que *no* es que definirlo con precisión. No es un organismo internacional multilateral, ni un cuerpo regional representativo y ejecutivo, ni tampoco un grupo de países creado con una finalidad ad hoc.

Es un mecanismo de diálogo político, de consulta, de concertación y búsqueda de consensos. El desarrollo de estas nuevas modalidades para abordar los conflictos regionales fue un proceso lento y gradual, que implicó aprender de experiencias pasadas y establecer relaciones de confianza mutua.

La falta de institucionalización del Grupo de Río ha sido criticada con frecuencia; por cierto, puede ser una debilidad en la medida que se hace muy difícil el seguimiento de acuerdos y compromisos. Vemos poco probable la búsqueda y el logro de una mayor institucionalidad en el futuro inmediato. Consideramos, sin embargo, que es también a esta falta de institucionalidad a la que se debe tanto su cohesión como su permanencia en el tiempo, al poder adaptarse a circunstancias cambiantes y no sufrir las rigideces de los organismos más estructurados.

¹⁶ Desde junio de 1995 en adelante, han funcionado muy activamente los distintos mecanismos de prenegociación del ALCA: se formaron doce grupos de trabajo que han estado cumpliendo con su mandato de preparar una negociación de los distintos temas, y todos los años ha habido al menos tres reuniones viceministeriales y una ministerial para tomar las decisiones políticas sobre cómo hacer avanzar el proceso. Se espera que las negociaciones formales se lancen en abril de 1998 en la Cumbre Hemisférica de Santiago de Chile.

El Grupo de Río continúa siendo una instancia única en América Latina para la apertura, la ampliación y la complejización de una agenda política regional. Inicialmente el Grupo fue percibido como un cuerpo principalmente reactivo, pero luego logró implementar estrategias más planificadas frente a interlocutores externos como la Comunidad Europea.

Un espacio de gran importancia para el Grupo es el de la legitimidad democrática. A fines de los ochenta, aun cuando no influyó en forma directa en los diversos procesos nacionales de transición a la democracia, el Grupo de Río logró imponer en América Latina el principio de legitimidad democrática como el principal criterio de legitimidad internacional. De hecho, a raíz de la crisis de Panamá, el Grupo estableció como principio que la democracia era un requisito básico para participar en el mecanismo de concertación, aun cuando no se ha contemplado una cláusula democrática formalmente.

Desde 1990 el Grupo de Río ha dado un énfasis mayor a los temas económicos y a su propio rol en tanto interlocutor latinoamericano con otras partes del mundo (especialmente los países industrializados) y no se ha involucrado seriamente en las situaciones de crisis en los países miembros o en los conflictos en otras partes del hemisferio. Al igual de lo que ocurre con agrupaciones de países en otras partes del mundo, los temas más potencialmente conflictivos al interior del propio Grupo han sido diplomáticamente dejados de lado, al menos en las declaraciones oficiales.

La condena internacional a las violaciones a los derechos humanos en Cuba ha sido un tema que el Grupo de Río ha tratado desde fines de los ochenta. Los países latinoamericanos han sido en su mayoría bastante críticos de los métodos aplicados por Estados Unidos para lograr cambios en Cuba. En los noventa, y especialmente luego de que el Congreso de Estados Unidos aprobara la Ley Torricelli, el Grupo de Río ha adoptado la postura de simultáneamente condenar el bloqueo de Estados Unidos y promover la transición a la democracia en Cuba. La enmienda Helms-Burton de 1996, que implica sanciones de Estados Unidos a personas o empresas de otros países que hacen negocios con Cuba, fue rechazada categóricamente por el Grupo porque consagraría la aplicación de leyes de Estados Unidos a terceros países. La mayoría de los países de América Latina han adoptado individualmente una postura similar.

En 1991, durante la guerra del Golfo, el Grupo de Río no tomó parte como cuerpo, aunque varios de sus miembros adhirieron a las fuerzas aliadas que lograron la retirada de Irak desde Kuwait. En tanto foro latinoamericano, el Grupo de Río discutió las implicancias económicas de la Guerra del Golfo y ofreció desarrollar mecanismos, consistentes con las leyes internacionales, para ayudar en la búsqueda de un acuerdo de paz.¹⁷

En febrero de 1992, el Grupo de Río apoyó activamente a Carlos Andrés Pérez, jefe de Estado de uno de sus miembros fundadores, Venezuela, luego de que un golpe militar casi logró deponerlo. En marzo de ese año, el Grupo repudió todas las iniciativas tendientes a quebrar el orden institucional de cualquier país, pero también expresó su oposición a cualquier tipo de fuerza militar multilateral creada con el propósito de defender un gobierno democrático. Abogaron enfáticamente por la necesidad de consolidar el sistema democrático en todos los países de la región, para evitar los quiebres democráticos.

Este también fue el marco conceptual dentro del cual el Grupo de Río enfrentó las crisis políticas en Perú, Haití, Surinam, Guatemala y Paraguay. Se condenaron

¹⁷ Para una evaluación detallada del tratamiento dado por el Grupo de Río al tema de la seguridad regional, ver Rojas, 1995.

explícitamente el quiebre de las instituciones democráticas y las violaciones de los derechos humanos, y el Grupo resolvió apoyar las medidas que la OEA pudiera desarrollar respecto de estos países. Perú fue temporalmente suspendido del Grupo en abril de 1992, pero fue readmitido a mediados de 1993.

El ejemplo más reciente de la toma de distancia del Grupo frente a un conflicto bélico es el caso del enfrentamiento armado entre Perú y Ecuador en 1995, a raíz de antiguas diferencias limítrofes. El Grupo de Río, ante un conflicto bélico entre dos de sus integrantes, no desarrolló ninguna estrategia específica para detener el enfrentamiento y resolver las diferencias. Su rol fue de bajísimo perfil, dejando en manos de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) los intentos de resolución del conflicto. Este caso hizo surgir serias dudas respecto de la solidez de las nuevas relaciones de cooperación intralatinoamericanas y de la capacidad de los países de la región de resolver sus diferencias pacíficamente.

Está claro, sin embargo, que en la actualidad el Grupo de Río no se percibe a sí mismo como un cuerpo que debiera involucrarse activamente en la resolución de este tipo de problemas; de hecho, ha admitido públicamente su impotencia en este sentido. Más bien, percibe su rol actual como "creando una atmósfera internacional favorable a la democracia" (Solana 1992), más que utilizando una herramienta específica para defender el sistema democrático de un país determinado o facilitar un proceso de pacificación.

En los años noventa, las condiciones globales se han modificado y los conflictos locales ya no corren el riesgo directo de transformarse en parte de un conflicto estratégico mayor. En este nuevo contexto, el rol de las iniciativas independientes como la del Grupo de Río también parece haber cambiado. Mientras que en los ochenta, las iniciativas del Grupo estaban muy aisladas y eran, en cierto sentido, contradictorias con las de Estados Unidos y la OEA; hoy en día, existen también otros foros para abordar los temas de la paz y la democracia en el hemisferio. Sin embargo, aunque la función preventiva del Grupo de Río, en el sentido de evitar el entrapamiento de los conflictos en la lógica de la guerra fría, parece superada, sí continúa vigente la necesidad de "encontrar soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos" (Rojas, 1995).

Las prioridades del Grupo de Río han cambiado. El conflicto interno y los problemas políticos sólo reciben una atención de segundo orden, mientras que temas como la liberalización comercial, el proteccionismo, la integración regional, la competitividad en la economía internacional, el desarrollo sustentable y el alivio de la pobreza son actualmente los principales.

V. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Los mecanismos de concertación han jugado un indudable rol político en el desarrollo de las instancias de integración económica que hoy en día encontramos en América Latina, aunque las negociaciones económicas mismas hayan sido abordadas en otros ámbitos.

En el transcurso de las últimas décadas ha habido cambios considerables en lo que entendemos como integración económica en América Latina. En los años sesenta y setenta, cuando se hablaba de integración, se pensaba en una integración "hacia adentro", en un programa de complementación económica entre países vecinos y relativamente similares, con tendencias bastante autárquicas y proteccionistas, orientado a lograr la sustitución de importaciones a escala ampliada. Este modelo de integración se desgastó junto con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. De tanto aplicarse parcialmente, se fue convirtiendo en cosa del pasado, en una

virtualidad exhausta. A inicios de los ochenta se había convertido en un oscuro objeto de deseo, en otro mito latinoamericano más que no alcanzaría a concretarse.

