

LAS DIMENSIONES SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

**Rolando Franco y Armando Di Filippo
Compiladores**



NACIONES UNIDAS



**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Santiago de Chile, 1999

LC/G.2029-P
Agosto de 1999

Los estudios contenidos en este documento fueron compilados por Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social y Armando Di Filippo, Experto Regional en Integración Económica y Social de la División de Comercio Internacional y Financiamiento. Los textos incluidos en esta publicación son contribuciones personales de sus autores, y las opiniones expresadas pueden no coincidir con las de la Organización.

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.G.21

ISBN 92-1-321489-3

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	9
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	13
PRIMERA PARTE: GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN: DIMENSIONES SOCIALES	
Capítulo I Aspectos sociales de la integración regional, <i>Armando Di Filippo y Rolando Franco</i>	19
Capítulo II Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur, <i>Santiago González Cravino</i>	49
SEGUNDA PARTE: LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA INTEGRACIÓN	
Capítulo III Mercados de trabajo, competitividad y convergencia, <i>Armando Di Filippo y Rolando Franco</i>	69
Capítulo IV El “dumping social”: La política social como política comercial, <i>Secretaría Permanente del SELA</i>	83
Capítulo V Instituciones y relaciones laborales del Mercosur, <i>Oscar Ermida</i>	103
Capítulo VI Los procesos de integración regional y las políticas sociales, <i>Gert Rosenthal</i>	121

**TERCERA PARTE: LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA
DE LA INTEGRACIÓN**

Capítulo VII	Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional, <i>Alicia Frohmann</i> . .	135
Capítulo VIII	Actualizar las variables de la integración latinoamericana, <i>Eduardo Palma</i>	151

**CUARTA PARTE: LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL
DE LA INTEGRACIÓN**

Capítulo IX	Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina, <i>Martín Hopenhayn</i>	165
Capítulo X	Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina, <i>Eduardo Bascuñán y John W. Durston</i>	181
BIBLIOGRAFÍA		211

RECUADROS Y CUADROS

Recuadro IV-1	Principios laborales del TLC	92
Recuadro IV-2	Cobertura de los acuerdos y recomendaciones de la OIT . .	95
Cuadro III-1	Producto interno bruto per cápita, exportaciones y términos de intercambio	75
Cuadro IV-1	Miembros de los convenios de la OIT, 1992	95
Cuadro V-1	Estructura orgánica del MERCOSUR	107
Cuadro V-2	Recomendaciones del ex subgrupo N° 11 del MERCOSUR: lista consensuada de convenios de la OIT por ratificar por los países del MERCOSUR	115
Cuadro VI-1	Acuerdos subregionales	123
Cuadro VI-2	Acuerdos bilaterales	124
Cuadro X-1	Ejes y dimensiones de estrategias indígenas en la globalización	203

SIGLAS CITADAS EN EL TEXTO

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mercosur	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea

RESUMEN

La presente compilación consta de cuatro partes, en cuya primera figuran dos trabajos sobre el tema de la globalización y de su impacto social, como marco referencial amplio de las nuevas modalidades de la integración latinoamericana. En el primero (Aspectos sociales de la integración regional) se examinan los procesos de globalización y regionalización de los mercados y sus repercusiones sociales en América Latina. El segundo (Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur) parte también del escenario internacional globalizado, para abordar sucesivamente aspectos sociales del acuerdo que responden tanto a la vertiente económica como a la política del tema.

La segunda parte de la compilación incluye cuatro trabajos y en ella se intenta focalizar en las repercusiones sociales de la integración de los mercados sobre el ámbito de las oportunidades y las relaciones laborales. En el primero (Mercados de trabajo, competitividad y convergencia) se efectúa un planteamiento conceptual del tema señalado. En el segundo (El “dumping social”: La política social como política comercial) se aborda el impacto de las diferencias salariales sobre las negociaciones comerciales. En el tercero (Instituciones y relaciones laborales del Mercosur) se pasa revista a los principales órganos, foros y compromisos del acuerdo en que se abordan los aspectos laborales. El cuarto (Los procesos de integración regional y las políticas sociales) se refiere, entre otros temas, a la movilidad de la mano de obra, a la retribución del factor trabajo y a las migraciones transfronterizas.

En la tercera parte se intenta avanzar hacia los aspectos sociales, desde una vertiente principalmente política, y se incluyen dos trabajos. En el primero (Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional) se pone de relieve la importancia del retorno a los regímenes constitucionales de base democrática en los años ochenta. En el segundo (Actualizar las variables de la integración latinoamericana) se reitera la necesidad de replantear el tema en sus múltiples dimensiones que, además de la económica y la política, incluye la social y la de la seguridad mutua.

En la cuarta y última parte se examina, en dos ensayos, el impacto de la globalización cultural sobre las modalidades de la integración regional. En el primero (Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina) se abordan cuatro áreas en que dichos temas se relacionan estrechamente. En el último ensayo (Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina) se examinan las relaciones entre los conceptos y fenómenos de la integración económica, la globalización extraeconómica y el autodesarrollo indígena.

ABSTRACT

This compilation is in four parts. The first contains two articles on the subject of globalization and its social impact as a broad frame of reference for new developments in Latin American integration. The first of these articles, on social aspects of regional integration, considers the globalization and regionalization of markets and their social repercussions in Latin America. The second, on globalization, integration and social cohesion in the Mercosur countries, takes the globalized international scene as its background and examines a number of social aspects of Mercosur, from both the economic and political viewpoints.

The second part of the compilation, containing four articles, focuses on the social repercussions of market integration in the area of job opportunities and labour relations. The first, on labour markets, competitiveness and convergence, provides a conceptual outline of the theme. The second, on social “dumping” and the use of social policy as an instrument of trade policy, considers the impact of wage differences on trade negotiations. The third, on Mercosur institutions and labour relations, reviews the main organs, forums and agreements of Mercosur in which labour relations are dealt with. The fourth, on regional integration processes and social policy, discusses issues such as labour mobility, labour costs and cross-border migration.

The third part of the compilation, consisting of two articles, approaches social issues from a mainly political angle. The first article, on laying the political foundations for economic integration, discusses the Rio Group and its role in

regional coordination and emphasizes the significance of the return to democratic forms of government during the 1980s. The second article, on the updating of variables in the area of Latin American integration, reiterates the need to reconsider the numerous dimensions of the subject, which include social and mutual security issues as well as economics and politics.

The fourth and last part contains two articles on the impact of cultural globalization on developments in regional integration. The first article, on the new relationship between culture, politics and development in Latin America, describes four areas in which these issues are closely interrelated. The last article is on the subject of globalization, trade agreements and indigenous self-development in Latin America; it examines the relationship between the concepts and phenomena of economic integration, extra-economic globalization and indigenous self-development.

INTRODUCCIÓN

1. Más allá de la integración económica

Esta compilación aborda un tema de creciente importancia en la presente fase histórica caracterizada por un auge en los procesos de integración regional, tanto en el ámbito mundial como en el latinoamericano. Las dimensiones sociales de la integración, entendidas en sentido amplio reconocen vertientes económicas, políticas, y culturales. Aunque estos tres aspectos están ligados, conviene separarlos conceptualmente porque la racionalidad del análisis suele ser diferente. En general la *vertiente económica* del tema suele referirse a los regionalismos abiertos y cerrados en el proceso de integración mundial de los *mercados* y a su impacto en el ámbito sociolaboral. La *vertiente política* apunta al papel del *Estado Nación* en un mundo globalizado, a la vigencia de regímenes democráticos como condición de pertenencia a las áreas de integración y a la temática de la soberanía de los países miembros y de la ciudadanía crecientemente “comunitaria” de sus habitantes a medida que la integración se profundiza. La *vertiente cultural* se asocia más con los conceptos de *civilización, identidad nacional y etnodesarrollo*; con la pertenencia a determinados sistemas de valores y con la participación activa en un conjunto internamente estructurado de usos y costumbres. El fenómeno de la globalización cultural alude principalmente al choque de las formas más desarrolladas de la racionalidad instrumental propias de esta era de la información, con aquellas expresiones culturales de arraigo más profundo.

Esta compilación consta de cuatro partes, en la primera se presentan dos trabajos sobre el tema de la globalización y de sus impactos sociales como marco

de referencia amplio de las nuevas modalidades de la integración latino-americana. En la segunda parte, se plantea la dimensión social de la integración atendiendo a una *racionalidad predominantemente económica*, con especial referencia a los aspectos laborales y distributivos que de aquella derivan. En la tercera parte, la dimensión social de la integración se aborda desde una *óptica más propia de la ciencia política*. Entre los aspectos más importantes se cuentan la importancia del proceso de democratización en el avance de las nuevas modalidades de la integración regional, el de las cuotas de soberanía nacional que se van cediendo en el proceso de formular políticas armonizadas o comunes, y el del impacto y los alcances de la integración latinoamericana sobre las estrategias de concertación y negociación internacional de los países que se integran. En la cuarta y última, se examinan las consecuencias de la globalización cultural sobre las modalidades de la integración regional.

2. Globalización y regionalización: dimensiones sociales

El primero de los ensayos incluidos en esta parte se titula “Aspectos sociales de la integración regional”. Preparado por Armando Di Filippo y Rolando Franco, aborda la temática social de la integración partiendo desde una vertiente predominantemente económica. Examina los procesos de la globalización y regionalización mundial y hemisférica de los *mercados* y sus repercusiones sociales en América Latina. Se incluye un somero examen de las cláusulas sociales de los principales acuerdos latinoamericanos, y algunas reflexiones preliminares sobre los aspectos político institucionales de la integración latinoamericana.

El segundo trabajo incluido en esta primera parte, preparado por Santiago González Cravino, se titula “Globalización, integración y cohesión social. El caso del Mercosur”. El ensayo parte también del escenario internacional globalizado para abordar sucesivamente *aspectos sociales de la integración que responden tanto a la vertiente económica como a la política del tema* y concretiza sus reflexiones aplicándolas al avance del Mercosur como un acuerdo concebido predominantemente por economistas, pero influido desde el inicio por el marco del proceso de democratización. Actualmente en el Mercosur han ido introduciéndose crecientemente los aspectos políticos asociados a la concertación de sus miembros en las relaciones internacionales de poder.

3. La dimensión socioeconómica

La segunda parte de la compilación examina los aspectos sociales de la integración desde una perspectiva predominantemente económica. Intenta focalizar las repercusiones sociales de la integración de los mercados sobre el ámbito de las oportunidades y relaciones laborales. En primer lugar se incluye un documento elaborado por Rolando Franco y Armando Di Filippo titulado precisamente:

“Mercados de trabajo, competitividad y convergencia”. 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 seleccionado para esta parte, 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”. Para ilustrar los rasgos y características actuales de este debate se ha incluido un documento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) titulado: “El “dumping social”: la política social como política comercial”.

El siguiente trabajo incluido en esta parte, pertenece a Oscar Ermida y se titula “Instituciones y relaciones laborales en el Mercosur”. Tras relevar la manera tardía e insuficiente en que se incorporó el tema, se pasa revista a los principales órganos, foros y compromisos del Acuerdo en que se abordan los aspectos laborales y se examina de manera sistemática y profunda el tema dentro de un acuerdo subregional de nueva generación, cuya gravitación latinoamericana es alta y creciente.

Esta segunda parte se cierra con un documento elaborado por Gert Rosenthal titulado: “Los procesos de integración regional y las políticas sociales”. En él se exponen someramente los avances (hasta el momento de la elaboración de su trabajo en 1993) del proceso de integración en América Latina y luego el autor se refiere, entre otros temas a la movilidad de la mano de obra, a la retribución del factor trabajo y a las migraciones transfronterizas. También explora la forma en que los compromisos de integración pueden influir sobre el logro de los objetivos convencionales de la política social: mayor equidad, mayor participación en el proceso de decisiones y menor marginación. Se interroga por último sobre la funcionalidad de los procesos de integración respecto a los objetivos de una política de transformación productiva con equidad.

4. La dimensión sociopolítica

La tercera parte intenta avanzar hacia los aspectos sociales desde su vertiente principalmente política.

El primero de los trabajos se titula “Sentando las bases políticas para la integración económica: El Grupo de Río y la concertación regional” . En él, Alicia Frohmann pone de relieve la importancia –quizá insuficientemente valorada en las

interpretaciones más recientes de la integración latinoamericana– 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.

En el segundo trabajo, “Actualizar las variables de la integración latinoamericana”, Eduardo Palma reitera la necesidad de replantear el tema en sus múltiples dimensiones que además de la económica y la política, incluye la social y la de seguridad mutua. En esta perspectiva el proceso de integración alude a la conformación de un nuevo sistema político, económico y social. Una tesis central expresa que “es más realista afirmar que el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y las metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución”.

5. La dimensión sociocultural

Martín Hopenhayn analiza las “Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina”. El autor aborda cuatro áreas en que la cultura política y el desarrollo se relacionan estrechamente: a) la creciente brecha entre un acceso cada vez más difundido a imágenes, símbolos y mensajes colectivos, y el acceso cada vez más concentrado a los beneficios del nuevo patrón de inserción global; b) el desencanto cultural asociado a la desmovilización política de la ciudadanía, especialmente entre los más jóvenes; c) la emergencia de una nueva utopía educativa que busca conciliar la competitividad económica, la construcción de ciudadanía y la equidad social; d) el peso creciente de la industria cultural tanto en la recreación de identidades como en su presencia progresiva en la actividad económica y el debate público. Se resalta la importancia de esta condición relacional y dinámica de la cultura, como punto de partida para pensar formas renovadas de integración regional.

Desde otra perspectiva, Eduardo Bascuñán y John Durston, en “Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina”, examinan las relaciones entre los conceptos y fenómenos de la integración económica, la globalización extraeconómica y el autodesarrollo indígena, abordando algunas de las repercusiones de los acuerdos comerciales multilaterales para el autodesarrollo indígena y formulando algunas opciones estratégicas frente a estas tendencias.

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN:

DIMENSIONES SOCIALES

Capítulo I

ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Armando Di Filippo y Rolando Franco

Síntesis

Sólo pueden entenderse los aspectos sociales de la nueva integración que se encuentra en marcha en América Latina y el Caribe ubicándola en el marco de la integración mundial de los mercados. De aquí surge la necesidad de distinguir entre los aspectos sociales de la integración económica (“mercadista”), y los aspectos sociales de la integración (“a secas”).

La sección A examina la integración *económica* mundial entendida como sinónimo aproximado de los procesos de globalización que traen consigo una creciente movilidad internacional de mercancías, servicios, tecnología y capitales, incluidos ajustes macroeconómicos y reformas estructurales. Los aspectos sociales

se vinculan a las diferencias de los costos laborales entre el norte y el sur y a su repercusión sobre las oportunidades de trabajo en los países desarrollados.

El impacto social de la integración “mercadista” de la región sobre esta economía globalizada se relaciona con las tendencias a la reestructuración ocupacional derivadas tanto de la racionalización y la descentralización del sector público, como de la revolución gerencial y productiva que acarreo la aplicación de las tecnologías de la información, y de las reformas laborales y previsionales que la acompañan.

La sección B examina la integración *económica* hemisférica, entendida como un sinónimo aproximado de los procesos de regionalización, en el marco de las orientaciones estratégicas y normativas del regionalismo abierto. El enfoque que se plantea en el ámbito social es esencialmente el mismo aplicado en la sección anterior y constituye una especificación al área de América, de los problemas de la relación norte-sur ya examinados en el ámbito de la integración económica mundial.

La sección C analiza el proceso de integración en el eje sur-sur entre países latinoamericanos con mayor “cercanía” geográfica, idiomática, cultural y de niveles de vida. En este escenario parece plausible plantear un proceso de integración que trascienda los aspectos económicos.

La sección D examina sucintamente las cláusulas sociales contenidas en los tratados, y las limitaciones de la institucionalidad en que se apoya el proceso de integración.

La sección E aborda aspectos políticos e institucionales de la cooperación e integración, y su vínculo con las políticas sociales.

A. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

1. Rasgos y características

a) La revolución tecnológica y el nuevo escenario mundial

Existe hoy una creciente integración económica mundial facilitada por una revolución tecnológica que está modificando las formas de producción y las relaciones empresariales en el plano internacional. Las tecnologías de la información, y los avances en el transporte son el elemento internacionalmente articulador de otros saltos tecnológicos en el ámbito de la biotecnología, de las fuentes de energía y de los nuevos materiales.

Estos procesos tecnológicos pueden tener consecuencias laborales y ambientales, al reducir radicalmente la demanda de trabajo no calificado, de materias primas y de energía por unidad producida, al mismo tiempo que posibilitan la relocalización de fases de una cadena productiva en diferentes países y regiones del planeta. En particular el abaratamiento de las telecomunicaciones y el transporte (Banco Mundial, 1995, p. 60), ha facilitado el desarrollo de tecnologías

“blandas”, vinculadas a nuevas modalidades de organización productiva (existencias cero, calidad total, producción y demandas sincronizadas, etc.) y de vinculación interempresarial (unidades más pequeñas y flexibles que operan en redes, establecen alianzas transitorias y se benefician de la espectacular reducción de restricciones de tiempo y de espacio).

En los escenarios descritos se redefine la especialización productiva y la división internacional del trabajo, generándose un salto cualitativo en el proceso de integración productiva mundial. Cuanto mayor es la cantidad y variedad de factores productivos, de productos y de servicios que se desplazan internacionalmente, y más convergentes se vuelven las normas que regulan dichos movimientos, mayor es el grado de integración *económica* de los países respectivos.

b) La reestructuración ocupacional en los países desarrollados

El avance de las tecnologías de la información está afectando profundamente la estructura de las ocupaciones y de las remuneraciones en los países desarrollados. Reich (1994) propone un nuevo criterio clasificatorio del trabajo en tres grandes grupos: los servicios rutinarios de producción, los servicios personales y los servicios simbólico analíticos.

Los servicios rutinarios de producción incluyen las operaciones manuales en las sucesivas fases de la producción material, y las actividades administrativas simples, comprendida la digitación en terminales de computadoras para procesamiento elemental de datos. En 1990 abarcaban un cuarto de los empleos estadounidenses y su número tendía a disminuir.

Los servicios personales también abarcan tareas simples y repetitivas (realizadas por camareros, empleados de hoteles, secretarias, peluqueros, azafatas, etc.) en directo contacto o interacción con los clientes. En 1990 representaban un 30% de la fuerza de trabajo estadounidense y su número aumentaba rápidamente.

Los trabajadores incluidos en las dos categorías anteriores representan más del 50% de la fuerza laboral estadounidense, comparten una calificación baja o media y perciben salarios con dispersiones importantes pero que, en promedio, son bajos y su participación tiende a disminuir. Existen otros grupos no calificados en la agricultura, la minería y los servicios públicos o burocráticos cuyas remuneraciones también son bajas y están decreciendo.

Los servicios simbólico analíticos son prestados, en su mayoría, por trabajadores con títulos universitarios, que procesan o transforman objetos “simbólicos” (elaboradores de programas de ordenadores, gerentes, administradores, diseñadores industriales, investigadores, asesores, corredores de bolsa, investigadores de mercado, especuladores bursátiles y cambiarios, comunicadores sociales, etc.), que se suman a los tradicionalmente existentes en las profesiones liberales (abogados, profesores, ingenieros, arquitectos, médicos, etc.) cuyo rasgo común es que son productores de conocimientos de alto valor en el mercado.

Esta reestructuración ocupacional con profundas consecuencias sociales también se estaría produciendo en otros países desarrollados. Los trabajadores escasamente calificados enfrentan el desempleo o una pérdida de participación en el ingreso, o ambas situaciones, generándose una creciente desigualdad con los altamente calificados cuyas oportunidades económicas van en aumento.

El impacto conjunto de las nuevas tecnologías en el orden internacional y en la reestructuración laboral, está afectando la especialización productiva mundial y la división internacional del trabajo.

c) **Globalización y competitividad laboral**

La globalización económica puede ser entendida como la resultante de procesos simultáneos y afines de internacionalización de las economías nacionales y de transnacionalización de las empresas.

La internacionalización se refiere esencialmente al proceso de apertura de las economías nacionales caracterizado por un crecimiento más dinámico de las variables externas (comercio, inversión, transferencia de tecnología, etc.) frente a las mismas variables nacionales o internas.

La transnacionalización expresa la misma tendencia, pero atendiendo a la racionalidad de las empresas y a sus modalidades operativas más recientes a nivel global.

Tanto los procesos objetivos de la producción transnacionalizada como las nuevas normas del multilateralismo global están contribuyendo a la rápida integración de la economía mundial.

Los principios básicos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son la no discriminación y el trato nacional que, en este nuevo escenario mundial, se aplican tanto a los bienes comerciados internacionalmente, como a los servicios, la tecnología, los capitales y, en especial, a las filiales de las empresas transnacionales que se instalan en otro país. No sólo afectan a las políticas comerciales aplicadas en la frontera sino también a la reglamentación interna de la inversión directa extranjera, la propiedad intelectual y las patentes tecnológicas, las compras gubernamentales, etc.

En el mundo desarrollado, el impacto de la globalización sobre el empleo no calificado tiene que ver, en primer lugar, con el comercio de bienes y con la pérdida de competitividad de los productos intensivos en trabajo no calificado, resultante de la apertura e interdependencia de las economías nacionales. Sin embargo, este impacto puede resultar cuantitativamente ínfimo para economías de gran tamaño y apertura comercial moderada.

Probablemente a largo plazo, el impacto *internacional* principal sobre los niveles de actividad y empleo derivará no sólo del comercio, sino también de los efectos del traslado de actividades y unidades productivas transnacionales hacia países en

desarrollo a fin de aprovechar la fuerza de trabajo, las infraestructuras, o las regulaciones ambientales que conllevan un costo más bajo. En actividades que no están ligadas a una localización ineludible (como la minería o las basadas en otros recursos naturales), los empleos directos e indirectos generados en estos lugares de destino de la inversión serán, al menos parcialmente, las ocupaciones que podrían haberse creado en los países de origen de dichas casas matrices.

Por efecto de la apertura de las economías esos productos ingresan a los países desarrollados a niveles de competitividad que no pueden ser emulados por los de actividades similares que se llevan a cabo con mayores costos (laborales, ambientales, o infraestructurales) característicos de los países desarrollados.

Aunque éstos tienen costos por trabajador ocupado superiores a muchos países en desarrollo, sus productividades laborales (y totales) son tan altas que deberían poder competir con aquellos bajos costos. *Sin embargo lo históricamente inédito de los nuevos escenarios, es que muchos países en desarrollo pueden reproducir las condiciones técnicas necesarias para generar productividades comparables a las de los países ricos, pero manteniendo costos sustancialmente más bajos* (Di Filippo, 1995).

Frecuentemente estos resultados se han logrado mediante la creación de ámbitos especiales como las zonas francas de procesamiento de exportaciones y las empresas maquiladoras. Los bajos salarios de los trabajadores de países en desarrollo también se aprovechan en otras tareas vinculadas al procesamiento informático rutinario de datos efectuado por digitadores con escasa calificación. Se trata fundamentalmente de servicios rutinarios de producción.

d) Las migraciones internacionales sur-norte

Muchos trabajadores del sur intentan competir “directamente” *migrando* a los países desarrollados para incorporarse a sus mercados de trabajo. La reacción ha sido el establecimiento de normas restrictivas, en especial desde que se produjo la desaceleración en la creación de empleo.

En el período 1950-1970, los países más desarrollados de Europa occidental recibieron migrantes de África del Norte, España, Grecia, Italia meridional, Portugal, Turquía, Yugoslavia, que accedieron a las ocupaciones menos calificadas y de peor remuneración, pero que conllevaban aumentos (a veces enormes) respecto a los salarios vigentes en sus lugares de origen. Sus derechos y garantías laborales y sociales nunca se equipararon totalmente a las que disfrutaban los ciudadanos de los países de destino, salvo dentro de la Comunidad Europea en el caso de los oriundos de sus países miembros. Finalmente, con las tendencias recesivas de los años setenta la capacidad de absorción comenzó a declinar y las oportunidades de empleo se redujeron para los migrantes.

En resumen, la revolución tecnológica y el proceso de globalización están modificando la especialización productiva, reduciendo la creación neta de empleos y redistribuyendo las oportunidades de obtenerlos a nivel internacional. Hay tres

mecanismos fundamentales: el comercio internacional, las migraciones internacionales y la inversión directa extranjera. Ésta, a largo plazo, puede ser la más importante, porque de ella dependen las formas emergentes del comercio intraempresarial e intraindustrial, en tanto que la movilidad internacional de personas encuentra barreras institucionales cada vez más rigurosas.

2. Impacto social de la nueva política económica

a) Apertura, competitividad, ajuste estructural y empleo

La integración de los países latinoamericanos a la economía mundial se ha manifestado en un estilo de desarrollo caracterizado por el predominio de agentes privados en mercados crecientemente abiertos. Por efecto de la apertura aumenta la correspondencia entre los precios internos e internacionales de bienes transables, al igual que entre las calidades de los mismos. De allí que la *competitividad* se haya convertido en el referente organizador de las estructuras productivas internas. Competitividad de los productos locales tanto en los mercados mundiales como en los mercados locales frente a las importaciones.

Los aspectos sociales de este proceso de integración en la economía mundial tienen relación con los niveles y composición del empleo, con la flexibilización laboral y, más ampliamente, con las profundas transformaciones que están experimentando los sistemas de seguridad y protección social.

La búsqueda de la reducción del déficit fiscal se ha traducido en una disminución del empleo gubernamental, al mismo tiempo que los procesos de privatización de las empresas públicas también han ido acompañados de reducciones concomitantes del empleo o de su ritmo de crecimiento, o de cambios en su composición.

Estos ajustes en materia de empleo público, no parecen fácilmente compensables a corto plazo por la expansión del empleo privado. De hecho, medidas similares de racionalización de la gestión se están aplicando también en el área privada y buena parte de las tecnologías “blandas” (basadas en una reorganización de actividades sin incorporación de nuevos equipos) son reductoras de empleo. También lo son las tecnologías “duras” (fundadas en los nuevos equipos productivos de bienes y servicios), especialmente las vinculadas a la revolución informática.

En estudios recientes se pone de relieve que en América Latina, el crecimiento económico se ha tornado menos incorporador de fuerza de trabajo especialmente en los estratos medio-bajos en materia de calificación e ingresos. Al respecto se señala: “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

propia de las primeras fases del proceso de reforma, pero ahora parece consolidarse, aun 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, 1995a, p. 23).

Más específicamente respecto de los estratos medio-bajos, la misma fuente observa: “De los ocupados pertenecientes a estos grupos en las zonas urbanas de Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, entre 70% y 75% del total son asalariados y entre 55% y 65%, incluyendo a los asalariados del sector público, laboran en el sector formal de la economía, base tradicional de los movimientos sindicales. Por lo tanto, las posibilidades de mejorar los ingresos y la participación de dicho estrato en la distribución dependen en gran medida de la difusión del progreso técnico entre los sectores y las empresas en que esta fuerza de trabajo se ocupa, así como de su capacidad para captar los incrementos de productividad en forma de ingresos” (CEPAL, 1995a, p. 32).

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 actividades o estratos empresariales que (como las pequeñas y medianas empresas) evidencien mayor creación de empleos por unidad de capital. También se requerirá una reorientación del gasto social, especialmente en rubros vinculados con la capacitación y el reciclaje de la fuerza laboral. *El tema estratégico de la capacitación de recursos humanos, vincula el gasto público de hoy con la competitividad sustentable de mañana, necesaria para sobrevivir en esta economía mundial crecientemente integrada.*

b) Costo laboral y competitividad

El gasto en capital humano no sólo aumenta la calificación y productividad potencial de la fuerza de trabajo, sino también su calidad de vida y sus oportunidades generales de participación económica, social y política.

Sin embargo, en el otro miembro de la misma ecuación el costo de la fuerza laboral es un ingrediente importante de la competitividad internacional. En el corto plazo influyen sobre él no sólo los salarios (que guardan cierta relación con las productividades y, por lo tanto, con el nivel de desarrollo de los países), sino también el costo de los regímenes laborales (jornada de trabajo, vacaciones, licencias por enfermedad, feriados, maternidad, etc.) y de los sistemas previsionales y de salud. En particular los temas de la flexibilización laboral, de la previsión y de la salud están en la agenda de discusión de muchos países latinoamericanos. Lo fundamental es equiparar la urgencia de reducir costos laborales en el corto plazo con la necesidad de aumentar la calificación laboral en el largo plazo.

Los países desarrollados que ven perjudicada su competitividad por el bajo costo salarial vigente en las economías en desarrollo, postulan que la reducción de

costos laborales tiene un “límite mínimo” dado por las cláusulas sociales universalmente reconocidas como derechos sociolaborales, en cuya transgresión se basan las críticas al denominado dumping laboral o dumping social en que incurrirían algunos países en desarrollo. Respecto de los temas planteados en estas dos secciones podrán encontrarse ejemplos importantes en el plano hemisférico, que se abordan en la próxima sección.

B. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA HEMISFÉRICA

1. Rasgos y características

a) El concepto de regionalismo abierto

El tema del regionalismo, en su acepción supranacional, se define en términos compatibles con el multilateralismo imperante, que ha privilegiado y estimulado a las fuerzas del mercado y a las grandes corporaciones transnacionales para promover el proceso de globalización. Los procesos de regionalización y las normas del regionalismo están operando de manera no proteccionista, sin que se hayan configurado bloques cerrados como los que primaron en el periodo de entreguerras.

El concepto de regionalismo abierto conjuga “... la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (CEPAL, 1994a, p. 12). Se justifica, entonces, como un proceso de intensificación de vínculos que facilitan la integración económica mundial y no contradicen las normas del multilateralismo global.

b) Regionalismo “vertical” en el eje norte-sur

En el ámbito hemisférico la integración norte-sur tiene lugar en un escenario bastante similar al examinado. Su importancia para cada país de América Latina varía según su cercanía geográfica y económica respecto de los Estados Unidos.

No hay que circunscribir la expresión “regionalismo hemisférico” a los actuales acuerdos de integración y cooperación que en un marco de preferencias recíprocas está suscribiendo Estados Unidos con sus vecinos del sur. Sería conveniente también incluir otros tratados de más larga data, suscritos por Estados Unidos, que otorgan preferencias asimétricas a México, Centroamérica, y al Caribe, como las concedidas a las zonas de procesamiento de exportaciones (que desarrollan actividades de maquila), u otras ventajas contenidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

El elemento que probablemente impulsó todos estos acuerdos preferenciales ha sido la persistente migración (legal e ilegal) hacia Estados Unidos, que genera importantes transformaciones culturales, económicas, y políticas especialmente en el sur de su territorio.

c) Comercio, inversión y empleo en los Estados Unidos

La liberalización comercial en el ámbito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) ha generado polémicas en Estados Unidos respecto de los temas que se indican a continuación.

Primero los cálculos sobre el impacto del comercio en la generación de oportunidades de empleo (Krugman, 1994) sugieren que, para una economía de gran tamaño y comercialmente bastante “cerrada” como la norteamericana, el impacto de la competencia de los productos importados en cuanto a empleo y salarios es insignificante y más aún lo es en el de los latinoamericanos. Por lo tanto, no debería ser argumento para criticar la apertura económica ni los acuerdos preferenciales con estos países.

Como ya se dijo el tema se plantea en términos diferentes respecto de la inversión directa norteamericana en México, Centroamérica y el Caribe. Las compañías que se instalan en las zonas de procesamiento de exportaciones generan empleos directos e indirectos, para producir bienes y servicios que se venderán en Estados Unidos y otras regiones del mundo. *Estos empleos tienen un costo de oportunidad “social” representado por los empleos directos e indirectos que podrían haberse creado en los Estados Unidos si esas inversiones se hubieran radicado allí.*

Los empleos no creados no se miden sólo por la evolución de la balanza comercial de los Estados Unidos, sino también por el monto de las inversiones norteamericanas si éstas hubieran permanecido en el país.

Segundo, un estudio sobre los efectos del crecimiento de la actividad maquiladora en México durante la segunda mitad del decenio de 1984, y, por tanto, anterior a la suscripción del TLC, pone de relieve que el número total de trabajadores en la producción manufacturera nacional de los Estados Unidos era aproximadamente de 12.9 millones en 1986. Esta cifra aumentó en 392 000 (3%) entre 1986 y 1989, y luego cayó en 295 000 entre 1989 y 1990, de modo que el incremento total fue de 97 000 (0.8%). En consecuencia, el número adicional de puestos creados por las filiales de las transnacionales norteamericanas en México (92 300) es comparable en magnitud al número de puestos creados en el sector manufacturero nacional de los Estados Unidos en los últimos años. Las argumentaciones de que México es demasiado pequeño para ejercer un efecto apreciable en la fuerza de trabajo manufacturera de los Estados Unidos no son, por lo tanto, creíbles (Blecker y Spriggs, 1993).

Tercero, el tema debe examinarse en forma dinámica y, aunque hoy el impacto en empleos y salarios sea moderado, éste puede aumentar si continúa la tendencia actual. La importancia política de este tema en la futura agenda de los Estados Unidos dependerá de la evolución de los salarios y el empleo en el mediano plazo.

d) Las migraciones sur-norte en el hemisferio

El tercer ángulo a través del cual se manifiestan las diferencias salariales (y de niveles de vida) en el eje hemisférico, corresponde a las migraciones sur-norte. En este caso los problemas sociales y políticos se expresan de manera más frontal y conflictiva. Hay un endurecimiento en materia de política migratoria que afecta a las relaciones hemisféricas y se torna políticamente delicado dado el creciente peso electoral de la población hispana en el sur de los Estados Unidos.

Las normas del TLC confieren una mayor atención que las de la OMC a la movilidad de los capitales, de la tecnología, e incluso incursionan en el ámbito de los asuntos laborales y ambientales. Sin embargo, dichas normas no incluyen previsiones respecto a las migraciones internacionales ni pretenden implantar los criterios de trato nacional y no discriminatorio al movimiento de personas que penetran en los Estados Unidos. En este sentido los acuerdos citados son unidimensionales porque se plantean una liberalización preferencial de los mercados de bienes, servicios y capitales, pero no intentan regular los problemas que surgen en el mercado de trabajo.

En resumen, en el ámbito hemisférico los problemas sociales que plantea la integración son la existencia de diferentes niveles de vida y de remuneraciones entre el norte desarrollado (en este caso Estados Unidos) y el sur en desarrollo (el resto de América Latina y el Caribe), bajo condiciones de creciente integración productiva, tecnológica, comercial y financiera.

2. Impacto social de la integración hemisférica**a) Distinción entre subregiones**

Los problemas reseñados tienen consecuencias especialmente intensas en México, Centroamérica y el Caribe y bastante menores en los países sudamericanos si, desde la perspectiva de la creación de empleos, se las mide por sus parámetros de comercio, inversión y migraciones.

En América del Sur el comercio con Estados Unidos es proporcionalmente menor que el correspondiente a México, Centroamérica y el Caribe, y el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es aún incipiente. Las deliberaciones todavía transcurren en los grupos de trabajo preparatorios. Sin embargo, las inversiones directas provenientes de Estados Unidos se han multiplicado rápidamente en la región. Las realizadas en las actividades manufactureras en Sudamérica, se han efectuado fundamentalmente en las ramas metalmeccánica, química y alimentaria. Su contribución al empleo ha sido más bien pequeña por razones tecnológicas y de escala productiva.

Es posible que el impacto laboral de la presencia estadounidense esté creciendo en los servicios. Sea por inversión directa o a través del sistema de concesiones

exclusivas (*franchising*) ha habido una rápida proliferación de centros comerciales (*shopping centers*), locales de expendio de comida rápida (*fast food*), hotelería, banca, y otras actividades menos visibles, vinculadas a la actividad financiera, de seguros, etc., que implican una transferencia de tecnología o de capitales, o de ambos, con mayor creación de empleos por unidad de inversión. Aunque no existen estudios que permitan avalar esta hipótesis, es posible que la creación de empleos derivada de la transnacionalización de las actividades terciarias adquiera creciente importancia. A estos procesos se suman las privatizaciones de servicios públicos.

C. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

1. Rasgos y características

La integración intralatinoamericana presenta al menos cinco rasgos específicos que la diferencian de la que tiene lugar en los planos hemisférico y mundial. El primero es la mayor *cercanía*, no sólo geográfica, histórica y cultural, sino también de niveles y condiciones de vida y desarrollo. El segundo es el respeto a las *instituciones democráticas*, casi como condición para pertenecer a los acuerdos regionales. Aunque estos valores jurídico-políticos también se sostienen en lo hemisférico (por ejemplo en la Organización de los Estados Americanos (OEA), o en la Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada en junio de 1995 en Denver, en el marco de la Cumbre de las Américas), no repercuten en la misma medida por el carácter más “mercadista” de la integración hemisférica. El tercer rasgo atañe a la *descentralización* de las estrategias de desarrollo y a la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales (niveles provincial y local) para desarrollar iniciativas que contribuyan a la integración latinoamericana, por ejemplo en el caso de las provincias fronterizas afectadas por los acuerdos subregionales de integración. El cuarto rasgo significativo es la explícita decisión establecida en los acuerdos de profundizar la integración económica avanzando en la formulación de *regímenes y políticas convergentes (coordinadas, armonizadas, o incluso comunes)* tanto que afecten los espacios integrados, como que impliquen un posicionamiento concertado frente al resto del mundo. El quinto rasgo, vinculado al anterior, se refiere a la decisión de entrar de lleno en la fase en que se establece el mercado común, formulada para los casos del Mercado Común del Sur (Mercosur), del Grupo Andino, en vías de constituir la Comunidad Andina, y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). De lo anterior surge la necesidad de otorgar *garantías a los derechos individuales, sociales y económicos de los migrantes* de otros países miembros.

a) Cercanías geográficas, históricas, económicas y culturales

El primer rasgo mencionado se manifiesta en la menor diferencia de niveles de vida y de salarios que existe entre los miembros de los acuerdos subregionales, respecto de las que se verifican en los acuerdos hemisféricos o en el eje norte-sur en el caso de los acuerdos de la OMC. Este aspecto importa tanto para determinar la

incidencia de los costos laborales en la competitividad, como para evaluar el impacto de las migraciones laborales entre miembros de un acuerdo subregional. La posibilidad de establecer mercados comunes radica precisamente en la capacidad de incorporar económicamente a los migrantes que lleguen como consecuencia de la libertad de desplazamiento. En la Unión Europea (UE) las migraciones entre países integrantes de la Unión han sido manejables debido a que los niveles de desarrollo de los países son relativamente similares incluso después de la incorporación de España, Grecia y Portugal. Los problemas migratorios para esa región han provenido de países de menor desarrollo relativo de África y Europa oriental en los que son más drásticos los factores de expulsión y mucho más marcadas las diferencias salariales entre lugar de origen y destino.

b) La democratización compartida

El segundo de los rasgos mencionados, se ha manifestado desde los años ochenta, considerada la “década perdida” en el plano económico, pero en la cual cambió profundamente la fisonomía política de la región. Podría quizá postularse a largo plazo de una causalidad recíproca en que el avance de los procesos de integración y de cooperación horizontal, ayuda a preservar el carácter democrático de los regímenes políticos y éstos, a su vez, contribuyen a reducir la probabilidad de fricción y suspicacia entre países limítrofes, facilitando la solución de controversias y, por tanto, allanando el camino para una integración más profunda.