En los noventa, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día, una integración "hacia afuera", abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque los Estados y las instancias multilaterales fijen los marcos regulatorios, en estrecha colaboración con los empresarios y, a veces, en consulta con los representantes de los trabajadores.

En la actualidad prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra modalidad de integración (bilateral, subregional, regional o hemisférica). Éstas, por lo general, incluyen reducciones de barreras arancelarias y no arancelarias, pero también abordan temas tales como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y del medio ambiente.

Existe así una diversidad de modalidades de geometría variable que adoptan los procesos de integración (acuerdo marco, acuerdo de complementación económica, acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común), lo cuales implican también niveles de compromiso e imbricación diferenciados.

Los procesos de integración y de formación de bloques económicos son una característica de la etapa actual de globalización de la economía. Aún es difícil afirmar taxativamente si resultarán complementarios con el proceso de liberalización de la economía internacional, en un marco de creciente multilateralismo —el llamado "regionalismo abierto"— o si, más bien, se impondrán como impulsos defensivos, neoproteccionistas, conducentes a "guerras comerciales" interbloques.

El MERCOSUR, compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es el ejemplo más avanzado de las nuevas modalidades de integración de los años noventa. No sólo ha significado la eliminación gradual de barreras arancelarias y la fijación de un arancel externo común, sino también una forma nueva de abordar las relaciones con los países vecinos, en la cual la dimensión de cooperación política es fundamental. Chile y Bolivia están negociando formas de asociación con este grupo de países y, muy posiblemente, en el futuro exista un MERCOSUR ampliado hacia todo el cono sur de América Latina.

El otro polo de dinamismo integracionista es el NAFTA que nuclea a los países de América del Norte y al cual, eventualmente, se unirá también Chile en el futuro próximo. En caso de extenderse el NAFTA hacia el resto del hemisferio occidental, es difícil prever en qué medida el hegemonismo estadounidense afectará el proceso de integración. En todo caso, también es cierto que el nuevo dinamismo integracionista tiene como base las nuevas relaciones de cooperación intralatinoamericanas y entre Estados Unidos y América Latina.

El Grupo de Río, en tanto mecanismo de concertación política, no ha tenido un rol protagónico o conductor en el desarrollo del proceso de integración económica de los noventa, aunque éste ha sido un tema importante de la agenda de los últimos años.

Pensamos, sin embargo, que fue una instancia crucial en abrir los espacios de diálogo, confianza y credibilidad que fueron necesarios para ir avanzando en la integración de las economías. Por otra parte, fue un ámbito para intercambiar experiencias y facilitar los consensos necesarios para implementar la compleja arquitectura de la reforma

económica y los acuerdos de integración. Antes de llegar a las mesas de negociación, donde se discuten las preferencias arancelarias y otros instrumentos para la integración económica, hay que recorrer un largo camino que pasa, en medida importante, por los acuerdos políticos de las partes. Estos, a su vez, logran una determinada sintonía, en buena medida, gracias al diálogo logrado en las instancias de concertación política más amplias.

Otra función importante del Grupo de Río es el de actuar como espacio para discutir la eventual interconexión entre diferentes esquemas de integración; y calibrar, desde la perspectiva latinoamericana, los avances y dificultades del proceso de integración económica hemisférica, donde Estados Unidos ocupa un rol hegemónico. Finalmente, si la integración ha de extenderse también a otros campos, además del económico, el papel del Grupo de Río como la única instancia latinoamericana de cooperación y concertación es crucial.

Conclusiones

Las iniciativas independientes colaborativas latinoamericanas a favor de la paz y la democracia demostraron sus posibilidades en los períodos de crisis y dificultades de los años ochenta. Si fuera necesario, posiblemente también podrían hacerlo de nuevo, aunque en la post guerra fría se reconocen otros ámbitos para hacerlo. Tal vez para compensar por los años perdidos en términos de desarrollo durante la década pasada, en los noventa los esfuerzos diplomáticos colectivos se orientan principalmente en otras direcciones; tal vez dando por sentado — con cierta falta de perspectiva — una considerable estabilidad del contexto político regional.

Durante la primera mitad de los noventa primaron en la agenda de la cooperación latinoamericana los temas económicos, dando por asegurada la estabilidad democrática de la región y dejando a los mecanismos de la OEA la función de apagar eventuales incendios. Sin embargo, a mediados de la década, la estabilidad de los procesos políticos parece nuevamente dudosa y, por otra parte, la interrelación entre estabilidad política y desarrollo económico está a la orden del día. En 1996, en un intento por enfrentar este problema, la Cumbre Iberoamericana abordó el tema de la gobernabilidad democrática, en el cual se conjugan los asuntos relativos al desarrollo económico y social, la estabilidad de la institucionalidad política, y los instrumentos de políticas públicas necesarios para estos fines. En la búsqueda de éxito en estos dos campos, como también en el encadenamiento virtuoso de ambos procesos, la capacidad de cooperación política de los países de América Latina es un factor crucial.

América Latina no ha alcanzado el sueño de la integración bolivariana y está muy lejos aún de los mecanismos supranacionales perfeccionados por la Unión Europea. Sin embargo, es innegable que, cualquiera sean los indicadores de integración que se miren — cooperación política, flujos de bienes, de capitales, de personas y también flujos culturales y de comunicaciones — los niveles de integración que actualmente se han alcanzado en América Latina son muy superiores a cualquier cosa vista en el pasado y parecen tener un futuro bastante prometedor. En este proceso, que no lleva más de diez años, el Grupo de Río ha sido un actor fundamental.

NUEVAS RELACIONES ENTRE CULTURA, POLÍTICA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Martín Hopenhayn

La reflexión que vincula cultura, política y desarrollo tiene múltiples entradas posibles, y no es mi pretensión agotarlas en estas páginas. En consecuencia, las ideas que siguen —apoyadas a su vez en trabajos precedentes— se restringen a cuatro campos en que la cultura deja de ser un orden simbólico estable o una mera expresión del desarrollo intelectual y artístico, y se muestra como lo que básicamente es en la vida moderna: un *movimiento incesante* que mantiene relaciones de mutua compenetración con las formas en que se ejerce la política y las dinámicas que adquiere el desarrollo económico y social.¹⁸ Y si hablamos de la dimensión cultural de la integración regional en América Latina resulta aún más interesante (y desafiante) tomar esta condición relacional y dinámica de la cultura como punto de partida para pensar formas renovadas de integración. El desafío no es fácil, requiere mucha imaginación, y en estas páginas no hago sino plantearlo de manera muy general al final de cada uno de los puntos que se abordan.

Los cuatro puntos a considerar son los siguientes. En primer lugar, la creciente brecha entre integración simbólica e integración material que enfrentan las sociedades de la región, vale decir, *el contraste entre un acceso cada vez más difundido a imágenes, símbolos y mensajes colectivos; y un acceso cada vez más concentrado al dinero y a los beneficios económicos del nuevo patrón de inserción global*. En segundo lugar, aquello que los culturólogos han dado en llamar desencanto postmoderno (ligado a la secularización de valores y la pérdida de grandes utopías movilizadoras), y que en esta reflexión he intentado cruzar con el fenómeno de desmovilización ciudadana, asociada a la pérdida de confianza en la capacidad de la política para recrear proyectos de desarrollo. En tercer lugar, la emergencia de una nueva utopía educativa, que promueve el acceso difundido a información y conocimientos estratégicos, en la que se intenta conciliar a futuro la competitividad económica, la construcción de ciudadanía y la equidad social. Por último, el peso decisivo que adquiere la industria cultural a través de los medios de información y comunicación a distancia, tanto en la recreación de identidades como en su presencia progresiva en la actividad económica y el debate público.

¹⁸ En el presente artículo me he apoyado, recurriendo incluso textualmente, en varios textos de mi autoría (ver Bibliografía).

I. BRECHAS ENTRE INTEGRACIÓN MATERIAL E INTEGRACIÓN SIMBÓLICA

Las últimas dos décadas registran un ritmo vertiginoso de avances del conocimiento científico y tecnológico, particularmente en el campo de las comunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología y la creación de nuevos materiales. El impacto de estos avances ha generado un nuevo paradigma productivo cuyo eje es el conocimiento y la innovación, y desde lo cual se reconfiguran las formas en que se organiza la actividad económica. Estos cambios constituyen los cimientos de un proceso creciente de globalización de la economía, de impulso al comercio internacional y de un fuerte protagonismo de las empresas transnacionales. Nos encontramos con la aparición de un mundo único, de un espacio económico global, escenario de una competitividad global en la cual cada vez más se perfila la posesión de la información, el conocimiento y el desarrollo de la innovación como las claves para un desarrollo exitoso.

La globalización, en la forma que se despliega de manera hegemónica, pone en tela de juicio la imagen clásica de integración social. Históricamente, los mitos del desarrollo y la modernización, hasta la década de los setenta, asociaban estrechamente la integración simbólica y la material. El acceso a vivienda, empleo moderno con ingresos crecientes, servicios de salud e infraestructura urbana, se asociaba a mayor movilización social, participación política, interconexión cultural y educación formal. Este vínculo claro en el imaginario del desarrollo hoy día está roto, y sus efectos sobre los niveles de integración y descomposición social son inciertos.

En la medida en que la globalización impacta sobre las sociedades nacionales exacerbando simultáneamente su segmentación social y su apertura comunicacional, altera fuertemente expectativas y patrones de comportamiento. El individuo medio de una sociedad periférica se ve obligado a disociar entre un amplio menú de consumo simbólico y otro, mucho más restringido, de acceso al progreso material y a una mayor participación en la carreta del progreso. La ecuación de la síntesis debe recomponerse en la cabeza de la gran mayoría de latinoamericanos que se tragó el cuento de la modernización con "happy end" incluido. Por ningún lado asoma ahora esa síntesis que se esperaba obtener de la modernización clásica entre integración material (vía redistribución de los beneficios del crecimiento), e integración simbólica (por vía de la política y de la educación). Asistimos más bien a una caricatura, con un portentoso desarrollo de opciones de gratificación simbólica por vía de la apertura comunicacional, y una concentración creciente de los beneficios económicos de la apertura externa en pocas manos. Para los demás, las manos vacías y los ojos colmados con imágenes del mundo.

A la vez que la integración social-material parece agotar todos sus viejos recursos, nuevos ímpetus de integración simbólica irrumpen desde la industria cultural, la democracia política y los nuevos movimientos sociales. Llámese intercomunicación a distancia, apertura de espacios públicos, autodeterminación de sujetos sociales, lo cierto es que parecieran darse de maneras muy diversas nuevas formas de integración simbólica. La globalización pone también aquí su decálogo: respeto a las diferencias, democracia institucional y vigencia de derechos políticos fundamentales, y la conexión con la pantalla.

Sin embargo la integración simbólica, a la vez que crece en sus posibilidades, se ve erosionada por la segmentación en el acceso. Si bien el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de integración simbólica, éstos se estrellan contra el muro opaco de la falta de integración social. El acceso segmentado a nuevos avances de la industria de comunicación e información mantiene a gran parte de la sociedad en una posición de rezago relativo, con el riesgo de ver ensanchadas las distancias en niveles de productividad, acceso a nuevos mercados y desarrollo de las

facultades adaptativas. De una parte, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural, y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales, se levanta como una promesa de mayor integración. Pero por otra parte las nuevas formas de analfabetismo cibernético se ciernen como una amenaza sobre los amplios contingentes de latinoamericanos que no acceden a ninguna forma de informatización.

Queda por ver qué ocurre en otros campos de integración simbólica, como las tan referidas nuevas formas de producir y recibir conocimientos, y de nuclearse con los pares. En el campo de la transmisión de saberes, asistimos a una mayor diversificación en el acceso a la educación y el conocimiento, lo que permite soñar con la utopía de "para cada cual, el modelo de aprendizaje que desea; y de cada cual, el conocimiento que logra codificar". Pero esta nueva forma de canalizar las pulsiones individuales en formas socialmente reconocidas se estrella contra otro muro que crece día a día: el de la estratificación social de la calidad de la educación. Hay tanto más para aprender, y formas tan novedosas de hacerlo, pero la incorporación de esta vorágine en el sistema de transmisión social de conocimientos se hace de manera estratificada. Esto es evidente en la brecha social en el acceso oportuno a una oferta educativa de calidad, y a conocimientos y destrezas que facilitan la incorporación al trabajo y al intercambio social del futuro. Esto lleva a que los jóvenes urbanos de pocos recursos ven pasar la integración por la vereda de enfrente. No acceden a buenos trabajos, pero sí acceden al discurso que pregona las virtudes del crecimiento económico, las bondades del salto educativo ad portas, el salto a la modernidad del país. Brecha que no se salda entre el discurso del modelo y cómo plasma en la vida cotidiana.

Paradoja de la globalización: crecen las brechas sociales y también las redes. Las sociedades se fragmentan, pero a la vez se enriquecen con la diversidad. Convive la concentración del ingreso y de la productividad, con nuevos movimientos sociales y de auto-afirmación cultural en la base del tejido social. Suben los puntos en la integración simbólica mientras la desintegración material es un escándalo. Tal vez el escándalo no se traduce en grandes movilizaciones sociales precisamente porque la gente encuentra sucedáneo en los canales de integración simbólica. Tesis plausible, aunque sólo sea conjetural.

En este contexto de brechas que conviven con redes, el desafío de la integración regional pasa por la siguiente pregunta: ¿cómo generar o fortalecer redes cuyo uso pueda, a la larga, reducir brechas en el campo de las oportunidades, y abrir posibilidades de auto-afirmación cultural al mismo tiempo? Esto implica debatir alternativas en dos direcciones.

En primer lugar, la cooperación entre estados de países de la región deberá plantearse pensando en cómo usar tecnologías de la información para compartir nuevos modos de acceso al conocimiento, y difundir "saberes y destrezas" que permitan mayores posibilidades de acceso al trabajo moderno a grandes mayorías desvinculadas del uso productivo del conocimiento. La cooperación regional puede adquirir, en este punto, la forma de socialización de experiencias exitosas en la materia, así como de acuerdos regionales para privilegiar, en el uso de los nuevos bienes simbólicos, un acceso mejor distribuido al conocimiento productivo.

El segundo campo de acciones posibles es la promoción, a escala regional, de facilitadores que permitan fortalecer identidades culturales o redes de pertenencia simbólica. Estos facilitadores hoy día pasan básicamente por el acceso a la comunicación a distancia. La posibilidad, por ejemplo, de promover redes por vía microelectrónica, entre etnias o grupos de auto-afirmación cultural asentados en distintos puntos y países de la región, debiera ser tomada como punto de cooperación potencial.

II. DESENCANTO POSTMODERNO Y DESMOVILIZACIÓN CIUDADANA

La globalización nos plantea serios problemas de conciliación, agudiza lo que Alain Touraine señala como gran problema y desafío de la modernidad hoy, a saber, la tensión entre subjetividad y racionalización. Esta tensión tiene muchas facetas. En la política, tensión entre la estandarización de las fórmulas de inserción global (ajuste, dolarización, reducción del Estado social, privatización, y reconversión productiva en el mejor de los casos) y la esperanza nunca resignada de idear proyectos propios de futuro para la sociedad nacional. En la economía, la tensión entre una racionalización competitiva cada vez mayor para acceder con ventajas en el concierto global, y la necesidad de una solidaridad extendida que contrapesa los efectos concentradores de la apertura externa y del mercado. En la organización de la vida personal, la paradoja entre una exposición creciente a mensajes de los otros y la búsqueda de espacios de autonomía y expresión propia. En el acceso al conocimiento, la tensión entre la selectividad funcional y la aspiración a la creatividad.