Por ejemplo, la instalación de los regímenes democráticos en Argentina y Brasil ayudó a gestar el Mercosur a través de una considerable reducción de las “distancias geopolíticas”. Otro tanto cabría decir de la forma negociada en que actualmente se están solucionando los problemas limítrofes pendientes entre Argentina y Chile. De otro lado, sin embargo, han subsistido y se han reiterado los conflictos limítrofes entre Ecuador y Perú.

A su vez, los restantes miembros del Mercosur ayudaron a mantener la estabilidad democrática del Paraguay, apoyando decididamente el régimen constitucional en una emergencia reciente.

En Centroamérica, por último, la cooperación política y el diálogo integracionista han contribuido sin duda, a promover o consolidar los regímenes democráticos de la subregión, o a ambas finalidades, dando, a su vez, un nuevo aliento al proceso integrador.

Asimismo, el acrecentado diálogo político ha facilitado la concertación de posiciones comunes (por ejemplo en el Grupo de Río) para las negociaciones en los foros económicos y políticos mundiales.

c) La descentralización compartida

El tercer rasgo destaca que los procesos de descentralización, asociados a la consolidación de la democracia y a la reforma del Estado, inciden en las

oportunidades de integración. En el modelo de industrialización protegida predominaba el centralismo gubernamental en la toma de decisiones. La descentralización asociada al modelo de desarrollo abierto otorga un papel más activo a los gobiernos subnacionales (provincial y municipal) en la búsqueda de oportunidades de inserción en la economía internacional, por ejemplo a través del establecimiento de zonas francas, la administración de puertos, las interconexiones viales, ferroviarias y fluviales, etc. En particular, la integración transfronteriza descentralizada adquiere una dimensión más dinámica.

d) Liberalización y apertura

El cuarto rasgo deriva esencialmente de la integración de América Latina a la economía mundial, y su aceptación de las estrategias y políticas acordes con el multilateralismo global. Emerge la flexibilización laboral y el replanteamiento de los sistemas de protección y seguridad social, junto a la desregulación que implica el abandono de normas burocráticas asociadas a prácticas productivas y sindicales obsoletas (incompatibles con las nuevas relaciones laborales que están surgiendo en el mundo globalizado bajo el influjo de las tecnologías de la información). La existencia de regímenes democráticos facilita debates más amplios respecto al contenido y modalidades de la flexibilización laboral y de los nuevos regímenes de protección y seguridad social. Algunas de las modalidades de aplicación de las estrategias aperturistas, están generando reacciones y debates sociales sobre los problemas del desempleo y la pobreza que, bajo regímenes democráticos, pueden llevar a una “rerregulación” que intente *conjugar más equilibradamente las exigencias de la economía mundial con los requerimientos sociales nacionales básicos*.

e) La integración en su expresión multidimensional

El quinto rasgo, directamente ligado al anterior, alude a que los principales acuerdos latinoamericanos, que explícitamente se proponen avanzar hacia la constitución de mercados comunes, terminarán tropezando, antes de lo que cabría esperar, con las repercusiones sociales de este paso. Se hará necesario garantizar la libre movilidad de los migrantes en el espacio comunitario, abordando el tema de sus derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos laboral, educacional, de la salud, y de la previsión social. De persistirse en esa línea, a medida que se profundice la integración económica se irán creando condiciones para avanzar en la convergencia de las normas y las políticas sociales.

2. Impacto social de los procesos de integración latinoamericanos y caribeños

Conviene comentar con mayor detenimiento aspectos sociales que, en escenarios futuros probables, podrían ser importantes para el dinámico proceso de integración iniciado en los años noventa.

Por ahora, la dinámica económica principal se circunscribe a la gran expansión del comercio y de las inversiones, en el marco de la inserción en la economía globalizada. En el plano político destaca el clima de cooperación y diálogo entre las cúpulas gubernamentales, tanto para impulsar el proceso de integración, como para concertar acciones comunes en las áreas hemisférica y global.

a) El comercio y la inversión

Debe reconocerse que los flujos intralatinoamericanos de comercio e inversión directa externa son todavía bastante reducidos si se los compara con los flujos totales en que la región está participando. Además se hace difícil, sin recurrir a modelos econométricos, determinar el efecto de esos flujos sobre el empleo y los salarios internos de cada país, y distinguir dicho efecto del que deriva de la liberalización general.

Sin embargo, podría postularse que el gran crecimiento del comercio y de la inversión intrasubregionales (en el ámbito de acuerdos como el Mercosur, el Grupo Andino, y el MCCA), hoy da cuenta de una proporción mayor del empleo y de los salarios asociados a la inserción externa de sus países miembros que hace una década.

Parece preferible considerar la firma de estos acuerdos como un proceso que por ahora contribuye al avance del proceso de liberalización global de los mercados. Si bien los tres acuerdos subregionales más importantes (Mercosur, Grupo Andino, y MCCA) han establecido aranceles externos comunes, el nivel medio de éstos no interfiere con el proceso de liberalización general hacia afuera. Por ejemplo una de las condiciones impuestas por la oposición, y aceptada por el gobierno chileno, para la ratificación parlamentaria del acuerdo con el Mercosur fue una reducción adicional de los niveles arancelarios generales vigentes.

En consecuencia, el impacto directamente derivado del crecimiento del comercio intrasubregional en materia de empleos y salarios, aunque seguramente positivo, debe ser bastante marginal en la mayoría de los países participantes, y los principales cambios derivan de la inserción en la economía mundial, de acuerdo a lo ya señalado (sección B del presente capítulo).

b) Ajuste estructural: los ámbitos de la cooperación social

Los aspectos sociales pueden examinarse desde otros ángulos, tomando como punto de partida la integración de la región a la economía mundial. *Los procesos de ajuste estructural con especial referencia a la racionalización de las empresas públicas y privadas, los regímenes y políticas orientados a la flexibilización laboral, y los que transforman los sistemas de protección y seguridad social, están afectando las condiciones de empleo y de salarios de una parte importante de la fuerza de trabajo urbana. De esto se derivan exigencias para las políticas sociales, tanto de carácter compensatorio (orientadas a paliar la situación de desocupados e indigentes) como de calificación de los recursos humanos.*

Hay aquí un campo de cooperación intrarregional reiteradamente destacado en las cumbres regionales y subregionales. Así, por ejemplo, la reunión del Grupo de Río, celebrada en septiembre de 1996, ha insistido en la relevancia del combate de la pobreza como gran tema común en la agenda social de los países.

Conviene, sin embargo distinguir entre acciones de cooperación social, y los convenios en que ellas se traducen, y acciones de integración en el plano social y sus respectivos convenios. Las segundas están encaminadas a crear espacios sociales constituidos por garantías a los derechos individuales y sociales de los ciudadanos de los países miembros, los que adquieren mayor gravitación en la medida que las interacciones efectivas entre países alcanzan una dimensión que las justifique. En este sentido existen movimientos poblacionales intralatinoamericanos históricamente anteriores al actual proceso integracionista, que son el sustrato de interacción social sobre el cual pueden apoyarse las políticas y los regímenes orientados a crear espacios sociales a través de convenios de integración social.

c) Las migraciones intralatinoamericanas

Existe una teorización económica, referida a la movilidad de los trabajadores entre diferentes mercados de trabajo que hace abstracción tanto de las fricciones espaciales, como de los costos de traslado e instalación. En condiciones de perfecta competencia, los trabajadores se desplazarán desde los mercados de trabajo con remuneraciones más bajas hacia aquéllos en que éstas son mayores. Este flujo reducirá las remuneraciones en los lugares de destino (donde la oferta laboral se torna más abundante) y las elevará en los lugares de origen (en que escaseará la mano de obra). El proceso continuará hasta que los salarios se igualen en ambos lugares.

Los supuestos de esta argumentación son simplificadores, pero no cabe duda que las migraciones internacionales se originan en áreas en que los salarios son más bajos y la oferta laboral más abundante y se dirigen hacia lugares donde las condiciones vigentes son las contrarias. Esto se ha verificado en prácticamente todas las experiencias de los países desarrollados.

Los flujos migratorios intralatinoamericanos también se dirigen desde los países y las regiones más deprimidos hacia los de mayor desarrollo relativo. Existen además, especialmente en Centroamérica, otras migraciones estacionales asociadas a los ciclos agrícolas rurales. Desde mediados del decenio de 1970 hasta hoy es posible detectar ciertos patrones en cuanto a la dirección de esos flujos. En el área andina se registran corrientes desde Colombia y Ecuador (y algunos países del Caribe) hacia Venezuela; y otras de menor cuantía desde Bolivia a Perú, y desde Perú a Chile y Ecuador. En el sur, Argentina es el principal receptor de corrientes migratorias provenientes de Uruguay, Paraguay, Bolivia, e incluso Perú. Brasil presenta más equilibrio entre sus movimientos emigratorios e inmigratorios respecto de sus vecinos (Kratochwil, 1995).

Estos comportamientos no siempre se deben a motivaciones económicas. En Centroamérica durante los conflictos de los años ochenta hubo migraciones cuantitativamente importantes de refugiados y desplazados.

También en el Caribe existe una gran movilidad poblacional entre los pequeños países de la subregión, facilitada por la cercanía geográfica. Tradicionalmente Bahamas ha sido un país receptor de corrientes migratorias en tanto que Dominica y Granada, por ejemplo, han sido expulsos.

La magnitud relativa de estos flujos no tiene todavía un impacto económico desequilibrante en los respectivos países. Sin embargo, las diferencias de tamaño demográfico entre países miembros del mismo esquema de integración podrían generar crisis si se facilitan las condiciones para la aparición de procesos migratorios masivos de fuerza de trabajo no calificada. Por ejemplo, la población de Uruguay (aproximadamente 3 millones de personas) representa 2% de la población de Brasil (con quien comparte una importante frontera). Aun Argentina, que es un país mediano (35 millones de personas), tiene una población que no alcanza a la cuarta parte de la brasileña.

d) Integración latinoamericana y creación de “espacios sociales”

Independientemente de estas magnitudes, el tema adquiere significación social en términos de los derechos y garantías de los migrantes en estos espacios sociales en ciernes. Además, no sólo resulta de interés examinar los desplazamientos masivos de fuerza de trabajo no calificada, sino también los de migrantes con mayor calificación.

Este tema exige, por un lado, disponer de datos sobre desplazamientos temporales o definitivos de distintas categorías socioeconómicas de migrantes. Por otro, exige analizar las repercusiones sociales de la gradual constitución de lo que podría denominarse “un espacio social integrado”. En cuanto a los desplazamientos temporales o definitivos, cabría distinguir entre: i) los de fuerza de trabajo poco o medianamente calificada. Se plantean aquí problemas respecto al reconocimiento de sus derechos previsionales, del acceso a los sistemas de salud y a la educación, de la obtención de viviendas, etc.; todos estos aspectos están relacionados con la validez en el lugar de destino de los derechos adquiridos en el lugar de origen, o con la posibilidad de reconvertir tales derechos para incorporarse a los vigentes en el lugar de destino; ii) los de gerentes, ejecutivos, y miembros de las altas esferas directivas de las empresas, tanto de otro país miembro, como de filiales de transnacionales del mundo desarrollado. Las elevadas remuneraciones percibidas por estos agentes reducen la prioridad de los temas sociales que les atañen (y tal vez también, los problemas de adaptación) que serán resueltos en gran medida por el mercado de servicios de salud, vivienda, educación para los hijos, etc.; iii) los de profesionales independientes de formación universitaria (abogados, médicos, ingenieros, etc.) provenientes de otro país miembro. En este caso el tema principal es la validez de los títulos habilitantes para el ejercicio de la profesión y el derecho

a acceder a los colegios profesionales correspondientes en condiciones de igualdad con los colegas nacionales respecto a garantías y obligaciones; iv) los de científicos, investigadores, académicos de alto nivel, etc., que proyectan trabajar en instituciones públicas del país de destino, en lo que atañe al reconocimiento de sus méritos investigativos, y a su estabilidad contractual y profesional en dichos establecimientos; v) los de estudiantes de distintos niveles del sistema educativo, que exigen el reconocimiento y revalidación de estudios cursados y de certificados y diplomas, tanto si fueron realizados y obtenidos en el país de origen, como respecto a los realizados y obtenidos en el lugar de destino cuando retornan.

e) La integración transfronteriza y sus impactos sociales

Otro ámbito temático de estratégica importancia es la integración transfronteriza. Su examen facilita el análisis de experiencias que provean tanto información para elaborar políticas públicas en las zonas respectivas, como constituyan una fuente de datos que permitan prever los temas y problemas más amplios que podrían derivar de una profundización de los procesos de integración en curso.

En el plano económico las zonas fronterizas acusan más intensamente las diferencias de competitividad que derivan, por ejemplo, de modificaciones en los tipos de cambio, dando lugar a oleadas de turistas y consumidores que se dirigen de los países “caros” hacia los “baratos” aprovechando las variaciones en el poder adquisitivo de las monedas como consecuencia de devaluaciones o discrepancias inflacionarias entre países. También son zonas altamente sensibles a la aplicación de programas de liberalización arancelaria, o a la reorganización de aduanas en las fases de unión aduanera o mercado común.

Las áreas fronterizas frecuentemente son elegidas para instalar zonas francas, que tienen cierto grado de extraterritorialidad respecto de las leyes del país. Desde este ángulo, también pueden ser especialmente sensibles a la globalización y a las reglas de juego del comercio y la inversión transnacional.

En el plano sociolaboral, las regiones fronterizas registran con mayor intensidad los movimientos de trabajadores migrantes desde zonas limítrofes deprimidas de un país hacia áreas de mayor desarrollo o dinamismo de otro país. En especial, son “laboratorios” que permiten examinar los comportamientos migratorios, e ir afinando acuerdos sobre protección de los derechos y garantías sociales y laborales de los respectivos migrantes.

En el plano cultural, las zonas fronterizas (especialmente en el área andina) suelen ser asentamientos de campesinos pertenecientes a los mismos grupos lingüísticos, étnicos y culturales a ambos lados de la frontera, establecidos desde el período prehispánico. La gradual desaparición de la compartimentación hace renacer oportunidades y también problemas asociados a la reintegración cultural, la reinserción económica y la búsqueda de una identidad perdida por parte de esos grupos (Durston, 1995).

Por último, especialmente en las zonas rurales, los temas económicos, sociales y culturales reseñados más arriba, se entrelazan en escenarios complejos donde inciden situaciones vinculadas a la producción y el tráfico de drogas y al surgimiento (o la existencia endémica) de grupos guerrilleros, etc.

Como es obvio, los escenarios fronterizos y sus respectivas problemáticas dan lugar a una variedad de situaciones que merecen ser analizadas. Compárese la frontera de Uruguay y Argentina en la zona urbanizada del Río de la Plata, con la de Guatemala y México, región en que se comparten los rasgos y problemas de una antigua cultura prehispánica.

Parece entonces necesario recuperar los conocimientos existentes respecto de estas experiencias, con el objeto de utilizarlos como referentes empíricos para la elaboración de diagnósticos y políticas más amplias vinculados a la constitución de espacios económicos, sociales, y culturales integrados.

D. LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LOS TRATADOS

1. Un encuadramiento previo

Conviene aclarar dos aspectos previos. Primero, “la dimensión social” será considerada aquí de manera operacional para hacer referencia a los compromisos suscritos y a los mecanismos deliberadamente concebidos en los acuerdos de integración regional para vincularse con la “sociedad civil”, es decir, con los diferentes segmentos sociales de los países miembros. Dada su importancia también se tomarán en cuenta algunas declaraciones conjuntas de alto nivel formuladas generalmente en reuniones presidenciales o ministeriales y los acuerdos amplios de cooperación en materia social suscritos por los representantes de los países miembros de un acuerdo de esa índole.

Segundo, con fines comparativos se intentará una clasificación de estas acciones tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos y mecanismos adoptados en la Unión Europea, que es el acuerdo de integración regional más profundo y avanzado de la actualidad.

La presencia explícita de esta dimensión social en los acuerdos se acrecienta a medida que éstos penetran en sus fases más profundas y vinculantes. Desde este ángulo cabe distinguir los siguientes niveles:

a) Acciones de consulta y cooperación entre países miembros de un acuerdo de integración regional que todavía no han llegado a traducirse en compromisos y mecanismos vinculantes y que más bien expresan propósitos compartidos de adoptar acciones convergentes o coordinadas en lo social. Esto sucede hoy en la UE con la prioridad otorgada a las políticas de empleo que, en lo principal, se traducen en acciones de nivel nacional. Se trata de *acciones de consulta y cooperación*.

b) Compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha de los acuerdos que en la UE se expresan principalmente en *órganos de representación social y política*, como el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo.

c) Compromisos y mecanismos orientados a la construcción de “espacios sociales” entendidos como un avance hacia la adquisición de una especie de “ciudadanía comunitaria”. En la UE éstos han llevado a la suscripción de convenios y compromisos, bilaterales o multilaterales que protegen *derechos y garantías comunitarios*.

d) Compromisos obligatorios de nivel superior incluso de la legislación nacional, que implican una limitación de soberanía y se traducen en una normativa supranacional emanada de los organismos comunitarios y en la asignación de recursos económicos controlados por los propios acuerdos. Se orientan a acrecentar la cohesión social en el área integrada, lo que corresponde a estadios muy avanzados de un acuerdo de integración regional. En la UE, existen compromisos jurídicamente vinculantes incorporados al Tratado de Roma y a los instrumentos posteriores que requieren consenso unánime, así como Fondos Estructurales y Fondos Sociales mediante los cuales se procura ayudar a regiones o segmentos sociales desfavorecidos en el proceso de integración. Son *mecanismos y recursos supranacionales*.

Para efectuar el examen anteriormente propuesto, se clasificarán los acuerdos que componen la integración hemisférica y latinoamericana (excluyendo los países del Caribe por insuficiente información) en dos grandes grupos.

En primer lugar están los acuerdos cuyo objetivo final es la constitución de *áreas de libre comercio o de libre mercado*, donde cabe distinguir dos subgrupos: a) los hemisféricos; b) los latinoamericanos.

En segundo lugar, existen acuerdos cuyo *objetivo final* es la constitución de un *mercado común* entre los que están: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercosur, el Grupo Andino y el MCCA. Conviene observar que, individualmente considerados, todos los países sudamericanos (excluidos Guyana y Suriname) y además México, son miembros de la ALADI, que de un lado funciona como un acuerdo que enmarca jurídicamente al Mercosur y, del otro, no es incompatible con el Grupo Andino.

2. Los acuerdos de libre comercio

De hecho los países latinoamericanos que suscriben estos convenios son todos miembros o de la ALADI o del MCCA. A su vez, la mayoría de los miembros de la ALADI lo son también del Mercosur y del Grupo Andino, y en consecuencia plantean o desarrollan sus temas sociales comunes a través de estas otras instancias.

Diferente es el caso del TLC que agrupa a Estados Unidos, Canadá y México, que contempla un Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, el que podría ser incluido en la categoría de *Acciones de Consulta y Cooperación*. En dicho acuerdo se establecen principios vinculados a derechos fundamentales, como los de asociación y organización, de negociación colectiva, de huelga, de prohibición del trabajo forzado y de menores, de igualdad de trato, etc., aunque no incluye normas supranacionales de cumplimiento obligatorio para las partes. Entró en vigencia el 1 de enero de 1994 mediante la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral apoyada por un Secretariado de Coordinación Internacional que establece enlaces con oficinas coordinadoras nacionales. El compromiso básico asumido es hacer cumplir sus propias leyes nacionales, las que incluyen (con formulaciones y alcances propios) el reconocimiento de estos derechos y garantías.

3. Los acuerdos regionales y subregionales

a) La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Establecida por el Tratado de Montevideo de 1980. Éste es un acuerdo marco, que ampara jurídicamente otros acuerdos de tipo bilateral o subregional, como los que se mencionan más adelante.

El Consejo de Ministros ha dispuesto la creación de Consejos Asesores en el campo laboral y empresarial, los que son *órganos de representación social*. Estos Consejos pueden crearse con base en el artículo 42 del Tratado de Montevideo de 1980, que permite la formación de órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. Tienen un carácter consultivo y se integran por representantes de los diversos sectores de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

En 1994 el Consejo de Ministros a través de la Resolución 42 (VIII), encomendó al Comité de Representantes el logro de una mayor eficacia en el funcionamiento del Consejo Asesor Empresarial, y el desarrollo de acciones para el pronto funcionamiento del Consejo Asesor Laboral. También le encomendó analizar y adoptar formas de participación de otros agentes sociales, particularmente de los consumidores.

b) El Mercado Común del Sur (Mercosur)

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

En mayo de 1991, se reunieron en Montevideo los Ministros de Trabajo del Mercosur y emitieron una declaración en que reconocen la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales para que la integración signifique un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo vigentes en los países que suscribieron el Tratado.

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

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

En su primera reunión, los Ministros anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en la segunda reunión del Consejo del Mercado Común del Sur (Las Leñas, 26 y 27 de junio de 1992). Los subtemas principales de su calendario de actividades incluyen: i) relaciones individuales de trabajo, que abarca el análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales, la definición de metodologías y la identificación de propuestas en materia de costos laborales y aportes sociales; ii) relaciones colectivas de trabajo, con definición de metodologías, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; iii) empleo, repercusiones sectoriales derivadas del proceso de integración y examen de las condiciones para la libre circulación de los trabajadores; iv) formación profesional, capacitación laboral, reconocimiento de aptitudes profesionales, etc.; v) salud y seguridad social, análisis comparativo de las legislaciones, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; vi) convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y vii) carta de derechos fundamentales. De estos grupos de trabajo podrían surgir convenios vinculantes orientados a reconocer *derechos y garantías comunitarios*.

El Mercosur también cuenta con la posibilidad de establecer órganos destinados a dar representación a los intereses de los grupos socioeconómicos, vale decir *órganos de representación social y política* aunque, como una muestra del escaso interés de los redactores del Tratado de Asunción por los temas sociolaborales, el único que se creó fue el Consejo Industrial del Mercosur, con el objetivo de canalizar el diálogo entre las entidades empresariales industriales respecto de los temas comunes de la integración, con énfasis en la competitividad industrial. Quedó integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industrias del Uruguay.

Tras la reunión de Ouro Preto (1994), el Consejo Industrial quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico-Social, órgano de representación de los sectores sociales y económicos que tiene funciones consultivas y puede formular recomendaciones.

El otro órgano de representación social y política del Mercosur surge de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), germen del futuro Parlamento del

Mercosur. La CPC posee carácter consultivo y deliberativo, y puede formular propuestas. Entre sus atribuciones se cuentan las siguientes: i) mantener informados a los congresos nacionales sobre la marcha del Mercosur; ii) desarrollar acciones facilitantes de la futura instalación del Parlamento del Mercosur; iii) constituir subcomisiones de trabajo; iv) realizar estudios para armonizar las legislaciones de los Estados Parte; v) establecer relaciones con otras entidades locales, nacionales o internacionales con fines de información o asesoramiento en los asuntos de su interés.

Entre las subcomisiones de la CPC ya establecidas figuran la de Políticas Laborales y la de Asuntos Culturales.

Tanto el Foro Consultivo Económico-Social como la Comisión Parlamentaria Conjunta dependen del Grupo Mercado Común (GMC).

Tras la reunión de Ouro Preto, las actividades en materia social más recientes del Mercosur han sido: la efectiva instalación e inicio de actividades del Foro Consultivo Económico y Social; y la sustitución del Subgrupo de Trabajo Número 11 por el Subgrupo de Trabajo número 10, sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. No se trata de una mera continuación de actividades, puesto que el nuevo Subgrupo planteará su propia agenda, incluido su contenido, métodos, funcionamiento, y necesidades de cooperación técnica. Comprenderá la revisión y nueva presentación de un Convenio Multilateral sobre Seguridad Social, que había sido elaborado por el anterior Subgrupo de Trabajo, pero que no fue aprobado durante el período transicional. La reactivación de esta iniciativa apunta al fortalecimiento de los *derechos y garantías comunitarios*.

El Foro Consultivo Económico-Social implica una ampliación a otros segmentos sociales (trabajadores, consumidores, etc.) del Consejo Industrial preexistente, y es un *órgano de representación social*. En el proceso de su creación tomó como referente al Comité Económico y Social de la Unión Europea, con cuya asistencia técnica contó.

c) La Comunidad Andina

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

Entre los *órganos de representación social y política* incluidos desde el inicio, cabe mencionar el Comité Asesor Económico y Social y el Parlamento Andino.

Con arreglo al Acta de Trujillo (marzo de 1996) que creó la Comunidad Andina, los Comités han pasado a denominarse (más apropiadamente) Consejos Consultivos, mencionándose dos: el Empresarial y el Laboral, cuyos miembros "serán elegidos directamente por las organizaciones representativas" de cada uno de los países miembros, y acreditados oficialmente por ellos (artículo 44 modificado

del Acuerdo de Cartagena). Pueden emitir opinión ante los órganos principales de la Comunidad Andina, y pueden ser convocados a constituir Grupos de Trabajo, participando con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

En el Acta de Trujillo también se ratifica la existencia del Parlamento Andino, incorporado al Acuerdo en 1979, y actualmente definido como el “órgano deliberante del Sistema”. Se está preparando un protocolo adicional para que sus miembros sean elegidos por sufragio universal y directo. Entretanto, está integrado por representantes de los Congresos Nacionales de conformidad con sus reglamentaciones internas y el propio Reglamento del Parlamento Andino. Cumple funciones de seguimiento y observación de los procesos de integración andina y, entre otras atribuciones, puede: “sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema...; promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros...” (Artículo 43 modificado del Acuerdo de Cartagena, varios incisos).

De otro lado, la Comunidad Andina incluye convenios sociales que pueden ser considerados (por su intencionalidad al menos) como *órganos orientados a promover derechos y garantías comunitarios*. Sin embargo, a juzgar por sus resultados concretos hasta la fecha, parecen más bien encuadrarse dentro de la categoría de *acciones de consulta y cooperación*, como es el caso de los Convenios Andrés Bello (educación y cultura) e Hipólito Unanue (salud pública), ambos establecidos a comienzos de la década de 1970.

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

El Convenio Hipólito Unanue (1971) se propone mejorar la salud humana en los países del área andina dando carácter prioritario a la solución de los problemas fronterizos de salud; la desnutrición; el saneamiento ambiental; la protección materno-infantil; la educación sanitaria, la solución de la contaminación ambiental; y la salud ocupacional. Su orientación la establece la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina y es administrado por una Secretaría Ejecutiva. También en este caso los resultados concretos han sido magros. Este hecho llevó a los ministros de salud de los países miembros a plantear una propuesta estratégica para el

fortalecimiento de la cooperación andina de salud (1993), estableciendo una división de responsabilidades entre países (que incluye a Chile que no ha renunciado al Convenio, pese a haber abandonado el Pacto Andino) respecto del seguimiento de los subsectores.

El Convenio Simón Rodríguez (1973) de Integración Sociolaboral, quizá podría considerarse más cercano a actividades orientadas a proteger los *derechos y garantías comunitarios*. Sin embargo por sus resultados hasta ahora, no ha ido mucho más allá del planteamiento de *acciones de consulta y cooperación*. Sin embargo tanto los objetivos del Convenio como las Decisiones 113 y 116 vinculadas con él, dan pie para esta categorización orientada a formalizar acuerdos más vinculantes.

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

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

Asimismo se aprobó la Decisión 116 (1977) con normas reguladoras del movimiento, contratación y tratamiento laboral de los trabajadores calificados, fronterizos y temporales de origen andino. También se incluyeron normas para la protección de migrantes indocumentados y sus familiares. El criterio rector fue el de “trato nacional” a los oriundos de cada país miembro.

Estas dos Decisiones en su espíritu y su letra intentaban proclamar *derechos y garantías comunitarios* que, en su desarrollo, podrían constituir el germen de una “ciudadanía comunitaria”. Sin embargo, el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno. Con posterioridad al decenio de 1980, y tras el gran viraje habido en la región en cuanto al modelo económico, han entrado en profunda revisión todos los sistemas de prestación de servicios públicos sociales.

Por esas y otras razones el apoyo político y económico al cumplimiento de los Convenios Sociales y su efecto consiguiente han sido insatisfactorios. Aún así, la Reunión de Ministros de Trabajo (1991), acordó reactivar y redimensionar el Convenio Simón Rodríguez y avanzar en el cumplimiento de las Decisiones 113 y 116. Más recientemente, con motivo de la aprobación de la Unión Aduanera el

Consejo de Cancilleres Andinos volvió a resaltar el papel de los convenios sociales y la necesidad de compatibilizarlos con las nuevas orientaciones de la integración andina (León Oliveros, 1995).

d) El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Buena parte de los avances recientes, se ubican esencialmente como *acciones de consulta y cooperación* en el plano social, aunque expresan propósitos compartidos de avanzar hacia acciones más vinculantes. Sin embargo, los compromisos y mecanismos que concreten dichas acciones todavía están en proceso de formulación.

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

Entre éstos se incluye un Tratado de Integración Social Centroamericana, cuya preparación quedó a cargo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En marzo de 1995, en la XVI Cumbre de Presidentes Centroamericanos se suscribió el Tratado de Integración Social Centroamericana. En el mismo se establece que la integración social se alcanzará de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva (artículo 1). El proceso se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí, y con las demás políticas del SICA (artículo 4). El proceso de integración social se construirá dentro del marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, acorde con las realidades, características y evolución propia de cada uno de los países, respetando los valores y culturas de las diferentes étnias, así como de la comunidad centroamericana en su conjunto (artículo 5). Los Órganos del Subsistema de la Integración Social son el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social, y la Secretaría de la Integración Social, apoyadas por otras instituciones del SICA como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (artículo 10). Se concede personalidad jurídica a la Secretaría de Integración Social que tendrá su sede en la Ciudad de Panamá. El tratado entrará en vigor después que se deposite el tercer instrumento de ratificación y tendrá duración indefinida (artículo 21).

A modo de conclusión cabe observar que los acuerdos de integración latinoamericanos contienen declaraciones, actividades, órganos y mecanismos relativos a *acciones de consulta y cooperación, órganos de representación social, y derechos y garantías comunitarios*. Sin embargo, ningún acuerdo latinoamericano ha llegado a estadios comparables a los que en la UE justifican la utilización de *mecanismos y recursos supranacionales*, generados o administrados autónomamente por las propias

autoridades comunitarias y que ejercen un efecto fuertemente vinculante en el plano jurídico.

Los acuerdos subregionales latinoamericanos, aunque se propongan explícitamente avanzar (sin plazos definidos), hacia la constitución de un mercado común, no cuentan ni con recursos financieros importantes y autónomamente administrables, ni con normas supranacionales de carácter vinculante que puedan aplicarse a la formulación y ejecución de políticas sociales comunes. En cambio, la UE tiene Fondos Estructurales para promover el desarrollo de zonas postergadas o afectadas por el proceso de integración y el Fondo Social para apoyar a grupos sociales afectados por el mismo proceso.

Parece necesario reforzar la institucionalidad de los acuerdos, tanto en cuanto a su capacidad para generar normas supranacionales de cumplimiento obligatorio por los países miembros, como a la disponibilidad de recursos para asegurar el cumplimiento de las normas comunes y, en particular, para crear fondos orientados a superar los desequilibrios distributivos que surjan en el avance del proceso de integración.

E. INTEGRACIÓN, INSTITUCIONES, Y POLÍTICA SOCIAL

Un rasgo esencial del nuevo escenario latinoamericano es la redemocratización y el proceso de descentralización ligado a ella. Con arreglo a este proceso se ha traspasado el poder de los gobiernos centrales hacia “esferas inferiores”. Pero también se ha producido una reducción del poder de los gobiernos nacionales, como consecuencia de una transferencia de poderes hacia “esferas superiores” (compromisos vinculantes intergubernamentales y supranacionales).

Durante la vigencia del modelo centralista y protegido, existían tendencias concentradoras de los flujos económicos y demográficos en las capitales nacionales, con un plano “radial” en que las provincias operaban como periferias. La integración supranacional era un proceso negociado entre dichos centros nacionales, que poco tenía en cuenta los intereses, opiniones y necesidades del nivel subnacional.

Las tendencias migratorias internas se daban en general desde estas regiones periféricas hacia los centros nacionales. Actualmente, con el declinar del centralismo económico y político existen indicios de una reversión de esas tendencias, que podrían estar indicando una nueva lógica asociada a los procesos de apertura y descentralización y al surgimiento de nuevas oportunidades económicas en los ámbitos subnacionales o locales. Un estudio reciente señala que en todo caso, como ya ha sido señalado, las áreas metropolitanas de la región han perdido su fuerza de atracción migratoria. Parece todavía prematuro hablar de una reversión de lo que han sido las tendencias seculares de la migración, pero los casos

de Buenos Aires, Montevideo y La Habana, a los cuales se han agregado más recientemente los de Ciudad de México y São Paulo (que registraron una migración neta negativa durante los años ochenta) sugerirían un importante cambio de giro, a veces acicateado por la migración de retorno y otras por la de tipo internacional. Diferente es el caso de las ciudades de tamaño intermedio, las cuales en diversos países han mostrado un grado de atracción mayor que el frecuentemente supuesto (CELADE, 1996a).

En el plano social, la descentralización se ha manifestado en la transferencia de funciones a las unidades subnacionales en materia de salud, educación, nutrición, etc., buscando tomar decisiones en un ámbito más cercano a los demandantes finales, suponiendo que así se logra un conocimiento más directo de sus necesidades y carencias y, por consiguiente, una mayor eficacia de las prestaciones.

En materia de integración y cooperación regional y subregional es concebible la suscripción de convenios de integración y de cooperación más circunscritos tanto territorial como socialmente.

Por convenios de integración se entienden aquellos que garantizan ciertos derechos individuales y prestaciones sociales a migrantes o ciudadanos de provincias o áreas limítrofes, en zonas que, por ejemplo constituyen una unidad desde el punto de vista económico o cultural. La suscripción de estos convenios circunscritos (laborales, previsionales, de salud, de educación), puede ser un insumo de gran utilidad para la formulación posterior de convenios nacionales de mayor entidad. Son convenios de integración porque contribuyen a la constitución de espacios socialmente integrados. Más precisamente aún, son el germen de una “ciudadanía común” de los miembros de los espacios subnacionales que se integran.

A su vez, son convenios de cooperación los que se refieren a esfuerzos compartidos o colaborativos por solucionar problemas comunes a zonas limítrofes de dos o más países que conforman una misma “región”. Estas acciones pueden programarse y ejecutarse en planos tan distintos como la salud, el medio ambiente, la nutrición, etc.

En segundo lugar, *los procesos de descentralización, combinados con los de integración, pueden generar una institucionalidad que va más allá de la que emana de los tratados y acuerdos suscritos por los gobiernos centrales.* Es concebible una gama muy rica de acuerdos, compromisos e instituciones que en el plano subnacional, vinculen a países suscriptores de un acuerdo más amplio de integración.

En este caso el principio de la subsidiariedad adquiere significación más compleja. Este principio está vigente, por ejemplo, en la UE de manera que los temas sociales que pueden ser solucionados en un nivel inferior no deben ser objeto de políticas o acuerdos de un nivel superior. Las políticas supranacionales no deben ser formuladas para remediar problemas que podrían resolverse más eficazmente a nivel nacional, y lo mismo podría decirse de las políticas nacionales respecto de problemas provinciales, o de las provinciales respecto a las locales.

Sin embargo, la vinculación “lateral” entre gobiernos locales de países miembros de un acuerdo de integración podría ser muy fructífera no sólo en la gestación de negocios privados, sino también en el esfuerzo colaborativo para solucionar problemas sociales comunes. Estas relaciones no necesariamente pueden verificarse en regiones limítrofes sino también en aquellas que muestran significativas similitudes climáticas, culturales, o de estilos de vida. La colaboración es igualmente viable en la medida que estas regiones se contacten y se vinculen. La era de la información es propicia para este tipo de contactos. En consecuencia, es concebible una subsidiariedad de ámbito comunitario con arreglo a la cual los compromisos (al menos en ciertos ámbitos acordados) puedan suscribirse a nivel subnacional entre provincias o comunas pertenecientes a los países miembros del acuerdo principal.

El tema de la descentralización se refiere también a las nuevas modalidades y actores en la gestación de las políticas sociales, y a sus formas de financiamiento. Este “paradigma emergente” (Franco, 1996) es funcional para las nuevas formas institucionales que, en el plano de la integración, se han estado explorando.

Por ejemplo, se busca asignar recursos públicos (nacionales o de organismos intergubernamentales) al financiamiento de proyectos diseñados por los interesados de acuerdo con su propia percepción de los problemas que los afectan. También se exploran las posibilidades de cofinanciación que, aun a niveles simbólicos, aviva el compromiso con el proyecto.

A diferencia de las políticas sociales de la integración europea donde se cuenta con recursos fiscales que proveen los “Fondos Sociales” y los “Fondos Estructurales”, en América Latina la situación presupuestaria pública hace dudar de que en plazos cortos o medianos, puedan realizarse aportaciones fiscales importantes a las autoridades de los acuerdos de integración. Por oposición, una modalidad de financiamiento que tal vez resulte más acorde con el estilo institucionalmente descentralizado que parecen ir adquiriendo los procesos de integración es la de los Fondos de Inversión Social.

Estos fondos (Siri, 1996) promueven proyectos y buscan el apoyo financiero de organismos intergubernamentales o países donantes. Funcionan de manera autónoma respecto de los ministerios sectoriales correspondientes, lo que no excluye el intercambio de informaciones e, incluso, la coordinación con ellos. Su papel esencial es servir de intermediarios de los financiadores, y de entidades evaluadoras y supervisoras de la ejecución de los proyectos. El diseño de éstos e incluso su ejecución puede estar en manos del sector privado, de organizaciones no gubernamentales, o de los ministerios pertinentes o de ambas instituciones. Esta modalidad es totalmente funcional para aplicar el criterio de tipo multinacional descentralizado inherente a los procesos de integración y de cooperación en el plano social.

Lo anterior muestra la necesidad de abrir compuertas subnacionales en materia de compromisos, acuerdos y políticas en el plano social y de crear marcos normativos en los acuerdos intergubernamentales principales que permitan aprovechar modalidades flexibles para el desarrollo de las dimensiones sociales de la integración.

Capítulo II

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL. EL CASO MERCOSUR

Santiago González Cravino

Estamos tan habituados a hablar de minorías, de marginalidad y hasta de exclusión que olvidamos que estos términos contribuyen a dar de la sociedad una imagen purificada de todo conflicto esencial, lo que reduce la democracia a la administración de las relaciones entre demandas sociales dispersas y débiles y exigencias técnicas o económicas a las cuales es imposible resistirse sin perder la competitividad.

Alain Touraine “¿Qué es la democracia?”

A. EL MARCO DE REFERENCIA

La naturaleza de las transformaciones que han convulsionado la escena internacional consolidan progresivamente la interdependencia de políticas nacionales, comerciales y sociales, y obligan hoy en día al planteo de nuevos interrogantes: ¿Para qué una integración? ¿Cuáles serán las condiciones? ¿A quiénes beneficia? Y en una situación como la de Latinoamérica y

específicamente el Cono Sur ¿qué es lo que podemos hacer sin “perder el tren” de la modernización y la competitividad? Se abre como nunca antes una serie de posibilidades inexploradas que, de ser aprovechadas oportunamente, pueden permitirnos superar las viejas concepciones que nos resignaban al rol de administradores de la pobreza.

Quizás se pueda incluir a la región bajo estas condiciones inéditas en el ámbito mundial, tomando como referencia la experiencia europea, anticipando las dificultades y potenciando las posibilidades.

Previamente, es necesario conocer algunos de los conceptos básicos a partir de los cuales se pueda comprender cabalmente de qué hablamos cuando hablamos de integración y de una dimensión social de la integración.

1. Un nuevo escenario internacional: la globalización

Los grandes cambios acaecidos en el mundo nos brindan un nuevo escenario internacional, en el que pueden destacarse algunas de las condiciones que se han desarrollado para el progreso social, tanto favorables como desfavorables:

Entre las primeras cabe citar:

a) En lo político: el fin de la guerra fría, y con ello la expansión de un ambiente más tolerante y la aceptación casi dominante de las formas democráticas como la única salida viable.

b) En lo tecnológico: la aceleración de las innovaciones, el intercambio de información y con ello la oportunidad de aprender de otras experiencias que faciliten la incorporación de mejores condiciones de trabajo.

c) En lo social: la reducción del crecimiento demográfico, una mejor infraestructura de vivienda, salud y educación y una progresiva protección del medio ambiente. Mejores índices sanitarios y de cobertura educativa.

De otro lado entre las condiciones desfavorables se incluyen:

a) la persistencia de la pobreza

b) los problemas de desempleo

c) los problemas de desintegración social que socavan la solidaridad

d) la incertidumbre, producto de la ruptura de los delicados equilibrios que caracterizaron la posguerra.

Esta evolución internacional naturalmente presenta consecuencias sociales: creciente disparidad de ingresos entre países y mayor transparencia del sistema internacional que refuerza el llamado *efecto demostración*. Así, la globalización es un fenómeno que afecta no sólo a las economías sino también a las sociedades puesto que hay una mayor comunicación entre los países y una mayor visibilidad de las condiciones de vida de unos y otros.

La creciente disparidad en la distribución del ingreso y la mayor transparencia traen aparejados un aumento de las tensiones sociales en el ámbito internacional. Estas tensiones se acumulan en aquellos países que se encuentran en la base de la pirámide de estratificación internacional, trasladándose velozmente a través de las fronteras. La expresión de estas tensiones se relaciona con la satisfacción de expectativas y, a su vez, acarrea una mayor presión poblacional sobre los países desarrollados, en un momento en que éstos se encuentran frente a reestructuraciones productivas orientadas a enfrentar la competencia inherente a la globalización.

Los desplazamientos poblacionales desde los países pobres hacia los más desarrollados están fundados en parte en la necesidad de obtener ingresos más altos y en la presión de las condiciones de pobreza en el país de origen. Además, se ven beneficiados por la reducción significativa de los costos de transporte y las comunicaciones a escala mundial, precisamente cuando la mano de obra no calificada se deprecia en el mundo desarrollado y puede conseguirse en cualquier punto del planeta donde se encuentre más barata. Los trabajadores no calificados de los países más ricos también se encuentran en camino hacia la marginación, de persistir las condiciones descritas.

Los gobernantes saben que estas tensiones van a llegar a los países del vértice de la pirámide, y que eso no ocurrirá sólo por medio de traslados masivos, sino a través del terrorismo o de trabas al flujo de insumos básicos para la producción.

¿Es factible que este esquema pueda repetirse en los bloques regionales? Es interesante plantearse si dentro de las posibilidades de integración subregional no se reproducen esquemas piramidales que representen la escena en otras escalas. Recuérdese que mientras los efectos del estancamiento económico de la “década perdida” tuvieron incidencia directa sobre las franjas más pobres, no sucedió lo mismo con los procesos de crecimiento verificados en algunos países de la zona en el último decenio. Estamos frente a una situación en que coexisten cierto grado de crecimiento económico con la pobreza, lo que amenaza la estabilidad democrática y la sustentabilidad del crecimiento a largo plazo.

El ímpetu de la globalización por otro lado, deja al descubierto los problemas de los países en desarrollo, ya que se produce un aumento de los niveles de desocupación, recesión económica y se profundiza inclusive algunos de los condicionamientos sociales que cuestionan el propio sostén del sistema democrático al que tanto costó llegar. Y esto no se resuelve solamente con medidas

de carácter económico, sino con la puesta en práctica de políticas de *protección social hacia dentro del espacio regional integrado*.

En este sentido, se apunta a la convergencia en el desarrollo de políticas sociales para la integración, tomando en cuenta para ello las características propias de cada nación, sus indicadores económicos y elementos cualitativos.

Por otro lado, la consideración de una dimensión social del Mercosur pone sobre la mesa la necesidad de contemplar valores como la solidaridad y la ayuda mutua como una base imprescindible en el logro de beneficios económicos globales. El análisis de los escenarios por venir, brinda la posibilidad de prever y, por ende, optimizar los esfuerzos y recursos para afrontar los nuevos desafíos.

2. **Ámbito regional: cómo desarrollar las ventajas competitivas**

Uno de los objetivos básicos de los procesos de integración, y a esto no escapa el Mercosur, es la *inserción internacional de las economías de la región* ya sea por medio de la creación de comercio, de la inversión extranjera y de su tecnología u obteniendo financiamiento. A ese fin se requiere adaptabilidad y flexibilidad. Este proceso de transformación debería lograrse con equidad, de modo tal de facilitar la sustentabilidad y la participación estable en el sistema internacional, lo que supone redefinir un conjunto de políticas en las diferentes áreas.

En nuestra región, se va tomando conciencia progresivamente de que las ventajas competitivas que reclama el mercado mundial requieren el uso intensivo de:

a) Recursos humanos (inteligencia, capacidad de innovación y valor agregado intelectual)

A ese fin es necesario desarrollar políticas de capacitación y educación para la inserción competitiva, tomar como eje integrador la equidad concebida como igualdad de oportunidades; fomentar la autonomía de la acción educativa, haciendo estos conceptos complementarios con la competitividad y la calidad del desempeño, para enfrentar las nuevas exigencias. En este sentido se intenta relacionar los sistemas educativos, de capacitación y científico-tecnológicos con el sistema productivo.

b) Organización social (estabilidad, funcionamiento articulado de las partes)

Se torna visible asimismo la necesidad de enfrentar la competencia internacional con el esfuerzo articulado de todos los miembros, es decir, funcionando como sistema. Comienza a tornarse imperiosa en este ámbito, la necesidad de lograr el mentado "entorno social estable" necesario para integrarse plenamente. En otras palabras: hay requerimientos sociales insoslayables, vinculados con el aumento de la capacidad competitiva.

¿Cuáles son los rasgos más destacables en nuestra región? Aquellos ya definidos para la escena internacional, con otros aditamentos: aumento de la pobreza, importantes disparidades en los ingresos y una progresiva transparencia en los sistemas de estratificación.

En este escenario se hace imprescindible un ambiente de estabilidad y desarrollo de los derechos básicos de los individuos de suerte que se armonicen democracia y crecimiento económico. Es la estabilidad económica y *política* la que va a traer inversiones a largo plazo que apuesten a un crecimiento sostenido. Es necesario desarrollar el proceso de modo tal que sean *todos* los individuos los beneficiarios potenciales de un nuevo modelo de desarrollo.

Estamos hablando entonces de la creación de compromisos políticos de largo plazo, que tengan como objetivo reducir las exclusiones económicas y aumentar la equidad.

3. Diferencias entre la política social y la cohesión social

a) Política social

En un proceso de construcción democrática que se precie de justo y equitativo, la política social es una de sus principales herramientas que permite orientar igualitariamente la participación de los actores sociales en el acceso a una red de contención social. Sin embargo, esta tarea ya no es exclusiva del Estado, aunque actúe como su impulsor y regulador esencial.

Frente al creciente problema de la exclusión, las políticas sociales se dirigen preferentemente hacia los sectores más afectados en sus posibilidades reales de acceso a sus derechos básicos. Es necesario entonces identificar con exactitud estos grupos o sectores y su posterior atención por medio de políticas que propicien la igualdad de oportunidades. Estamos hablando entonces de la definición de políticas sectoriales y focalizadas, y es inevitable ahora crear las condiciones para su viabilidad, en articulación con la política económica, no como correctora de sus desigualdades, sino concibiéndolas a ambas como generadoras de equidad. Para ello se piensa en una jerarquización que incluya la especialización, la coordinación interinstitucional y el *fortalecimiento y modernización de sus recursos*.

El logro de una gestión interinstitucional es fundamental en la consecución de estos objetivos, toda vez que se encara una satisfacción de metas compleja y variada, que requiere de estrategias combinadas y que no puede lograrse aisladamente (en relación con la vivienda, empleo, salud, educación, etc.). La política social hoy conlleva la compatibilización de planes, programas y recursos que propicien la autosustentación de las poblaciones pertinentes y faciliten la participación. En el marco dado por un proceso de integración regional se plantea la necesidad, además, de orientar dicha política hacia el trabajo, apostando al conocimiento como la

herramienta fundamental en el logro de la competitividad y mejoramiento de la calidad.

b) Cohesión

Se la define como el fin último de un proceso de integración social y, en un marco de regionalización, está orientada a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas, con la idea de que las grandes desigualdades son intolerables en una comunidad que se precie de tal. La existencia de desequilibrios indicaría que está subutilizándose el potencial humano y no se están aprovechando oportunidades económicas que podrían beneficiar al bloque en su conjunto.

Contiene una *dimensión geográfica* que es relevante en tanto impulsa la reducción de disparidades y la convergencia de las rentas básicas por medio de un aumento del crecimiento del producto interno bruto, de la competitividad y del empleo, con la idea implícita de que la libre movilidad de factores va a traer aparejado un aumento de oportunidades para todos.

La cohesión social implica de este modo una *dimensión de solidaridad* que contempla sistemas universales de protección social, de regulación para corregir los fallos del mercado y de los sistemas de *diálogo social*. Estas políticas contribuyen a reforzar la productividad de la sociedad y a mejorar el bienestar económico y social, tornándose un complemento necesario y de mayor alcance que las políticas sociales sectoriales y focalizadas y que les aporta un objetivo integrador.

El fomento de la cohesión social exige la reducción de las disparidades que surgen como consecuencia de las desigualdades en el acceso a las oportunidades de empleo y en la distribución del ingreso. Las consecuencias de esta desigualdad son la marginación de algunos segmentos de la sociedad, como los que permanecen desocupados durante largos periodos, los jóvenes y los pobres. Y *todos son aspectos mensurables de la cohesión social*.

Para aumentar la cohesión hay que introducir cambios económicos, pero ellos no son un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo sostenible tomando en cuenta que la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente. La política para la cohesión tiene como principio el no confiar exclusivamente en las fuerzas del mercado para el logro de los niveles necesarios de crecimiento económico dentro de la región y complementarlas con el concepto de equidad para las regiones y los individuos que las pueblan.

Por otro lado, hay que destacar que no todas las políticas sociales conducen a la cohesión, *imprescindible para el equilibrio* y la equidad del proceso de integración subregional.

Las diferencias entre los estados miembros, las regiones y los grupos sociales tienden a aumentar o a disminuir con el paso del tiempo. En su reducción se plantea

la convergencia de políticas por medio de la fijación de objetivos comunes por los Estados miembros con el fin de mejorar en términos relativos la situación de las zonas más débiles, en relación con otras regiones y con los grupos más privilegiados. Para encontrar un equilibrio, es básico lograr el apoyo para las iniciativas sociales por los sectores relevantes de la comunidad empresarial.

Las políticas de cohesión contribuyen a consolidar el modelo comunitario en distintos niveles: **i) económico** ya que reducen las disparidades entre países y regiones, permitiendo que la mayor parte de la población contribuya al crecimiento económico; **ii) social** puesto que mejoran el acceso al empleo, por medio del fomento de la reconversión y desarrollo y la creación de puestos duraderos; **iii) político** por cuanto refuerzan la idea de solidaridad comunitaria, creando un marco de oportunidades, tanto adicional como complementario del nacional.

4. Sociedades abiertas y sociedades cerradas

Las sociedades que se han denominado cerradas se caracterizan por su organización en castas, estamentos o clases que tienen profundas diferencias ideológicas, con una organización social jerárquica y diferenciada en la que las posibilidades de movilidad social resultan muy acotadas. Los conceptos de autoridad tienen que ver con la tradición y el poder absoluto, lo que en su tiempo hizo primar la idea de la democracia como la limitación del poder del Estado y el reconocimiento de los derechos fundamentales, insistiendo en la representatividad social de los gobernantes como oposición a la oligarquía. Estas sociedades se ven representadas en la historia de las sociedades europeas, básicamente a partir de la constitución de los estados nacionales. Los estados europeos pudieron convertirse en democracias cuando supieron reconocer sus disparidades sociales y culturales.

Por su parte, las sociedades abiertas están más vinculadas al modelo norteamericano; caracterizadas por las migraciones y la construcción del nuevo mundo, rompiendo así con el modelo europeo tradicional y cerrado. Tratan fundamentalmente de terminar con las jerarquías de una organización social muy rígida, priorizando la igualdad y la movilidad social como los valores generados por un marco de competencia. Tanto Weber como Tocqueville y Dahrendorf dan una idea bien acabada de estas diferencias, que se plasman en el ámbito político, al darle más importancia a la idea de ciudadanía y a la integración social como fundamento sólido de las leyes. Aquí la democracia progresa más por la voluntad de igualdad que por el deseo de libertad: tiene un contenido más social que político, impulsando la desaparición de las jerarquías, propias de las sociedades cerradas europeas. Se difunde una conciencia de pertenencia a una sociedad regida por reglas morales, políticas y jurídicas encargadas de defender y propagar unos valores y un género de vida muy definidos.

En Estados Unidos se logró la construcción de sociedades con el reconocimiento del pluralismo de las culturas y su armonización con el respeto a las leyes, la independencia del Estado, y el recurso a las ciencias y las técnicas.

El análisis de las instituciones sociales no alcanza para entender la integración social, si no se comprende también el sistema político que la dinamiza como mediador entre la sociedad y el Estado. Los regímenes democráticos son aquellos que combinan el respeto de lo individual y lo colectivo, la libertad personal con el sentido de pertenencia a una sociedad.

La democracia es la manera política de asignar el poder, por encima de los intereses particulares. En este sentido se interviene en el reparto del ingreso nacional mediante los impuestos y los sistemas de seguridad social, colaborando con las organizaciones sindicales, protegiendo a las minorías y promoviendo la integración de las diversas esferas de la vida social.

La democracia se fortalece cuando les otorga la importancia que merecen a los problemas de los que debe ocuparse. La idea de “exclusión” exterioriza el problema social, lo hace ajeno, quitándole al sistema democrático la posibilidad real de intentar una solución, promoviendo de paso, el “encierro” frente a aquellos que son víctimas de la desigualdad y la injusticia.

Es necesario en estos nuevos procesos, dar un nuevo sentido a nuestras libertades democráticas, permitiéndoles solucionar los problemas sociales más acuciantes, priorizando la justicia por sobre la seguridad y la igualdad por sobre la adaptación.

5. El Mercosur: combinación que lleva al conflicto

¿Cómo se plantean estos temas en las sociedades del Sur? Con déficit democrático sumado a tensiones sociales. Si la sociedad no se siente partícipe, hay un déficit democrático potencial que hasta ahora no ha provocado bloqueos en el proceso de integración, pero que hay que atender. Aunque todavía no se habla de déficit democrático y social en la integración de América Latina, tampoco se habló en Europa, y la crisis posterior a la aprobación del Tratado de Maastricht evidenció que 40 años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos porque la ciudadanía no se sentía partícipe de este proceso de integración.

Si, como dicen algunos cientistas sociales, la mejor forma de definir a la democracia en cada época es mediante los ataques que sufre (Forrester, 1996; Thurow, 1996), quizás a las puertas del nuevo milenio, se pueda decir que los peores ataques provienen de su mismo seno: el “déficit democrático”, que aqueja tanto a las sociedades más desarrolladas como a las más atrasadas. En el caso de América Latina se suma a esto el déficit social.

El déficit social incluye el déficit social histórico, el de la “década perdida”, las políticas de ajuste y también el provocado por el mismo proceso de integración, que tiene costos sociales.

El Mercosur, al momento de su constitución se planteó casi exclusivamente objetivos económicos. Hace falta ahora destacar que la búsqueda de mayor equidad no puede basarse totalmente en el esquema económico de la apertura, aunque funcione adecuadamente.

En primer lugar, los programas de apertura no establecen, como condición prioritaria que su puesta en marcha sea equitativa socialmente, puede muy bien suceder que su efecto sea contrario a los intereses y expectativas de los grupos más pobres, o que agudice la concentración del ingreso en los grupos más ricos.

En segundo lugar, aún los programas de apertura más exitosos desde el punto de vista económico y más cuidadosos de no afectar indebidamente a los grupos más pobres, son insuficientes para cumplir con los objetivos de cambio social.

En la sociedad no sólo priman los intereses económicos, sino que también inciden valores culturales y relaciones sociales incluida la posibilidad de conflicto social. Una de las condiciones de la democracia es la reproducción de la igualdad política, por medio de la atribución a todos los ciudadanos de los mismos derechos, como un medio de compensar las desigualdades sociales.

Es preciso, entonces, que se garanticen los derechos fundamentales del hombre; que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Esta conciencia de pertenencia no está presente en todas partes y no todos reivindican el derecho de la ciudadanía. La ciudadanía orientada a la cohesión social, implica la conciencia de pertenecer no sólo a una ciudad, un Estado nacional o un Estado federal, sino también a una comunidad compuesta por una cultura y una historia que le son propias.

B. LA INTEGRACIÓN DEL SUR - ¿UNA NUEVA CONCEPCIÓN?

1. ¿Para qué una integración?

Hoy, el espacio regional del Sur es una zona de libre comercio ampliada y una unión aduanera imperfecta, si tomamos en cuenta las excepciones y consideraciones que trajo aparejadas su actualización.

En el caso del Mercosur, está claro que no se la ha planteado como una integración política, ni una integración con base en los estados, como la europea que propone un proceso de convergencia de objetivos políticos, económicos y sociales y la formación de una supranacionalidad que funda la identidad continental. Más bien es un instrumento necesario dentro de un marco ideológico determinado, como es el liberalismo económico que domina actualmente las políticas del Cono Sur.

Nos encontramos entonces con la idea de Estado reducido al máximo para ser compatible con la preservación del sistema y la máxima eficiencia. Prima el concepto de mercado y no el de Estado.

El marco ideológico que acompañó al inicio del proceso del Mercosur marcó no sólo los objetivos, sino que acorde con ellos, delineó los medios, delimitando asimismo las instituciones que conducirían el proceso. Se dio prioridad a las que garantizaran capacidad de ejecución y pragmatismo, postergando así instancias deliberativas, más lentas aunque más representativas.

Han sido los grandes actores los que han conducido y profundizado las relaciones dentro del bloque regional integrado, dándole prioridad en principio a la óptica comercial más que a la búsqueda de valores comunes característicos de un formato supranacional. El formato intergubernamental es funcional para ello, plasmándose en las declaraciones presidenciales logradas en las cumbres del Mercosur y en las actividades de los cancilleres de cada uno de los países miembros. Lógicamente, tuvieron también prioridad las actividades comerciales y la facilidad de diálogo entre empresas, aunque no fue así con los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales, las pequeñas y medianas empresas y la ciudadanía en general.

Sin embargo, la velocidad de esta integración lleva necesariamente a pensar en una reorientación del proceso, incorporando a otros sectores y temáticas que se tornan necesarios para los escenarios que se van generando.

La postergación de las instancias supranacionales deja de lado, aunque sea de momento, la posibilidad de la representatividad cabal de los pueblos y de la deliberación legislativa inherentes a un parlamento o a un tribunal de justicia comunes. Éstas son instituciones supranacionales con funciones más que necesarias en un intento de integración que se precie de tal. Sin embargo, en el caso del Mercosur, su creación no ha pasado de ser una declaración de principios que poco a poco, y debido a la velocidad del proceso se ha ido tornando necesaria. El caso del Foro Consultivo Económico-Social es un ejemplo claro de esto, toda vez que si bien está aprobada su creación, aún no se ha podido constituir. Ni siquiera esta instancia, de carácter sólo consultiva ha podido pasar a los hechos.

A esto deben sumarse las características de cada uno de los países miembros, tales como tamaño, historia, legislaciones nacionales y economías. Se cuenta con dos países chicos (Paraguay y Uruguay), uno grande (Brasil) y uno mediano (Argentina). Tres de ellos han dejado de lado las políticas intervencionistas y estatistas, mientras que Brasil sostiene aún ciertas posiciones nacionalistas y de protección.

Este marco también exige condiciones específicas para su óptimo funcionamiento: seguridad, estabilidad y previsibilidad para las acciones y decisiones requeridas para la competencia económica. Pese a la creencia más o menos generalizada acerca de las bondades del mercado, se va empezando a

percibir progresivamente que hay alguna urgencia para resolver aquellos aspectos que pueden afectar el proceso en general, y que en su momento se dejaron de lado, pero que tiene también relación con lo económico: la dimensión social del Mercosur.

Y en este caso el mercado librado a su suerte no es suficiente, sobre todo en nuestro continente, donde los distintos vaivenes que han sufrido las políticas públicas en general y las sociales en particular han configurado un escenario muy poco alentador en el área social. Y será precisamente en este sector en el que deberá recaer la atención a la brevedad ya que es en el que se han constatado los mayores impactos y donde también actúa y actuará la integración.

Sólo generando un modelo de desarrollo inclusivo y participativo se puede potenciar la inserción en los procesos globales de modernización. La interdependencia de los conceptos de democracia y desarrollo nos remiten necesariamente al espíritu inicial del Mercosur y superar la tentación mercantilista propia de un contexto ideológico particular que impulsó al proceso, pero que dio prioridad al aspecto económico comercial propiciando una confusión de medios y fines.

Si bien al momento de la firma del Tratado, los 4 países habían iniciado un proceso democrático, lo que facilitó la convergencia de estos principios en la construcción del espacio regional, la voluntad política de cada uno de los miembros fue diferente, así como fueron distintos los intereses que los motivaron.

Mientras Argentina y Brasil habían decidido integrarse económicamente ya desde 1988 a través del Programa de Integración Comercial Argentina Brasil (PICAB), sin considerar la eventualidad de sumar nuevos socios, Uruguay y Paraguay contemplaron la posibilidad de integrarse casi como una necesidad vital.

Esto es relevante también para la cuestión social, ya que los diversos intereses que influyeron en la construcción del proceso tienen incidencia también en la voluntad política que se manifiesta para la solución de las diferencias existentes en el área social y en la convivencia de decisiones e instituciones políticas no siempre compatibles.

En el caso de la estrecha relación entre Argentina y Uruguay esto se plantea tan naturalmente como la necesidad de contemporizar formas democráticas disímiles. Mientras en la primera aún se puede hablar de una democracia “corporativa”, en la que las instituciones pierden vigor y no siempre cuentan con la autonomía necesaria, en el Uruguay éstas son precisamente sus fortalezas. Y estos factores son relevantes en la medida en que muestran claramente qué actores son los que toman las decisiones políticas en cada uno de los países y a quiénes benefician. Puntos importantísimos cuando necesitamos saber con quiénes nos sentamos a delinear la integración regional y con qué fines.

Aunque los cuatro países hayan aplicado en su momento políticas de privatización, estabilización y apertura de la economía encuadrados en lo que fue la Iniciativa para las Américas, con el fin de lograr una zona de libre comercio de

Alaska a Tierra del Fuego, se hace necesario ahora otro tipo de consideraciones. Los tiempos han cambiado, el marco ideológico no es el mismo y las necesidades que es necesario atender cuanto antes son otras.

La transición a la democracia en América Latina no permite de momento hablar de una democracia sustantiva. Aumentan las disparidades sociales, los derechos fundamentales son olvidados frecuentemente, la conciencia de ciudadanía a menudo está ausente en la mayor parte de los países de la región. El libre juego del mercado no asegura por sí mismo ni el desarrollo ni la democracia; es necesario crear actores sociales y políticos capaces de luchar contra las desigualdades que entorpecen la construcción democrática y el desarrollo.

Se hace imprescindible entonces volver a considerar los fines como tales: democracia, desarrollo y justicia social y, de este modo, el establecimiento de los medios a seguir en pos de su consecución: modernización, inserción en el mundo, estabilización, etc. Si se los concibe en estos términos, si hay una recuperación de estos valores, estamos hablando de la generación o jerarquización de un espacio social, o de ambos efectos dentro del proceso de integración.

La combinación de políticas sociales y cohesión social permitiría la superación de una visión neoliberal que ve en el mercado la solución y el fin último de los procesos. A ese fin no sólo ha de recuperarse la iniciativa política de los Estados nacionales como orientadores y garantes de las diferentes iniciativas y beneficiarios, sino también comenzar a delinearse la posibilidad de instituciones supranacionales que se comprometan con el área social.

C. LO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

1. ¿Por qué una dimensión social de la ampliación de un espacio económico?

Así como el proceso de integración supone connotaciones económicas muy importantes, la legitimidad social del proceso aparece como elemento central al momento de querer asegurar su éxito.

En este sentido han de tenerse en cuenta cuatro aspectos básicos (según la clasificación efectuada por Podestá (1995)) en relación con lo social: i) como promoción; ii) como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración; iii) como respuesta a las demandas sociales básicas no satisfechas; iv) como legitimación del proceso.

Cualquiera de estos aspectos parece ser tan simple que, a priori, plantearlo podría considerarse superfluo, de tan evidente que es. Pero, al momento de ir a los casos y ejemplos específicos, el alcance de soluciones a este nivel es bastante más complicado de lo que parece y puede trabar todo el proceso, como sucede aún en

reiteradas ocasiones en el marco de la UE, a pesar de los 40 años de desarrollo del modelo de integración.

a) Lo social como promoción

Mejorar la competitividad en un proceso de integración, depende de una multiplicidad de factores pero, desde una perspectiva social, pueden resumirse en uno solo: el logro de un entorno social estable. A ese fin, desde la perspectiva de la organización social, esto entraña un estado de derecho que garantice las reglas de juego (aspectos normativos jurídicos de carácter financiero y económico, pero también la consideración de los derechos básicos) y asegure una cierta estabilidad para poder planificar al mediano y largo plazo y de ese modo reducir los riesgos.

Desde la perspectiva de la población en general se requiere disponer de recursos humanos aceptables para enfrentar el proceso. A ese fin, es necesario abordar los temas de la salud, la educación y la capacitación, incluida la internalización de normas y valores para la competitividad y la preparación de un sistema de formación permanente.

Desde la perspectiva de la prevención del conflicto social se requiere tomar en cuenta las consecuencias de la exclusión de algunos actores del proceso de integración, las que pueden alcanzar formas violentas o puntuales de reclamos y protestas.

La incorporación de las tres perspectivas anteriores contribuirá a la consecución de un entorno social estable que promueva la afluencia de inversiones y la mejora de la competitividad, lo cual depende en gran parte de la acción gubernamental y, en el caso de un proceso de integración, de entidades supranacionales.

El ejemplo de los cortes de ruta del interior de Argentina pone en discusión uno de los principios básicos de la integración regional, como es la libre circulación de los factores, al quedar inermes el resto de los socios del Mercosur por la inexistencia de instancias supranacionales para la solución de conflictos. ¿A quién se plantea ahora una solución? Por otro lado, el desempleo es un problema social, que en este caso afecta directamente a un país miembro (Argentina), pero que perjudica en sus manifestaciones y consecuencias al resto de los socios. El problema se agudiza cuando se aceleran sólo algunos de los aspectos de la integración, o cuando se amplía el proceso en lugar de profundizarlo. La incorporación de Bolivia y Chile plantea nuevamente esta disyuntiva.

El caso europeo muestra otra vez el camino de la experiencia. La caída del muro de Berlín y la apertura de los países de Europa oriental, en situaciones muy disímiles con el resto de Europa, generaron nuevos planteamientos en la construcción del espacio integrado. Por un lado, los plazos establecidos para arribar a ciertas instancias necesarias para el desarrollo de cada uno de los socios y de la comunidad en su conjunto no permitían más demoras que las pactadas. Se había tornado necesaria la “profundización” del proceso. Por otro lado, el dejar afuera a los países

de Europa oriental planteaba serios conflictos, tanto políticos (como el caso de Alemania unificada), como económicos y sociales. La posibilidad de que las migraciones a Europa occidental, generaran focos de pobreza sin oportunidades reales de salida en el centro mismo de Europa originaba un peligro potencial que no podía ser desatendido. Se planteó entonces la idea de ampliar el proceso de integración hacia los países de Europa oriental, creándose la disyuntiva entre la profundización (pocos, pero buenos) y la ampliación (retrasados, pero solidarios). Se optó por una solución intermedia que fue la zona económica europea, incorporándose nuevos países, pero con condiciones específicas que tomaran en cuenta los desequilibrios internos y la gradualidad de su incorporación. Se les reconocieron algunos derechos y obligaciones, pero sin que contaran con las prerrogativas de miembros plenos. Se puede llegar a esta alternativa por la presencia activa de instancias supranacionales que permiten dirimir conflictos de esta índole. En su defecto, se plantea un necesario fortalecimiento de las instancias locales para su correcta y equilibrada resolución.

Los escenarios sociales que se vislumbraban en Europa central eran lo suficientemente alarmantes como para que el resto de la Comunidad estuviera dispuesta a retardar un poco su desarrollo a cambio de una cierta paz social que garantizara su propia supervivencia. Hasta allí el grado de importancia que el área social (además del resto) tiene en un proceso de integración, aunque se plantee tan sólido como el europeo.

b) Como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración

El proceso de integración trae aparejadas una serie de consecuencias que de no considerarse oportunamente se tornan negativas. En este sentido se puede decir que el área social es muy sensible a este tipo de impactos y es necesaria la neutralización de las repercusiones negativas del proceso, entre las que se destacan: el cierre de empresas; el aumento del desempleo y subempleo; la primacía de la competitividad y la consecuente exclusión de aquellos que no se ajustan a los nuevos requerimientos; la incertidumbre con respecto de los aportes para fines de jubilación o sociales para la salud, generada por las migraciones entre países integrantes del bloque; y, por ello, aparición de grupos o sectores más vulnerables y aumento de la marginalidad sumado a la ausencia de mecanismos de control que se apliquen a todos los miembros de la comunidad.

c) Como respuesta a las demandas sociales básicas insatisfechas

El planteamiento más clásico relaciona este aspecto con la necesidad de responder a las necesidades básicas de la población más allá del proceso de integración en marcha. Pero, además, ahora es imprescindible incluir las demandas surgidas a raíz del proceso de integración, que repercuten sobre una situación social dada y que deben ser analizadas y atendidas. Es necesario tener en cuenta que no todo lo social está vinculado a la integración y que no todos los aspectos de la integración regional tienen consecuencias que se dejan sentir en el ámbito social.

Actualmente, sin embargo, para poder acceder seriamente a este aspecto de la esfera social es necesario contar con la información adecuada, fehaciente y confiable necesaria para el diseño de políticas acordes con las necesidades detectadas; se plantea entonces un nuevo interrogante: ¿Quién maneja la información políticamente relevante? La reciente amenaza de cierre del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) por parte del presidente argentino, con el argumento de que no refleja la realidad, nos conduce a un futuro probable de manejo “privatizado” de la información social, en un momento en que, a nivel mundial, el acceso a la información es la llave del éxito futuro.

El interrogante cobra mayor importancia trasladado al análisis de las asimetrías sociales del Mercosur, y al considerar la posibilidad de poner en marcha políticas de equilibrio equitativas, que respondan a las necesidades básicas insatisfechas.

d) Como legitimación del proceso

Para la plena integración, y teniendo en cuenta el logro de la cohesión social, surge el tema de la participación de la población, y del grado de compromiso que se puede estimar. Aparecen así tres aspectos importantes, comenzando por la sensibilización: educación para la integración, fomento de la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática además de la competitividad orientada a la adquisición de habilidades para desempeñarse productivamente en las nuevas situaciones. Simultáneamente se debe generar participación, poniendo en práctica mecanismos reales de participación, sobre todo en cuanto a instancias de información y comunicación permanentes entre los decisores y constructores de la integración y los sectores profesionales, los consumidores, etc. Fundamental resulta entonces la democratización mediante la participación institucionalizada. No hay democracia sin conciencia de pertenecer a una colectividad política. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos. Si éstos no se sienten responsables, porque se ejerce el poder en un conjunto territorial que les parece artificial o ajeno, no puede haber ni representatividad de los dirigentes ni libre elección de éstos por los dirigidos.

Por último, el fortalecimiento de los sistemas políticos nacionales que manejan el conjunto de las políticas sociales, de la seguridad social a la educación, de la justicia al fomento de los recursos, de la integración de los inmigrantes a la defensa de las minorías, refuerza la democratización al asegurar la existencia de derechos fundamentales y de la ciudadanía, ambos conceptos ajenos a los alcances del mercado.

D. SOBRE UNA AGENDA DE TEMAS PENDIENTES

1. Panorama general de la problemática

La integración entre socios desiguales desde el punto de vista económico y social, supone la combinación de dos caras de la misma moneda: eficacia económica y equidad social. Estas premisas son válidas en todos los procesos, ya sea de desarrollo a nivel nacional como desde la perspectiva de la integración.

Desde la óptica social, ello significa en términos muy globales, inversión en recursos humanos, entendiendo por esto no sólo los aspectos educativos, sino también de salud, empleo, seguridad social, etc.

Desde la perspectiva económica, la eficacia se traduce en mayor capacidad de crecimiento, incremento de la productividad y mayor competitividad y, por ende, brinda la posibilidad de acceso a la integración y de desarrollo de una economía nacional competitiva dentro del bloque.

Hasta hace muy poco tiempo, los representantes de los estados miembros han considerado casi de manera exclusiva temas de naturaleza económica.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que: i) una parte importante de la población del Mercosur vive en condiciones de pobreza, lo que supone una importante restricción para el correcto funcionamiento del sistema socioeconómico de la subregión; ii) las políticas económicas y comerciales se encuentran en una fase de armonización mucho más avanzada que las relacionadas con la dimensión social, que apenas se encuentra en vías de discusión, con muy escasos instrumentos para su ejecución; iii) los desafíos de la integración y la globalización suponen contar con recursos humanos capacitados para una inserción competitiva.

De esta forma aparecen, como ya se ha señalado, una serie de requerimientos sociales insoslayables, que, en la práctica, el Mercosur no se encuentra aún en condiciones de abordar como bloque integrado.

De lo anterior se infiere que existe una agenda social del Mercosur que va creándose sin que, institucionalmente, el bloque aporte una respuesta ante este fenómeno (va un paso atrás).

El Mercosur debe por lo tanto, institucionalizar una agenda social de la integración en la que se incorporen los nuevos ejes temáticos propiciados tanto por los distintos actores sociales como por los escenarios nacionales y regionales diferenciados. Sería una forma de acercarse al concepto de cohesión social dentro del bloque.

Para incorporar estos ejes temáticos es necesario aplicar dos criterios: i) aceptar la heterogeneidad, diversidad y complejidad de la problemática social y de la subregión; ii) tender hacia una homogeneización de la subregión.

Con respecto al primero de ellos, la incorporación supone el desarrollo de políticas nacionales y comunitarias de lucha contra las disparidades e inequidades (de poblaciones, sectores o regiones).

En relación con las acciones para posibilitar la homogeneización de la subregión, es necesario desarrollar marcos jurídicos nacionales y comunitarios tendientes a una armonización de las normativas, políticas y estrategias en las áreas sociales, como forma de permitir una “libre circulación” real de las personas (ej. aportes de seguridad social, equivalencia de títulos universitarios, etc.).

La constitución de una agenda social de la integración debe apuntar a la puesta en funcionamiento de los mecanismos comunitarios que permitan alcanzar estos dos objetivos llevando adelante a un nivel global, como políticas de integración social y acuerdos con los principios básicos del Mercosur, las respectivas acciones nacionales.

E. EL PUNTO DE PARTIDA

Si volvemos a las preguntas iniciales de ¿Por qué una integración? ¿A quién beneficia? y ¿Qué podemos hacer frente a estos procesos? Quizás ahora podemos bosquejar algunas respuestas.

Tomando la integración como un proceso que facilite la justicia social y el desarrollo mediante una transformación productiva y al crecimiento económico como una contribución a la consolidación democrática, se puede hallar el fundamento para una dimensión social del proceso. Ésta se propone alcanzar la cohesión social, llevando el crecimiento económico hacia una distribución equitativa, y generando un espacio para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Puede así dejarse de lado el supuesto no comprobado de que el crecimiento se refleja automáticamente en el bienestar de la gente, ampliando la participación, hasta ahora casi exclusiva, de élites políticas y económicas en la representación regional.

Hay nuevos escenarios en el espacio regional puesto que se identifican las demandas políticas y sociales comunes a los miembros y debe intentarse la consiguiente puesta en marcha de mecanismos para su atención y solución.

Se está desarrollando también la idea de la integración cultural como complementaria a la económica, generando así un nuevo modelo que relaciona necesariamente educación y producción; para la definición de temas prioritarios aparece el concepto de ciudadanía, en la superación de un “déficit democrático” y la generación de una base social más sólida para la integración.