En el intercambio mass-mediático, cada vez más diferenciación de oferta, pero también cada vez más "obesidad" por sobrepoblamiento de mensajes. Todo se expresa con la marca de la doble cara. En la era de la globalización la historia pide, más que nunca, conjugar los deseos subjetivos y los imperativos de la racionalización.

En estas tensiones se inscriben también dos elementos claves de articulación entre política y cultura, y también son susceptibles de recreación: la *desmotivación política* y la *ciudadanía segmentada*.

La *desmotivación política* posee una dimensión "epocal" y otra más contingencial. La primera tiene relación con el colapso de los proyectos socialistas y, con ello, del mito del Gran Cambio Social. Este colapso produce una cierta orfandad existencial, en la medida que impide la plena identificación del individuo con la colectividad, del sujeto con el movimiento de la historia, del joven con un ideal encarnado. El mentado fin de las ideologías lo es en este sentido: como ausencia de perspectiva de "redención" personal en un movimiento revolucionario, o ausencia de "contextualización" del proyecto personal en un proyecto nacional. Esto es especialmente crítico para la juventud popular urbana, por las siguientes razones. Primero, porque es la juventud la fase etaria en que se definen proyectos y se agudiza la pregunta por el sentido vital y horizonte temporal de la vida personal; segundo, porque es la juventud popular la que percibe menores alternativas de desarrollo individual frente a sus contemporáneos, y por lo tanto más requiere de proyección simbólica; tercero, porque en el mundo urbano (en contraste con el rural) son más débiles los lazos "pre-modernos", menos nítidos los valores de referencia y los mecanismos de pertenencia. De esta manera, la actual política no da respuesta ni relevo al "hueco vital" que dejó la pérdida de proyectos anteriores que, mal que mal, gozaban de mayor fuerza movilizadora, de identificación, de "fusión", de promesas de protagonismo heroico, etc. El sesgo pragmático, administrativo y muy "statu quo" que la juventud popular le atribuye al actual modelo y a la forma vigente de hacer política, refuerza este desencantamiento.

La *desmovilización política* también tiene su dimensión contingencial. Recuérdense que el retorno a la democracia, sobre todo en países donde las dictaduras fueron acompañadas de crisis económicas y concentración del ingreso, se asoció no sólo a la libertad política, sino también a una vaga idea de mayor justicia social, desmentida luego por la persistencia de una mala distribución del ingreso. La percepción que pueden tener los jóvenes populares de que sigue siendo un grupo social el que se enriquece, y que lo hace de modo cada vez más intenso, no deja ileso el juicio sobre la política. Mal que

mal, la política aparece hoy como funcional a este patrón de acceso tan segmentado a los beneficios del modelo. Es probable que para muchos que no acceden a nuevos beneficios (o que acceden a un ritmo muy inferior), el discurso político se parece cada vez más al discurso empresarial: conquistador de mercados, renovador de su estructura productiva, dotado de un nuevo espíritu emprendedor.

La *ciudadanía segmentada* es otro fenómeno disruptivo en la articulación entre cultura y política. ¿A qué se refiere esta segmentación?

En primer lugar, a las limitaciones del "concertacionismo" cuando se trata de incorporar a una mesa de diálogo público a los sectores que no "agregan" sus demandas. Si la institucionalización de la democracia tiende hoy a girar, semántica y valóricamente, en torno a la idea de una concertación ampliada, esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a decisiones de una parte importante de la población. Ni la descentralización ni las invocaciones parlamentaristas han podido paliar este problema. Para muchos, los alcances de las democracias vigentes resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación. La triple condición de marginalidad económica, territorial y política de los excluidos, los condena a permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a los mecanismos de concertación obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Estos canales deben también construirse en un tiempo político oportuno, vale decir, antes de que el desgaste que produce la falta de acceso a una ciudadanía real lleve a los grupos excluidos a buscar expedientes fuera de la institucionalidad democrática y de la legalidad.

En este contexto es frecuente encontrar en la juventud popular urbana expresiones que aluden a su condición de exclusión respecto del juego de la concertación, la negociación política, la presencia pública en el procesamiento de demandas. Perciben que los modelos vigentes de concertación no los incluye, no recoge sus inquietudes, no procesa sus deseos y sus necesidades. Esto lleva a una contra-reacción que es la de impermeabilizarse a la política, protegerse contra quienes no los protegen. La indiferencia aquí debe entenderse como impugnación, interpelación, advertencia. El mensaje implícito es la protesta por un acceso muy desigual a los espacios de negociación, conversación y decisión.

En segundo lugar, debe tomarse en cuenta que la ciudadanía está en pleno proceso de redefinición en sociedades de "información", de "gestión" y de "informatización". No es ya sólo cuestión de disponer de derechos políticos, sino también de participar en condiciones de mayor equidad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un "ciudadano" en una sociedad de la información y de la gestión, es aquél que dispone de conocimientos y de bienes necesarios para participar como *actor* en los flujos de información y en procesos de gestión.

Para esto se precisan activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos: deben poder expresar sus demandas y opiniones en los medios de comunicación de masas y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; manejar los códigos y las destrezas cognoscitivas de la vida moderna para adquirir información estratégica en función de proyectos propios y para recrear dichos proyectos; manejar las posibilidades comunicativas y el ejercicio de derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio; y tener la capacidad organizativa y de gestión para adaptarse a situaciones de creciente flexibilización en el trabajo y en la vida cotidiana, y para hacer respetar socialmente sus proyectos vitales. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de informa-

ción, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de visibilidad pública e interlocución con otros.

En este nuevo campo de ejercicio de la ciudadanía, el protagonismo está segmentado según la disposición de destrezas (conocimientos y técnicas) y de bienes y servicios (acceso a redes, flujos, proyectos "competitivos", etc.). Una vez más, los jóvenes de bajos ingresos se encuentran allí en una posición de claro rezago relativo. Su "producción de subjetividad" no encuentra correlato en los circuitos en que se produce información, se consagran los mensajes, se atienden las propuestas.

¿Qué horizonte de integración entre países de la región plantearse en este ámbito? Dos puntos de partida pueden servir de provocación al respecto. El primero es promover experiencias de "reencantamiento" de lo público y de la política, sobre todo entre grupos de jóvenes que pueblan las filas de los desencantados. Que los propios estados, en una perspectiva de intercambio entre países de la región, logren concertar espacios de encuentro entre jóvenes de distintos grupos sociales y países para procesar la desmovilización y desmotivación políticas que viven, puede ser ya un gesto movilizador. Y que las experiencias novedosas de participación política puedan socializarse y cruzar las fronteras nacionales, también constituye una forma de reactivar las energías culturales en aras de mayor compromiso ciudadano.

El segundo punto es incorporar en políticas de cooperación regional la difusión de tecnologías que permitan mayor presencia y visibilidad pública a actores que, por su condición marginal o subalterna, se ven privados de interlocución en el intercambio societal de mensajes, demandas y reivindicaciones. Esto puede materializarse en proyectos de cooperación regional cuyo objeto sea, por ejemplo, la instalación de estaciones radiales comunitarias, y de páginas de Internet para grupos de jóvenes que padecen distintas formas de exclusión o para movimientos sociales que no logran expresarse más allá de sus acotados territorios.

III. NUEVA UTOPIA EDUCATIVA: ENTRE DESAFÍOS DE COMPETITIVIDAD Y AFIRMACIÓN DE IDENTIDAD

Por otro lado vemos en el discurso de los políticos y de la "intelligenzia" (tecnócratas y científicos), un intento balbuceante por retomar cierta imagen utópica de integración simbólica y material, ahora por la vía del acceso al conocimiento. ¿Vieja utopía agiornada de la ecuación que unía más educación, más empleo productivo, más movilidad social y más integración?