Es interesante señalar que simultáneamente se están dando otras formas de integración social al margen del marco de los Estados nacionales y en diferentes

ámbitos: de profesionales, artistas, derechos humanos, asociaciones de mujeres, ecología, etc., son algunos de los ámbitos en que se manifiestan formas diversas de integración que también contribuyen, por su cercanía y definición, al logro de una región más justa y equitativa.

En síntesis, la dimensión social de la integración está asociada con los avances del crecimiento y de su distribución equitativa, con el incremento de la participación ciudadana en las decisiones relativas al contenido de los objetivos comunes, y con el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos, que comprende la alimentación, salud, seguridad social, etc. En este sentido, la integración regional es vista como un medio para la consecución de la cohesión social.

SEGUNDA PARTE

**LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA
DE LA INTEGRACIÓN**

Capítulo III

MERCADOS DE TRABAJO, COMPETITIVIDAD, Y CONVERGENCIA

Armando Di Filippo y Rolando Franco

Introducción

En el pasado, el comercio internacional de bienes respondía a una asignación de recursos basada en las ventajas comparativas derivadas de las diferencias entre los países en cuanto a la dotación de factores. En contraposición con la teoría, los niveles de vida y los salarios reales tendieron a diverger especialmente entre el “norte” y el “sur”. Los supuestos del modelo de convergencia, incluían alternativas tecnológicas (funciones de producción) idénticas para todos los países y mercados internacionalmente abiertos, donde prevalecían condiciones estáticas de competencia perfecta. En la práctica la desigual

incorporación del progreso técnico determinó enormes diferencias entre las productividades laborales medias de cada país y en sus ritmos de crecimiento y, consecuentemente, en los niveles salariales.

El nuevo escenario económico internacional se caracteriza por una liberalización de las corrientes de capital productivo y de tecnología apoyadas en las ventajas competitivas de naciones y empresas, derivadas de los avances de la revolución tecnológica en marcha.

En el nuevo contexto, la reducción de las distancias salariales con el mundo desarrollado no es una consecuencia espontánea del proceso de integración y requiere una intervención estratégica 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 al readiestramiento de la fuerza de trabajo para que pueda absorber mejor las tecnologías emergentes. En América Latina los acuerdos de integración económica pueden contribuir a promover estos fines.

A. VENTAJAS COMPARATIVAS NACIONALES Y CONVERGENCIA SALARIAL

La teoría de las ventajas comparativas, en sus versiones más difundidas (Heckscher, 1919; Ohlin, 1933; Samuelson, 1948), preveía que las economías se especializaran en la exportación de bienes intensivos en el uso de los factores productivos relativamente más abundantes. El comercio resultante debía producir una convergencia mundial de la remuneración de los factores productivos, en particular de los salarios, sin necesidad de que hubiera movilidad internacional de los factores productivos.

De darse esa movilidad, las migraciones desde las regiones en que hubiera mayor abundancia relativa de mano de obra y salarios más bajos, afectarían 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.

El tercer mecanismo de convergencia de los niveles salariales, dentro de la lógica de las ventajas comparativas estáticas, es el de la movilidad internacional del capital productivo. Éste acrecentará su rentabilidad, si abandona las regiones en que es abundante (baja productividad marginal) y es invertido en aquellos en que es escaso (mayor productividad marginal). A medida que tal desplazamiento continúe, la rentabilidad del capital tenderá a converger.

B. INEFICACIA DE LA TEORÍA Y DIVERGENCIAS SALARIALES

Sin embargo, la esperada convergencia no se dio en la práctica y a lo largo del siglo veinte se produjo un creciente distanciamiento de salarios y de niveles de vida entre las naciones desarrolladas y en desarrollo. La relación entre el ingreso per cápita de los países más ricos y de los más pobres pasó de 11 (en 1870) a 38 (en 1960) y a 52 (en 1985) (Banco Mundial, 1995).

El modelo teórico suponía que las opciones tecnológicas disponibles eran determinadas, invariables e idénticas en todo el mundo y sólo se diferenciaban por la desigual dotación de factores (capital productivo, trabajo, recursos naturales) utilizados en los procesos productivos; 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 impedimentos al comercio derivados tanto de los altos costos de transporte como de las trabas impuestas por las autoridades económicas en el marco de estrategias de tipo proteccionista. Hubo barreras a los movimientos de capital y de trabajadores entre naciones. Las que afectaban al primero se han levantado rápidamente con el proceso de globalización, mientras que 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, p. 64) se ha reconocido la importancia decisiva de la calificación de la mano de obra, gracias a la cual los países en que es mayor la escasez de recursos naturales y más alto el nivel de calificación de los trabajadores tienden a registrar un contenido más elevado de manufacturas en sus exportaciones, en tanto que los mayores exportadores de materias primas disponen de abundantes recursos naturales y presentan carencias en cuanto a la calificación de la mano de obra.

Aunque esta adaptación es un paso hacia el realismo en los supuestos, la predicción de la convergencia de las remuneraciones salariales depende de otros supuestos del modelo de proporciones factoriales, especialmente de aquel que sostiene que las tecnologías son idénticas e invariables y que la competencia es perfecta. Hoy, la competencia internacional ocurre en el campo tecnológico y en la lucha por el control monopólico u oligopólico de los nuevos productos y procesos, situación que dista mucho de la definida con arreglo a las premisas de la competencia perfecta.

La parte mayoritaria y más dinámica del comercio internacional actual es de tipo intraindustrial e intraempresarial con una intervención decisiva de las empresas transnacionales. Este comercio tiene lugar especialmente entre economías altamente desarrolladas y se funda en el aprovechamiento de rendimientos crecientes en proporción a la 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, o de fuerza laboral no calificada, o de ambos factores, en 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 tiene lugar. Tampoco rigen opciones tecnológicas (funciones de producción) iguales ni competencia perfecta en los mercados de factores o de productos, por lo que la convergencia salarial entre países desarrollados y países en desarrollo no se ha producido.

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

C. 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, conjuntamente con las reglas de juego que constituyen su normativa en proceso de configuración, 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 alterando las modalidades de organización, gestión, y relación empresarial.

En el plano internacional se ha dado un espectacular descenso de los costos del transporte y de las telecomunicaciones a la vez que han aumentado las potencialidades telemáticas, lo que ha contribuido a redefinir la especialización productiva de naciones y regiones, modificando 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.

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

Aproximadamente un tercio del comercio mundial de bienes es de índole intraempresarial (entre empresas transnacionales 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 se ve fuertemente influido por las estrategias de mercado de las empresas transnacionales en la búsqueda de sus propias ventajas competitivas. Éstas son *ventajas de internalización* derivadas del comercio intraempresarial, *ventajas de propiedad* derivadas del aprovechamiento monopólico de nuevas tecnologías de procesos o de productos, y *ventajas de localización* (cercanía a recursos naturales, infraestructuras accesibles, mano de obra barata y proximidad a grandes centros de consumo) (Dunning, 1993).

D. 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 su población y si puede favorecer la convergencia salarial a nivel internacional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha considerado que una economía 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 internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población”. Esta definición se asocia con otra 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, se 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, 1990, p.70).¹

1 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sugiere que la competitividad es la habilidad de las 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 (OCDE, 1994). 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, se ha propuesto que, “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, p. 13).

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 primero, los datos de que se dispone son bastante elocuentes: existe correspondencia entre el crecimiento de los niveles de vida y el de las exportaciones. El cuadro III-1, muestra que, de acuerdo con este criterio, en el período 1980-1993 las regiones más competitivas en el ámbito del comercio de bienes son por orden de dinamismo: i) Asia oriental; ii) Asia meridional; iii) las economías de la OCDE agrupadas conjuntamente, con independencia de su colocación geográfica; iv) América Latina y el Caribe; v) África al sur del Sahara; vi) Oriente medio y Norte de África. *El ordenamiento de las regiones es el mismo con arreglo a ambos indicadores. En otras palabras, el crecimiento de la competitividad comercial y el de los niveles de vida guardan correspondencia ordinal y, al parecer, la existencia de uno supone la presencia del otro.*

Cabría concordar que, en plazos medianos y largos, el crecimiento de la productividad laboral derivado de la introducción sistemática del progreso técnico es el principal elemento determinante *tanto* del crecimiento de las exportaciones *cómo* 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 al analizar la incidencia del comercio en los niveles de vida de los países desarrollados observa que, la única diferencia entre “productividad” y “competitividad” radicaría en el comportamiento de los términos de intercambio. Tras calcular esa incidencia, afirma categóricamente que en cada caso la tasa de crecimiento de los niveles de vida es esencialmente igual a la tasa de crecimiento de la productividad interna, no de la productividad en relación con los competidores sino simplemente de la productividad interna. Aun cuando el comercio mundial es ahora mayor que nunca, los niveles de vida nacionales están determinados en gran medida más bien por factores internos que por la competencia en los mercados mundiales (Krugman, 1994, p. 34; Krugman y Lawrence, 1993).

La argumentación de Krugman acentúa dos aspectos importantes. Se refiere *al comercio internacional sin incluir los mercados de factores, y a las condiciones particulares de las economías desarrolladas* (con niveles de apertura al comercio internacional relativamente bajos 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 las economías en desarrollo especialmente si son pequeñas, exportadoras de productos primarios, y muy abiertas al comercio mundial. Aun así cabría coincidir con Krugman (y con Fajnzylber) quienes opinan que a mediano y largo plazo el factor determinante es el ritmo de incremento de la productividad, derivado de la introducción de progreso técnico.

El principal factor para que se generaran grandes diferencias en cuanto a los salarios reales y a los niveles generales de vida entre los países desarrollados y en desarrollo fue, cabe reiterarlo, la mayor productividad laboral (y total) para la elaboración de una misma línea de productos, con base en la utilización de una tecnología más avanzada no disponible para los demás. En términos más simples si una empresa estadounidense puede pagar salarios 10 veces más altos que una empresa mexicana del mismo rubro es porque su productividad laboral resulta también, por lo menos, 10 veces mayor. Mientras las naciones desarrolladas puedan conservar la exclusividad en relación con ese nivel tecnológico superior, podrán mantenerse las diferencias de productividades y de salarios que han imperado hasta hoy.

Las dudas y dificultades que plantea a los estadounidenses el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), surgen del desplazamiento del capital transnacional y de la tecnología hacia otros países buscando aprovechar costos laborales más reducidos. En relación con estas aprehensiones y debates respecto de la pérdida de oportunidades de empleo (especialmente no calificado) no sólo interesa la liberalización comercial sino, principalmente, la movilidad del capital.

Cuadro III-1
**PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, EXPORTACIONES
 Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO**
(Tasas anuales de crecimiento e índices)

	1980-1993 tasas anuales de crecimiento		Índices 1979=100
	Expor- taciones	PIB per cápita	Términos de intermcambio
Asia oriental y el Pacífico	10.8	6.4	101
Asia meridional	7.3	3.0	96
Economías desarrolladas	5.1	2.2	99
América Latina y el Caribe	3.4	-0.1	97
África al sur del Sahara	2.5	-0.8	95
Oriente medio y Norte de África	-1.0	-2.4	98

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1995*, Washington, D.C., 1995, Anexo Estadístico, cuadros 1 y 13.

E. TRANSNACIONALIZACIÓN PRODUCTIVA Y CONVERGENCIA SALARIAL

El nuevo escenario internacional se caracteriza por el desplazamiento cada vez más fluido del capital productivo y de la tecnología, elemento que afecta la productividad interna de las regiones donde se establecen nuevas instalaciones productivas. Al producirse la convergencia de la productividad, los salarios también deberían tender, tarde o temprano, a converger en estas actividades transnacionalizadas. Sin embargo, dicho circuito no necesariamente tendrá la potencialidad para absorber a la creciente masa de trabajadores no calificados del mundo en desarrollo.

En América Latina, según estimaciones recientes, la inversión extranjera directa (IED) ha crecido como porcentaje del producto interno bruto, 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, 1996b, p. 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 reviertan las tendencias divergentes en los niveles salariales y de vida.

F. PAÍSES DESARROLLADOS: LAS DESIGUALDADES INTERNAS

Dentro de los propios países desarrollados la difusión de las tecnologías de la información está reduciendo las oportunidades de empleo de los trabajadores de calificación media o baja. Reich (1994) ha distinguido entre ocupaciones simbólico-analíticas, servicios rutinarios de producción y servicios personales.

Los primeros, representados por programadores y creadores de programas para computadoras (software), altos ejecutivos, gerentes, diseñadores industriales, asesores internacionales, corredores de bolsa, investigadores de mercado, operadores bursátiles y cambiarios, etc. tienen la más alta calificación y ocupan empleos con niveles crecientes de remuneración. Por oposición los servicios personales y de producción rutinarios (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 que hayan incrementado las tasas de desempleo, porque la legislación laboral vigente posibilita una mayor flexibilidad salarial. El mismo fenómeno generador de desigualdades en los ingresos se está presentando en Europa occidental, bajo la forma de crecientes y persistentes tasas de desempleo

abierto como consecuencia de la mayor rigidez de sus normas salariales. Ambas modalidades conducen a una creciente desigualdad en cuanto a los niveles de vida de los trabajadores altamente calificados y los demás.

Las divergencias señaladas son básicamente atribuibles a la difusión 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 desplazándolos desde las naciones desarrolladas hacia países en desarrollo dentro de un determinado circuito de actividades que se globalizan. Thurow ha dicho de manera algo simplificada, pero muy elocuente que 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 están dispuestos a hacerlo, las labores no especializadas simplemente se trasladan a los países pobres (Thurow, 1992, p. 61).

En suma, los principales damnificados por esta revolución tecnológica son los trabajadores no calificados. En los países en desarrollo algunos de ellos pueden incorporarse a actividades globalizadas que aprovechan su disposición a trabajar por salarios más reducidos. Sin embargo, estos circuitos no parecen tener, por ahora, capacidad para incorporar masivamente al empleo a la totalidad de la oferta de trabajo de los países en desarrollo. Asimismo, también hay indicios en América Latina de que los nuevos métodos productivos generan un crecimiento del producto que no está siendo acompañado por el del empleo.

El impacto más abrupto en materia de desigualdad parece haberse producido en los países desarrollados. Aunque los datos todavía no son concluyentes, comienzan a surgir voces de alarma que recelan de la creciente interdependencia actual de la producción. Krugman, refiriéndose al debate en Estados Unidos, observa que este replanteamiento de la situación mundial influyó, además, para 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 ese autor desestimaba el efecto de la competencia comercial sobre el crecimiento de los niveles *medios* de vida de los países desarrollados, pese a lo cual tiende a reconocer que el motivo de preocupación no es hoy si el ingreso real de Estados Unidos 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 dijo, 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 acertadamente, que estos países son los causantes de las presiones para disminuir los salarios y sueldos de los trabajadores de toda la región (Krugman, 1996, p. 25).

En suma, las aprehensiones actuales pueden terminar afectando las iniciativas integracionistas. Queda claro que los trabajadores no calificados del mundo desarrollado son perdedores, pero esos procesos no alcanzan a provocar gran repercusión sobre el empleo en los países en desarrollo.

G. AMÉRICA LATINA, REFORMAS ECONÓMICAS, EMPLEO Y SALARIOS

En sentido amplio las nuevas estrategias de desarrollo conllevan una convergencia de la mayoría de las economías latinoamericanas, mediante procesos de estabilización y reformas estructurales.

Con la integración a la economía global los precios internos tienden a alinearse con los internacionales. En condiciones ideales de plena apertura y liberalización, sólo deberían diferir por los respectivos costos de transporte, o por tratarse de bienes que no son transables internacionalmente.

Puede decirse que, en igualdad de circunstancias, 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 empresas transnacionales 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 en la organización y la 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 disminución del empleo en el sector público, y en la privatización de empresas públicas que, frecuentemente viene acompañada por reducciones del empleo.

El crecimiento del empleo privado no está compensando aquellas reducciones, pues en este ámbito se están aplicando también medidas similares de racionalización de la gestión. En particular, se está haciendo sentir el efecto de las tecnologías de la información. 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, en una publicación reciente se expresa que: "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 propia de las primeras fases del proceso de reforma, pero ahora parece consolidarse, aun 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, 1995a, p. 23).

Respecto de la diferenciación en las tasas de desempleo según estratos de ingreso el mencionado documento señala que: “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...”. “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, 1995a, p. 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 postularse 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 ese ámbito.

Paralelamente se han introducido 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 de asimilación de las nuevas tecnologías para generar oportunidades de empleo en 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; el segundo orden de factores atañe a los cambios institucionales que afectan a los regímenes de trabajo, de previsión y de protección social, pues aunque se registre un crecimiento importante de la productividad laboral, eso no garantiza que existan las condiciones que posibiliten una difusión progresivamente equitativa de los frutos del progreso técnico en todos los niveles salariales.

Respecto al avance tecnológico, la agudización de los problemas de empleo podrá paliarse si el ritmo de crecimiento económico se acelera con mayor inversión, especialmente en las actividades en que es mayor la creación de empleos por unidad de capital. Cuanto más alto sea el ritmo de incorporación del 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.

A veces las reformas laborales (flexibilización) y de la seguridad social tienden a fundarse en una compresión de los salarios reales o de los costos laborales, o de ambos elementos, por unidad de tiempo a través de arbitrios tales como: la precarización de las modalidades contractuales, la restricción de las garantías

laborales básicas y el debilitamiento de los sistemas de protección y seguridad social.

Una flexibilización progresista debe buscar otros métodos para reducir los costos laborales: i) manejar la seguridad social de manera que, sin sacrificar derechos y garantías básicos, resulte más eficiente y menos gravosa para el Estado, para los empresarios y para los contribuyentes en general; ii) lograr un adiestramiento y reconversión empresarial que permita aprovechar nuevas alternativas tecnológicas; iii) recalificar la fuerza laboral para que pueda aprovechar las oportunidades de empleo que surjan en actividades tecnológicamente más avanzadas; iv) explorar formas participativas de organización productiva que estimulen la responsabilidad y la creatividad de todos los recursos humanos.

H. CONVERGENCIA, INTEGRACIÓN Y MERCADOS LABORALES

Los procesos y acuerdos de integración emprendidos especialmente a partir de los años noventa coinciden con un posicionamiento más abierto y competitivo de las economías latinoamericanas.

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 de la propia América Latina. Las orientaciones progresivas de este proceso más directamente vinculadas a los mercados de trabajo están vinculadas a: i) acuerdos sobre plataformas mínimas de respeto de 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 los recursos educacionales escasos, aprovechando las economías de escala y especialización en este campo; iii) coordinación de las políticas migratorias en el ámbito laboral, orientadas a facilitar un mejor equilibrio de los mercados laborales ampliados; iv) convergencia, coordinación y, si fuera posible, armonización de la reglamentación laboral, previsional y de seguridad social de los países que se integran.

Medidas como las enumeradas en el párrafo anterior atañen a la organización del mercado de trabajo en el plano sociolaboral, aprovechando las 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, 1997).

Sin embargo, 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 contener disposiciones 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 el que creó 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 financiados regularmente con fondos procedentes de fuentes fiscales estables de los países miembros. Los Fondos Estructurales de la Unión Europea apuntan precisamente a la convergencia y cohesión social, fomentando el desarrollo de regiones desfavorecidas, la reconversión de empresas no competitivas y la calificación.

I. CONCLUSIONES

Las perspectivas de una igualización salarial entre regiones desarrolladas y en desarrollo, no se han cumplido. 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 intraempresarial con decisiva participación de las empresas transnacionales.

La difusión internacional de las tecnologías de la información crea circuitos transnacionalizados de capital productivo que favorecen el empleo y elevan el salario de los trabajadores no calificados del mundo en desarrollo, pero sus repercusiones directas sobre el empleo son cuantitativamente limitadas. El beneficio más importante radica en la asimilación tecnológica de estas experiencias por los países receptores.

Sin embargo, estas mismas tecnologías pueden estar generando una creciente diferenciación salarial en los países desarrollados, la que se vería agravada por la competencia de los trabajadores no calificados del mundo en desarrollo. De acrecentarse, puede incidir desfavorablemente en las iniciativas integracionistas.

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 son muchas de las latinoamericanas.

En cualquier caso, la clave del desarrollo económico sigue radicada en los esfuerzos internos de los países por acrecentar la inversión productiva y asimilar la nueva tecnología mediante la creciente educación y calificación de la población.

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, por ejemplo en el caso de la UE. América Latina carece de la base institucional y de los recursos necesarios para emular dichos logros, pero el camino está abierto para plantear iniciativas más modestas que avancen en la misma dirección.

Capítulo IV

EL “DUMPING SOCIAL”: LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA COMERCIAL

Secretaría Permanente del SELA



Presentación

En este capítulo se examina la relación entre la política social y la política comercial y sus repercusiones para los países en desarrollo. Es un aporte de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) a lo que probablemente habría 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 participantes en el comercio mundial comenzaron a sugerir nuevos temas para

futuras negociaciones comerciales multilaterales que tendrían lugar en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entidad que sustituyó a la Secretaría del GATT. El tema de las 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 del período de sesiones de las Partes Contratantes del GATT que se celebró en abril de 1994 en Marrakech, Marruecos, 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.

En este capítulo se analizan las repercusiones que tiene para los países en desarrollo la inclusión de 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 (TLC), 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 ambiente, no obstante los recelos de los países en desarrollo. Estados Unidos, con cierto apoyo de la Unión Europea –y sobre todo de Francia– deseaba inscribir la “política social” en la agenda de las negociaciones que se realizarían después de la Ronda Uruguay,

pese a la fuerte resistencia que encontraba esta idea especialmente en los países en desarrollo².

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 el grado de exigencia de dichas normas o invertir más recursos en la observancia de las normas y leyes existentes. En cualquiera de los casos, para satisfacer las demandas de los países industrializados sería necesario modificar las políticas internas de los países en desarrollo en busca de una convergencia con las políticas de los países industrializados. Muchos gobiernos de los países en desarrollo consideran estas demandas en favor de una mayor armonización de las políticas no sólo una intrusión en su derecho soberano de tomar sus propias decisiones, sino también una actitud intrínsecamente inapropiada, debido a las diferencias en las condiciones prevalecientes y en 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 los ámbitos del medio ambiente y la política social serán puestas en práctica 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 las 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” encubre 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

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

territorio. Este enfoque destaca varios aspectos del trabajo de las Naciones Unidas, incluido el de la Comisión de Derechos Humanos y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los esfuerzos por 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, siempre se suscitan graves problemas de coherencia. Los gobiernos tienen prioridades divergentes en relación con las situaciones de violación de los derechos humanos que merecen la atención de la comunidad internacional.³ Por lo tanto, es casi inevitable pensar que los países están siendo acosados, y que al exigir la concertación de acciones a nivel internacional o buscar justificar las acciones unilaterales, los gobiernos utilizan impropiamente la bandera de los derechos humanos para encubrir intereses de 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 en el de los derechos humanos. Una preocupación artificial por el bienestar de los trabajadores conducente a la aplicación de restricciones comerciales podría encubrir 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 argumento en este caso consiste en que los países que no respetan los derechos de los trabajadores están llevando a cabo prácticas comerciales injustas y que tales prácticas justifican la adopción de medidas compensatorias por 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 capítulo 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 de referencia relacionado con el comercio, hasta llegar al TLC. Seguidamente, se hace un análisis del trabajo de la 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

3 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 Sudáfrica.

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 protagonistas de la acción internacional en defensa de los derechos de todo tipo.

A. 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 prevalecientes en los países industrializados. Con la intensificación de la interacción económica entre las naciones, los gobiernos se han visto cada vez más expuestos a la influencia de las políticas de otros gobiernos, por lo que buscan influir sobre las mismas. Esto es quizás aún 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 genera en parte 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 bajar en la misma proporción que la recuperación aparentemente vigorosa 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 ellos 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). Según el otro, 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 alienta las peticiones de que se adopten políticas que reduzcan la ventaja competitiva basada en los salarios; así, por ejemplo, se presiona a los socios comerciales para que adopten medidas cuyo objetivo es defender los derechos de los trabajadores, pero que redundarán en un aumento de los costos por concepto de sueldos, aunque la solución económica adecuada consista en concentrarse en la recapacitación de la mano de obra y en facilitarle la adquisición de destrezas.⁴

1. Primeras discusiones internacionales sobre normas laborales y política comercial

La Carta de La Habana, redactada a principios de la década de 1940 como documento constitutivo de la Organización Internacional de Comercio, contenía disposiciones sobre normas laborales justas (capítulo 2, artículo 7). Estas disposiciones reconocían un interés internacional común por 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 deficientes (injustas), especialmente en la producción para la exportación, generaba dificultades en el comercio internacional. La Carta no contenía 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 Organización no logró captar el apoyo necesario para entrar en vigencia, el GATT (entidad provisional) llevó a la práctica algunas 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 elaborados en las prisiones.

El artículo 20, en su inciso e) permite a los gobiernos imponer la prohibición unilateral de importaciones de bienes fabricados en las prisiones. En ocasiones anteriores, Estados Unidos intentó lograr un acuerdo para que los gobiernos

⁴ Las razones por las cuales la protección basada en argumentos relativos a los salarios bajos no tiene sentido serán detalladas en la sección B.

prohibieran el comercio de dichos bienes, pero tuvo que conformarse con el derecho a la prohibición unilateral (Charnovitz, 1992). El Presidente Eisenhower también procuró en 1953 incluir en el GATT disposiciones similares a las contenidas en la Carta sobre normas laborales, pero no se concretó ninguna acción.

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

Los primeros esfuerzos del Gobierno de Estados Unidos por establecer una reglamentación internacional sobre normas laborales tuvieron poco éxito. Sin embargo, posteriormente hubo nuevos intentos, tras los cuales se logró introducir disposiciones en las leyes nacionales y se continuó 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 de Tokio, el Gobierno debía procurar que se incluyeran normas laborales justas en la agenda de negociación. El gobierno de Carter esperó hasta 1979, justo antes de la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Tokio, para plantear infructuosamente el tema.

Lo que Estados Unidos buscaba en 1979 era un acuerdo que permitiera 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 con 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, 1981, estas posiciones fueron planteadas pensando implícitamente en los derechos humanos, pero también lo fueron como un medio necesario para controlar exigencias, incluso más radicales, de parte de los representantes de los intereses laborales de los países industrializados, quienes opinaban que la existencia de condiciones deficientes 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 sostienen 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 los daños, constituirá una estrategia eficaz. Mas no cabe duda que resulta algo irónico 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 que no se

concedieran 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 Chile, Birmania, Nicaragua, Paraguay, la República Centroafricana y Rumania. La definición en la legislación de los derechos laborales internacionalmente reconocidos incluía la libertad de asociación, el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, la prohibición de los trabajos forzados, el establecimiento de una 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. 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 las condiciones mínimas de trabajo. Un uso similar de la condicionalidad bilateral es evidente en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, adoptada en 1983, en la cual Estados Unidos buscaba obtener compromisos específicos sobre normas laborales en varios países.

Con la Ley general de comercio y competitividad de 1988, Estados Unidos continuó presionando en relación con los derechos de los trabajadores; en esta ocasión se considera, en virtud de la Sección 301 de la ley de comercio de 1974, que la negación persistente de los derechos de los trabajadores por parte de un gobierno extranjero es un acto "irrazonable" contra el cual pueden tomarse represalias de comprobarse que entorpece o restringe 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 los años ochenta en relación con los 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 de 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 ella. Este debate, además de ciertos problemas de procedimiento conexos, persistirá sin duda en el contexto de la agenda de negociaciones que se celebren con posterioridad a las de la Ronda Uruguay.

Cabe destacar que si bien la Unión Europea 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, considerándose la posibilidad de condicionar el acceso preferencial al cumplimiento de las normas laborales; sin embargo, hasta la fecha, no se ha tomado ninguna decisión en el sentido de no conceder las preferencias por estas razones.

La Comisión Europea ha condicionado, en el caso de los derechos laborales, la concesión de preferencias a cuatro normas mínimas incluidas en los convenios de la OIT (Lal, 1981). Tales normas son: i) 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 emplear 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 TLC

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 TLC 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. Dicho acuerdo no había sido previsto en las negociaciones originales del TLC, pero fue exigido por el gobierno 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 TLC.

El acuerdo laboral del TLC 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”⁵. 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:

5 Artículo 1 f).

“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 en su inciso 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 IV-1 y la redacción introductoria (incluida también en el recuadro) indica 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 normas laborales técnicas expresa que “el establecimiento por cada una de las Partes de toda norma y nivel con respecto a los salarios mínimos y protección al trabajo de menores, no estará

Recuadro IV-1

PRINCIPIOS LABORALES DEL TLC

El anexo I del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte 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.

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”.

Dado que el acuerdo colateral del TLC no busca la armonización de los derechos laborales ni establecer normas mínimas, la única obligación de procedimiento⁶ que puede establecerse a nivel regional es la observancia de las leyes internas. El acuerdo se concentra en este aspecto; establece detalladas disposiciones de consulta y sólo cuando esta etapa haya sido agotada podrá crearse 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 que motiva la controversia está relacionado con el comercio y se encuentra amparado por leyes laborales reconocidas por ambas partes.

Si tras agotarse todos los canales de consulta y persuasión y luego de conocida la conclusión del panel y no habiendo la Parte demandada corregido la situación que motivó la demanda, el panel impondrá a la Parte demandada el pago de una contribución monetaria. Dicha contribución no será superior a 20 millones de dólares durante el primer año a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, ni de 0.007% del comercio de la Parte en cuestión en el ámbito del TLC después del primer año. Si la Parte demandada se rehúsa a pagar la contribución monetaria, las otras Partes podrán suspender los beneficios derivados del TLC por un monto equivalente al valor de la sanción monetaria adeudada.

En resumen, el alcance de este acuerdo se extiende de manera desacostumbrada en un intento por evitar la aplicación de sanciones, y se prefiere establecer una sanción monetaria antes que cancelar los beneficios comerciales. Es aún muy prematuro para predecir la forma en que funcionará 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 a supervisar la observancia de las leyes cuyo contenido es determinado a nivel interno, podría resultar relativamente no contencioso. Más aún, 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.

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

4. Las 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, sólo hasta el Tratado de Versalles, suscrito en Viena en 1919 y la creación de la Organización Internacional del Trabajo se realizaron mayores 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 viceversa. Una de las principales actividades de la OIT ha sido la redacción de convenios y la formulación de recomendaciones en torno a una amplia gama de aspectos relativos al trabajo. Los convenios constituyen compromisos internacionales obligatorios, mientras que las recomendaciones no crean obligaciones, pero su finalidad es orientar a los gobiernos en la formulación de la legislación laboral y las 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 IV-2 organiza los convenios y recomendaciones de la OIT en amplias áreas temáticas. La lista es exhaustiva ya que abarca todas las áreas incluidas en los principios formulados para los principios laborales relacionados con el TLC (véase el recuadro IV-1).

Un aspecto interesante que debe considerarse es la disposición de los gobiernos a adoptar los convenios de la OIT. El cuadro IV-1 agrupa el número de convenios ratificados y aplicados por determinados países. Quizás el aspecto más destacado 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 suscrito mucho 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 internacional. Cabe hacer notar que la constitución de la OIT contempla la aplicación de sanciones económicas (incluso comerciales) a 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 el nivel de exigencia de sus normas laborales es elevado o se cumplen adecuadamente.

Recuadro IV-2
COBERTURA DE LOS ACUERDOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT
Lo 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
Sector ocupacionales especializados
Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

Cuadro IV-1		
MIEMBROS DE LOS CONVENIOS DE LA OIT, 1992		
País	Ratificados	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: Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

5. Las normas laborales y el GATT

Como se señaló, 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 20 en su inciso e) permite a los gobiernos imponer una prohibición unilateral de las 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 las 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 aplicación de medidas de alivio comercial de esta índole reside en que se requeriría una definición razonablemente precisa de las 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 que podría aplicarse para definir una cláusula social sería la búsqueda de un acuerdo sobre normas laborales aceptables y normas de observancia y medidas de 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 hacía lo que debían hacer. Sin embargo, en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio se especifican derechos y obligaciones precisas tomadas del grueso de los derechos de propiedad intelectual internacionalmente reconocidos y de las obligaciones contenidas en tratados; existen también disposiciones sobre consultas con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que es el organismo especializado en esta materia, 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 contenido en el artículo 6 del Acuerdo General, que permite la imposición de derechos discriminatorios contra las importaciones supuestamente subsidiadas. En este caso, una cláusula social no contemplaría la situación en que, al decidirse (por parte de la autoridad respectiva, ya sea nacional o internacional) que se están introduciendo 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 la establecida en 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 reside en que, si bien el dumping tiene lugar cuando los 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 que las normas laborales internas sean igualmente ineficaces 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 cometiendo dumping sólo porque no cumple adecuadamente con las normas laborales adoptadas de común acuerdo. Este criterio, por lo demás, conlleva dos aspectos de procedimiento y jurídicos relacionados fundamentalmente entre sí, que podrían tener serias repercusiones para los países en desarrollo.

Uno de tales aspectos es que, en virtud del artículo 6 (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 prácticas de discriminación de precios dentro de su mercado interno. Así, la cláusula social del GATT diseñada sobre la base del artículo 6 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 6 del GATT, se acepta que las medidas contra las importaciones sean tomadas ajustándose a las leyes y procedimientos nacionales. Son raras las ocasiones en que la supervisión internacional de tales medidas ha dado resultados efectivos, y si ocurre, se ejerce después, y no antes, de que la medida haya sido aplicada. En pocas palabras, podría ser muy difícil evitar que un enfoque basado en el artículo 6 sea utilizado con fines proteccionistas.

B. 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 sobre la “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 planteamiento 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 llevaran 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 surte algún efecto. Esto no es otra cosa que las fuerzas de las ventajas comparativas en funcionamiento. Si la producción se reduce en ciertos sectores debido a la aplicación de normas laborales más exigentes podría considerarse que ese es el precio que hubo que pagar por esas normas. En este caso, la sociedad ha decidido que su bienestar no debe definirse únicamente en función de sus ingresos, sino también en términos de la calidad de vida de su fuerza laboral.⁷

En relación con ese argumento lo que provocó el epíteto de Haberler fue el hecho de que, una vez tomada la decisión de elevar el grado de exigencia de las normas laborales, un país podría pagar dos veces si se imponen restricciones comerciales como mecanismo para contrarrestar la desviación de recursos que de otro modo se produciría. 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 rigurosas. ¿Qué ocurriría si, en lugar de utilizar restricciones comerciales contra las normas menos exigentes 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 exigentes no difiere del argumento utilizado regularmente contra la protección.

También es posible que los esfuerzos por obligar a otros países a aumentar el grado de exigencia de 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, las diferencias 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 aún, al reconocerse que las diferencias de productividad son parte importante de la explicación de las diferencias de salarios y normas laborales, resulta difícil tomar con seriedad el temor

7 Por razones de espacio, no se tomaron en cuenta los efectos dinámicos de la desviación de recursos. Los efectos de normas laborales más rigurosas a más largo plazo sobre los ingresos de un país son inciertos, especialmente cuando se considera la relación entre normas laborales y productividad.

de que la competencia entre los países con normas laborales y niveles salariales diferentes conducirá hacia la adopción común de condiciones de trabajo menos exigentes.

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 del nivel de salarios. Para un determinado volumen de capital, el nivel de demanda de mano de obra dependerá del nivel de salarios. 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 el grado de exigencia de 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 repercusiones para la migración. Si los costos laborales son artificialmente forzados al alza, sin tomar en cuenta la demanda y la productividad laborales, un aumento del desempleo contribuirá a incrementar los 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 exigentes 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 desempleo, más elevado 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 los bajos salarios sobre la posición competitiva de los sectores en el mercado internacional.

Preocupa a los gobiernos de los países en desarrollo que las demandas de los grupos de interés y de los gobiernos de países industrializados a favor 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 lo serían 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 Sudáfrica 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; siempre subsistirán grandes diferencias de opinión en cuanto a si determinada conducta en determinadas situaciones constituyó 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 aún, la OMC incorpora disposiciones contenidas en el artículo 21 del GATT para resolver este tipo de problemas.⁸

En relación con las normas laborales como tema de política social, dicho de otro modo, como asunto de bienestar social, se ha sostenido que cuando un país obliga

8 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.

a otro a modificar sus normas laborales a través de la amenaza de aplicar sanciones comerciales o el uso efectivo de ellas, 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 desplazarlos de sus puestos de trabajo. Ésta 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 se logra ese fin a través de tácticas de presión que quizá sólo puedan beneficiar a algunos, muy probablemente a expensas de la población trabajadora en su conjunto.

En cuanto a las normas laborales como factor de competencia, se han analizado las razones por las cuales las diferencias observadas en los niveles 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 análisis son: i) las inquietudes internacionales en torno a los derechos humanos y el bienestar social deben ser tratados 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 y asimismo a través del apoyo financiero y técnico bilateral, haciendo hincapié 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 aplicación de medidas de alivio comercial para contrarrestar los efectos de salarios o de normas laborales cuyos niveles son presumiblemente muy bajos.

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 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.

Capítulo V

INSTITUCIONES Y RELACIONES LABORALES DEL MERCOSUR

Oscar Ermida Uriarte

Introducción

Como se sabe, el Mercosur fue creado en virtud del Tratado de Asunción, suscrito 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, de 17 de diciembre de 1994, estableció la estructura institucional definitiva del Mercosur, que actualmente constituye una zona de libre comercio para sus integrantes (con un arancel intrarregional 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 es, conjuntamente 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 entre los países del 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 ha ido 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, como reflejo del crecimiento económico y político del bloque, en el corto plazo es casi inevitable que se produzcan 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 respecto de 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 y 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 recapacitación 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, precisamente en la consideración de esta dimensión social de la integración, el Mercosur no ha alcanzado –al menos por ahora– los logros que sí ostenta en el terreno comercial. En el presente capítulo se estudia sucesivamente, el dificultoso y aún inconcluso proceso de reconocimiento de la existencia de una dimensión social de la integración, 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, se intenta

esbozar algunas conclusiones. En todo caso, no se hará referencia 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 incipientes relaciones de trabajo del Mercosur. Instituciones de nivel internacional o supranacional, regionales, generadas por y para la dinámica del Mercosur como bloque económico social que engloba a cuatro países y que va creando sus propias instituciones y vínculos que se agregan a las nacionales preexistentes.

A. 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 se encuentra 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: a) señalaban la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur, para asegurar el proceso de integración que fuera acompañado de un mejoramiento efectivo de las condiciones de trabajo; b) proponían la creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro

de la estructura orgánica del Mercosur; y c) sugerían que se estudiara 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 tuvo 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 suscribió el Protocolo de Ouro Preto, que estableció la estructura orgánica definitiva del Mercosur (véase el cuadro V-1). Ella privilegia –nuevamente y ahora definitivamente– lo diplomático y económico: los órganos decisorios se integran con los poderes ejecutivos, y dentro de éstos con los ministerios 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 consiguiente necesidad de construir su espacio social quedó plasmado en el “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000”, aprobado por la Decisión N° 9/95 del Consejo Mercado Común. Por una parte éste 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.

Cuadro V-1
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MERCOSUR

<table border="1"> <tr> <td>CONSEJO MERCADO COMÚN</td> </tr> <tr> <td>Presidentes, ministerios de relaciones exteriores, ministerios de economía</td> </tr> <tr> <td>Emite decisiones</td> </tr> </table>	CONSEJO MERCADO COMÚN	Presidentes, ministerios de relaciones exteriores, ministerios de economía	Emite decisiones	<table border="1"> <tr> <td>COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA</td> </tr> <tr> <td>Igual número de parlamentarios de cada Estado</td> </tr> <tr> <td>Emite recomendaciones</td> </tr> </table>	COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA	Igual número de parlamentarios de cada Estado	Emite recomendaciones
CONSEJO MERCADO COMÚN							
Presidentes, ministerios de relaciones exteriores, ministerios de economía							
Emite decisiones							
COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA							
Igual número de parlamentarios de cada Estado							
Emite recomendaciones							
<table border="1"> <tr> <td>GRUPO MERCADO COMÚN</td> </tr> <tr> <td>Representantes de los 4 países</td> </tr> <tr> <td>Emite resoluciones</td> </tr> </table>	GRUPO MERCADO COMÚN	Representantes de los 4 países	Emite resoluciones	<table border="1"> <tr> <td>FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL</td> </tr> <tr> <td>Igual número de representantes de los sectores de cada Estado Parte</td> </tr> <tr> <td>Emite recomendaciones</td> </tr> </table>	FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL	Igual número de representantes de los sectores de cada Estado Parte	Emite recomendaciones
GRUPO MERCADO COMÚN							
Representantes de los 4 países							
Emite resoluciones							
FORO CONSULTIVO ECONÓMICO-SOCIAL							
Igual número de representantes de los sectores de cada Estado Parte							
Emite recomendaciones							
<table border="1"> <tr> <td>COMISIÓN DE COMERCIO</td> </tr> <tr> <td>Representantes de los 4 países</td> </tr> <tr> <td>Emite directivas y propuestas</td> </tr> </table>	COMISIÓN DE COMERCIO	Representantes de los 4 países	Emite directivas y propuestas				
COMISIÓN DE COMERCIO							
Representantes de los 4 países							
Emite directivas y propuestas							
<table border="1"> <tr> <td>SECRETARÍA ADMINISTRATIVA</td> </tr> </table>	SECRETARÍA ADMINISTRATIVA						
SECRETARÍA ADMINISTRATIVA							

B. LOS ÓRGANOS LABORALES DEL MERCOSUR

El Protocolo de Ouro Preto establece la estructura orgánica definitiva del Mercosur (véase el cuadro V-1), 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 además la constitución de otros nuevos.

Estos órganos originales y provisionales que devinieron definitivos o permanentes, son el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo del 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, sesione con la participación de los presidentes. El Consejo del 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.

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 tuvo una valiosa actuación hasta 1994 y que fue reorganizado recientemente por la resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común, pasando a llamarse Subgrupo 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: el ex Subgrupo 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, que representa los sectores económicos y sociales, previsto en el propio Protocolo de Ouro Preto. A ellos se suman –si es que se las puede calificar de órganos– las reuniones de ministros de trabajo.

1. El Subgrupo 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social

El Subgrupo 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: a) relaciones individuales de trabajo, b) relaciones colectivas de trabajo, c) empleo, d) formación profesional, e) salud y seguridad en el trabajo, f) seguridad social, g) sectores específicos y h) principios.

Uno de los aspectos más destacados del Subgrupo de trabajo N° 11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto en las sesiones del Subgrupo como de cada una de sus comisiones participaban no sólo con delegados gubernamentales –provenientes de los ministerios del trabajo– sino también con nutridas representaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegándose generalmente a

adoptar las 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 dispares, aunque sus resultados en promedio fueron importantes y alentadores. Destacan la recomendación de ratificación de un conjunto mínimo común de convenios internacionales del trabajo por 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 se ha dicho, la resolución N° 20/95 del Grupo Mercado Común ha restablecido el Subgrupo 11, con leves (¿e innecesarios?) cambios de número y nombre. El nuevo Subgrupo realizó su primera sesión en octubre de 1995 y, si bien experimentó dificultades para reeditar la dinámica anterior, 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; este aspecto se examina infra, en la subsección 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 está que antes de que entre en vigencia este Convenio queda todavía un largo y difícil camino por recorrer ya que después de haber sido aprobado por el Grupo Mercado Común, debe ser sometido a la aprobación del Consejo –prevista para fines de 1997– y posteriormente a la ratificación por los parlamentos de los Estados.

2. El Foro Consultivo Económico-Social

El Foro Consultivo Económico-Social (FLACSO), previsto en los artículos 28 a 30 del Protocolo de Ouro Preto, es el único órgano, de competencia laboral, entre los previstos como permanentes en los tratados constitutivos del Mercosur, ya que, como se infiere de lo anteriormente 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 el “órgano de representación de los sectores económicos y sociales”.

La misma disposición establece que el FCES “estará integrado por igual número de representantes 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”, como lo indica su propio nombre y 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 órganos consultivos económicos y sociales 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 1º de noviembre de 1996, el Foro fijó una extensa nómina de temas que proyectaba abordar y sobre los cuales emitiría, eventualmente, dictámenes de oficio. Con arreglo a 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 la ALADI, 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 al ALCA (Nº 1) 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^{os} 3, 4 y 5, sobre negociaciones del Mercosur con los demás países de la ALADI, medidas unilaterales de los gobiernos que puedan

afectar el comercio intrazonal, y sobre políticas de promoción del empleo, respectivamente.

De lo expuesto se infiere que 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 del 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 Ministros de economía, presidentes de los bancos centrales, educación, justicia, cultura 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 de las actividades del Subgrupo 11 y la puesta en funcionamiento de su sucesor, el Subgrupo 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.

C. LA CREACIÓN DE NORMAS LABORALES INTERNACIONALES DEL MERCOSUR

El Mercosur no ha generado por el momento, un derecho laboral supranacional 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 N° 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del Mercosur, de un conjunto 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 conjunto 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, del mismo conjunto mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluye 34 convenios de la OIT e indica los convenios ya ratificados por cada uno de los países (R) y los aún no ratificados por algunos de ellos (S) (véase el cuadro V-2).

Se trata de una nómina no cerrada, que se puede ampliar con nuevas recomendaciones, y que incluye 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 establecer un nivel 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 crear, 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 cuadro V-2, de la lista consensuada de 34 convenios por ratificar por los cuatro Estados miembros, 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 el derecho de asociación en la agricultura;

N° 14 sobre el descanso semanal;

N° 26 sobre la fijación de salarios mínimos;

- Nº 29 sobre el trabajo forzoso;
- Nº 81 sobre la inspección del trabajo;
- Nº 95 sobre la protección del salario;
- Nº 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva;
- Nº 100 sobre la igualdad de remuneración;
- Nº 105 sobre la abolición del trabajo forzoso;
- Nº 111 sobre la discriminación;
- Nº 115 sobre la protección contra las radiaciones; y
- Nº 159 sobre la 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 adoptada en Montevideo el 9 de mayo de 1991 –que subrayó en ese entonces la necesidad de “atender los aspectos laborales del Mercosur” y constituyó el antecedente inmediato de la creación del ex Subgrupo de trabajo Nº 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 Nº 8 (Principios) del ex Subgrupo de trabajo Nº 11 del Mercosur acordó estudiar la viabilidad de adoptar 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 se constituyó una subcomisión tripartita con ese cometido. Tanto ésta como la de doctrina iniciaron y elaboraron estudios sobre los eventuales carácter, contenido y eficacia de una carta social de esa índole. 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 que se incluirían en la carta, la eficacia de la misma y los mecanismos de control, incluida la posibilidad de aplicar sanciones por incumplimiento o de crear algún tipo de tribunal internacional, o de adoptar ambas medidas, lo que podría llegar a introducir cierto grado de supranacionalidad.

Sin embargo, esta iniciativa no ha superado la etapa de las negociaciones, las cuales, además, quedaron suspendidas cuando dejó de actuar el ex Subgrupo Nº 11 del Mercosur. Desde ese momento, el proyecto de la carta social perdió parte del impulso político de que había gozado unos años antes, aunque creemos que tarde

o temprano el Mercosur terminará dotándose de una carta o declaración similar a las vigentes en Europa.

Así, luego de muchas hesitaciones, en su reunión de los días 19 a 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 esencial de derechos fundamentales, y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales (acta N° 2/97, de la V Reunión del Subprograma N° 10). Por lo demás, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur se reunió 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 solución análoga a la del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ALCAN), que es un mecanismo de control de la aplicación efectiva de las normas laborales nacionales, sin que se haya creado un cuerpo de normas o principios supranacionales o internacionales. De todos modos, para llevar adelante una alternativa de esta índole sería necesario que una fuente internacional estableciera ese compromiso de cumplimiento, así como alguna forma supranacional 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).

Cuadro V-2

**RECOMENDACIONES DEL EX SUBGRUPO Nº 11 DEL MERCOSUR:
LISTA CONSENSUADA DE CONVENIOS DE LA OIT POR
RATIFICAR POR LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

CONVENIOS		Argen- tina	Brasil	Para- guay	Uru- guay
Nº	TEMA				
1	Horas de trabajo (industrial)	R ^a	S ^b	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 trato (accidentes del trabajo)	R	R	S	R
22	Enrolamiento de la gente de 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

^a Ratificado.

^b Sin ratificar.

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 en 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 trabajadores, 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 expresamente, 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 prorrateo.

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 prorrateo 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 que se ha previsto que los documentos que han de 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, para la aplicación e interpretación del convenio (art. 16).

Como se dijo *supra*, en la subsección 2 de la sección B, 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 del Mercado Común y la posterior ratificación parlamentaria de los cuatro Estados del Mercosur.

D. ESTRUCTURA Y ACCIÓN SINDICALES EN EL MERCOSUR

Ya se ha dicho (en la sección A), que la acción sindical ha sido uno de los incentivos fundamentales para el 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 un redimensionamiento del sindicato y de su actividad.

En efecto, la puesta en marcha del Mercosur como zona de libre comercio y unión aduanera y el hecho que éste haya tendido a constituirse en una nueva entidad política más o menos unitaria, conducen a 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 actores sociales también internacionalizados.

El contexto internacional (la región integrada) requiere 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 abarcaba 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 a dar nuevo empuje y a revitalizar la Coordinadora, que centró eficazmente su accionar en el Mercosur.

La Coordinadora tuvo una acción muy intensa y eficaz 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. Ésta es una tarea pendiente y necesaria.

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 condición *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 otras instancias 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 planteen 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, lo cierto es que el horizonte de las relaciones laborales del Mercosur muestra, necesariamente, una negociación colectiva "mercosureña". Podría tratarse de una negociación colectiva en que participe una empresa (empresa o conjunto económico instalados en dos o más países del Mercosur), o una 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 de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (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 la relación 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. Conjuntamente con 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

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. Puesto en marcha en 1991, ya constituye, en efecto, una de las dos únicas uniones aduaneras regionales existentes en el mundo. En pocos años, el comercio intrarregional creció espectacularmente y el conjunto comienza a cobrar prestancia en el exterior como entidad unitaria: la negociación 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, 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 que lo integran.

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 están supeditados a los órganos técnicos –económicos y diplomáticos– de ejecución.

El espacio social del Mercosur no sólo aparece subdesarrollado en comparación con la Unión Europea, sino incluso en relación con el TLC, 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 crear 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 de mecanismos de control que ya se están aplicando.

Llegados a ese punto, se percibe una coincidencia interesante, aunque relativa, 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 preocupa al 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 contar con la participación de 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 provendría 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.

Se está desarrollando –y tarde o temprano se materializará– 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.

Capítulo VI

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

Gert Rosenthal

Introducción

¿Qué se puede decir sobre los vínculos entre la integración económica y las políticas sociales? Para desbrozar el camino y llegar a proposiciones concretas, cabría considerar varios temas cruciales. Primero, y como telón de fondo, se expondrá muy someramente lo que está sucediendo con los compromisos de integración en América Latina y el Caribe. En segundo lugar, se comentará el tema social que más atención ha concitado en el contexto de los procesos de integración en otras latitudes, aunque no en América Latina y el Caribe, es decir su vínculo con materias laborales: la movilidad de la mano de obra, la

retribución del factor trabajo y las migraciones transfronterizas. En tercer término, se tratará de aclarar qué se entiende por “políticas sociales” en un contexto más amplio, a fin de relacionarlo con las propuestas que se formularán a continuación. Y, en cuarto lugar, se analizará cómo pueden incidir los compromisos de integración en el logro de los objetivos convencionales de la política social: mayor equidad, mayor participación en el proceso de adopción de decisiones y menor marginación y exclusión. Finalmente, se formularán algunas propuestas para que los compromisos de integración que hoy se asumen sean funcionales con respecto a una política de transformación productiva con equidad.

A.EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INTEGRACIÓN

En los últimos años, y en marcado contraste con el contexto en que se enmarcaban los esquemas formales de integración económica en los años ochenta, han proliferado acuerdos de diversa índole, que revelan una gran heterogeneidad, tanto en sus modalidades como en su configuración geográfica. Existen acuerdos bilaterales y multilaterales, algunos entre países con niveles de desarrollo y dimensiones económicas similares, y otros en los que la situación de las partes es marcadamente dispar (véanse los cuadros VI-1 y VI-2). El denominador común de estos esquemas es que tienden a facilitar el comercio, la inversión y la cooperación. De hecho, tanto la inversión privada como el comercio recíproco entre países latinoamericanos han crecido notablemente a partir del inicio de la década.

Incluso ha surgido un fenómeno inédito: en este período se abrió la posibilidad de dar un alcance hemisférico a los acuerdos de libre comercio. En esa dirección apunta el TLC, y también la llamada “Iniciativa para las Américas”. Es más, la posibilidad de acceder al mercado estadounidense sobre bases estables, predecibles y, a la vez, recíprocas contribuyó de manera significativa a la renovación del interés en los acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe.

Estos acuerdos tienen otro denominador común que los distingue de los primeros intentos de integración subregional en América Latina y el Caribe:

Cuadro VI-1

ACUERDOS SUBREGIONALES

	Acuerdo de Cartagena	Mercado Común Centroamericano	CARICOM	Mercosur
Fecha de suscripción	26 de mayo de 1960	13 de diciembre de 1960	4 de julio de 1973	26 de marzo de 1991
Vigencia	Indefinida	20 años, con prórroga indefinida	Indefinida ^a	Indefinida
Arancel externo común	X	X	X	X
Normas de origen	X	X	X	X

^a En el Tratado no se señala fecha de expiración, de lo que se infiere que su vigencia es indefinida.

mediante ellos se procura facilitar la inserción internacional de los países, más que crear núcleos de crecimiento dinámico basados en la demanda interna. También se podría decir que con los nuevos compromisos de integración se procura complementar los ingentes esfuerzos que se observan en todos los países por impulsar la competitividad internacional. Estos compromisos se asumen en el marco de una política de intensa liberalización comercial, lo que significa, por una parte, que los clásicos costos de la desviación del comercio se reducen considerablemente pero, por otra, que las preferencias concedidas a los demás participantes en un proceso integrador tienden a perder importancia relativa.

En los últimos años se ha comenzado a reconocer, tanto en círculos académicos como gubernamentales, que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al intercambio de bienes y servicios, no excluye necesariamente los compromisos de integración y que éstos incluso podrían facilitar su concreción. Éste es un planteamiento plausible. Desde un punto de vista conceptual, los compromisos de integración pueden contribuir a la realización de las tareas más importantes previstas en la agenda prioritaria del desarrollo regional. Este punto de vista se basa en argumentos bien conocidos, entre los que destacan el aporte potencial de los mercados ampliados al incremento de la eficiencia (como resultado de economías de escala y de la eliminación o disminución de rentas monopólicas), a la innovación y al progreso técnico, así como su influencia en los niveles de inversión.

Cuadro VI-2

ACUERDOS BILATERALES

Países ^a o acuerdos	Año de suscripción	Desgravación de lista positiva	Desgravación general con excepciones
AR-UR (ACE ^b Nº 1)	1982	X	
BR-UR (ACE Nº 2)	1982	X	
AR-EC (ACE Nº 3)^c	1984	X	
CH-UR (ACE Nº 4)	1985	X	
ME-UR (ACE Nº 5)	1986	X ^d	X ^d
AR-ME (ACE Nº 6)	1986	X	
AR-BR (ACE Nº 7)^e	1986	X	
ME-PE (ACE Nº 8)	1987	X	
AR-PE (ACE Nº 9)	1988	X	
AR-VE (ACE Nº 10)^f	1988	X	
AR-CO (ACE Nº 11)	1988	X	
AR-BR (ACE Nº 12)^e	1988	X	
AR-PA (ACE Nº 13)	1989	X	
AR-BO (ACE Nº 19)	1989	X	
AR-BR (ACE Nº 14)	1990		X
BO-UR (ACE Nº 15)	1991	X	
AR-CH (ACE Nº 16)	1991	X	
CH-ME (ACE Nº 17)	1991		X
BO-PE	1992		X
AR-VE (ACE Nº 20)	1992	X	
AR-EC (ACE Nº 21)	1993	X	
BO-CH (ACE Nº 22)	1993	X	
CH-VE (ACE Nº 23)	1993		X

^a Los nombres de los países se abreviaron según se indica: Argentina, AR; Bolivia, BO; Brasil, BR; Chile, CH; Colombia, CO; Ecuador, EC; México, ME; Paraguay, PA; Perú, PE; Uruguay, UR; Venezuela, VE.

^b Acuerdo de Complementación Económica.

^c Acuerdo absorbido por el Acuerdo de Complementación Económica Nº 21.

^d Uruguay tiene una lista positiva para desgravar las importaciones que proceden de México, pero en el caso inverso la lista es negativa.

^e Acuerdo absorbido por el Acuerdo de Complementación Económica Nº 14.

^f Acuerdo absorbido por el Acuerdo de Complementación Económica Nº 20.

Entre la plétora de acuerdos adoptados en los últimos tiempos se distinguen al menos cuatro tipos de convenios que se clasifican según el grado de compromiso de las partes. La categoría más simple comprende los acuerdos de desgravación de una lista de productos, a los que se otorga tratamiento arancelario preferencial con respecto a productos similares provenientes de terceros países. Los acuerdos de la segunda categoría apuntan a la desgravación comercial amplia y, por lo tanto, la negociación se centra en las listas de excepciones y no en las de productos que se desea liberalizar. Esto se traduce en la creación de una zona de libre comercio carente de disposiciones comunes de protección frente a terceros, complementadas por normas de origen para los productos que son objeto de libre comercio.

La tercera categoría incorpora a la zona de libre comercio un arancel común, a fin de evitar las distorsiones de precios relativos derivadas de las diferencias de costos atribuibles a los aranceles, sobre todo en el caso de países con un alto grado de comercio recíproco y estructuras económicas similares. En el cuarto tipo de acuerdos, se agrega a la zona de libre comercio y al arancel común un programa de armonización de las políticas macroeconómicas, con el fin de evitar distorsiones de los precios relativos derivadas de diferencias de costos imputables al tipo de cambio, los subsidios a la exportación, los niveles de tributación y las tasas de interés.

Los convenios descritos no tienen una estrecha relación con la política social. Sin embargo, suelen complementarse con actividades más puntuales de cooperación, entre otras la realización de proyectos conjuntos destinados a mejorar la infraestructura y los servicios de transporte, los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, la investigación tecnológica y la capacitación de recursos humanos, sobre todo en áreas de alta especialización, todo lo cual ofrece beneficios potenciales obvios para los países participantes.

Asimismo, la aplicación de los acuerdos suscritos se ve facilitada por la adopción de programas concretos y permanentes de promoción del comercio y las inversiones. En los últimos tiempos los encuentros empresariales, las actividades de divulgación y las entidades de fomento han contribuido a promover las inversiones conjuntas y a intensificar el intercambio comercial entre diversos países de la región, a la vez que a ampliar la participación de distintos grupos sociales en el proceso.

B. LA INTEGRACIÓN Y LA POLÍTICA LABORAL

Cuando se considera la coordinación de las políticas sociales en el marco de un proceso de integración, no se puede dejar de plantear el tema de los vínculos entre las políticas laborales y los acuerdos multilaterales. Este tema ha sido objeto de estudios y de experiencias concretas en la Comunidad Europea, pero constituye una asignatura pendiente en la agenda de investigación de América Latina y el Caribe.

La relación entre el desarrollo del comercio y las condiciones de trabajo ha despertado interés desde hace varias décadas (Charnovitz, 1988). Ese interés se ha reflejado en diversos intentos, en su mayoría infructuosos, por vincular el tema de los derechos laborales a la política comercial en el plano multilateral. Pese a la amplia gama de vínculos entre las corrientes de comercio, la inversión y las migraciones, por una parte, y las condiciones de trabajo, por otra, el tema está virtualmente ausente de las normas de comercio internacionales.

En este contexto, revisten particular importancia los problemas de transición y de ajuste y las consideraciones sobre la competencia desleal. En cuanto a los primeros y su relación con los mercados de trabajo, aún existen serias dificultades en la teoría económica para determinar con precisión los efectos de la integración. En particular, el supuesto de pleno empleo de buena parte de la teoría microeconómica tradicional elimina de antemano uno de los posibles efectos de los procesos de transición y ajuste, y parte de la base de que los cambios en las estructuras económicas derivados de las modificaciones del patrón de especialización se llevan a cabo sin fricciones. En todo caso, la integración (no sólo regional, sino también a nivel internacional) exige realizar la tarea nada sencilla de promover este proceso de reestructuración, lo cual en buena medida depende de políticas nacionales destinadas a facilitar la incorporación y el retiro de empresas de diferentes sectores, conjuntamente con la promoción de mecanismos financieros y de capacitación que faciliten la reconversión productiva.

El debate sobre la atracción de inversiones o la competencia desleal en el ámbito comercial, que podría derivarse del mantenimiento de condiciones de trabajo o de salarios a niveles muy bajos, han surgido algunas controversias (Charnovitz, 1992). Por una parte, hay quienes afirman que los países que establecen normas laborales estrictas o salarios altos lo hacen voluntariamente, y que, por lo tanto, no debieran considerarse víctimas de países con normas menos estrictas o salarios más bajos. Es más, las diferencias se consideran como un elemento inherente de la división del trabajo y de la especialización a nivel internacional. Quienes sostienen la opinión contraria estiman que las diferencias entre países pueden dificultar la adopción de mejores normas o salarios, puesto que los países que más avancen en esa dirección quedarán en desventaja en los mercados mundiales.

Por consiguiente, el primer planteamiento, que puede aplicarse por igual a procesos subregionales de integración y al contexto internacional, lleva a negar la necesidad de establecer un vínculo entre la política comercial y las condiciones laborales. Esta posición también puede conducir, aunque no de manera inevitable, a afirmar que la armonización en el ámbito social entra en conflicto con la soberanía de cada país, que favorece el proteccionismo disfrazado, que en el caso de los países económicamente más rezagados la pobreza constituye un obstáculo para mejorar las condiciones sociales y que la intensificación del comercio conducirá a un perfeccionamiento gradual y automático de las normas laborales sin que para ello sea necesario suscribir acuerdos subregionales internacionales. En cambio, el

segundo razonamiento suele conducir a propuestas que conllevan diversos tipos de armonización en el ámbito laboral o social. No niega necesariamente la posibilidad de que las normas y las condiciones laborales sean utilizadas con propósitos proteccionistas, pero señala que la adopción de estándares más altos se da de manera automática ante el incremento del comercio y del ingreso.

En la práctica se ha avanzado muy poco en el establecimiento de un vínculo directo entre la política comercial y las condiciones laborales en el ámbito multilateral. Sin embargo, algunos gobiernos lo han hecho unilateralmente, como lo ilustra el caso de los Estados Unidos, que prohibió la importación de artículos en cuya producción participen menores. A nivel bilateral, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos también impone condiciones al comercio al supeditar el acceso preferencial a su mercado al respeto de los derechos laborales en el país exportador.

Por otra parte, puede aducirse que la armonización es más factible o justificable entre un número limitado de países, dado que en tal caso facilita la solución de controversias de manera más efectiva y predecible, además de servir para consolidar una coalición que permita suscribir acuerdos más amplios de integración. Por lo tanto, la búsqueda de un acuerdo sobre normas laborales paralelo al TLC, y la adopción de un acta social que consagra derechos sociales fundamentales en la Comunidad Europea (pese a la oposición del Reino Unido) tienen como uno de sus objetivos lograr el apoyo o evitar la oposición sindical a los procesos de integración en su conjunto.

La posibilidad de vincular la política comercial o de integración a las condiciones laborales también surge del fenómeno de las migraciones. La teoría económica tradicional considera que el comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, ser un sustituto de las corrientes migratorias, por cuanto permite que un país que cuenta con abundante mano de obra se especialice en la producción de bienes que supongan un uso intensivo de ese factor, lo que evita las migraciones y contribuye a que se reduzcan las divergencias entre las remuneraciones pagadas en distintos países. El bajo nivel de comercio redundaría en un aumento de las migraciones y mayores posibilidades de tensiones sociales.

Si bien esta sustitución entre comercio y migraciones puede darse en el largo plazo y constituye una de las justificaciones del TLC, en la práctica no agota la gama de interacciones entre migración e integración económica. Por lo tanto, pueden coexistir con esta tendencia de largo plazo otros fenómenos estacionales como las migraciones transfronterizas, en los períodos de cosecha en países vecinos, fenómeno que ha ido adquiriendo una importancia creciente en América Latina. En este caso la reglamentación de las condiciones de trabajo puede ser un complejo tema de negociación, como lo ejemplifica el caso de los haitianos que emigran a la República Dominicana.

Las diferencias en los salarios también pueden ser motivo de preocupación en lo que se refiere a las corrientes migratorias más permanentes, particularmente en el contexto de una integración en que se contemple un posible acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, como en el Mercosur. La magnitud del incentivo para emigrar que se derive de las diferencias salariales dependerá de otros factores, como el idioma (importante en Europa, por ejemplo), las variaciones de la demanda y la oferta de mano de obra a consecuencia del mismo proceso de integración y la existencia de redes que faciliten el contacto entre inmigrantes ya establecidos y posibles emigrantes. Además, la aplicación práctica del principio de no discriminación en razón de la nacionalidad implica una normatividad compleja, especialmente si se contempla la posibilidad de llevar a cabo un proceso gradual y de establecer excepciones para distintas categorías de trabajadores (Ramos Olivera, 1993).

En síntesis, por el hecho de suponer corrientes recíprocas de comercio, inversiones y migraciones, la integración puede estar estrechamente vinculada al tema de las condiciones de trabajo. Aparte de los efectos de estas corrientes en el empleo, cuya magnitud es difícil de precisar, existen diferencias importantes de opinión sobre la importancia y las repercusiones de la existencia de condiciones laborales heterogéneas en los diversos países.

C. POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DE UN ENFOQUE INTEGRADO

El vínculo entre los compromisos integradores y la política social se puede abordar de distintas maneras, de acuerdo con la definición que se dé al término “política social”. En este sentido, los economistas suelen prestar especial atención a las contraposiciones (*trade-offs*) entre las políticas destinadas a lograr crecimiento y las destinadas a lograr equidad. El planteamiento ortodoxo considera que el crecimiento antecede a la distribución, aun cuando la experiencia de América Latina y el Caribe sugiere que el crecimiento económico no conduce necesaria y automáticamente a la equidad.

Hoy sabemos que las políticas que se ocupan del crecimiento y aquellas que se ocupan de los efectos distributivos pueden ser complementarias. Uno de muchos ejemplos es la inversión en recursos humanos, que contribuye tanto a la eficiencia productiva como a la equidad.

Sobre la base de estos conceptos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe viene proponiendo, desde 1990 un enfoque que ha definido como Transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990 y 1992a). No es del caso analizar en detalle ese planteamiento, con la excepción de algunos aspectos que se relacionan con el presente examen del tema. Cabría mencionar, primero, que la transformación productiva –es decir, una expansión económica sustentada en la incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico– es indispensable para

superar la pobreza y lograr un mayor nivel de equidad. Es bien sabido que sin crecimiento no se crean los puestos de trabajo necesarios para atacar frontalmente el problema de la pobreza. Pero el crecimiento no es lo único que interesa; lo importante es que el crecimiento eleve cada vez más la capacidad competitiva en los mercados internacionales, que sea capaz de generar empleo productivo y de asegurar la sostenibilidad (y sustentabilidad ambiental) del proceso y de facilitar la distribución de los frutos del desarrollo entre los distintos estratos de la población.

En segundo lugar, cabe decir que la transformación productiva es de carácter sistémico, puesto que exige la adopción simultánea de un conjunto de medidas dentro de las empresas y en el entorno en que éstas se inscriben. La falla de cualquiera de los elementos del sistema –ya sea la eficiencia a nivel de las empresas, la infraestructura portuaria o el sistema de educación nacional– repercute sobre los demás, dificultando así el logro de la anhelada competitividad internacional.

En tercer lugar, la transformación productiva no es sostenible en el tiempo sin cohesión social, la que, a su vez exige mayor equidad. Tampoco se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, para lo cual se necesita una transformación productiva. Por consiguiente, la transformación productiva y la equidad se refuerzan mutuamente.

Por eso, se insiste en la necesaria complementariedad de las políticas orientadas a una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, por una parte, y aquellas que tienen como meta lograr mayor bienestar y una mejor distribución del ingreso, por otra. En ese mismo orden de ideas, crecimiento y equidad son productos tanto de la política económica como de la social; ninguna de las dos son neutras en términos distributivos y ambas influyen en la capacidad de crecer. De ahí se deriva el enfoque integrado de la CEPAL.

Por último, una de las premisas implícitas en la propuesta es que la formulación y la aplicación de estrategias y políticas económicas deben darse en un contexto democrático y participativo. Cabe reiterar, en relación con esto, la necesidad de que los diversos sectores de la sociedad suscriban un conjunto mínimo de acuerdos sobre el contenido, alcance y secuencia de las políticas, con el fin de retroalimentar la consecución del objetivo de mayor equidad.

D. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Aquellos que parten de la definición más limitada que establece una nítida diferencia entre la política económica, la eficiencia y el crecimiento de la política social y la equidad terminan afirmando que la integración económica contribuye a la eficiencia y al crecimiento, en tanto que lo social –con excepción de la ocupación generada por el mayor crecimiento– habrá de abordarse a nivel de cada país. Lo contrario, sostienen, sería pedirle al proceso más de lo que puede dar.

En cambio, si se acepta el enfoque integrado ya descrito, la integración económica contribuye a la transformación productiva con equidad, en tanto que importantes aspectos de la política social aplicada en cada país inciden en el contenido y el alcance de los compromisos de integración.

Lo anterior significa que en el análisis de los procesos de integración regional y las políticas sociales hay que tener en cuenta dos tipos de políticas y sus relaciones recíprocas: las políticas destinadas a impulsar la integración y las políticas nacionales destinadas a estimular el desarrollo en cada país. En otros términos, se podría decir que si la política pública nacional logra avances simultáneos en materia de crecimiento y de equidad, entonces, por definición, la integración intrarregional es funcional con respecto a ambos objetivos, aun cuando sólo contribuya a una mayor eficiencia productiva.

En ese sentido, como ya se señaló, los beneficios clásicos que se atribuyen a los mercados ampliados establecidos a partir de los compromisos de integración son el incremento de la productividad derivados de las economías de escala, la eliminación o disminución de las rentas monopólicas y el efecto que ejercen en los niveles de inversión. Todo esto adquiere aún más validez en el contexto de los años noventa, ante la disminución de los costos potenciales que trae consigo la integración vinculada a la política de liberalización comercial.

Por otra parte, en el marco del enfoque sistémico de la competitividad internacional mencionado anteriormente, los procesos subregionales de integración contribuyen no sólo a realzar la eficiencia de las empresas, sino también del entorno en que éstas se inscriben. Las medidas binacionales o multinacionales que se adopten en el ámbito de la infraestructura portuaria, energética y de transportes, en la formación de mercados de capital, en la innovación tecnológica y en la capacitación de recursos humanos pueden contribuir en gran medida a la eficiencia. Ya existen numerosos ejemplos exitosos de aprovechamiento de ese potencial que, sin embargo, está lejos de usarse plenamente.

Además, hay otros aspectos muy importantes de los compromisos de integración que redundan indirectamente en la política social: la armonización tributaria y la coordinación de políticas relacionadas con el gasto social. El principal instrumento redistributivo de la región, en efecto, es la política fiscal. Ese instrumento se debilitó en general durante los años ochenta, y al parecer llegó a un punto de inflexión a fines de la década. Por una parte, ante los efectos de la globalización de la economía, muchos gobiernos han impulsado reformas impositivas que tienden a ampliar la base de recaudación, normalmente a costa de la progresividad del sistema. Por otra, las restricciones financieras de los gobiernos y las empresas públicas se reflejaron en una reducción de los coeficientes del gasto social en relación con el producto interno bruto, en una proporción importante de países. Aunque los compromisos de integración no influyen en gran medida en esta tendencia, de alguna manera la refuerzan, debido a la necesidad de una mínima armonización de los sistemas impositivos de los países participantes en una unión

aduanera o incluso en una zona de libre comercio. Convendría, por lo tanto, incluir en la agenda de los procesos de integración programas avanzados de armonización, tanto de la estructura y el nivel de los ingresos como de los servicios sociales básicos que se consideran indispensables en cada sociedad.

E. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. El análisis de los vínculos recíprocos entre compromisos de integración y política social puede ofrecer importantes aportes, ya que los problemas que se plantean en el proceso de eliminación de las barreras arancelarias al comercio de bienes y servicios –cuando existen importantes diferencias en las políticas salariales, laborales y elementos estrechamente relacionados con la competitividad– son muy similares en el contexto subregional e internacional. Cuando menos, interesa determinar si esas diferencias constituyen obstáculos al avance de los procesos de integración y globalización; más productivo aún sería determinar cómo pueden contribuir la integración y la globalización al logro de los objetivos de la política social en cada país.
2. Este tema ha sido objeto de escasos estudios que, de hecho, han incidido en forma relativamente limitada en la integración latinoamericana y caribeña. Sin embargo, la información de que se dispone en la región y la experiencia más amplia de la Comunidad Europea, sobre todo en el ámbito laboral, permiten deducir que constituye un tema importante de investigación para el futuro inmediato.
3. Al igual que en el ámbito global, el régimen de mayor competencia que se da en un espacio económico ampliado podría tener efectos adversos en lo que respecta a las condiciones laborales (remuneraciones y prestaciones), de no existir una base mínima de acuerdos entre las partes, es decir normas laborales de aceptación común. La falta de dicha base puede dar origen a conflictos comerciales en que una parte acuse a otra de establecer condiciones laborales inaceptables –una especie de “*dumping*” laboral– con argumentos análogos a los utilizados en caso de incumplimiento de las normas ambientales. Éstos son temas que guardan estrecha relación con la política social, que tienen claras repercusiones transfronterizas en un proceso de integración y también a nivel internacional y que, además, están íntimamente ligados al fenómeno de las migraciones.
4. Sin embargo, hay otra cara de la moneda: la mayor productividad y el mayor dinamismo económico derivados de un proceso de integración exitoso podrían conducir tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo como a alzas salariales vinculadas con una creciente productividad. Este aspecto positivo es el que deben fomentar las políticas públicas.
5. El hecho de que se dé ese fenómeno, y, en general, de que los procesos de integración regional contribuyan al logro de la equidad, depende no sólo del contenido y del alcance de los compromisos vinculados con aquellos procesos, sino también del contenido y el alcance de la política pública de cada país. Esto significa que no hay relaciones de causalidad precisas entre los compromisos de integración

y el impacto distributivo de los procesos integradores y de globalización. Para que esos acuerdos tengan efectos positivos será necesario ocuparse de ambos planos: el nacional y el multinacional. Lo mismo es válido en el plano internacional.

6. En un contexto más amplio, si los rezagos sociales se consideran parte integral del desarrollo de cada país, y no un fenómeno que se puede mitigar o superar con enfoques parciales, se lograría un avance en el sentido de que el desarrollo latinoamericano y caribeño en esta nueva etapa de su historia podrá abocarse simultáneamente a mejorar su competitividad internacional, como elemento dinamizador de las economías y de una mayor equidad, en beneficio de toda la población de la región.

7. Así como en el pasado la integración económica fue un elemento importante del modelo de sustitución de importaciones, hoy también puede ser un componente fundamental del modelo que procura la competitividad en el mercado internacional y de una política de transformación productiva con equidad. Incluso cabe sospechar que los posibles beneficios de la integración son superiores a los que sugeriría un análisis estático de la creación y la desviación de comercio, ya que el impacto de los espacios ampliados en la innovación y la asignación más adecuada de recursos, a nivel de empresas y también del sistema en que estén insertas, sin duda contribuiría a elevar la productividad y la eficiencia.

8. Los convenios de integración vigentes en América Latina y el Caribe se caracterizan por su diversidad, puesto que abarcan desde acuerdos relativamente sencillos con pocos requisitos formales hasta iniciativas de constitución de uniones económicas avanzadas. Por lo tanto, no se pueden hacer afirmaciones de validez universal. En los procesos más profundos hay espacio para abordar de manera conjunta materias sociales tradicionales, como la educación y la salud. Ya existe una larga tradición al respecto a nivel internacional, como lo atestiguan la existencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que encontrarían un eco más fructífero aún en países de una misma región (salud) y con una cultura común (educación).

9. Las finanzas públicas son otro ámbito importante en el que se entrecruzan los compromisos de integración y la política social de los distintos países. En los procesos de integración avanzados, en los que pueden realizarse programas de armonización tributaria y del gasto público, cabría incluir también los objetivos redistributivos.

10. Por último, se podría considerar el tema de la movilidad de las personas entre un país y otro en los procesos de integración y a nivel internacional, que entraña problemas muy peculiares de carácter económico, social y político, por lo que sólo se consigna como otra área en la que se entrecruzan la política nacional y los compromisos de integración.

TERCERA PARTE

LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA

DE LA INTEGRACIÓN

Capítulo VII

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

Alicia Frohmann

Introducción

A poco más de una década de la creación del Grupo de Río, al observar las relaciones intralatinoamericanas a mediados del decenio de 1990, se ve 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 años noventa, es un fenómeno bastante reciente, que se desarrolló sólo durante esta última década.