En parte sí, y en parte algo más. Desde UNESCO y CEPAL se lanzó hace cuatro años la proclama del acceso a los "códigos de modernidad" como una nueva utopía educativa que concilia la integración simbólica con la integración material (CEPAL/UNESCO: 1991).¹⁹ Democratizar el acceso al conocimiento es el nuevo paradigma, o más bien

¹⁹ CEPAL/UNESCO han definido los códigos de la modernidad como "el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna." Tales capacidades, agrega el texto, "suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el

el dispositivo principal para viabilizar el nuevo paradigma de un desarrollo más sostenido y justo. Por vía de recursos humanos a futuro pasaríamos de la competitividad espuria (basada en bajos salarios, baja calificación, rentismos diversos) a la competitividad auténtica (basada en salarios crecientes y creciente calificación de la población activa).

Se arguye allí que la promoción estratégica de la educación y el conocimiento no es sólo un requerimiento instrumental para el desarrollo y para la integración material. También supone y promueve cambios culturales. Constituye, además de la bisagra entre integración simbólica y material, la bisagra entre desarrollo de la subjetividad y racionalización modernizadora. Si nos atenemos al decálogo en boga, la centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático, pues la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, la difusión de códigos de modernidad permiten mayor capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, mayor participación del intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. Agiornaría el viejo anhelo de la modernidad ilustrada: construir ciudadanos modernos, formar recursos humanos productivos, promover el desarrollo de la persona autónoma.

En boca de ideólogos de la educación, futurólogos, teóricos y políticos del desarrollo, y expertos de los organismos internacionales, se hace cada vez más frecuente una proclama y un imperativo, a saber: que es tarea impostergable y central, en los sistemas de educación formal en América Latina, la sustitución del contenido enciclopédico y de la forma memorística de la enseñanza. Se arguye que dicho enfoque es cada vez menos funcional para los nuevos requerimientos productivos y anacrónico respecto de las nuevas formas de circulación y adquisición de conocimientos. Se insiste también en la urgencia por transmitir capacidades pertinentes para los nuevos patrones del empleo moderno, para las nuevas "técnicas" del ejercicio de la ciudadanía, y para aprovechar la inmensa oferta de la industria cultural. Estas capacidades incluyen las ya mencionadas, y otras más enigmáticas como pensamiento lateral, holístico, sistémico, discontinuo, etc.

Para esto se precisarían activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos. Combinaciones variables entre la educación formal y la industria cultural deberán constituir la oferta para difundir progresivamente las siguientes destrezas o "códigos de modernidad": capacidad para expresar sus demandas y opiniones en medios de comunicación y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; para manejar los códigos y las destrezas cognoscitivas requeridos en adquirir información estratégica; y capacidad organizativa y de gestión para adaptarse a situaciones de creciente flexibilización en el trabajo y en la vida cotidiana; etc. etc. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se verá estimulado tanto por los procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del consumo simbólico.

diseño y la ejecución de trabajos en grupo". Cabe agregar aquí destrezas emergentes como uso de computadoras, manejo de redes a distancia, capacidad de adaptación a nuevas formas de organización, capacidad de gestión, y otras.

La nueva utopía educativa busca compatibilizar lo que el nuevo estilo de desarrollo ha tendido a divorciar en el curso de las últimas décadas, a saber, la integración simbólica y la integración material. Por un lado, el acceso más difundido a conocimientos actualizados y pertinentes, distribuye socialmente la competitividad potencial de las personas, con lo cual aumenta a futuro tanto la competitividad agregada de una sociedad, como la equidad en los beneficios materiales que dicha competitividad conlleva. Por otro lado, y en la medida que este acceso supone una "recepción activa" y un "discernimiento crítico" por parte de los educandos (pues son éstas, también, banderas del nuevo discurso educativo), permite incorporarse a la modernidad con mayor conciencia de la propia identidad.

Sin embargo el discurso renovador en este sentido tiende a privilegiar de sobremanera la difusión de destrezas instrumentales para manejarse en un mundo de imágenes publicitarias, pérdida de memoria histórica e imperativos de la globalización. Es igualmente necesario educar críticamente frente a la disipación de identidades que impone la circulación de la imagen mediática y la inserción competitiva en una economía sin fronteras. Por un lado la producción de recursos humanos y la construcción de ciudadanos exige saberes instrumentales, hoy más que nunca, para operar con la información a distancia y la emisión de mensajes por vía de la microelectrónica. Pero también esa misma construcción de ciudadanos, y la formación de sujetos autónomos, requieren educar para enfrentar la extroversión de la comunicación por vía de medios de comunicación de masas sin incurrir en la complacencia acrítica con el *statu quo*. Veamos qué significa esto.

Experimentamos nuestra interacción progresiva con la industria cultural como triunfo de la imagen y la derrota de la espesura. La vida se modifica en este pacto entre el metabolismo interno y la velocidad de circulación de la imagen. No es la preeminencia del ojo sobre el resto de los órganos sensoriales, sino la prevalencia de la composición sobre el sentido, del editing sobre el argumento. El esteticismo se confunde con una renuncia a excavar, a indagar hacia adentro, a instalarse en una convicción o sumergirse en una experiencia. Atrapado en la infatigable secuencia de siluetas, figuraciones y recombinaciones de ocasión, el conjunto (y el detalle) van perdiendo consistencia de tanto sobrepoblar la textura. Ya no es la identificación particular con una imagen sino un régimen masivo de desidentidad, una ingravidez epidémica en esta secuencia sin arraigo. Nos fundimos con la racionalidad instrumental que sustituye, opone, contrasta, ilustra, sugiere, desecha y recicla. Contrario a la individualidad, el fetichismo.

El imperio de las imágenes hoy es el triunfo del valor de cambio sobre el valor de uso: nadie usa la imagen que consume, nadie logra desvestirla o retenerla, es sólo mercancía en su dimensión transable, intercambiable, sustituible. No hay tiempo para el uso, o apenas tiempo para adivinar el uso sin realizarlo. Retener un producto o permanecer en una imagen es como retener las monedas en los bolsillos. No tiene objeto, están destinadas al intercambio y la reposición. Así operan las imágenes de la publicidad, del video-clip, del desfile de modas, del juego multimedia.

Todo va hacia la pantalla. La calle sobra cuando la simulación es infinita e infinitamente recreable. La técnica avanza casi tan rápido como el cerebro muda sus representaciones: de la tele al video, del video al cable, del cable al nintendo, de allí a los juegos de computador, luego el CD Rom, de allí al visor tridimensional y finalmente el cuerpo entero metido en las imágenes virtuales. ¿Quién quiere detenerse en un crepúsculo, en la contracción de un rostro o en la ondulación de las espigas expuestas al viento? ¿Qué aburrido mirar lo visto, quedarse atrás, masticar un mismo producto por más de lo que guiña el ojo! Todo marcha hacia el zapping, el nomadismo en el ojo, en el dedo que digita o cambia de canal, en la concavidad del cerebro que registra."

¿Estamos dispuestos a colocar todo en un mismo paquete, la educación en códigos de modernidad y esta falta de arraigo en los problemas, las emociones y los dramas humanos? Allí, una vez más, la educación tiene que compatibilizar nuevas destrezas con un patrimonio acumulado en formación crítica. El enciclopedismo puede resultar anacrónico, pero no el humanismo al cual iba adherido. Hoy más que nunca se requiere espíritu crítico frente a la razón instrumental (en tanto razón que anula otras racionalidades); capacidad para discernir selectivamente entre las ventajas de las tecnologías de transmisión de mensajes y el riesgo de reducir el espíritu a la lógica de la mera transmisión; sospecha frente a la sobredosis de estímulos mediáticos cuando se convierten en pura secuencia; asertividad personal para no desdibujarse en la seducción de tantas texturas que circulan por la superficie sin textura del monitor.

¿Cómo pensar la integración regional en este campo de la educación para la competitividad, la equidad y la afirmación cultural?

Un campo posible de acción en este punto es la socialización, entre gobiernos de la región y hacia los agentes principales de las reformas educativas, de experiencias exitosas que los países han logrado en el curso de tales reformas. El intercambio actualizado puede ahorrar energías y recursos, y puede también optimizar el impacto de programas replicables o adaptables de un contexto nacional a otro. También puede resultar muy provechoso el intercambio de textos escolares y softwares informáticos, diseñados en un país y cuyo uso podría resultar muy provechoso en otros países. De manera que la cooperación regional en el intercambio de nuevos instrumentos formativos, que permiten la transmisión de conocimientos actualizados mediante pedagogías pertinentes, constituye una posibilidad cierta en aras de imprimirle carácter más regional al movimiento de reformas de educación y acceso al conocimiento. Del mismo modo, el intercambio de experiencias educativas en que se ha logrado compatibilizar la educación formal con la afirmación de identidades culturales constituye un punto de para la integración regional.²⁰

IV. EL PROTAGONISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

La globalización informativa y comunicativa tiene un impacto cultural inconmensurable. No sólo expone al conjunto del planeta a una experiencia continua de mestizajes y sincretismos culturales. También altera profundamente el ritmo y la orientación del intercambio económico, comercial y financiero.

El peso cada vez mayor de la industria cultural (el complejo de bienes y servicios de información y comunicación) tiene estrecha relación con su propia diversificación. Las innovaciones tecnológicas han precipitado saltos en la industria cultural que fuerzan a redefinir sus límites año a año. Sin pretender agotar el abanico, bajo la nómima de la industria cultural cabe incluir a las industrias editoriales, cinematográficas, artesanales, fonográficas, de radio y televisión, de artes escénicas y de artes plásticas. Existen también importantes zonas de intersección entre la nueva industria de información y la industria cultural, impactadas por igual con los avances tecnológicos en la rama de la microelectrónica. Más aún, el cruce estratégico entre la industria cultural y la industria

²⁰ Dos formas claras son la puesta en marcha de sistemas de educación que incorporan a las aulas y a la docencia el uso de lenguas vernáculas de uso cotidiano de los educandos; y la incorporación de saberes vernáculos y destrezas productivas locales en el currículo.

informativa sería el factor tecnológico decisivo para el tránsito hacia las llamadas sociedades de conocimiento o "informativas".²¹ El conjunto de innovaciones tecnológicas que componen la revolución informática se integran también con las tecnologías que imprimen su dinámica a las telecomunicaciones. De esta manera, telecomunicación e informatización se potencian mutuamente y permean los tejidos de la sociedad, imprimiéndoles una "porosidad" inédita.

La irrupción de medios de comunicación de masas hace coexistir el cosmopolitismo con el localismo, más todavía si se considera la velocidad y masividad con que se han difundido en América Latina y el Caribe los distintos componentes de la industria cultural convencional.²² En el campo del acceso a la información esto significa que en los espacios locales, incluso aquéllos otrora sometidos a un aislamiento endémico, se abre una ventana por la cual puede contemplarse lo que ocurre en el mundo.

Pero el efecto puede ser aún más profundo en el consumo simbólico, donde una serie de nuevos códigos, sensibilidades, dramas pasionales, conflictos humanos y escalas de valores, se exponen en largometrajes televisivos o radionovelas, y llegan a públicos que han vivido por siglos con base en relaciones de reciprocidad, sincretismos religiosos de larguísima tradición, rituales ligados a los ciclos agrícolas y formas precarias de supervivencia. No sólo conviven tiempos distintos en el contraste entre los mensajes y el ambiente cultural en que son decodificados; en la propia programación de los medios ya conviven lógicas y sensibilidades que remiten a distintos "momentos" de la cultura: la telenovela mexicana y Flash Gordon se suceden sin cortes en la programación de una tarde de día de semana en La Paz o en Guatemala.

Por otra parte, los nuevos productos que la industria cultural difunde en nuestras sociedades, con gran velocidad y a precios cada vez más bajos, atenúan la división entre productores y consumidores. No se requiere ni muchos recursos ni mucho *know-how* para hacer videos caseros, operar juegos de video o de computadora, formar parte activa en la circulación de mensajes a través de redes telemáticas o teleconferencias y, lo más nuevo y sorprendente, cambiar de vida y de personaje por cinco minutos, metiendo cinco monedas en la ranura para entrar en el mundo infinito de las imágenes virtuales.

La capacidad para intervenir activamente en las nuevas tecnologías puede verse facilitada por el aprendizaje de elementos de computación en la educación básica. El desplazamiento del profesionalismo a la masividad es evidente cuando observamos, en países industrializados, millones de niños entrando y saliendo de las computadoras con un manejo y facilidad que, hace algunos años, parecía reservado a ingenieros y técnicos de punta. Una nueva forma de alfabetismo la constituye precisamente esta familiarización con

²¹ En base al modelo de la sociedad japonesa, el sociólogo S. Hayashi caracteriza la sociedad informativa en base a los siguientes rasgos: un alto nivel de producción y consumo de información en *todas* las esferas; un desarrollo tecnológico asociado al procesamiento de la información; la valorización social creciente de la información; y el crecimiento acelerado del valor agregado al producto que contiene información (Hayashi: 1987).

²² En nuestra región, "los receptores de radiodifusión aumentaron hasta cerca de 140 millones el año 1987, con 332 por cada 1 000 habitantes, proporción que más que duplica al promedio de los países en desarrollo. Por su parte, el número de transmisores de televisión, que en 1965 era de 250, alcanza a 1 590 en 1987, en tanto que los receptores de televisión, que eran 8 millones en 1965, superan los 60 millones en 1987, elevándose así la participación desde 32 por mil habitantes a 147 por mil, siendo que en Asia es de 49 por mil y en África de 14 por mil ese último año" (Brunner: 1990).

la computadora y con sistemas integrados de información/comunicación. No deja de asombrar el hecho de que muchos niños puedan ya reprogramar un juego frente al computador, y que sean hoy más aptos que un alto porcentaje de adultos para asumir roles interactivos en nuevas ramas de la industria cultural.

Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe estos niños "informatizados" son una minoría. Sea porque acceden a colegios de élite, sea porque forman parte de familias donde la computadora se ha incorporado a la vida de hogar, cuentan con una ventaja considerable respecto de tantos niños escolarizados que comparten, con suerte, un monitor para una aula entera. Esto redefine, de manera novedosa e inquietante, el límite entre integrados y excluidos. Por cierto, estamos lejos de contar con un computador en cada hogar de América Latina y el Caribe. Pero la nueva fuerza adquirida por la industria cultural, con la incorporación de esta nueva gama de bienes, *introduce en la interacción social la imagen de un computador al alcance de cualquiera*. La relación con el trabajo, el estudio y el ocio, en el caso de los nuevos "alfabetizados", pasa por el trastocamiento radical en los usos de la comunicación y de la información.

En nuestra región, este nuevo *élan* de la industria cultural también corre el riesgo de exacerbar la brecha entre integrados y excluidos. Enchufarse o morir sería la imagen caricaturesca —pero ilustrativa— de este nuevo patrón de integración. Baste comparar la infraestructura en computación en colegios de élites con su absoluta ausencia en la educación pública. La mentalidad escolar en los primeros se orienta cada vez más a nuevas formas de alfabetización, que les otorgan una enorme ventaja para diversificar sus opciones de juego ahora, y de trabajo en el futuro. Mientras tanto, las escuelas públicas y municipales siguen, en su mayoría, atrincheradas en un enciclopedismo anacrónico y de mala calidad. El riesgo a futuro, de consolidarse esta brecha desde los primeros años de aprendizaje escolar, es enfrentar a futuro un ejército ampliamente mayoritario de "desinformatizados" que no sabrán cómo manejarse en las lógicas de los lenguajes computarizados.

El desarrollo de la industria cultural constituye, hoy más que antes, un núcleo estratégico para el impulso de un modelo endógeno de desarrollo ("desde dentro"). No se trata, empero, de aplicar una receta de sustitución de importaciones al campo de la industria cultural y, dentro de este campo, a los sectores más dinámicos, como son las comunicaciones y la difusión de información. Pero sí es necesario fomentar un mayor dinamismo interno para ocupar un espacio productivo en estos mercados dinámicos, integrados y transnacionalizados. En este punto la integración regional puede fortalecer a la región como un todo, sobre todo ante un escenario global en que la presencia regional es débil. La canalización de esfuerzos de los agentes de la industria cultural en aras de mayor "presencia mediática endógena" puede estimularse con políticas culturales consensuadas regionalmente o subregionalmente, vale decir, entre los distintos estados latinoamericanos o entre estados de subregiones latinoamericanas.