En el campo político, se remonta al Grupo de Contadora, al Acuerdo de Esquipulas y al Grupo de Río, y se consolida después del término de la guerra fría con el proceso de renovación de la Organización de los 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 realización 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 años noventa las Cumbres Iberoamericanas y, en 1994 y 1998, las Cumbres Hemisféricas.⁹

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, la CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres, una multiplicidad de acuerdos bilaterales, y –a partir de la Cumbre Hemisférica de 1994– existió la perspectiva de la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005.¹⁰

En este capítulo se 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.

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

10 Desde junio de 1995 en adelante, han funcionado muy activamente los distintos mecanismos de prenegociación del ALCA: se formaron 12 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 había previsto que las negociaciones formales se iniciaran en abril de 1998 en la Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile.

A. AMÉRICA LATINA A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 80: UNA REGIÓN FRAGMENTADA

El período de fines de los años setenta y principios de los años 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 precedentes: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), el Sistema Económico Latinoamericano (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 para 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 respecto de la hegemonía regional de Estados Unidos y las estrategias de Washington en el marco de la confrontación Este-Oeste.

Varios elementos habían contribuido a socavar 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 anular las propuestas integracionistas conjuntas hacia las cuales se había avanzado en el pasado,¹¹ 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.¹²

11 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.

12 Ésta 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 del decenio de 1980, cuando el gobierno de 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.

En este contexto 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 el gobierno de 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 de 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 del decenio de 1980, 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.¹³

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

13 El ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Dante Caputo dijo que si una guerra viniera a instalarse en esta región, sus efectos se propagarían a todo el continente latinoamericano. Expresó que 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).

B. EL DESARROLLO DE LA CONCERTACIÓN POLÍTICA LATINOAMERICANA

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

La concertación política ha tenido diferentes énfasis a lo largo de los años: primero, entre 1983 y 1986 en la fase del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo se buscaba un acuerdo pacífico y negociado en América Central; luego, hacia fines de los años ochenta, interesaba 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 años 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 del Grupo 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 el Grupo de Contadora fue la fuerza de la ofensiva diplomática, política y militar del gobierno de Reagan en América Central. El enfoque más integral del Grupo 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 respaldar un acuerdo de paz integral, esto sólo pareció confirmar la amplitud de la conspiración en contra de Estados Unidos.

El Grupo de Contadora había quedado atrapado precisamente en la camisa de fuerza que había querido desatar: las inferencias 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 el Grupo de Contadora repudió el uso de la fuerza como medio para la resolución de las disputas internacionales. Sin embargo, aunque dicho Grupo logró evitar una mayor regionalización de la guerra, el gobierno de Estados Unidos pudo imponer su criterio, cual era que la raíz del problema residía en la mera existencia del gobierno sandinista en Nicaragua, de suerte que los otros conflictos y países resultaban 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 el Grupo de Contadora (Rojas Aravena y Solís Rivera, 1988, p. 75).

La participación del Grupo de Contadora en el proceso de 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 eran miradas con desconfianza.¹⁴

A pesar de todas las dificultades internas y externas, la iniciativa del Grupo de Contadora obtuvo logros considerables en 5 ámbitos, cuyas enseñanzas aún mantienen su vigencia:

a) Los esfuerzos conjuntos para lograr una paz negociada en América Central originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación en el que al comienzo participaron cuatro países de América Latina, y posteriormente ocho, durante un período prolongado. Ésta 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 problemas.

b) En relación con el conflicto en América Central, los esfuerzos del Grupo de Contadora 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 el Acuerdo de Esquipulas II, la iniciativa del Grupo de Contadora fue exitosa.

c) Los objetivos, principios y contenidos del plan de paz del Grupo 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, el Grupo de 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

14 Aunque los analistas internacionales no mencionen esta dificultad con frecuencia, la desconfianza frente a México fue sin duda importante en los debates en relación con el Grupo de Contadora entre los mismos gobernantes centroamericanos (Herrera-Lasso, 1988 y Solís, 1993).

negociaciones. Incrementaron el conocimiento y la conciencia internacional en relación con 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) El Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo también tuvieron un éxito, al menos parcial, en su intento 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 empezó en 1986, cuando el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo se unieron para formar 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 al Grupo de Contadora, finalmente contribuyó a diluir la iniciativa y cambiar su carácter, dejando de ser una instancia funcional para 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 años 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 permanente de consulta y concertación política regional, se inició entonces una segunda etapa en la cual los objetivos dejaron de estar circunscritos a la guerra en Centroamérica y pasaron a abarcar problemas de la región en su conjunto.

Una *tercera etapa* se inició en 1990, al ampliarse el Grupo, con la incorporación de Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay y se invita a participar, a través de un representante, a los países de América Central y de la Comunidad del Caribe. 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 flexible y fluido, no institucionalizado, con el propósito definido de facilitar las consultas y la concertación mutua en torno a temas que han ido variando con los años.

C. 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 fluida 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 difiere 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; estas reuniones se realizan alternadamente en ambas regiones y anualmente sus integrantes se reúnen durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas realizado en Nueva York. En la reunión ministerial en Cochabamba (abril de 1996), los ejes centrales de la agenda fueron el desarrollo sustentable; la economía, comercio e inversiones; la drogadicción y problemas conexos; y las acciones conjuntas y las medidas de seguridad y confianza.

A estos encuentros se agregan reuniones de alto nivel económico y comercial, iniciadas en 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 de Europa y 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, al cual pertenecen algunos de sus más importantes inversionistas externos y socios comerciales, y que –además– constituye el principal modelo de integración económica en el plano mundial.

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 (CE) siempre simpatizó con el Grupo de Río; estos lazos se remontan a los tiempos del Grupo 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 respecto de 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 ejercer presión a fin de que pusiera término a 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.

Sucesivos gobiernos 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 años ochenta, la ambigüedad del discurso del gobierno de Estados Unidos en relación con 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 del Presidente Clinton ha sido en realidad el primero en reconocer la existencia del Grupo, a través de la carta oficial que el Presidente dirigió a la Cumbre Presidencial de Santiago del Grupo de Río en octubre de 1993, solicitando el apoyo de los presidentes latinoamericanos para el TLC. Los jefes de Estado de los países del Grupo de Río no sólo dieron su apoyo al TLC, sino también expresaron su deseo de que este paso fuera el primero hacia un área de libre comercio hemisférica. En la Cumbre de las Américas, realizada en Miami en 1994 se avanzó también en relación con este tema, expresándose la voluntad de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

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, efectuada en Asunción, en la que todos los jefes de Estado del Grupo de Río se pronunciaron en contra de la inclusión en el ALCA 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 sigue sintiendo cierta desconfianza ante el activismo de Estados Unidos en la región y de hecho se ha opuesto a iniciativas claramente intervencionistas, aunque éstas estén dirigidas 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 establecer una coordinación regional en relación con temas de seguridad, para tratar de evitar las tensiones que se produjeron por los distintos ofrecimientos hechos en este campo por Estados Unidos (venta de aviones para Chile, categoría de aliado especial para Argentina en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para Brasil).

D. 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 especial.

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 conllevó un aprendizaje basado en la experiencia adquirida y el establecimiento de relaciones de confianza mutua.

La falta de institucionalización del Grupo de Río ha sido criticada con frecuencia; por cierto, puede ser una deficiencia en la medida que se hace muy difícil el seguimiento de acuerdos y compromisos. Se considera poco probable que se busque una mayor institucionalidad en el futuro inmediato, o que ésta se logre. Sin embargo, también a esta falta de institucionalidad se debe tanto su cohesión como su permanencia en el tiempo, ya que ha podido adaptarse a circunstancias cambiantes y no ha adolecido de las rigideces de los organismos más estructurados.

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 poner en práctica 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 del decenio de 1980, 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 como 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 la década de 1980. Los países latinoamericanos han sido en su mayoría bastante críticos de los métodos aplicados por Estados Unidos para lograr cambios en Cuba. En los años noventa, y especialmente luego de que el Congreso de Estados Unidos aprobara la Ley Torricelli, el Grupo de Río ha adoptado la postura de condenar el bloqueo de Estados Unidos y simultáneamente promover la transición a la democracia en Cuba. La enmienda Helms-Burton de 1996, que estableció la aplicación de sanciones por Estados Unidos a las 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 su calidad de foro latinoamericano, el Grupo de Río discutió las repercusiones económicas de la Guerra del Golfo y ofreció desarrollar mecanismos, compatibles con las leyes internacionales, para ayudar en la búsqueda de un acuerdo de paz.¹⁵

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.

Éste también fue el marco conceptual dentro del cual el Grupo de Río enfrentó las crisis políticas en Guatemala, Haití, Perú, Paraguay y Suriname. Se condenaron 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 participación fue muy discreta, 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. Percibe su rol actual más bien como de creación de una atmósfera internacional favorable a la democracia (Solana, 1992), que de utilización de una

15 Véase una evaluación detallada del tratamiento dado por el Grupo de Río al tema de la seguridad regional, en Rojas, 1995.

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 el decenio de 1980, las iniciativas del Grupo estaban muy aisladas y, en cierto sentido, se contraponían 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.

E. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Los mecanismos de concertación han desempeñado 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 se entiende 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 del decenio de 1980 se había convertido en un oscuro objeto de deseo, en otro mito latinoamericano más que no alcanzaría a concretarse.

En los años 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 las 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 alcance variable que adoptan los procesos de integración (acuerdo marco, acuerdo de complementación económica, acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común), las cuales entrañan también niveles de compromiso y superposición 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” entre los bloques.

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 las 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 TLC que agrupa a los países de América del Norte y al cual, eventualmente, se unirá también Chile en el futuro próximo. En caso de extenderse el TLC 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 intralatino-americanas 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 años noventa, aunque éste ha sido un tema importante de la agenda de los últimos años.

Sin embargo, se considera que fue una instancia crucial en la apertura de 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 poner en marcha 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. Éstos, a su vez, logran una determinada sintonía, en gran parte, gracias al diálogo logrado en las instancias de concertación política más amplias.

Otra función importante del Grupo de Río es la 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, en el que Estados Unidos ocupa un rol hegemónico. Finalmente, si la integración ha de extenderse también a otros campos, además del económico, es crucial el papel del Grupo de Río como la única instancia latinoamericana de cooperación y concertación.

F. CONCLUSIONES

Las iniciativas independientes de colaboración latinoamericanas a favor de la paz y la democracia demostraron sus posibilidades en los periodos de crisis y dificultades de los años ochenta. Si fuera necesario, posiblemente también podrían volver a cumplir esa función, aunque en la etapa posterior a la guerra fría se reconocen otros ámbitos para hacerlo. Tal vez para compensar los años perdidos en términos de desarrollo durante la década pasada, en los años 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 del decenio de 1990 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 contar con 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 los alcanzados 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.

Capítulo VIII

ACTUALIZAR LAS VARIABLES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Eduardo Palma

La actualidad de la integración

Se intenta replantear aquí el tema de la integración latinoamericana en sus múltiples dimensiones. La integración aparece de nuevo en la agenda de los gobiernos y las sociedades después de haber perdido durante décadas prioridad e importancia y, más aún, haber sido desleída de tal manera que llegó a ser simplemente la interdependencia bilateral o multilateral entre los países de la región. El Mercosur y, muy especialmente, su Declaración sobre Compromiso Democrático, ha reabierto el análisis más allá de los enfoques exclusivamente económicos.

Hay dos dimensiones identificadas y reconocidas en el proceso de integración: la económica, a través de sus múltiples enfoques de orden comercial, industrial, físico, financiero, tecnológico etc., y la política aunque de un modo más impreciso y general. Sin embargo, hay otras dos menos analizadas: la social, con especial referencia al volumen y calidad de los intercambios de personas y bienes y servicios entre los países del sistema en gestación; la última alude a la seguridad mutua entre países que han decidido iniciar el proceso de integración.

Es obvio que las dimensiones social y de seguridad provienen de una literatura noratlántica acerca de los avatares de la integración europea, desde la Europa de los Seis hasta la actual etapa definida por el Tratado de Maastricht. En verdad, no hay en estas líneas ninguna pretensión de originalidad; sin embargo, cabe definir una posición con respecto a la teoría de la integración. Las experiencias de integración y desintegración a lo más proveen de cierto aparato conceptual de alcance intermedio, para recurrir a una expresión feliz de las ciencias sociales.

Por cierto que la acumulación de análisis más conocidos está referida a la experiencia europea. Del proceso en Europa hay una lección fundamental: el pacto fundacional entre Alemania y Francia para aportar en común el carbón y acero.

El proceso de integración alude a la conformación de un nuevo sistema político, económico y social. Como todo proceso, tiene un momento inicial y un impulso hacia el nuevo futuro en virtud del proyecto que lo sustenta. Lo anterior es obvio. Sin embargo, los sucesivos fracasos de la retórica integracionista latinoamericana han provocado un efecto perverso: la disolución del discurso integracionista. En otras palabras, en las últimas décadas, se ha desdibujado la naturaleza de la integración. Con propósitos psicológicos de autorresignación se ha equiparado la integración con la interdependencia, el intercambio, la complementación y la cooperación económicas y más, en general, con los acuerdos entre países, tanto multilaterales como bilaterales. Por cierto que toda la red de acuerdos alcanzados en la segunda mitad de los años setenta y los ochenta son un progreso, sin que por ello se trate de procesos integracionistas. Tal vez el eco de la retórica de los años sesenta aún se prolonga como reconocimiento a los empeños emprendidos. Por su parte, los organismos internacionales con sus ambiciosas metas –generalmente de final de milenio– han prolongado una cierta retórica.

Hay que distinguir lo que es integración de otros procesos de relacionamiento entre Estados. La exigencia inicial es nítida. Hay que identificar a los actores o socios del proyecto común. Es necesario precisar el tipo de vínculo que conforma la asociación. Las relaciones mutuas iniciales y el pasaje a nuevos umbrales cada vez más densos de exigencias colectivas van conformando, en sucesivas fases, un proceso de más en más irreversible. La delimitación de los actores nacionales supone también conocer el diseño institucional del proyecto colectivo. En definitiva, la generación de nuevas autoridades de carácter político acredita la emergencia de una comunidad política. Es preciso hacer presente una prevención. El hecho cierto de que la integración sea un proceso de carácter político con un contenido

económico, social y cultural, no significa voluntarismo. Por el contrario, la afirmación del carácter político de la integración es la única manera de otorgar libertad de elección, pues las opciones son múltiples en la elección de las metas finales: un nuevo Estado, una confederación, una asociación entre Estados, etc.

Con todo, es más realista afirmar que el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y las metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución.¹⁶

A. EL CONSENSO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Las dimensiones económicas y políticas son dimensiones conocidas de la integración.¹⁷

16 En un estudio anterior se examinaron algunos rasgos de la gestación de un nuevo sistema político de integración. Las fuentes teóricas de tal elaboración provenían de Jean Buchmann y Pierre Duclos, a través de sus diversos estudios de los años sesenta y setenta.

En relación con el sistema de integración se expresó que los elementos fundamentales del sistema son: a) el proyecto político que tiende primariamente a garantizar la seguridad del medio a través de la integración política que es producto de la acción agregativa; b) el procedimiento político, que es decisivo desde el punto de vista genético del sistema, y que consiste en la adquisición del aparato especializado de mando y de coacción que politiza la sociedad dada, haciéndola traspasar el umbral de politización, umbral que no es otra cosa que el momento en que ciertos actores sociales pasan a ser actores políticos dentro de un proceso en gestación; el procedimiento político pone término al libre juego de las relaciones sociales seleccionando las conductas individuales tendientes a la realización del proyecto, y c) el proceso político que consiste en la interacción de las variables del sistema que se manifiestan en tres planos sociopolíticos, a saber, la "situación" vivida por los miembros del conjunto social, las "actitudes" frente al poder así como las ideologías con que se pretende justificarlas y la "autoridad" política de los dirigentes.

Las distintas teorías de la integración como fenómeno político no hacen sino poner énfasis en las diferentes partes del sistema, razón que explicaría, en principio, el carácter alternativo que tienen o han tenido, las diversas aproximaciones elaboradas al respecto (véase Instituto de Ciencia Política..., 1974).

17 El jurista colombiano Felipe Salazar Santos (1980) señala que: además de los acuerdos comerciales hay una amplia gama de acciones parciales de integración y otras formas de cooperación económica que son posibles o están en marcha en la región latinoamericana. En una enumeración que no pretende ser exhaustiva pueden apreciarse algunos de los principales tipos de acuerdos de alcance parcial, es decir, en que no participan todos los miembros de la ALADI:

a) Acuerdos financieros. b) Acuerdos monetarios. c) Acuerdos para ejecutar obras de infraestructura física. d) Convenios para la comercialización internacional de determinados productos básicos. e) Convenios de transporte. f) Acciones comunes en el campo de la tecnología. g) Convenios para evitar la doble tributación. h) Convenios sobre turismo. i) Convenios de carácter educativo. j) Acciones comunes en el campo de la salud. k) Convenios sobre sanidad animal y vegetal. l) Acuerdos sobre migraciones laborales. m) Acuerdos sobre conservación y preservación del medio ambiente. n) Acuerdos relativos a empresas mixtas y establecimientos de carácter privado, público o mixto cuyo objeto sea la producción de bienes, la prestación de servicios (financieros, seguros, transporte), la comercialización de mercaderías, la explotación de yacimientos minerales, la investigación teórica, el suministro de servicios de ingeniería o consultoría.

Con frecuencia se supone que la integración es pura y simplemente un proceso económico que incluye el intercambio comercial, financiero, de tecnología, de servicios, etc. En ciertas ocasiones se agregan de manera complementaria los intercambios laborales y otros de tipo social. Una abundante bibliografía respalda el juicio común acerca del contenido económico de la integración. Es frecuente señalar que la exigencia para avanzar en la integración económica radica en que los países miembros del acuerdo deben mostrar un consenso acerca del futuro orden económico vigente en cada nación. Se afirma en medios académicos y gubernamentales que, después de varias décadas, América Latina ha alcanzado un cierto consenso básico en lo relativo al orden económico del cual derivan acuerdos en torno a la estrategia económica de los países. La CEPAL ha señalado este nuevo acuerdo histórico al decir que en la actualidad existe un nuevo consenso respecto a los requisitos mínimos de una política de desarrollo productivo. Hay consenso en que las condiciones necesarias para nivelar estas diferencias de productividad son: i) la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos (para lograr elevadas tasas de ahorro, una buena asignación de la inversión y con plena utilización de la capacidad instalada); ii) una apertura comercial (para aprovechar las economías de escala y tener la presión vigorizadora de una sana competencia), y iii) una mayor influencia de las fuerzas de mercado y el sector privado para liderar ese desarrollo; ello por cuanto no sólo existen fallas de mercado, sino que el Estado tiene sus limitaciones, sobre todo en lo que se refiere a la dilución de responsabilidades, lo que hace más sensato, en general, que el que tome las decisiones de producción sea el que arriesgue su capital, es decir el sector privado. Y la CEPAL agrega que no obstante lo anterior, excepción hecha de los neoliberales, la mayoría de los demás observadores consideran que las tres líneas en materia de políticas consensuales mencionadas anteriormente, son condiciones necesarias pero insuficientes para pasar a un sendero de crecimiento significativamente más rápido, como el que le correspondería a la región por desarrollarse tardíamente. Por el contrario, arguyen que la experiencia indica que para nivelar las diferencias de productividad se requiere, además, un conjunto de políticas más activas, que aprovechen los adelantos en materia de tecnología y organización alcanzados en los países más desarrollados, a fin de saltar etapas, como ha ocurrido por lo general en los países exitosos de desarrollo tardío. Más concretamente, se considera que una política de desarrollo productivo, además de requerir políticas macroeconómicas y de apertura bien concebidas, debe considerar dos conjuntos de políticas complementarias: políticas “macroeconómicas” u horizontales, que se centren en perfeccionar y llenar los vacíos en los mercados, y políticas microeconómicas, que contribuyen a internalizar las externalidades vinculadas con la identificación, adaptación y difusión de las mejores tecnologías y prácticas disponibles internacionalmente (CEPAL, 1994b).

La CEPAL se refiere al consenso emergente respecto a una política de desarrollo productivo. Esa es la situación inicial para casi todos los países que podrían iniciar un proceso de integración en América Latina.

Sin embargo, pueden registrarse diferencias significativas. Por de pronto, la CEPAL deja a la escuela neoliberal, de gran influencia en la región fuera del consenso dinámico en torno a las políticas complementarias. De este modo, el consenso puede ser difícil de alcanzar y mantener.

Hay dudas y vacilaciones en el presente y el futuro próximo. Pero también las hubo en el pasado. Al suscribirse el Pacto Andino, hubo opiniones optimistas acerca de que su marco consensual en materia económica era más que suficiente para iniciar y consolidar un proceso exitoso. Los hechos dieron la razón a los pesimistas.¹⁸

Obviamente, no existe ninguna teoría que señale el límite del consenso posible en materia de integración económica. No obstante, es imperioso consagrar un esfuerzo sistemático de investigación y debate sobre el tema para evitar fracasos y consolidar futuros logros.¹⁹

En materia política el asunto es más simple. En efecto, en todos los procesos incipientes de integración del pasado inmediato, los dirigentes han tenido conciencia de que existe un déficit consensual. Generalmente, recurrieron al silencio o a la retórica para obviar tales evidentes limitaciones.

Ahora, la situación ha cambiado. Al menos conceptualmente, el final de la guerra fría es el comienzo de la democracia con un solo principio de legitimidad. En América Latina desde 1945 hasta 1989, las discusiones acerca de la verdadera democracia fueron controversias decisivas. ¿Es más optimista el porvenir inmediato? Sin duda hay un progreso, si bien deben tenerse en cuenta algunas prevenciones. En primer término, no puede descartarse la emergencia en el futuro de novísimas formas de autoritarismo con un carácter disimulado. No habrá oposición frontal a la teoría democrática. Se puede hipotetizar que surgirán estilos y comportamientos límites entre el autoritarismo y la democracia. La teoría democrática supone convenciones y exploraciones, lo que facilita emplear el prestigio democrático para el ejercicio del poder autoritario.

18 Riosco y Nun (1974) eran pesimistas con respecto al futuro del Pacto Andino al decir que su tesis era que a medida que se vayan acentuando las diferencias de régimen económico, se hará más lejana la posibilidad de que la integración andina pueda convertirse en una verdadera comunidad de naciones solidarias, con miras comunes en los aspectos de su vida económica interna y frente al exterior. Para que esto ocurra, es necesario que se compartan valores y principios fundamentales, lo que no ocurriría en este supuesto.

19 Claudio Véliz (1971) era, en cambio, optimista al expresar que se atrevería a proponer con cierta vacilación difícil de evitar, que el Pacto Andino está en una situación de oportunidad sin paralelo en el mundo contemporáneo tanto por las que lo vertebran, como por la naturaleza de los cambios internos y externos que lo modifican.

Los avatares democráticos del poder podrían no tener ningún efecto en el proceso integracionista. Sin embargo, las lecciones de la experiencia indican una pérdida colectiva del impulso político. Los conflictos superados por la retórica verbal o por prolongadas gestiones diplomáticas conducen al agotamiento de la voluntad común en el camino hacia la integración.

Con todo, lo anterior es puramente hipotético y se presenta a modo de ilustración de los desafíos políticos del proceso. Sólo mediante la discusión abierta se puede iluminar un espacio cuyos límites son todavía opacos.

B. LA DIMENSIÓN SOCIAL BAJO LA PERSPECTIVA INTEGRACIONISTA

El intento de integración de países cuyas sociedades civiles son débiles provoca problemas inéditos. Además, el desafío latinoamericano de la integración se da en un contexto de grandes distancias territoriales, lo que dificulta para sus habitantes los intercambios masivos de manera directa. En Europa, sus habitantes podían, de más en más en los dos últimos siglos, efectuar intercambios muy masivos. La literatura acerca de los intercambios sociales, no sólo de personas, sino también de bienes y servicios, surgió del examen *pari passu* del proceso de integración europea, iniciado con el Tratado de Roma, con la Europa de los Seis. Es preciso señalar una contribución neta del análisis social y político a la teoría de la integración. Las investigaciones de Deutsch (1956) ya en los años cincuenta, fueron pioneras en el examen de las interacciones. El aumento de la densidad de los intercambios de personas, de bienes y servicios sería un indicador de la conformación de una eventual nueva comunidad, sin que su modalidad sea única y ni siquiera insensible al proceso. El perfeccionamiento de los modelos analíticos permitió conocer el efecto de la integración en razón del crecimiento de las comunicaciones mutuas.²⁰

Un estadio superior de tales estudios se alcanzó en la llamada *Euroesfera* –expresión de J.R. Rabier y G. Meynaud–, es decir, las diversas esferas de personas y de grupos que participan activamente en el proceso de integración y que, al estar involucrados por sus efectos, reaccionan de una manera significativa. Asimismo, los estudios de los neofuncionalistas, en especial los de Nye (1971), tuvieron el mérito de evitar los optimismos acerca del curso lineal y acumulativo de los procesos integracionistas. En la época del triunfalismo, los aportes de Nye llamaron la atención acerca del aumento de las dificultades en el proceso de integración en los países en desarrollo. Wilhelmy (1975) señaló a comienzos de los años setenta, al referirse al modelo de Nye (1971), que éste genera una actitud de reserva frente a las iniciativas de integración de “bajo costo” propiciadas por elementos tecnocráticos en las fases iniciales del proceso. Se trata de sociedades cuya

20 Los trabajos de Deutsch, se iniciaron en los años cincuenta.

sociabilidad o, si se prefiere, su tejido social muestra una trama sin consistencia. La frágil sociabilidad da origen a organizaciones sociales y políticas igualmente frágiles y a propuestas más retóricas que reales.

El progreso en los intercambios de la comunicación social no sustituye los requerimientos de contactos directos del sistema en gestación. La aldea global no sustituye al barrio regional para consolidar un nuevo espacio social y político. Esta necesidad ha sido visualizada en la región. Es evidente que todos los programas de integración física atienden a las urgentes exigencias del transporte en el caso del comercio físico y aun del turismo de carácter masivo. Tras esas necesidades hay la búsqueda de un mutuo conocimiento de los habitantes de países contiguos. Las distancias físicas son un desafío propio de la integración latinoamericana. Además de las debilidades de la sociedad civil y política, las distancias entre los centros urbanos también han influido en el pasado inmediato para que la integración haya gravitado hacia un esquema cupular y tecnocrático.

Sería injusto omitir que los grandes propulsores del proceso tuvieron plena conciencia de esta debilidad y buscaron infructuosamente superarla a través de los mecanismos institucionales.²¹

C. LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD MUTUA

Una observación atenta del proceso de integración supone conocer su lógica inicial y de avance acumulativo. En este ámbito, la experiencia europea es muy decisiva.

La integración supone atravesar cada vez umbrales más complejos para superar intereses legítimos de grupos nacionales sujetos a nuevas exigencias y a permanentes procesos de reciclaje y reconversión. De este modo, los avatares y las crisis son inherentes al proceso de integración. Sin embargo, cada superación de un conflicto hace más difícil revertir el curso de acción del proceso integracionista.

La experiencia en materia de seguridad es decisiva. Así la lección de Alemania y Francia de poner fin a su enemistad secular fue un impulso fundamental. Cuando R. Schuman declaró en la Asamblea Nacional que el gobierno francés proponía colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta

21 Eduardo Frei y Germánico Salgado, entre otros, tenían en los años setenta plena conciencia del carácter cupular del proceso. Al respecto Frei (1974) señalaba que la integración es un proyecto para técnicos o para grandes empresarios, pero no hay voluntad para generar una conciencia integracionista en las fuerzas sociales, en las universidades, en los partidos políticos, en los sindicatos. Salgado (1978), mencionaba que por otra parte, cabe reconocer que el proceso se maneja al nivel de una élite; los sectores populares y las clases medias no han llegado a considerarlo como algo que pudiera afectarlos directamente.

autoridad común en una organización abierta a la participación de otros países de Europa, se generó un poderoso impulso integracionista.

El examen teórico del caso europeo ha generado abundantes publicaciones acerca de la seguridad mutua entre los Estados. Garantizarla es fundamental para aumentar los costos de la reversibilidad. Este aspecto ha sido casi omitido de los análisis de la integración latinoamericana. Varias hipótesis pueden registrarse para explicar esta omisión. En primer término, la guerra fría tenía como efecto encubrir las autonomías de los Estados de la región. La desmembración en múltiples repúblicas ha sido constitutiva desde la independencia y ha modelado los Estados al margen de las hegemonías y dominaciones del contexto internacional. Los bandos de la guerra fría en América Latina nunca valoraron la integración bajo la sospecha de que pudiese ser útil para su rival. En Europa ocurrió algo similar, pero los intereses de la constelación noratlántica en torno a la OTAN apoyaron la Europa de los Seis y la expansión posterior de la Europa política.

En América Latina las diversas escuelas de la teoría de la dependencia han considerado subalternos los objetivos nacionales de carácter militar. En rigor, puede discutirse su contenido, pero no su existencia. De hecho, en la región han habido guerras entre países limítrofes, conflictos limitados, pero con graves consecuencias en la perspectiva integracionista. Más aún, los exámenes de las estrategias geopolíticas, sus cursos de acción y los conflictos que han generado las oposiciones entre los países, nunca fueron analizados de manera conjunta con los procesos de integración.

Con todo, hay que señalar la diferencia durante la guerra fría en la relación con Estados Unidos. Mientras Europa disponía de una asociación conjunta de carácter militar: la OTAN, en América Latina la seguridad hemisférica estaba sujeta a una red de pactos militares de carácter bilateral. Sólo en el furor de la guerra fría, en razón del conflicto con Cuba, Estados Unidos propuso una fuerza militar interamericana. Este bilateralismo militar en la relación hemisférica provocó una escisión en los objetivos de seguridad de cada nación, sin que pudieran ser articulados en un propósito estratégico.

Sea como fuere, es en verdad muy difícil concebir un proceso de integración cuyos miembros puedan eventualmente verse envueltos en un conflicto bélico. Obviamente, los países pueden elaborar diversos tipos de acuerdos económicos, sociales y culturales. Algunos convenios pueden ser muy complejos, al tenor de la creciente interdependencia y el progreso de la comunicación electrónica y en el contexto de la globalización financiera. Sin embargo, como lo expresaron López Hücke (1971), Luch English (1970) y Fabra (1965), la integración es otro camino, pues la seguridad mutua es la garantía, cada vez mayor, de su carácter irreversible.

D. ALCANCES FINALES: LA ACTUALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

En rigor, las dimensiones son sólo de dos tipos: económico-sociales y político-estratégicas. La distinción en cuatro variables sólo se hizo con fines de claridad analítica.

¿Es posible articular en una síntesis teórica las cuatro dimensiones? Tal intento es prematuro y probablemente nunca será viable, pues supone construir una teoría global de un sistema en gestación.

Por ahora, es preciso concentrar los esfuerzos en la actualización de las variables. El nuevo contexto internacional significa nuevas interrogantes para el proceso integracionista. La globalización económica, y más específicamente la financiera, constituye un marco inédito para los procesos integracionistas.

A manera de síntesis vale la pena volver a las cuestiones antes explicadas. En primer término, el consenso acerca de un orden económico y político. Hay que precisar exógena y endógenamente la naturaleza y límites del consenso. ¿Las exigencias macroeconómicas son similares con las obligaciones respecto a la vigencia de los derechos humanos? ¿Podrán consolidarse las instituciones democráticas? Las interrogantes antes planteadas son preliminares y están destinadas a precisar el consenso requerido para alcanzar nuevos sistemas políticos de integración.

En segundo término, hay que replantearse el volumen de los intercambios entre personas y bienes y servicios de los países que conforman un acuerdo integracionista. La globalización provoca un aumento de los intercambios de servicios. En cambio, los de personas quedan concentrados en las corrientes de migración. ¿Sigue siendo necesario, para avanzar en la integración, contar con la adhesión explícita de ciudadanos que intercambian con los de otros de países contiguos, vinculados por un nuevo nexo de solidaridad?

Finalmente, las cuestiones relativas a la seguridad mutua. Al parecer, se ha iniciado un cambio de importancia. En efecto, los planes estratégicos y geopolíticos de algunas fuerzas armadas de países de la región habrían cambiado las hipótesis de conflicto con sus países limítrofes. Todavía es imposible confirmar o rechazar esta tendencia novísima. ¿Esta eventual reorientación constituirá una tendencia o sólo serán casos aislados? La pregunta anterior prepara para posibles nuevos esquemas de acuerdos, porque los países cuyos nexos sean una comunidad de intereses en materia de seguridad tendrán la propensión a impulsar un proceso de integración más exigente y con mayor urgencia.

Ha llegado el momento de actualizar el tema de la integración, identificando con claridad su naturaleza y exigencias.

CUARTA PARTE

**LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL
DE LA INTEGRACIÓN**

Capítulo IX

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.²² Y si se habla 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 idear formas renovadas de integración. El desafío no es fácil, requiere mucha imaginación, y en estas páginas sólo se plantea de manera muy general al final de cada uno de los puntos que se abordan.

Los cuatro puntos por 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 a 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 la información y los 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.

A. 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

²² El presente capítulo se basa en Hopenhayn, 1977; 1996 a); 1996 b); 1996 c); 1944; 1993.

conocimiento y la innovación, y desde el 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. Se ha producido 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 1970, asociaban estrechamente la integración simbólica y la material. El acceso a la vivienda, al empleo moderno con ingresos crecientes, a los 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 hace sentir sus efectos sobre las sociedades nacionales exacerbando simultáneamente su segmentación social y su apertura comunicacional, altera fuertemente las expectativas y patrones de comportamiento. El individuo medio de una sociedad periférica se ve obligado a elegir 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 creyó en la modernización, con final feliz incluido. Por ningún lado asoma ahora esa síntesis que se esperaba obtener de la modernización clásica entre integración material (por la vía de la redistribución de los beneficios del crecimiento), e integración simbólica (por la vía de la política y de la educación). Más bien existe una caricatura, con un portentoso desarrollo de opciones de gratificación simbólica a través 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 socavada por la segmentación en cuanto al 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 la 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 cuanto a los niveles de productividad, acceso a nuevos mercados y desarrollo de las facultades adaptativas. De una parte, el abaratamiento de los 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 información.

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, se asiste 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 relación con 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. Así, los jóvenes urbanos de pocos recursos ven pasar la integración por la acera 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 cierra entre el discurso del modelo y la forma cómo plasma en la vida cotidiana.

Paradoja de la globalización: crecen tanto las brechas sociales como las redes. Las sociedades se fragmentan, pero a la vez se enriquecen con la diversidad. Coexisten la concentración del ingreso y de la productividad, con nuevos movimientos sociales y de autoafirmación 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 coexisten 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 las diferencias en el campo de las oportunidades, y abrir posibilidades de autoafirmación cultural al mismo tiempo? Para encontrar respuestas hay que debatir alternativas en dos direcciones.

En primer lugar, la cooperación entre los estados de los 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 permiten mayores posibilidades de acceso al trabajo moderno a grandes mayorías desvinculadas del uso productivo del conocimiento. La cooperación regional puede adquirir, a este respecto, 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 las identidades culturales o las 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 la vía microelectrónica, entre etnias o grupos de autoafirmación cultural asentados en distintos puntos y países de la región, debiera ser considerada como elemento de cooperación potencial.

B. DESENCANTO POSTMODERNO Y DESMOVILIZACIÓN CIUDADANA

La globalización nos plantea serios problemas de conciliación, agudiza lo que Touraine (1995) 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, la 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 a través de los medios de comunicación de masas, con una oferta cada vez más diferenciada, pero también cada vez más voluminosa 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 la juventud es la fase etaria en que se definen proyectos y se agudiza la pregunta sobre el sentido vital y el horizonte temporal de la vida personal; segundo, porque es la juventud popular la que percibe que hay menores alternativas de desarrollo individual frente a sus contemporáneos, y por lo tanto requiere mayor proyección simbólica; tercero, porque en el mundo urbano (en contraste con el rural) son más débiles los lazos “premodernos”, 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. Recuérdese que el retorno a la democracia, sobre todo en países donde las dictaduras estuvieron 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 uno el grupo social que se enriquece, y que lo hace cada vez en mayor grado, no deja ileso el juicio sobre la política. Mal que mal, la política aparece hoy como funcional para 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 parezca 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, esta situación contrasta con la falta de presencia pública y de acceso al proceso decisorio 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 en 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 incluyen, no recogen sus inquietudes, no procesan sus deseos y sus necesidades. Esto lleva a una contrarreacción que es la de tornarse impermeables 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 aquel 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 y 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 los derechos para defender sus diferencias culturales y desarrollar sus identidades de grupo o de territorio; 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 materia de 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 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 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 se plantea 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 las 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. Esta iniciativa 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 son objeto de distintas formas de exclusión o para movimientos sociales que no logran expresarse más allá de sus acotados territorios.

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

Por otro lado vemos en el discurso de los políticos y de la “*intelligentzia*” (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 “*aggiornada*” 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 la UNESCO y la CEPAL se lanzó hace cinco años la proclama del acceso a los “códigos de modernidad” como una nueva utopía educativa que concilia la integración simbólica con la integración material.²³

Democratizar el acceso al conocimiento es el nuevo paradigma, o más bien el dispositivo principal para viabilizar el nuevo paradigma de un desarrollo más sostenido y justo. Por la vía de los recursos humanos a futuro pasaríamos de la competitividad espuria (basada en bajos salarios, baja calificación, rentabilidades diversas) a la competitividad auténtica (basada en salarios crecientes y creciente calificación de la población activa).

Se sostiene en ese estudio 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 los códigos de la modernidad permite 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. Actualizaría el viejo anhelo de la modernidad ilustrada: construir ciudadanos

23 La CEPAL y la 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 diseño y la ejecución de trabajos en grupo” (CEPAL/OREALC, 1992, p. 157). 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.

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 de la enseñanza por otros contenidos y de la forma de aprendizaje basada en la memorización. Se aduce que dicho enfoque es cada vez menos funcional para las nuevas exigencias productivas 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 el pensamiento lateral, holístico, sistémico, discontinuo, etc.

Para esto se precisarían activos que las personas tendrían que adquirir mediante distintas fuentes de producción y difusión de los 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 a través de los medios de comunicación y aprovechar la creciente flexibilidad de los mismos; para manejar los códigos y las destrezas cognoscitivas requeridos para 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. A la demanda de vivienda, de atención en materia de 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 vería 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.