V. INTEGRACIÓN SOCIAL DESDE LA INDUSTRIA CULTURAL

En el campo de la industria cultural, bajan los costos y se flexibilizan las posibilidades técnicas para incorporar actores socioculturales poco integrados al intercambio público de mensajes. Esto debiera permitir un uso intensivo de intersticios del complejo industrial cultural para acciones de pequeña escala, consagradas a la promoción y defensa de

culturas autóctonas que acceden sólo precariamente a los beneficios de la modernización.²³

A medida que baja el precio de los componentes, más pueden "redificarse" horizontalmente las comunicaciones. Los sistemas integrados —teléfonos que conectan télex, computadores, bases de datos, fax— tienen tantos *puntos de entrada*, que su acceso también puede beneficiar a actores socio-culturales de bajos recursos (Diario El Mercurio: 1993).²⁴ Al mismo tiempo, componentes cada vez más livianos y transportables hacen que la información sea físicamente más accesible a lugares remotos, precisamente donde más se preservan (pero se aíslan) las identidades culturales autóctonas.

La región requiere consolidar una segunda generación en el desarrollo de la industria comunicacional, y asegurar el tránsito hacia una tercera generación que fortalece el desarrollo endógeno y el protagonismo sociocultural. La primera generación orientó el uso de la televisión y la radio para la venta de productos comerciales. La segunda generación, que actualmente empieza a mostrar efectos positivos, adaptó creativamente la tecnología publicitaria al 'marketing social', lo que incluye campañas de educación en medio ambiente, de prevención de epidemias, de información política, y otros temas que "construyen" ciudadanía moderna. La tercera generación, todavía muy incipiente, transita desde la fase de *recepción activa* a la de *intercambio horizontal de agentes comunicativos*.

De lo anterior puede inferirse que las estrategias de desarrollo de la industria cultural enfrentan en la región un reto enorme y atractivo. *La afirmación de un desarrollo endógeno requiere de una cultura participativa, de una ciudadanía con vocación protagónica, y de actores socioculturales que se incorporen a la modernidad en el intercambio horizontal de símbolos y mensajes* Para ello, la consolidación de la segunda generación de los mercados comunicacionales-informativos, y el tránsito hacia la tercera generación, pueden llegar a constituir un resorte medular.

La segunda generación se relaciona con formas modernas del ejercicio de la ciudadanía. Estas formas aluden al protagonismo de los actores sociales en temas de preocupación ciudadana (prevención de epidemias, campañas de alfabetización coordina-

²³ "Durante las últimas cuatro décadas, el costo real de 'hardwares' ha ido declinando sostenidamente a un promedio de alrededor del 20% por año. Las más sofisticadas tecnologías del pasado reciente son cada vez más accesibles (si no para todos, al menos para más gente cada año). Un metro de cable de fibra óptica que costaba 3.50 dólares de EE.UU. en 1977 cuesta ahora unos 25 centavos de dólar, y esta baja en el costo se ha visto acompañada por una mejoría notable en calidad." (Sheldon: 1991). Y en palabras de la CEPAL: "La difusión de tecnologías en la esfera de la telemática (la convergencia de las telecomunicaciones y la informática) abre grandes posibilidades (...) los precios decrecientes, los componentes cada vez más pequeños y más portátiles, la progresiva sencillez en el uso de estas tecnologías y su fácil incorporación en usos muy diferentes, permiten su aprovechamiento con fines de articulación entre agentes muy diversos y dispersos" (CEPAL: 1992).

²⁴ Valga el siguiente ejemplo de lo que promete el teléfono: la *Nippon Telegraph and Telephone*, el coloso de las comunicaciones en Japón, donde trabajan 3 000 científicos en investigación y diseño tecnológicos, espera crear y difundir a todo el mundo un aparato portátil de teléfono, del tamaño de una calculadora o un reloj digital, de muy bajo costo de adquisición y de uso, que podrá servir para comunicarse a cualquier punto del mundo, ver por el mismo aparato a la persona que recibe el llamado, en lo que se conocerá como "Servicios de Comunicación Personal Inteligentes y Visuales." Más aún, las llamadas no tendrán interferencias, y podrán contar con servicios de traducción simultánea si la lengua es un problema en la comunicación.

das por los medios de comunicación de masas, cuidado del medio ambiente y del habitat urbano, acciones de prevención frente al tráfico y consumo de drogas, etc.). En este campo la televisión permite coordinar acciones de la ciudadanía y motivar a la población a asumir un rol activo en materias de inquietud compartida. Una *cultura de preocupación y acción ciudadanas* ayuda a romper las barreras estamentales, y a involucrar al conjunto de la sociedad en torno a problemas comunes que se *publicitan* (es decir, se hacen públicos) a través de los medios de comunicación de masas.

La *tercera generación* constituye un salto adicional en la construcción de una cultura interactiva a gran escala. Los sistemas de teleconferencias, redes informatizadas y conexiones integradas (teléfono-fax-computadora-fotocopiadora), pueden aprovecharse para prestar el micrófono a quienes no han contado con posibilidades para hacerse oír en espacios públicos. De hecho, estos nuevos sistemas comunicativos, a su vez integrados con los medios de comunicación de masas, tienen un potencial muy rico para ampliar los *espacios públicos de comunicación*. Un vasto conjunto de demandas sociales, provenientes de actores dispersos o subordinados, podría empezar a ocupar un lugar en la circulación pública de mensajes.

La tendencia al *descentramiento en la emisión de mensajes* en la industria cultural puede contribuir a la democratización de las sociedades en la región. Si ya hemos alcanzado la democracia política en la vasta mayoría de nuestros países, la profundización democrática, fundada en el protagonismo de una vasta gama de actores sociales, podría encontrar un impulso favorable desde la difusión de las nuevas formas de la industria cultural-comunicacional. Existen hoy casos ilustrativos, en distintos países de la región, donde el uso de nuevos bienes de la industria cultural y comunicacional ha permitido la conexión horizontal entre grupos diversos que padecen segregación sociocultural. De estos casos ilustrativos se pueden nutrir nuevas iniciativas en este campo, tales como la construcción de redes para incorporar demandas de sectores dispersos, la mayor conexión de etnias indígenas *entre* países de la región, la producción de programas de difusión de culturas autóctonas gestionados por los propios protagonistas, y otros.

De las posibilidades que ofrece el emergente complejo industrial cultural, en cuanto a los costos decrecientes y la flexibilidad para combinarse y articularse sistemáticamente, se le plantea un desafío de creatividad e inteligencia a la sociedades de la región, que bien puede plantearse como objetivo estratégico en la integración regional: *se requiere desarrollar capacidad de inventiva y de adaptación, tanto desde la política cultural del Estado como entre los distintos actores económicos de la industria cultural, para capitalizar el potencial de integración social y cultural del nuevo complejo industrial cultural*. Los círculos virtuosos que puedan desencadenarse en torno al complejo industrial cultural, gracias a las innumerables combinaciones de uso y de articulación de componentes, dependen también de la flexibilidad e *inteligencia combinatoria* que desarrollen los gobiernos para ello. Esto también implica flexibilidad e inteligencia combinatoria en las formas que se articulen las políticas estatales con los agentes económicos privados que se desempeñan en el campo de la industria cultural. Para ello, una vez más, socializar lecciones fecundas entre los países y gobiernos de la región podrá servir, a su vez, para fecundar nuevas propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

- Annis, Sheldon (1991), *Giving Voice to the Poor*, Foreign Policy, N°84, p.94, otoño.
- Bagley, Bruce M. (1987), *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, Vol. 1, The United States, Central America and Contadora, SAIS Papers in Latin American Studies, Westview Press, Boulder and London.
- Ball, M. Margaret (1969), *The OAS in Transition*, Duke University Press, Durham, N.C.
- Brunner, J.J.(1990), Tradicionalismo y modernidad en la cultura latinoamericana, Documento de trabajo, p.32, FLACSO, Santiago de Chile.
- Caputo, Dante (1986), *Treinta meses de política exterior en democracia*, presentación hecha en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, Argentina, junio.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1951), *Estudio Económico de América Latina 1949*, Publicado por el Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas, Nueva York.
- _____ (1990), *Transformación Productiva con Equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, p.249, Santiago de Chile.
- _____ (1994), *La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe* (LC/G.1823)
- _____ (1995), *Panorama Social de América Latina*, Edición 1995 (LCG.1886-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1996), "Inversión extranjera directa e intraregional en América Latina y el Caribe: una propuesta de seguimiento", (LC/R.1696), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1991) *Educación y conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), p.157, agosto.
- Contadora (1983a), "Comunicado conjunto" de los Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela, en la Isla Contadora, enero.
- _____ (1983b), "Comunicado conjunto" de los Jefes de Estado de Colombia, México, Panamá y Venezuela, Cancún, julio.
- Charnowitz, S. (1992), "Environmental and Labour Standards in Trade", *The World Economy* 15(3): Pags.335-56, Mayo.
- Diario "El Mercurio" (1993), *Revista Siglo XXI*, Santiago de Chile, 5 de agosto.
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (1996), "Aspectos sociales de la integración regional", *Serie Políticas Sociales* N° 14, (LC/L.996), CEPAL, Santiago de Chile.
- Dietrich, Wolfgang (1990), *Die Bemühungen um den Frieden in Zentralamerika 1983-1989*, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Dunning, J. H. (1993), "Trade, Location of Economic Activity and the Multinational Enterprise: A Search for an Eclectic Approach", en *The Theory of Transnational Corporations*, Vol I, London, The United Nations Library on Transnational Corporations.

- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones", en *Revista de la CEPAL* N° 36, p.13, Santiago de Chile.
- Farer, Tom J. (1985), "Contadora. The Hidden Agenda", *Foreign Policy* 59, Summer.
- Feinberg, Richard (1997), *Summitry in the Americas*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Frohmann, Alicia (1990), *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80*, FLACSO, Santiago de Chile.
- _____ (1994), "Regional Initiatives for Peace and Democracy: The Collective Diplomacy of the Rio Group", en C. Kaysen, R. A. Pastor y L. Reed (eds.), *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, MA.
- Grupo de Río (1994), *VII Cumbre Presidencial, Chile 1993*, Actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Haberler, G. (1963), *Theory of International Trade* (Londres: William Hodge).
- Hayashi, S. (1987), *Nihon gata no joho shakai / The Japanese Model for the Information Society*, Tokyo, University of Tokyo Press.
- Heckscher, E. (1919), "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", en *Ekonomisk Tidskrift*, vol. 21, pp. 1-32, reimpresso en Ellis y Metzler (eds.), *American Economic Association Readings in the Theory of International Trade*, Richard Irwin Inc., Homewood, Ill, 1950.
- Herrera-Lasso, Luis (1988), "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo", en Cristina Eguizábal (ed.), *América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional*, GEL, Buenos Aires, Argentina.
- Hopenhayn, M. (1993), "Ni apocalípticos ni integrados", *Revista Universitaria* N°41, Universidad Católica, tercera entrega, Santiago de Chile.
- _____ (1994), *La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe* (LC/G.1823), CEPAL, junio.
- _____ (1996a), "La imagen es la moneda", *Diario La Época*, Santiago de Chile, 24 de noviembre.
- _____ (1996b), "El desafío educativo: en busca de la equidad perdida" (LC/R.1665), CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1997), "Globalización y cultura: cinco miradas para Latinoamérica", *Diario La razón*, La Paz, 17 de agosto.
- M. Hopenhayn, F. Calderón y E. Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO, Nueva Sociedad, Caracas.
- Inter-American Dialogue (1994), *Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*, Inter-American Dialogue, Washington D.C.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: a Dangerous Obsession", en *Foreign Affairs*, Volume 73, N° 2, Washington, marzo/abril.
- _____ (1996), "Acuerdos comerciales e integración regional", en *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Departamento Nacional de Planeación de Colombia y Banco Interamericano de Desarrollo, Santa Fé de Bogotá, Colombia.

- Krugman, Paul y Lawrence (1993), "Trade, Jobs, and Wages", en *National Bureau of Economic Research, inc.*, Working Paper N° 4478, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Lal, D. (1981), *Resurrection of the Pauper-labour Argument Trade Policy Research Centre*, Thames Essay No. 28.
- Lauth, H. J. y M. Mols (1993), *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*, Universität Mainz, Mainz.
- LeoGrande, William M. (1986), "Rollback or Containment", *International Security*, Vol.11, No. 2, Fall.
- Low, P. (1993), "Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy" (Nueva York: The Twentieth Century Fund Press).
- Millet, Richard L. (1994), "Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy", en *Journal of Interamerican Studies*, Vol. 36, No.3.
- Mincer, J. (1991), "Human Capital, Technology and the Wage Structure: What do the Time Series Show?" NBER Working Paper No. 3581.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994), *Grupo de Río*, Documentos oficiales del principal foro político de América Latina y el Caribe, Ediciones BAT, Santiago de Chile.
- Muñoz, Heraldo (1993), "A New OAS for the New Times", en H. Muñoz y V. P. Vaky, *The Future of the Organization of American States*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- OECD (1994), "Globalization and Competitiveness: Relevant Indicators" (DSTI/ESA /IND/WP9(94)19), París.
- Ohlin, Bertil (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Pastor, Robert (1993), "Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global Collective Action", en Laura W. Reed y Carl Kaysen (eds.) *op.cit.*
- Reed, Laura W. y Kaysen, Carl (eds) (1993), *Emerging Norms of Justified Intervention*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts.
- Reich, Robert (1993), *El trabajo de las Naciones*, Vergara Editores, Buenos Aires.
- Rojas A., Francisco (1995), "América Latina: concertación política y seguridad regional" en *Chile y Brasil. Desafíos de la Cuenca del Pacífico*, Estudio Estratégico de América Latina 1994-1995, CLADDE, FLACSO-Chile, Fundación Alexandre Guzmán, Santiago de Chile.
- Rojas A., Francisco y Luis Guillermo Solís R. (1988), *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, Ed.Porvenir/FLACSO, San José de Costa Rica.
- Samuelson, Paul (1948), "International Trade and the Equalization of Factor Prices" en *Economic Journal*, pp.163-184 junio.
- Scheman, L.Ronald (1988), *The Inter-American Dilemma*, Praeger, New York.
- Solana, Fernando (1992), Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de México en la reunión de Buenos Aires, marzo de 1992, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 29 de marzo de 1992.
- Stoetzer, O. Carlos (1993), *The Organization of American States*, Praeger, New York.
- Solís, Luis Guillermo (1993), "The World and El Salvador: Opportunities for Democracy in Times of Peace", trabajo presentado al proyecto *Sovereignty and Democracy* del Diálogo Interamericano, Wye Plantation, Maryland, abril.
- UNCTAD (1995), "World Investment Report: Transnational Corporations and Competitiveness", Naciones Unidas, Ginebra.

- Thurow, L. (1992), *La guerra del siglo XXI*, Javier Vergara Editor
- Vaky, Viron P. (1993), "The Organization of American States and Multilateralism in the Americas" en H. Muñoz y V.P. Vaky, *The Future of the Organization of American States*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Velásquez, Martha (1995), "Indicadores de competitividad y productividad", en *Colección Desarrollo Productivo*, N° 27, CEPAL.
- Wood, A. (1991), "How Much Does Trade with the South Affect Workers in the North", *World Bank Research Observer* 6(I), Págs.19-36, enero.
- World Bank (1995), "Workers in an Integrating World", *World Development Report 1995*, Oxford University Press, Nueva York, junio.
- Yopo, Boris (1989), "La concertación latinoamericana y el manejo de situaciones de crisis en el hemisferio", *Documento de Trabajo* No.16, PROSPEL, Santiago de Chile.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

N° Título

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.8-15), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.

- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), Vol.I, febrero de 1997.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996-Add.1), Vol.II, febrero de 1997.
- 14 Rolando Franco y otros, Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina (LC/L.996/Add.2), Vol.III, marzo de 1998.
- 14 Rolando Franco y otros, Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina (LC/L.996/Add.3), Vol.IV, marzo 1998.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.