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 manejar la información a distancia y la emisión de mensajes por la 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 a través de los 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 preminencia del ojo sobre el resto de los órganos sensoriales, sino la prevalencia de la composición sobre el sentido, de la corrección del texto 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 re combinaciones 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: del televisor 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 tiempo de lo que toma pestañear! 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 asociado. 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 programas informáticos, diseñados en un país y cuyo uso podría resultar muy provechoso en otros países. Así pues, 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 especial interés para la integración regional.²⁴

D. EL PROTAGONISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

La globalización informativa y comunicativa tiene un impacto cultural incommensurable. No sólo expone al conjunto del planeta a una experiencia

²⁴ 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.

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 obligan a redefinir sus límites año a año. Sin pretender agotar el abanico, bajo la nómina 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, en las cuales han repercutido por igual los avances tecnológicos en la rama de la microelectrónica. Más aún, el cruce estratégico entre la industria cultural y la industria de la información sería el factor tecnológico decisivo para el tránsito hacia las llamadas sociedades de conocimiento o “informacionales”.²⁵ 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, la telecomunicación y la 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.²⁶ 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

25 Sobre la base del modelo de la sociedad japonesa, el sociólogo S. Hayashi caracteriza la sociedad informacional utilizando 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).

26 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, p. 32).

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 muchos conocimientos técnicos para hacer videos caseros, manejar 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 más actualizados. Una nueva forma de alfabetismo la constituye precisamente esta familiarización con la computadora y con sistemas integrados de información y 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 elite, 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, esta nueva pujanza de la industria cultural también corre el riesgo de exacerbar la disparidad entre integrados y excluidos. Enchufarse o morir sería la imagen caricaturesca –pero ilustrativa– de este nuevo patrón de integración. Baste comparar la infraestructura de computación en colegios de elites 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 ahora sus opciones de juego, 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 este desnivel 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.

E. 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 los 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.²⁷

27 “Durante las últimas cuatro décadas, el costo real de los equipos ha ido declinando sostenidamente a un promedio de alrededor del 20% por año. Las más sofisticadas tecnologías del pasado inmediato 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 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” (Annis, 1991, p. 94). Y como dijo 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, 1992a, p. 249).

A medida que baja el precio de los componentes, más pueden “redificarse” horizontalmente las comunicaciones. Los sistemas integrados –teléfonos que conectan telex, computadores, bases de datos, fax– tienen tantos puntos de entrada, que su acceso también puede beneficiar a actores socioculturales de bajos recursos.²⁸ Al mismo tiempo, componentes cada vez más livianos y transportables hacen que la información sea físicamente más accesible en 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 de las comunicaciones, 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 una cultura participativa, una ciudadanía con vocación protagónica, y 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 de las comunicaciones e 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 cuanto a temas de preocupación ciudadana (prevención de epidemias, campañas de alfabetización coordinadas por los medios de comunicación de masas, cuidado del medio ambiente y del hábitat 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

28 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 la 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, con arreglo a lo que se conocerá como “servicios inteligentes y visuales de comunicación personal”. Más aún, las llamadas no tendrán interferencias, y podrán contar con servicios de traducción simultánea si la lengua es un problema en la comunicación (véase “Revista Siglo XXI”, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 5 de agosto de 1993).

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 de la cultura y las comunicaciones. 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 segregados desde el punto de vista 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 complejo industrial cultural emergente, en cuanto a los costos decrecientes y la flexibilidad para combinarse y articularse sistémicamente, se le plantea un desafío de creatividad e inteligencia a las sociedades de la región, que bien puede plantearse como objetivo estratégico de la integración regional: es necesario 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. Esta tarea 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.

Capítulo X

GLOBALIZACIÓN, TRATADOS COMERCIALES Y AUTODESAROLLO INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Bascuñán y John W. Durston

Introducción

A lo largo de la década de 1990, se han firmado en América Latina varios acuerdos comerciales entre países de la región y con otras agrupaciones de países de otras regiones. Estos tratados de libre comercio son, en primer lugar, uniones aduaneras que reducen los impuestos cobrados sobre los bienes y servicios importados entre los países firmantes. Como tal, constituyen una faceta más del proceso generalizado de apertura, integración económica y crecimiento basado en la competitividad en un mercado mundial. Éste, a su vez, es uno de varios procesos que

conforman la globalización de todas las relaciones –tanto económicas como socioculturales y de comunicación– entre los grupos humanos del mundo, en que la tecnología está contribuyendo a desdibujar las fronteras entre naciones.

La globalización en sus diversas manifestaciones está produciendo profundos cambios en las sociedades contemporáneas, redefiniéndolas en todos los ámbitos. Los pueblos indígenas, que están entre los afectados, están preocupados por los desafíos e incertidumbres que les plantea la globalización en general y los pactos de integración en particular. Aquí se pretende analizar las repercusiones de la globalización en sus diferentes manifestaciones, con miras a esbozar las líneas básicas de estrategias posibles para los pueblos indígenas que les permitan reaccionar apropiada y oportunamente a los desafíos –tanto amenazas como oportunidades– que estos cambios presentan.

La integración al mercado externo contribuye a la volatilidad en las relaciones económicas y aumenta la vulnerabilidad a las fluctuaciones internacionales. Pero los tratados y pactos recientes son novedosos en el proceso más amplio de integración económica internacional, en la renovada reglamentación que implican. Crean nuevas normas para evitar y resolver conflictos y para agilizar el crecimiento del comercio internacional. También suelen incorporar una serie de normas relativas a cuestiones laborales, ambientales y sociales.

En este trabajo se analizarán a) las relaciones entre los conceptos y fenómenos de integración económica, globalización extraeconómica y autodesarrollo indígena; b) algunas de las repercusiones que tienen los acuerdos comerciales multilaterales para el autodesarrollo indígena; y c) las principales opciones de formulación de estrategias indígenas frente a estas tendencias.

A. INTEGRACIÓN ECONÓMICA, ACUERDOS COMERCIALES Y GLOBALIZACIÓN

1. El mercado mundial como nuevo escenario del desarrollo regional y nacional

El cambio más radical que se está produciendo en el modelo emergente de desarrollo de América Latina con posterioridad a la crisis y al ajuste, respecto del patrón de las décadas pasadas, es la sustitución de economías cerradas y protegidas por economías abiertas. La nueva propuesta de desarrollo para el continente se basa en una integración activa al mercado mundial a través de la potenciación de los

factores endógenos del desarrollo (CEPAL, 1990). Esto implica asumir la idea de la competitividad a nivel mundial, así como definir un nuevo rol del Estado-Nación en este escenario. Este cambio de enfoque está siendo adoptado por prácticamente todos los países de la región, con diversos grados de avance en el proceso, pero teniendo en cuenta que “la vinculación económica externa adquiere hoy un significado radicalmente distinto del pretérito, en el contexto de la globalización de la economía” (Rosenthal, 1994, p. 9).

Lo que la CEPAL ha llamado “regionalismo abierto” se refiere a un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994c).

Este nuevo impulso que se ha dado al proceso de integración económica en América Latina tiene características distintas a los procesos que se gestaron en los años setenta y ochenta. Se basa, principalmente, en agrupaciones subregionales y tratados bilaterales de complementación e integración económica. Además se agregan elementos vinculadores en materia de interconexión infraestructural, facilitación y promoción de las inversiones mutuas y del intercambio de servicios.

Los acuerdos comerciales multilaterales no son contradictorios sino complementarios a los procesos de apertura generalizada. Es mucho menos notorio su aspecto de “bloques”, unidos internamente y presentando un frente común cerrado al exterior, de lo que era en los intentos similares de décadas anteriores, ya que siguen proliferando simultáneamente todos los tipos de aperturismo, incluidos los unilaterales, los bilaterales y los acuerdos entre asociaciones de países, e.g. entre la UE y el Mercosur.

Pero a diferencia de las manifestaciones bilaterales o unilaterales de apertura aduanera, los acuerdos multilaterales suelen trascender –cada vez más– los límites de lo estrictamente económico. Esta tendencia creciente tiene amplias consecuencias para los pueblos indígenas, ya que abre posibilidades estratégicas importantes.

En la creciente consolidación de acuerdos multilaterales emergen algunas tendencias particularmente relevantes para la elaboración de estrategias por los pueblos indígenas como el hecho de que los acuerdos son ahora el resultado de negociaciones entre varios países; de que éstas abarcan también temas no comerciales como la legislación sindical y la protección del medio ambiente; y sobre todo el hecho de que abarcan un escrutinio por parte de cada sociedad nacional de la situación interna de su potencial socio. Estos tratados usualmente implican, además, referencias cruzadas entre diversos acuerdos bilaterales, regionales y mundiales. Aunque esto no frena la liberalización del comercio, sí la enmarca en reglas y normas de justicia comercial y extra-comercial, contenidas en tratados y

declaraciones intergubernamentales sobre diversos temas. Estos aspectos emergentes de la integración son también de relevancia para una eventual estrategia indígena frente a la globalización y la modernización productiva.

2. Aspectos extraeconómicos de la globalización

Los aspectos económicos del proceso de globalización se pueden resumir en dos hechos muy claros: a) la mundialización de la economía, que produce la universalización de criterios y racionalización de mercados, la idea del crecimiento como un nuevo sentido de la historia social, política, empresarial, el debilitamiento del Estado de bienestar social y procesos de integración económica continentales y extracontinentales; y b) la revolución tecnológica, en la que el conocimiento y la información ocupan un lugar central. Pero ya no el conocimiento como un valor en sí, sino en las posibilidades de su aplicación en los distintos ámbitos. Este nuevo rol del conocimiento y la técnica modifica el de la educación tradicional.

Un elemento importante que ha de tenerse en cuenta respecto de esta revolución tecnológica es que las innovaciones basadas en la microelectrónica y los nuevos materiales ponen en tela de juicio las ventajas comparativas tradicionales de los países en desarrollo, basadas en una mano de obra más barata y en sus materias primas (CEPAL/OREALC, 1992). De aquí la importancia que toma el tema de la educación y el progreso técnico.

Para algunos autores los procesos de apertura, privatización y desregulación económica que caracterizan al mundo de hoy no son resultados de una opción de política, producto del triunfo del liberalismo (en un sentido ideológico), sino más bien producto de la presión que ejerce la revolución tecnológica sobre los procesos productivos y en las sociedades en general.

En este escenario la democracia y la economía de mercado se encuentran –quizás paradójicamente– entrelazadas, constituyendo los paradigmas políticos y económicos dominantes sobre los cuales se está generando un nuevo orden internacional. Sin embargo, es importante tener claro que el ordenamiento que está surgiendo dista mucho del Nuevo Orden Económico Internacional reivindicado por la región hace apenas quince años, pero innegablemente anuncia un nuevo orden, en contraste con el que rigió entre 1945 y 1980. Lo que se encuentra aún incipiente es la puesta en práctica de una comunidad de intereses y el respeto al derecho de cada país de afirmar su propia identidad y elegir su camino (Ferrer, 1992). Estos embriónicos aspectos normativos y de acción coordinada y consensuada son precisamente la faceta más novedosa que empieza a aparecer tímidamente en los recientes acuerdos multilaterales.

Lo más importante de estos nuevos procesos es una renovación de la reglamentación, es decir, la configuración de un nuevo tipo de sistema internacional basado en nuevas normas de uso supranacional. Aunque las normas emergentes

son más amigables al mercado que las de otras épocas, de hecho también representan consensos internacionales sobre regulaciones referidas a las relaciones laborales, a las formas de organizar los procesos productivos, a los impactos ambientales, etc. (Di Filippo, 1995).

A estas transformaciones se agrega la globalización social y cultural, en la que la industria cultural juega un importante papel en la generación de significados, valores y sentidos para la vida de las personas. En el plano social y cultural, la revolución tecnológica ha contribuido a lo que se ha dado en llamar la “desterritorialización” de la cultura y de las identidades. El tema de las identidades y la cultura se proyecta como uno de los temas emergentes y uno de los ejes de la nueva concepción del desarrollo. Algunos ya hablan de lo que se denomina las fronteras virtuales, en donde los conceptos de la distancia y del espacio se rompen, se traspasan y se redefinen.

3. Autodesarrollo indígena en los nuevos escenarios

a) El concepto de autodesarrollo indígena

Los procesos de integración económica y renovación de la reglamentación, y la globalización en general, exigen repensar el desarrollo indígena, para tomar más en cuenta tanto las nuevas amenazas como las nuevas oportunidades que aquéllos introducen. El concepto de autodesarrollo indígena (o “etnodesarrollo”) se basa en el reconocimiento del derecho de cada pueblo en un estado multiétnico a definir y gestionar, con un alto grado de autonomía, su propio proceso de desarrollo (CEPAL, 1995c). Esta idea generalmente conlleva a privilegiar el fortalecimiento de la cultura propia como un objetivo de igual o mayor prioridad que el de la superación de la pobreza y del logro del bienestar material. Un vigoroso sistema cultural propio permite, a su vez, la mantención y transmisión intergeneracional de la identidad como pueblo, la cual es vista como una necesidad básica de las personas y un derecho humano.

El fortalecimiento de la cultura y de la identidad indígenas tiene numerosas facetas, que se superponen entre sí. Entraña:

- a) las instituciones informales de reciprocidad económica y de toma de decisiones comunitarias;
- b) las normas de conducta y criterios de prestigio;
- c) las cosmovisiones y los sistemas religiosos;
- d) la memoria histórica y mítica colectiva; y
- e) el idioma propio.

Las dudas que existen sobre los efectos de la integración económica internacional en los pueblos indígenas se centran en gran parte en el temor que en el mediano plazo ésta será destructiva para la cultura propia y la identidad como pueblo –cuyo fortalecimiento es justamente el propósito principal del desarrollo indígena. Estos temores son fundados, ya que se puede afectar la cultura por el

debilitamiento de la base económica de un pueblo, y también por la introducción agresiva de elementos culturales nuevos, como los patrones internacionales de prestigio basado en el consumo. Sin embargo, la posibilidad de “conservar” una cultura inalterada por medio del aislamiento no es grande en el mundo actual. Por ende, pensar la forma de fortalecer la cultura y la identidad indígenas, en un contexto de rápida globalización económica y cultural, exige una búsqueda de oportunidades de acción en este nuevo contexto.

Es importante admitir desde el principio que estos procesos plantean tanto riesgos como oportunidades de acción para los pueblos indígenas; su impacto neto dependerá no sólo de la actitud que asuman éstos o los movimientos que logren constituir, sino también de los demás actores de la vida social nacional e internacional, como son los gobiernos, la cooperación internacional, los intelectuales y las organizaciones no gubernamentales ligadas a este y otros temas. Por esta multiplicidad de actores, es imposible prever con exactitud cuáles serán los efectos concretos que producirán los procesos de integración económica en sistemas sociales y económicas que coevolucionan en forma compleja. Claro está que aquellos sectores más desposeídos de las herramientas y del conocimiento necesarios estarán más expuestos a los riesgos y menos cercanos a las oportunidades. Y son precisamente los pueblos indígenas uno de los sectores más vulnerables por encontrarse entre la población con los peores índices de carencias en casi todos los ámbitos.

Sin embargo, la manera precisa en que son interdependientes las distintas facetas de un sistema sociocultural no es bien comprendida todavía, al punto de que es difícil evaluar el grado de fragilidad de una cultura indígena específica. Así, por ejemplo, para muchos antropólogos y lingüistas un cambio como el empobrecimiento del idioma indígena, o el cambio de la actividad económica tradicional, llevaría a la destrucción de la cultura correspondiente. Pero otros han señalado los numerosos ejemplos de pueblos que ya han cambiado la base de su economía o incluso perdido la mayor parte de su idioma y sin embargo desarrollan procesos de fortalecimiento de sus culturas e identidades a través de los otros elementos claves mencionados arriba, como las redes de reciprocidad, los ritos que reproducen la memoria colectiva y los diversos símbolos que marcan las fronteras de la identidad como pueblo. En este capítulo se hará sólo una incursión somera en este campo, que exige urgentemente mayor investigación y debate.

El desafío fundamental, entonces, consiste en hacer una lectura propositiva de los espacios que están siendo creados por estas transformaciones de fin de siglo. También implica reformular las ideas actualmente vigentes sobre el autodesarrollo indígena en el contexto del cambio que está sufriendo el concepto de Estado. Sólo en el ámbito de una respuesta “proactiva” –activa y propositiva– será posible pensar en el autodesarrollo de los pueblos indígenas del continente hacia el siglo veintiuno.

b) Pueblos indígenas y modernidad

Renato Ortiz (1995) afirma que éste es un momento de transición, en que la consolidación de un sistema mundial, incluida la mundialización de la cultura, modifica la situación histórica del continente. ¿Y de qué forma la modifica? Primero, en que la idea del Estado-Nación como entidad homogénea se debilita. Esto hace que el nivel nacional pierda fuerza y se vea cada vez más tensionado por los niveles local y mundial. La globalización tiende a minar la identificación entre cultura y nación, y por eso las fronteras nacionales ya no logran contener los diversos movimientos identitarios existentes a su interior. La fuerza que adquieren los discursos ecológicos y étnicos son prueba de ello.

En tal sentido, la modernidad se ha desligado del devenir del Estado y hoy los dos no corren paralelos como hasta hace un tiempo, cuando el agente modernizador por excelencia era el Estado. Esto tiene importantes consecuencias, puesto que abre mayores posibilidades para el desarrollo de las identidades de los pueblos indígenas, debilitadas ya las presiones de homogeneización en torno a una sola identidad nacional, con una sola cultura compartida, idénticamente por todos.

Calderón, Hopenhayn y Ottone (1994) hablan del tejido intercultural como fuerza de la modernidad. Con esto se refieren a la posibilidad de una compenetración intercultural o “asimilación activa” de la cultura de la modernidad desde el acervo histórico-cultural propio. Este concepto expresa tanto la idea de permeabilidad entre culturas como la idea de coexistencia de distintas temporalidades históricas. Por tanto, la verdadera modernidad sería la capacidad de integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido. El tejido intercultural es, al mismo tiempo, nuestra forma de ser modernos y de resistir los excesos de la carga homogeneizadora de la modernización. Lo anterior implica repensar el contenido de la ciudadanía, a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico culturales distintas. Aquí quedan delineados los espacios y las opciones para el futuro, dentro y fuera de las fronteras del viejo Estado-Nación.

Además, la apertura –o la disolución para algunos– de las fronteras materiales abre interesantes posibilidades a los muchos pueblos indígenas que ocupan territorios de frontera. Abre la oportunidad histórica de rearticulación e integración de los propios pueblos indígenas, fragmentados por la constitución de los Estados nacionales a partir de las guerras de independencia.

4. La dimensión social de la integración

Hasta hace poco los procesos de integración económica estaban referidos casi exclusivamente a la apertura de mercados, es decir, a la baja o supresión de barreras aduaneras. Sin embargo, hoy los aspectos sociales son parte de la discusión y las negociaciones. Según Cornejo (1995), los diversos intentos de integración social en América Latina reflejarían un movimiento social que busca convertirse en eje

articulador de la identidad y progreso social de la región. Estos aspectos están relacionados con la política social: migraciones, leyes laborales, salud, educación, cultura, etc.

Esta tendencia es común a diversos tipos de acuerdos económicos multilaterales. Por un lado, el TLC tiene los Acuerdos Complementarios referidos a normas laborales y medioambientales, que ponen el énfasis en el cumplimiento cabal de las respectivas legislaciones nacionales correspondientes. La Unión Europea, por su parte, tiene extensos y numerosos instrumentos formales, como la Carta Social de Europa, con una larga lista de sectores vulnerables que requieren políticas especiales para generar mayor equidad en el contexto de la integración económica europea (Frohmann y Romaguera, 1996). Con el resurgimiento de las identidades étnicas, religiosas y regionales, la UE también ha creado un Comité de Regiones para tratar estas necesidades especiales.

El tratado del Mercosur, por su parte, define a la integración cultural como un medio para acompañar el proceso de integración económica y dar respuesta a la demanda de nuevos modelos de integración, así como crear relaciones de entre los sectores de educación y producción de interés para ambos. A nivel regional, en el marco de la ALADI y en coordinación con otros esquemas de integración subregional se ha avanzado con la adopción de decisiones para crear un mercado común de bienes culturales y educativos.

Sin embargo, según Cornejo (1995), uno de los principales obstáculos al proyecto de la integración social en la región es la ausencia de una definición estratégica integrada para los aspectos sociales en la integración, que identifique áreas y actores que le den contexto y contenido, y que la plantee como un proyecto de naturaleza política.

Es importante mencionar que, a pesar de esto, la sociedad civil ha ido construyendo y consolidando distintas formas de integración social, en distintos temas, las cuales tienen un carácter profundo y duradero. Las migraciones entran en este ámbito de las corrientes de integración no oficiales.

A nivel oficial, de Estado, la esencia misma de las relaciones entre países cambia a partir de la formación de pactos comerciales. Desde una perspectiva estratégica, cuando el vecino pasa de la categoría de potencial rival a la de "socio", su desarrollo y fortalecimiento pasa de ser preocupante a ser positivo para los intereses propios. Este cambio de orientación, en una era en que los nacionalismos siguen siendo un fenómeno sicosocial y comunicacional importante, permea y altera –para mejorar– las relaciones interpersonales e intergrupales, entre los pueblos involucrados (CELARE, 1996).

Respecto a las migraciones, Kratochwil (1995) afirma que éstas variarán y crecerán en la medida que se asienda en la institucionalización de la integración. Las políticas migratorias están muy vinculadas al desarrollo social y a los derechos humanos, ya que a través de ellas se dan señales y se ponen en marcha normas y

acciones que afectan los mercados de trabajo, el sistema educativo, los servicios sociales, la ciencia y la tecnología, la seguridad pública, etc., en los estados partes y en terceros países. Aunque un factor importante que ha motivado los desplazamientos en las últimas décadas ha sido la violencia política y la economía de narcóticos en la región, otros factores, como el desempleo y el subempleo, escasa seguridad social, trabajo informal, polivalencia de destrezas, alta proporción de jóvenes, la comunidad de lengua y cultura también son elementos que hacen que exista una masa disponible en la subregión, que se moviliza ante cualquier señal de atracción o rechazo, o que ejerza ambos efectos.

El tema de las migraciones está relacionado al tema de las leyes laborales. Según la teoría económica tradicional, el aumento del comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, inhibir los flujos migratorios. La ausencia de oportunidades de comercio provocaría un aumento de las migraciones, así como de las posibilidades de tensión social. Pero también es posible que conjuntamente con la tendencia descrita se den otros fenómenos estacionales, como las migraciones transfronterizas vinculadas a los períodos de cosecha en países vecinos, que adquieren creciente importancia en América Latina en su conjunto. En este caso, la reglamentación de las condiciones de trabajo se torna un punto muy relevante y de difícil negociación, sobre todo en contextos de integración en los que se contempla un posible acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, como en el caso del Mercosur (CEPAL, 1994a).

B. EFECTOS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y DE LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO INDÍGENA

1. Consecuencias económicas

Los posibles impactos económicos de la integración económica internacional son relevantes no sólo para el objetivo de mejorar el nivel de vida material, sino también para la supervivencia como cultura y la mantención de la identidad étnica. Más de un sistema cultural indígena ha desaparecido por el debilitamiento de su base material: por sequía prolongada, por la usurpación de tierras fértiles y la marginalización en laderas erosionadas, etc. Por lo contrario, el fortalecimiento de esta base material permite –aunque ciertamente no garantiza– la realización del objetivo del autodesarrollo indígena de fortalecer la cultura y la identidad propias.

Las repercusiones económicas que cabe esperar de la apertura e integración económicas son esencialmente similares a los de las otras reformas de liberalización y de los cambios más amplios en el escenario del desarrollo global, esbozados arriba. Estos impactos exigen ser más competitivos, objetivo que ha de lograrse mediante mejorías en la eficiencia y por la incorporación de los adelantos de la tecnología en los procesos productivos y de comercialización. En cada caso concreto de reducción de barreras, el impacto en la población indígena varía en función del sector de ocupación y de los grados de protección en esos sectores: donde más protegidos

han estado, más impacto negativo habrá en las empresas afectadas. Donde más barreras protectoras han habido en el otro país “socio”, más oportunidades de exportar y crecer se abrirán para las empresas correspondientes.

En varios países latinoamericanos, alrededor de la mitad –o más– de los indígenas residen ya en áreas urbanas y se dedican a actividades productivas distintas a la agricultura. Éste es un terreno problemático y casi ignorado por los investigadores. La estructura ocupacional de la población indígena no agrícola es sesgada por sexo: los hombres indígenas urbanos trabajan en la construcción y en diversos servicios y ramas comerciales; las mujeres en las industrias textil y de confección, y especialmente en el servicio doméstico. En general, se puede especular que los empleos asalariados y el trabajo por cuenta propia en rubros como el textil y el de confecciones de ropa serán con frecuencia afectados negativamente por la integración internacional, cuando han sido protegidos por barreras aduaneras, que comúnmente datan de la era de auge de las políticas públicas de sustitución de importaciones. En cambio, en la medida en que un país tenga éxito en la nueva estrategia de “crecimiento hacia afuera”, el aumento general de la demanda podría estimular el empleo, el ingreso y la rentabilidad tanto de grandes empresas como de microempresas indígenas en rubros como la construcción y los servicios domésticos y personales diversos.

Sin duda el sector agrícola es uno de los más sensibles al tema del TLC y del Mercosur. En el caso de México debieron celebrarse dos acuerdos bilaterales agrícolas, suscrito uno entre Estados Unidos y México y el otro entre Canadá y México, que se anexaron al tratado general, los cuales consideran las diferencias de los agricultores de esos países y estipulan medidas de excepción para los cultivos producidos por campesinos pobres, en gran parte indígenas. De aquí la importancia de una buena negociación en relación con este tema. Pero a pesar de esta negociación, hay datos que señalan el enorme daño producido a los pequeños agricultores en México.

Aún en los países en que la mayoría de la población indígena vive en ciudades, la reproducción de la cultura y de la identidad pasa por los lazos psicológicos y simbólicos que se mantienen con las comunidades rurales de origen. Crecientemente, estos lazos son también muy concretos, facilitados por el desarrollo de la telefonía rural y los servicios de transporte en las áreas rurales. En diversos países se notan aumentos en la frecuencia de las visitas que realizan los indígenas de residencia urbana a sus familiares rurales, e incluso de la migración de regreso, en el caso de mujeres que regresan a casarse o a criar sus hijos (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996), y de hombres indígenas que destinan ahorros logrados en la construcción a la compra de terreno y a una vuelta a la actividad agrícola.

En todo caso, en las comunidades indígenas rurales es donde se mantienen más intactos los sistemas culturales e institucionales que son la base de la perpetuación de la identidad indígena, rural y urbana. La base material de estos sistemas es,

evidentemente, una variada combinación del cultivo de granos básicos, la silvicultura, la pesca y la ganadería especializada. Particularmente en el caso de los alimentos básicos (maíz, papa y trigo, principalmente), la coincidencia en el tiempo de la apertura aduanera y la dismantelación de los sistemas de apoyo y protección a los pequeños agricultores ya ha significado un duro golpe a aquellos campesinos indígenas que producen principalmente para el mercado.

En toda América Latina se observan actualmente casos de una involución de la agricultura indígena: la producción para el consumo propio crece, y la venta al mercado baja en respuesta a la pérdida de competitividad de los campesinos, carentes de las herramientas y los accesos necesarios para aprovechar la tecnología, el crédito y las prácticas empresariales modernos. Al mismo tiempo, algunos campesinos indígenas más afortunados en la posesión de recursos materiales y de conocimiento, sí aprovechan las oportunidades que surgen con la dinamización de los mercados nacional e internacional o que se presentan a través de organismos gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales de desarrollo rural.

Es probable que uno de los efectos más comunes de la celebración de tratados de libre comercio sea intensificar este proceso de diferenciación entre una minoría de campesinos indígenas que desarrollan una alta capacidad competitiva, y la mayoría que combina la producción para el autoconsumo con el empleo extrapredial. Para la mayoría de las familias indígenas de comunidades rurales, el predio familiar cumple crecientemente funciones de residencia y de producción para el consumo propio basada en el pluricultivo. En el hogar nuclear y la red de parentesco extendida se desarrollan estrategias de subsistencia diversificadas, que incorporan cada vez más el empleo extrapredial y asalariado. La misma función de residencia del predio también se diversifica: permanente para abuelos y niños; cíclico para adultos activos. Los ahorros de los migrantes son invertidos cada vez menos en actividades productivas y crecientemente en mejorar la calidad de vida, en la construcción del hogar y en los artefactos de uso doméstico.

En resumen, la estrategia diversificada de hogar extendida constituye una de varias formas posibles de mantener viva la familia y la comunidad rurales, frente a los impactos negativos de la liberación del comercio internacional y la liberalización de la política estatal interna. Mal que mal, es una alternativa al éxodo a las ciudades y la desintegración comunitaria que también se dan. La estrategia de la migración temporal o cíclica encierra el costo del sacrificio necesario de varias actividades culturales y de sociabilidad asociadas a los cultivos tradicionales ahora drásticamente reducidos (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996).

2. Consecuencias de la globalización y la integración económica para la identidad indígena

La identidad se refiere a los términos por medio de los cuales un individuo se describe a sí mismo; se relaciona a la autoimagen y la imagen que los demás tienen de uno. La identidad nos confronta con el tema de lo propio y lo ajeno, con lo interior y lo exterior, con el tema del “otro”. Para la constitución del yo, para el establecimiento de relaciones objetales, para la constitución del “sí mismo” o para la imagen especular, el otro es central. En tanto, la identidad étnica, es decir, la identidad que comparte un grupo o población históricamente constituido, conlleva un sentido personal de lealtad hacia el grupo que constituye una cultura. Esta forma de identidad social se basa en un sentimiento de pertenencia y reconocimiento, en el que la diferencia con otros grupos (o culturas) se torna importante.

Una interrogante que siempre ha estado presente en el debate es si los procesos de globalización implican o no una homogeneización social y cultural y, por tanto, la eliminación de las identidades y las diferencias. Al respecto, hay bastantes datos convincentes que señalan que los intentos de homogeneización en torno a la idea de la nación unitaria de décadas anteriores ha fracasado rotundamente. Y una de las mejores pruebas es el resurgimiento del tema étnico no sólo en el continente, sino en todo el mundo. Al respecto F. Ballón se pregunta:

“..... ¿por qué se produce tan marcada discordancia entre los mecanismos de homogeneización y el efecto realmente acontecido?, ¿se trata efectivamente de una contradicción fundamental entre la extensión del mercado y la pervivencia de los grupos étnicos?” (Revista Andina, 1991, p. 346).

Una constatación se impone, al parecer, y es que “la tendencia a la universalización de los procesos económicos y políticos, también se ha caracterizado porque en él los movimientos sociales más importantes muestran un sello común: la búsqueda de la distinción y la diferenciación” (Portal, 1991, p. 3). A medida que crece la integración económica al mercado, más necesidad tienen los grupos de acentuar sus diferencias sociales, tanto reales como simbólicas. Por tanto, definir el concepto de identidad en el contexto mundial actual “implica un esfuerzo por comprender las prácticas simbólicas de la identidad más que como rasgos descriptivos inmóviles, como elementos relativos a una red de relaciones sociales en movimiento” (Portal, 1991, p. 3).

Huntington, en tanto, señala que “la creciente interacción entre individuos de distintas civilizaciones profundiza la conciencia cultural y la percepción de las diferencias entre culturas [y por otro lado] los procesos de modernización económica de tipo occidental disocian a las personas de su identidad cultural y exacerbaban el papel de las religiones como referentes de identidad” (citado por CEPAL, 1994d, p. 3). Una característica fundamental de este fin de siglo es la constatación del desplazamiento del eje de los conflictos de la ideología a la cultura, tal como lo señalara Huntington (ibid).

Si la identidad social se refiere al sentimiento de pertenencia y reconocimiento con un determinado grupo social, la etnicidad se refiere al grado en que un individuo se identifica con un grupo étnico o en que el grupo lo identifica a éste. Al contrario²⁹ de lo que piensan muchos (que la etnicidad es producto del aislamiento y una reliquia anacrónica en un mundo cada vez más comunicado) Falomir Parker (1991) afirma que “la importancia contemporánea de lo étnico también es una de las manifestaciones de la universalización” (p. 9). Los procesos de integración económica y de globalización han provocado una respuesta de revitalización cultural plasmada en el movimiento de revalorización étnica que está alcanzando a la gran mayoría de los pueblos indígenas de América Latina. Por lo tanto, estos procesos no debieran leerse simplemente como una amenaza en sí para las identidades étnicas. Globalización y diferenciación se desarrollan paralelamente en un doble juego de poder y reelaboración constante, en un movimiento dialéctico.

Pero hoy la³⁰ etnicidad se redefine. En tal sentido Czarny (1994) plantea que las “fronteras culturales” son espacios de movimiento, sitios complejos de producción cultural creativa, en donde se redefinen constantemente los límites entre uno y otro grupo en contacto. Barth (1976) distinguía los límites que definen al grupo, por un lado, del contenido cultural que estos límites encierran, planteando la importancia de enfocar el primer aspecto. De esta forma él afirma:

“... las fronteras étnicas son conservadas en cada caso por un conjunto de rasgos culturales. [...] Sin embargo, gran parte del contenido cultural que en un momento dado es asociado con una comunidad humana no está restringido por estos límites; puede variar, puede ser aprendido y modificarse sin guardar ninguna relación crítica con la conservación de los límites del grupo étnico” (Barth, 1976, p. 48).

Si aceptamos esta noción flexible, móvil y cambiante de la identidad se torna más fácil y más promisorio abordar el tema de la identidad en la perspectiva de la globalización. Los pueblos indígenas han mostrado a lo largo de su historia una increíble capacidad de adaptación y de asimilación de contenidos occidentales, no sin perder algo o mucho de su cultura original en el proceso. El problema de fondo no es el cambio cultural en sí, inherente a todas las sociedades humanas, modernas o tradicionales, sino la imposición de estos cambios a un ritmo más rápido al que es capaz de asimilar y recontextualizar un sistema social. Y éste sí es un peligro para sociedades cuya pautación del tiempo y del cambio es muy distinta a la de la

29 La palabra “eticidad” viene de la raíz griega “ethnos”: que significa “gente o nación”; etimológicamente significa “un pueblo con cultura”.

30 En un texto reciente que describe los profundos cambios que se han producido en la población maya de Guatemala se afirma que la consecuencia de dichos cambios es que “han llevado a la modificación del concepto de identidad y de los criterios que la definen [y de esta forma] la población maya de hoy da más importancia al sistema de valores heredado de sus antepasados que a los rasgos externos” (Universidad Rafael Landívar, 1993, p. 43).

sociedad occidental. Según Aguado y Portal (1991, pp. 37 y 38) “las identificaciones sociales se construyen a partir de la manera particular en que cada grupo social logra espaciar y definir el ritmo de sus prácticas colectivas, significándolas y recreándolas [por eso] la reproducción cultural de los grupos subalternos y su subordinación a la clase hegemónica son posibles en función del uso, la organización y el control que se ejerce sobre el tiempo y el espacio social”.

La relación entre identidad y globalización es, entonces, una relación de poder entre un grupo étnico, la sociedad mayor, el mercado y el Estado, donde cada cual intenta ubicar su interpretación. Hay un doble movimiento entre la apropiación étnica externa como negocio y aquella que hace el propio grupo para reforzar su propia identidad étnica. “Esta dinámica se basa en la reapropiación local de la autodefinición de la identidad étnica, identidad que subsiste en contraste con las diversas identidades indígenas promovidas por los foráneos” (Stephen, 1990, p. 151).

Sin embargo, las respuestas que han dado los diversos grupos étnicos o pueblos indígenas del continente a los procesos de modernización y globalización en nuestro continente son muy disímiles, en cuanto a contenido y a formas. F. Ballón es certero con la siguiente afirmación: “La variedad de opciones que surgen al calor del quehacer de la conciencia cultural de la realidad se hace praxis generando una gran diversidad y riqueza de organizaciones y planteamientos” (Revista Andina, 1991, p. 347). Efectivamente, no todos han tenido la misma fuerza o han desarrollado con el mismo éxito estrategias para hacer frente a estos procesos. Un elemento importante para comprender estas distintas respuestas de los pueblos indígenas ante los procesos de integración son sus historias particulares en relación con la sociedad nacional y en relación con sí mismos (Figueroa, 1991, pp. 53-61; Wray, 1989, pp. 77-99 y Stephen, 1990, pp. 117-158). Este es un elemento que habría que tener en cuenta para abordar el tema, puesto que marca y limita las posibles respuestas y estrategias que adopta un grupo frente a un hecho concreto en un momento determinado.

Stephen (1990) analiza cuatro casos en donde la autogestión y el éxito empresarial están vinculados con el reforzamiento interno de la identidad cultural local y étnica. El autor descubre dos ejes comunes a los cuatro casos: a) una similitud histórica de circunstancias económicas, referida a la conservación de bases significativas de tierras, a la producción comercial para la venta desde el siglo XVII o XVIII y a una historia de mercadeo y distribución controlada localmente a través de las redes locales y regionales; y b) el mantenimiento y reproducción de instituciones no capitalistas de intercambio, tales como la de bienes recíprocos y de trabajo, altos niveles de participación en los tradicionales sistemas de gobierno comunitario, el mantenimiento de intensos ciclos ceremoniales y la reinversión en obras públicas y empresas comunitarias (Stephen, 1990, p. 150). La principal conclusión de Stephen es que estas condiciones únicas no pueden imponerse, sólo heredarse, es decir, están en la historia misma de cada pueblo (Stephen, 1990, p. 151).

Cada pueblo indígena tiene en su memoria, en su historia misma una relación definida con respecto a la sociedad mayor dominante, con respecto al Estado. Y sobre la base de esta historia se plasma, define y determina la actitud, la capacidad y las estrategias para hacer frente a la sociedad mayor y a los desafíos del presente. Es esta misma historia la que puede proveer los recursos necesarios, los cuales pueden ser reforzados, ignorados o reprimidos, dependiendo de cada caso.³¹

Hoy las tecnologías de las comunicaciones, conjuntamente con el desarrollo de las industrias culturales, permiten traspasar fácilmente las fronteras materiales, y así las identidades se ven expuestas a un constante flujo y bombardeo de información, de visiones de mundo, de costumbres y tradiciones³². El mestizaje cultural y la “desterritorialización” son cada vez más intensos e imposibles de contener. De aquí que el comentario de Ortiz (1995, p. 23): “La mundialidad se encuentra ‘dentro’ de nosotros”. Estos acontecimientos son los que nos obligan a replantearnos el tema de la identidad, sus límites y sus elementos más básicos.

Pero por otro lado, las tecnologías que han llegado a América Latina en los últimos años encierran un potencial que permitiría superar la mera recepción pasiva de mensajes culturales, dejar de ser simplemente objetos del “bombardeo” y empezar a ejercer la selectividad en la recepción y el protagonismo en la generación de mensajes. La televisión satelital empezó este proceso, ampliando el abanico de alternativas de información y entretenimiento. Esto permitió una mayor posibilidad de elección de los mensajes culturales que se desea recibir, posibilidad condicionada por la existencia de una diversidad real de ofertas en el medio (Durston, 1993b).

Esta tendencia se acelera con el surgimiento de la Internet –no controlada (todavía) por ninguna empresa ni sector de interés– con su doble función de correo electrónico internacional de bajo costo y de la propagación al orbe de los más diversos discursos en la *World Wide Web* (WWW). Las posibilidades técnicas, inéditas hasta ahora, de interactividad a través de esta “telaraña mundial” abren una puerta grande para que los pueblos indígenas sean productores de mensajes culturales para el mundo entero. El uso del correo electrónico y de la WWW que hizo el movimiento indígena Zapatista de Chiapas y sus simpatizantes para proyectarse globalmente tuvo un impacto importante en la evolución misma de la

31 Bonfil Batalla habla de *recursos culturales*, entre los que distingue los *materiales*, que están formados por los recursos naturales y transformados; de *organización*, referido a la capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias; *intelectuales*, que son los conocimientos (formalizados o no), y las *experiencias*, que constituyen las manifestaciones concretas de la subjetividad. Para una discusión reciente del esquema de Bonfil, véase CEPAL (1995c).

32 "En la categoría de industria cultural cabe incluir, entre otras, 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, que se ven afectadas por igual por los avances tecnológicos en la rama de la microelectrónica" (CEPAL, 1994 d, p. 2).

Internet; las fronteras del Estado mexicano; mostró la necesidad de ligazón entre lo global y la infinidad de actores sociales locales como el eslabón básico de las relaciones sociales emergentes; y contribuyó, en gran medida, a la transición desde una confrontación violenta local a un diálogo nacional e internacional.

Evidentemente, estas nuevas posibilidades exigen a los pueblos indígenas desarrollar nuevas capacidades: frente a la diversificación de los mensajes culturales accesibles, la capacidad de selección crítica; frente a la oportunidad de ser productor de sus propios mensajes al mundo, la capacidad de expresarse en los lenguajes y en las técnicas de los nuevos medios de comunicación.

3. Aspectos formales de los acuerdos comerciales relevantes para el autodesarrollo indígena

Más allá de sus impactos a través de la reducción de barreras aduaneras proteccionistas, los tratados de integración tienen aspectos específicos de especial relevancia para las diversas facetas del autodesarrollo indígena. Por un lado, los términos en que se redactan estos convenios pueden variar en función del debate internacional más amplio, como la discusión aún inconclusa sobre los derechos de propiedad intelectual. En este contexto, la cuestión de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tradiciones, sus semillas de cultivo, sus conocimientos medicinales y su propio germoplasma, siguen siendo de los temas abiertos en la discusión sobre los aspectos legales de los derechos de propiedad intelectual que deben quedar explicitados en los acuerdos comerciales específicos y en los convenios normativos que han de ser acordados a nivel mundial.

Otros dos tipos de aspectos de los acuerdos comerciales que se destacan son: a) las reservas que pueden ser introducidas para mantener la protección aduanera de ciertos productos; y b) los acuerdos colaterales a los tratados sobre temas extraeconómicos, como el medio ambiente.

a) Reservas sobre los productos afectados

Las reservas se refieren a las disposiciones especiales que limitan la vigencia de un tratado en ciertas áreas económicas, las cuales quedan excluidas de éste. México mantuvo reservas en el TLC en todo el área de los medios de comunicación, como el hecho de exigir el uso del idioma español en radio y televisión (incluida la transmisión por cable). En el ámbito de las telecomunicaciones se limitan las inversiones, en el sentido que éstas sean mayoritariamente mexicanas. Hay ciertas excepciones a los servicios legales (abogados) (Anexo I-46), a la prestación de servicios médicos (Anexo I-43), a los servicios religiosos (Anexo I-53). Hay otras excepciones muy específicas, como la que establece que la tripulación de los ferrocarriles debe ser mexicana (Anexo I-64), o que los trabajadores portuarios deben ser mexicanos (Anexo I-80) que intentan proteger a estos sectores y

demuestran la capacidad que puede tener un sector social para influir en el tratado (Biggs, 1995). Efecto similar tienen las posibilidades de postergar la reducción de gravámenes protectores de productos “sensibles” como los granos básicos.

b) Acuerdos colaterales sobre aspectos no comerciales

El impacto de la reducción de las barreras aduaneras sobre otros aspectos como el medio ambiente, que combina preocupaciones del bien común de la población con aquellos relacionados con los costos de producción generados por las normas legales, lleva a la creación de acuerdos colaterales y hasta de instituciones nuevas para su aplicación. Su efectividad, por otro lado, es a menudo un tema de evaluación no resuelto.

El TLC, por ejemplo, significó para México una mayor presión para legislar en torno a la temática del medio ambiente. En términos generales el TLC no propone una reglamentación ambiental común como tampoco somete a negociación la normativa ambiental interna de cada país. Sí, en cambio, permite establecer una política comercial en la cual se puede limitar el comercio internacional en función del cumplimiento de los objetivos ambientales nacionales de cada parte. Por lo tanto, el problema residiría, en parte, en la capacidad que tenga la legislación nacional para reglamentar sobre el tema, cosa que aún no está definida en muchos países de la región.

Entre las diversas críticas de los ambientalistas al texto anexo hay tres aspectos en común: a) en el TLC no se prevén medidas concretas para la materialización de los planteamientos que se refieren al medio ambiente; b) el artículo sobre las inversiones solamente aconseja y no exige que ninguna parte deba relajar sus normas ambientales para atraer inversión; c) respecto a las normas sanitarias y fitosanitarias, éstas no eliminarían la posibilidad de condenar leyes ambientales estrictas como barreras injustificadas al comercio internacional (Janecki, 1995).

Un ejemplo diferente de acuerdo colateral extraeconómico es el de la institucionalidad creada por el Grupo Andino para ocuparse de los aspectos culturales y educativos de la integración: el Convenio “Andrés Bello”, que tiene una Secretaría Ejecutiva (SECAB) con sede en Bogotá. Su cometido actual es desarrollar los recursos humanos de la región, como complemento de los acuerdos económicos o comerciales. Se ocupa, entre otros temas, de la interculturalidad, la convivencia cultural y la tolerancia (León Oliveros, 1995).

El Mercosur, al igual que los ejemplos precedentes, crea una institucionalidad extraeconómica formal a través de acuerdos complementarios o “Protocolos Adicionales”. En este caso, se dio un carácter participativo a la gestión de los acuerdos, mediante el Foro Consultivo Económico-Social, que realiza recomendaciones a las entidades ejecutoras del Mercosur.

C. ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA INDÍGENA

Es evidente que los procesos de integración económica y globalización exigen respuestas de los pueblos que quieren actuar para prevenir los posibles efectos negativos y para aprovechar los beneficios que pueden surgir de los cambios ya en marcha o esperables.

1. Incertidumbre y acción

a) Impredicibilidad de los procesos político-económicos

La definición de estas respuestas se torna más compleja por el hecho de que los efectos de la integración económica explorados son sólo algunos entre los múltiples que pueden manifestarse en el futuro. Tal como se insinúa en la introducción de este trabajo, la razón de la imposibilidad fundamental de predecir con algún detalle cuáles serán los efectos de los acuerdos comerciales en los pueblos indígenas radica en el hecho de que el cambio en las condiciones de sistemas complejos (mercados, sociedades) desencadena una multitud de ajustes en las estrategias de millones de personas y empresas. La coevolución de estas estrategias es lo que genera nuevas estructuras, nuevos estadios de sistemas más o menos estables.

Esta impredicibilidad tiene, sin embargo, la cualidad de abrir posibilidades de influir en esta compleja coevolución. Los pueblos indígenas, ciertamente, no pueden influir en gran parte de este proceso, por ser ellos una pequeña y atomizada parte de la oferta y la demanda económicas. Pero una parte sumamente importante de las influencias determinantes de las futuras reglas del juego se ejercen no en el ámbito del mercado sino en el de la política pública, por aquellos grupos socio-económicos constituidos en actores políticos eficaces. La tendencia reciente a la proliferación de acuerdos comerciales multinacionales crea un clima especialmente propicio para este tipo de participación ciudadana en la cristalización de las reglas y prácticas del juego futuro, tanto en el terreno nacional como el internacional.

Dos experiencias recientes, en el tema álgido de los precios de los cereales básicos cultivados en comunidades indígenas, ilustran estos puntos. Cuando México entró al TLC, se predijo correctamente que la gradual reducción de la protección para los productores de maíz sería desastrosa para el campesinado. Pero un cambio económico-político posterior, ajeno al contexto del TLC y fuera de la influencia de los agricultores, cambió (de manera no intencional) esta situación para mejor: la fuerte devaluación del peso devolvió cierto grado de competitividad a una parte de los campesinos productores de maíz, al aumentar el costo del maíz importado en el mercado nacional.

La otra experiencia relativa también de un cereal básico cultivado por campesinos indígenas, es un ejemplo de cambios producidos por los mismos actores sociales afectados, en el ámbito político de las negociaciones de un tratado comercial. La negociación de asociación de Chile con el Mercosur arrojó, en su primera ronda, una rápida reducción de la barrera arancelaria establecida por aquel país para proteger el trigo nacional. La movilización rápida y dramática de la Sociedad Nacional de Agricultura (de productores grandes pero con participación campesina e indígena), llevó a una renegociación y a la celebración de un acuerdo que otorgó 15 años de protección al trigo chileno, de gran importancia en la economía rural del pueblo mapuche y la promesa de 500 millones de dólares en apoyo técnico y crediticio a los agricultores.

Por otro lado, tampoco es posible predecir las respuestas de los mismos pueblos indígenas a estos procesos. Hoy en día las identidades indígenas se nos presentan polivalentes, ambiguas, subjetivas e incluso contradictorias. Sin embargo, la historia nos enseña que los pueblos indígenas, en determinadas circunstancias y bajo ciertas premisas, son capaces de dar respuestas en las que, efectivamente, se combina la cultura propia y el conocimiento universal, la tradición y la innovación, la continuidad y el cambio. La magnitud de los cambios que se avecinan al fin del milenio plantea desafíos a los pueblos indígenas muy distintos de aquellos que han enfrentado hasta ahora. Los actuales procesos de globalización y de integración económica son irreversibles, pero sí influenciados por los pueblos indígenas constituidos en actores sociales con estrategias adecuadas a esos desafíos.

2. Conocimiento, proposición, negociación y alianzas

Al momento de plantear la necesidad de una estrategia de los pueblos indígenas en torno a los procesos de integración y globalización que hoy vive América Latina, cobran importancia cuatro elementos de una estrategia de este tipo: conocimiento; proposición; negociación y alianzas. Estos cuatro conceptos señalan, precisamente, el cruce entre cultura indígena y cultura no indígena. En este ámbito puede darse una relación interétnica democratizadora, basada en el acceso al conocimiento (información), a la generación de propuestas, a la negociación y también a las alianzas con otros actores sociales.

a) Conocimiento

Uno de los principales desafíos es entender las nuevas condiciones de la competitividad en la economía moderna, y aprender a operar de acuerdo a ellas. El conocimiento, concebido como el acceso a la información y el manejo de las herramientas de análisis, hoy día es un recurso importante para la integración y la construcción de cualquier propuesta de cualquier sector social. Sin información se hace difícil, por no decir imposible, vincularse exitosamente con los actores claves del proceso de desarrollo, como son el Estado, los organismos internacionales, las

organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones como los partidos políticos o las organizaciones de empresarios. Es importante recalcar que hoy en día la base material de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de relaciones productivas, sino también en el acervo y el uso del conocimiento, de la información y la comunicación (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994).

Los pueblos indígenas tienen el derecho de acceder a éste y otros tipos de mensajes y conocimientos disponibles en el sistema de comunicaciones global: “protegerles” mediante la aislación es negarles este derecho, en el peor estilo del viejo indigenismo paternalista. Lo que más necesitan es acceder a las herramientas y conocimientos que permiten tomar decisiones informadas en su propio beneficio y en el de sus culturas.

Hace ya varios lustros que se ha venido señalando que uno de los principales problemas de los pueblos indígenas era el acceso limitado a la información y al conocimiento preciso de los cambios tecnológicos, crediticios y comerciales que pudieran favorecerlos (Durstun, 1980). Una de las características del contexto actual es que el conocimiento no puede ser mantenido como propiedad exclusiva de algunos, éste está disponible para todos (Durstun, 1993b). Por ende, se ha mejorado el acceso de los países del sur a la información acerca de temas como la educación, los programas de alfabetización, la salud, la tecnología apropiada, el medio ambiente, etc.

El acceso al conocimiento y la información, como el primer paso de una estrategia indígena frente al tema de la integración económica, está ligado, ineludiblemente, a las alianzas estratégicas que tengan los pueblos indígenas con otros sectores de la sociedad nacional e internacional, sobre todo con aquellas organizaciones no gubernamentales que estén conectadas a estas redes de información computacional. Una de las ventajas de las redes de computadoras es su carácter democrático. En un debate electrónico, la opinión de una institución global grande cuenta lo mismo que la de un pequeño grupo de base. Por tal razón, hoy día, más que constituir más movimientos, quizás la tarea más urgente sea la constitución de redes de información, por ser éste uno de los puntos estratégicos en la nueva coyuntura mundial.

b) Proposición

La capacidad de generar propuestas depende, en parte, del análisis que se haga en torno a un tema o una coyuntura. La desinformación es lo que lleva, en cierta medida, a levantar discursos retóricos y catastrofistas. También son importantes para la formulación de propuestas el grado de organización y articulación que tengan con otro tipo de organizaciones, nacionales e internacionales, o de ambos tipos, la capacidad de sus líderes y el nivel educacional de su población en general. En tal sentido se torna relevante el acceso que tengan las nuevas generaciones a la educación técnica y superior.

Es la construcción de una propuesta la que permite movilizar a la población en torno a una estrategia. Los pueblos indígenas tienen una rica experiencia de organización tradicional en torno a la defensa de sus recursos y su identidad. Además, la viabilidad de la propuesta es fundamental para poder pasar a la siguiente etapa, que sería la negociación. La viabilidad no significa, como muchos piensan, subordinar aspiraciones legítimas a la simple voluntad del Estado o de cualquier otro interlocutor, sino que supone saber qué, cómo y cuándo proponer.

La formulación de políticas indígenas en este contexto debiera contemplar (u orientarse a) el fortalecimiento de la competitividad de empresas indígenas asociativas, especialmente en la agricultura, y el fortalecimiento de la cultura propia, que en este contexto implica seleccionar los elementos positivos de la globalización de la comunicación y el aumento de la diversidad de los mensajes culturales que se presentan a los pueblos indígenas.

c) Negociación

En contraste con el etnodesarrollo confrontacional de décadas pasadas, hoy el discurso del autodesarrollo indígena plantea cada vez más que el camino a seguir está en la vía política transigente y en la negociación paso a paso (CEPAL, 1995c). Precisamente a través de esta vía los actores sociales pueden encontrar caminos para su legitimación.

Una estrategia tendiente a la negociación frente a los acuerdos de integración económica multilateral (TLC, Mercosur, UE, el Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), etc.), requiere actuar simultáneamente en tres terrenos: a) la discusión de los términos del acuerdo mismo y sus anexos y acuerdos paralelos; b) el reconocimiento explícito de otros acuerdos relacionados con los derechos indígenas;³³ y c) el cabildo, o concientización directa de congresistas y funcionarios para la aprobación de leyes y de políticas gubernamentales para potenciar y salvaguardar la participación de los pueblos indígenas en los beneficios de la integración económica internacional. Esto supone establecer compromisos para apoyar a los productores indígenas en su esfuerzo por desarrollar productos de mayor valor agregado: programas de fomento de la microempresa y de la agroindustria asociativa indígena por un lado, y por otro, de la capacidad de negociación nacional.

Pero para la negociación se necesita también un discurso, y éste surge de la combinación de una propuesta clara que aproveche la experiencia que pueda tener cada grupo en materia de organización. Tal como lo plantea Czarny (1994) en

33 Por ejemplo, la vigencia de acuerdos sobre la eliminación de la discriminación étnica; el protocolo del fondo de desarrollo indígena de América Latina y el Caribe, con sus disposiciones sobre las medidas para combatir la pobreza indígena y fortalecer sus culturas; el Convenio 169 de la OIT, u otros.

relación a un grupo de mujeres mazahuas en Ciudad de México: la organización “les ha dado una experiencia de organización propia y un aprendizaje del discurso para la negociación” y ha permitido la reafirmación de su identidad étnica en los nuevos contextos sociales (Czarny, 1994, p. 9).

La negociación significa el reconocimiento de ambos sectores, pero principalmente el reconocimiento del grupo indígena como un actor importante, con propuestas de acción concretas y viables políticamente. En esta etapa se tornan relevantes las alianzas que puedan generarse entre los grupos indígenas con otros sectores de la sociedad nacional e internacional comprometidos en la lucha de los pueblos indígenas.

d) Alianzas

Este aspecto se entrecruza con los tres anteriores, ya que el acceso a alianzas estratégicas puede permitir desde el principio el acceso a la información, la generación de propuestas y de políticas coherentes y bien fundamentadas y el éxito de una negociación a través de grupos de cabildeo. Por lo tanto, las alianzas deben estar presentes desde que empiece a elaborarse la estrategia elegida en torno al proceso de desarrollo indígena en el contexto de la integración económica internacional.

Hoy día se presenta un clima muy favorable para las alianzas entre diversos sectores que pueden tener intereses comunes. El clima favorable es atribuible primero, a la globalización de las comunicaciones que permite la interacción y la disponibilidad de la información en el momento y, segundo, a la relativa disolución de las fronteras nacionales y la conformación de grupos mundiales en torno a ciertos temas. La conformación de alianzas estratégicas está estrechamente unida a la negociación, puesto que la mayor parte de los movimientos indígenas del continente por sí solos tienen una exigua capacidad de influir en estas definiciones. Como actores sociales débiles, necesitan aliarse con otros actores sociales para hacer escuchar sus voces frente a los gobiernos, organismos internacionales o las instituciones de financiamiento de los grandes proyectos de desarrollo (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

En el plano nacional, la capacidad de influir puede estar dirigida a un trabajo de convencimiento indirecto de los congresistas, mediante una campaña de concientización de la opinión pública (debate, medios de comunicación, movilización). En tanto, en el plano internacional pueden fomentarse alianzas con los pueblos indígenas de otros países del hemisferio. Hay mucho que aprender de otras experiencias frente a desafíos parecidos –de la experiencia productiva forestal, pesquera y artesanal y del grupo de cabildeo indígena en Estados Unidos y Canadá, las experiencias de las industrias propias del turismo “etno cultural” de los curules de Panamá, o las experiencias de la relación conflictiva con empresas extractivas y la defensa de su medio ambiente de los shuar de Ecuador.

En resumen, conocimiento, propuesta, negociación y alianzas son cuatro ejes importantes en los cuales puede basarse la estrategia de los pueblos indígenas frente a los procesos de integración económica y globalización de las comunicaciones que se están dando hoy en todo el orbe. El cuadro X-1 sintetiza e ilustra algunos de estos puntos, ordenados según la dimensión temporal (corto y mediano plazos) y espacial (contextos nacional e internacional).

En las páginas siguientes, se examinan dos de estos aspectos, situándolos en los espacios nacional e internacional. El tema elegido en el primer caso es el de la estrategia económica rural, mientras que en el segundo se analizan las alianzas con actores sociales de otros países.

Cuadro X-1

**EJES Y DIMENSIONES DE ESTRATEGIAS INDÍGENAS
EN LA GLOBALIZACIÓN**

Tiempo	Corto plazo		Mediano plazo	
Espacio	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional
Conocimiento	Temas del debate sobre tratados en etapa de discusión	Acceso a tecnología de las comunicaciones; Internet	Adquirir capacidades básicas de productividad y competitividad	Intereses complementarios, potenciales aliados, temas ambientales, propiedad intelectual
Propuesta	Condicionar apoyo a acuerdos	Expresar intereses complementarios con otros países	Programas para aumentar la productividad, fortalecer la cultura indígena	Redacción de acuerdos multilaterales, vigilancia de su cumplimiento
Alianzas	Organiz. agricultores, derechos humanos, partidos políticos	Movimientos indígenas, sindicales, ambientales internacionales; organismos intergubernamentales	Movimiento nacional ambiental, sindical	Fortalecer alianzas ya establecidas

3. Dificultades de una estrategia económica para comunidades indígenas rurales

a) Competitividad de la microempresa indígena

La promoción de la microempresa indígena ya ha dado resultados en diversos pueblos indígenas del continente. En el medio urbano éstas pueden abarcar rubros en que ya existen microempresas que pueden desarrollarse. Sin embargo, aunque numéricamente minoritaria, la población indígena que vive en áreas rurales o pequeños poblados reúne tanto la mayor pobreza extrema como la mayor presencia vigente de la cultura propia: el idioma, las instituciones de reciprocidad social, las creencias y prácticas religiosas y ceremoniales, los conocimientos medicinales y las técnicas productivas propias. Por ende, el potencial económico del sector agrícola no tradicional en los escenarios de integración económica internacional es una oportunidad que puede ser aprovechada para fortalecer la base material de la comunidad indígena rural, para evitar que abandonen las zonas rurales los jóvenes que migran en forma permanente a la ciudad impulsados por la baja calidad de la vida y las inadecuadas oportunidades de trabajo productivo en dichas zonas.

Esta posibilidad de mejorar su calidad de vida puede parecer lejana para las comunidades rurales indígenas cuya principal actividad es la agropecuaria seguida por la artesanía tradicional. Pero hay que tener cuidado en calificar a los productos agrícolas como de bajo valor. Una veta promisoría es la que ofrecen ciertas ramas de la agroindustria en que pueden participar pequeñas empresas campesinas indígenas. Estudios de la CEPAL y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sugieren que estas ramas o rubros no son muchos, pero existen. Deben reunir las condiciones de no exigir economías de escala, de integrar cultivos o productos campesinos al cual se agrega valor, de ser de demanda creciente y de moderado riesgo (Schejtman, 1995).

También se pueden encontrar valiosas experiencias económicas en torno a la artesanía. Es importante, en estos casos, contar con la certificación y control de autenticidad (como en el caso de las artesanías de los pueblos navajo, pueblo, hopi e Inuit de Norteamérica), y contar con buenos circuitos de comercialización.³⁴ También pueden incorporarse en los productos semiartesanales, como muebles de maderas autóctonas, diseños y calidades que aumentan su valor.

34 Existen importantes organizaciones de indígenas dedicadas a apoyar la comercialización de productos indígenas en todo el mundo, como el APICAN de las siete naciones indígenas en Canadá (el cual ya realiza negocios rentables entre empresas indígenas canadienses) y las organizaciones de los cree y miskitos de Centroamérica en el ámbito de la pesca, el manejo forestal y la minería) o el Consejo de los Indígenas Americanos para el Desarrollo del Comercio en los Estados Unidos.

Para que estas posibilidades se conviertan en realidad, es necesario que el Estado invierta en capacitar a las comunidades pobres y a crear las condiciones que les permitan cumplir con las exigencias y aprovechar las oportunidades actuales, en los términos esbozados arriba. Para lograr esta meta es necesario elaborar un gran programa de cobertura masiva y establecer mecanismos y procedimientos ágiles para poner rápidamente en marcha las actividades programadas, en consonancia con la acción de un estado moderno. Todo esto requiere la disposición y la capacidad de proposición de los propios interesados.

Las alternativas de producción asociativa en comunidades rurales indígenas son parte de una estrategia de fortalecimiento cultural en el cambiante mundo actual. Esta continuidad cultural debe combinarse con respuestas a la necesidad de profesionalización de la gestión de la empresa campesina asociativa (Cayota, 1995). El problema de la empresa asociativa campesina indígena no es tanto su tamaño o su falta de capital, sino la falta de conocimientos profesionales de la gestión de empresas. No todos los campesinos indígenas pueden convertirse en gerentes profesionales; de hecho, si lo hicieran se pondría en peligro el objetivo central de la reproducción de la cultura propia. Es necesario contar con unos pocos profesionales, probablemente asalariados; éste puede ser un papel para los jóvenes indígenas que lograron aprovechar las mayores oportunidades educacionales, y una opción que les permite, a la vez, realizar su potencial de generar ingresos y a la vez mantener el contacto con su medio y su cultura.

b) Viabilidad sin reconversión

Sin embargo, las políticas orientadas a aumentar la competitividad de los campesinos indígenas no sólo enfrentan un desafío en las menores posibilidades de lograrlo de la mayoría de éstos por su limitado acceso real al conocimiento técnico occidental y al financiamiento. A pesar del cambio permanente en todo sistema socioeconómico y cultural, la distancia entre muchas de las formas de vida de los indígenas en las zonas rurales de la región y las conductas que se pretende que adopten es enorme. Por ende, “reconvertir la agricultura [en comunidades indígenas] implica cambios muy profundos en la vida social, en la sociabilidad y también en los mundos simbólicos...” (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996, p. 3).

Los movimientos indígenas, y los gobiernos mismos, deben considerar la posibilidad de que sea otra la estrategia efectiva para muchos presuntos beneficiarios: la de una multiplicidad de actividades productivas en el hogar, en que la producción agropecuaria se orienta principalmente a satisfacer las necesidades del consumo propio, y los ingresos monetarios se generan por la venta de fuerza de trabajo fuera del predio en las más diversas ramas productivas (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996). Tal como se señaló arriba, ésta es una estrategia que ya siguen un gran número de familias indígenas rurales. Estos hechos no implican que sea errado el apoyo para desarrollar el potencial de competitividad

de muchas empresas campesinas. Al contrario, la tradición indígena de policultivo flexible les hace, en la práctica, más adaptables a nuevas técnicas de lo que son muchos grandes agricultores de monocultivo. Sin embargo, los paradigmas hasta ahora centrados en aumentar la productividad del campesinado para el mercado en el sector agropecuario deben integrar una mayor sensibilidad a estas estrategias diversificadas, fortaleciéndolas en vez de promover una única alternativa altamente exigente, que es la de competir con los productores más eficientes en el mercado mundializado (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996). Deben apoyar también la producción para el autoconsumo, el mejoramiento de la calidad de vida rural, y la creación de fuentes no agrícolas de ingreso en los casos en que no hay mejores opciones viables. En último análisis, hecha esta corrección de rumbo, los dos enfoques pueden no ser antagónicos –si se acepta que lo paradigmático es la estrategia diversificada. Con arreglo a esta óptica, la producción altamente eficiente y competitiva se concentraría en nichos especializados (incluidos los no agrícolas, como la venta de artesanías, hospedaje y servicios alimentarios para turistas dentro de las áreas indígenas), dentro de esa estrategia diversificada y flexible. Vale la pena subrayar que –paradójicamente– estas últimas actividades “requerirán para su éxito que no exista reconversión productiva sino que por el contrario que se ofrezca a la visita los productos tradicionales del campo” (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996:4).

c) La conservación del medio ambiente como recurso económico

Otro elemento posible en una estrategia diversificada para las comunidades indígenas rurales frente a las nuevas tendencias es el papel que éstas pueden desempeñar en el desarrollo económicamente sustentable. Hoy día, al parecer, “empieza a delinearse una estrategia en la cual la autonomía cultural de las comunidades y la autogestión de sus recursos ambientales, además de aliviar la pobreza, sientan las bases para un desarrollo endógeno sustentable” (Leff, 1995, p. 227). El medio ambiente se convierte en uno de los principales recursos y en una de las bases del desarrollo de los pueblos indígenas: “El ambiente, a través de la articulación de procesos ecológicos, culturales y sociales hace emerger un potencial productivo hasta ahora despreciado por las políticas económicas dominantes. Surge allí una nueva fuente de productividad ecotecnológica proveniente de la articulación de procesos ecológicos que generan la producción y regeneración de los recursos naturales; de la innovación de tecnologías productivas y sustentables que amalgaman las prácticas tradicionales con la ciencia moderna; de la energía social contenida en la organización productiva de las comunidades; de los estilos culturales que definen la percepción de los recursos y las necesidades de cada comunidad” (Leff, 1995, pp . 231-232).

Ésta es una de las bases para poder pensar en una posible inserción de los pueblos indígenas en los procesos de integración económica internacional. El desafío a la imaginación es diseñar mecanismos para cobrar mediante programas nacionales y acuerdos internacionales, por el trabajo realizado por parte de las

comunidades indígenas para recuperar y conservar el ecosistema natural, en beneficio de todo el mundo.³⁵

4. Alianzas internacionales indígenas en el contexto de los tratados comerciales

Como se mencionó anteriormente, los aspectos extraeconómicos que se han introducido en las negociaciones de los tratados comerciales abren posibilidades inéditas de alianzas internacionales para los pueblos indígenas de la región. Este fenómeno es demasiado reciente para haber recibido ya todo el análisis que merece. En sus comienzos, el mismo TLC, por ejemplo, era concebido como un tratado estrictamente comercial, pero las presiones de diversos actores sociales afectados obligaron a ampliar el tratado a temas laborales y ambientales (Frohmann y Romaguera, 1996).

En ambos casos, las presiones mencionadas se referían directamente a las condiciones definitorias de la protección en el país “socio” menos desarrollado. De esta manera, en forma rápida se produjo un apoyo binacional a los incipientes movimientos ecologista y laboral independiente en México. Como se ha señalado, estos aliados pueden ofrecer a menudo ayuda valiosa en materia de conocimiento político y difusión de información por sus redes, lo que puede inhibir reacciones violentas y fomentar la solidaridad, incluso a nivel internacional (Dirven, 1993, p. 76).

Un primer paso para profundizar el análisis del lugar de los aliados internacionales en una estrategia indígena frente a los pactos de libre comercio es distinguir entre alianzas estratégicas y alianzas tácticas. Las primeras implican una identidad esencial de intereses de largo plazo entre los aliados; las alianzas tácticas surgen de coincidencias coyunturales de intereses.

Contrariamente a las apariencias y a la retórica, la alianza internacional entre sindicatos de países desarrollados y en desarrollo tiene más de táctico que de esencial. Los primeros se motivan principalmente por el temor de pérdida de empleos o de niveles salariales ante la posibilidad de reubicación de procesos productivos en países más pobres. De allí las acusaciones de “dumping social” formuladas contra las empresas que aprovecharían los bajos niveles de sueldos y leyes sociales deficientes en los países más pobres.³⁶ En resumen, las alianzas internacionales sindicales presentan una mezcla de rivalidad y de causa común.

35 Este tema guarda estrecha relación con el desafío de establecer mecanismos de compensación por los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, mencionado anteriormente.

36 Algunas de las fallas lógicas en el argumento de “dumping social” han sido expuestas por Frohmann y Romaguera (1996).

En contraste, las alianzas ecologistas producidas en el contexto de las negociaciones de tratados comerciales sí responden a un mismo interés en diferentes países –si bien el apoyo de sus demandas desde otros sectores puede tener más que ver con los costos de la protección ambiental y la manera en que ellos afectan la competitividad. Pero, a diferencia de los sindicatos de trabajadores, los ecologistas no suelen ser los principales afectados directos por los procesos internacionales que pretenden modificar.

El potencial de las alianzas entre pueblos indígenas de diversos países reside en el hecho de que ellas combinan las fortalezas de las alianzas sindicales con las ecologistas: ellos son a la vez los principales afectados por los procesos de globalización y modernización productiva y sus intereses son esencialmente idénticos entre pueblos indígenas de diferentes países. La calidad de aliados que se crea entre países socios es mucho más fuerte cuando se trata de grupos marginados que tienen problemas especiales que no comparten con otros actores locales, especialmente cuando la naturaleza de la exclusión de los pueblos indígenas es casi idéntica en los diversos contextos nacionales del hemisferio.

5. Los enfoques pragmatista y principista en la defensa internacional de los intereses indígenas

Una definición importante en las estrategias por elaborar en el plano internacional guarda relación con las maneras más eficaces de institucionalizar normativas que resguarden los intereses de los pueblos indígenas, en los acuerdos internacionales mismos. Para los propósitos del autodesarrollo indígena, parecen valiosos tanto el enfoque de las declaraciones normativas supranacionales (UE) como el de la pragmática fiscalización de las legislaciones nacionales (TLC).

Las ventajas de este último enfoque residen en que en la práctica los gobiernos no siempre dan plena legitimidad a los convenios promovidos por organismos internacionales, mientras que sí están obligados a respetar sus propias legislaciones nacionales. Este enfoque, se dice, refleja mejor la idiosincrasia de cada sociedad nacional, mientras que en la región –y especialmente en relación con los derechos de los pueblos indígenas– suele haber diferencias entre la normativa y la práctica que pueden reducirse si los acuerdos internacionales llevan a “examinar las prácticas con mayor detenimiento y fiscalización” (Frohmann y Romaguera, 1996).

En este último caso, evidentemente, depende de los pueblos indígenas mismos que, primero, se legislen garantías de sus derechos y, segundo, que se lleve a cabo tal fiscalización. Si esto se realiza, los tratados comerciales pueden ser un apoyo importante al autodesarrollo indígena concebido como un proceso de fortalecimiento cultural y también material.

D. REFLEXIONES FINALES

Estas sugerencias sobre opciones de estrategias indígenas frente a los tratados comerciales y a la globalización en general no deben tomarse como recetas. Se ofrecen sólo como ejemplos del tipo de análisis que es necesario realizar, para estimular la discusión dentro de los grupos indígenas organizados y entre otros analistas.

Lo que sí se puede recomendar con seguridad es adoptar las iniciativas para que todos los grupos indígenas preocupados por estos desafíos del futuro se decidan a apropiarse de la técnica de “planificación estratégica”. Mediante esta técnica, ampliamente difundida entre organizaciones de todo tipo, los mismos protagonistas identifican sus debilidades y fortalezas, resumen las amenazas y oportunidades en el medio que les rodea, analizan las relaciones entre estas cuatro categorías, y basándose en este análisis, diseñan sus estrategias.

En este capítulo se ha procurado acercarse a un fenómeno complejo, cuales son los procesos de globalización e integración económica que se están dando en el continente y su relación con los pueblos indígenas. Esto ha llevado a exponer algunas reflexiones sobre las alternativas de estrategia de los mismos afectados. Este esfuerzo está lejos de haberse agotado en el presente análisis. Un concepto que merece una futura atención más detenida es el de un desarrollo culturalmente sustentable (Durstun, 1997), que permitiría avances económicos sin destruir la diversidad cultural. Es, en esencia, el enfoque que hace factible el desarrollo indígena y que ha sido desarrollado y difundido en diferentes partes del mundo. Esta idea empieza a cobrar fuerza como un principio paralelo al de la sustentabilidad ambiental, y comienza a ser tema de posibles acuerdos internacionales que condicionarán, en el mediano plazo, las reglas de juego de la integración comercial. Por otra parte, hay en marcha un debate sobre proyectos de acuerdos internacionales en apoyo al desarrollo culturalmente sustentable, relativos a formas de proteger la propiedad intelectual de los pueblos indígenas, de los conocimientos colectivos en los campos de la medicina, la agricultura e incluso la herencia genética humana.

Por último, se torna necesario la investigación y el debate amplios en todos los espacios indígenas sobre la amplia gama de temas esbozados aquí, lo cual tendría el efecto de fortalecer y de permitir el análisis crítico de las posiciones divergentes sobre el significado de la integración económica internacional para el autodesarrollo indígena. De este análisis pueden surgir propuestas propias fundadas en la lógica cultural de cada pueblo, tanto profesional como de base, y que lleven a soluciones propias a sus problemas, definidos por sus propios objetivos principales y sus propias expresiones de lo que debe ser el desarrollo indígena en el contexto global emergente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, José Carlos y Ana María Portal (1991), "Tiempo, espacio e identidad social", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1995), "Situación y perspectivas de las regulaciones laborales en el ámbito de algunos procesos de integración", Estudio, N° 90 (ALADI/SEC), noviembre.
- (1992), "Participación del sector laboral en el proceso de integración" (ALADI/SEC/di 486), septiembre.
- Alvez de Paula, José (1994), "O subgrupo 11 do mercosul: balanço de suas atividades", *Boletín de integração latino americana*, N° 15, octubre-enero.
- Andrews, A. (1994), "Capital mobility and State autonomy: toward a structural theory of international monetary relations", *International Studies Quarterly*, N° 38, junio.
- Annis, Sheldon (1991), "Giving voice to the poor", *Foreign Policy*, N° 84, Washington, D.C.
- Appadurai, A. (1990), "Global ethnoscares: notes and queries for a transnational anthropology", *Interventions: Anthropology of the Present*, R. Fox (comp.), Londres, Berg.
- Bagley, Bruce M. (1987), "Contadora and the diplomacy of peace in Central America. The United States, Central America and Contadora", vol. 1, SAIS Papers, *Latin American Studies*, Boulder, Colorado, Westview Press.

- Ball, M. Margaret (1969), *The OAS in Transition*, Durham, N.C., Duke University Press.
- Banco Mundial (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- Barth, Fredrik (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, primera edición en español, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bekerman, Marta (comp.) (1992), *Mercosur. La oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Biggs, Gonzalo (1995), "Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA", *Estudios públicos*, N° 57, Santiago de Chile.
- Blecker, R. y W. Spriggs (1993), *On Beyond NAFTA: Employment, Growth, and Income Distribution Effects of a Western Hemisphere Free Trade Area*, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere (WP-TWH-28), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL).
- Brunner, J.J. (1990), "Tradicionalismo y modernidad en la cultura latinoamericana", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Buchan, D. y N. Colchester (1990), *Europower*, Londres, The Economist Books, Ltd.
- Buchanan, Paul y Brian Sutliff (1996), "La política de seguridad hemisférica de Estados Unidos en el contexto internacional", *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de los Estados Unidos*, R. Russell y R. Bouzas (orgs.), Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.
- (1993), *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*, Documento de trabajo, N° 21, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Caputo, Dante (1986), "Treinta meses de política exterior en democracia", presentación hecha en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, junio.
- Cayota, Santiago (1995), "Gestión empresarial en agronegocios rurales", ponencia presentada en el Taller internacional de intercambio de experiencias de gestión y comercialización de agronegocios campesinos (Santiago de Chile, 24 al 28 de julio de 1995), Santiago de Chile, Instituto de Desarrollo Agropecuario/Grupo de Investigaciones Agrarias/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (INDAP/GIA/FIDA).
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) (1995), "Seminario sobre la dimensión social de la integración regional", Santiago de Chile.

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996a), "Distribución espacial y movilidad de la población de América Latina: una reseña del período 1950-1995, con especial referencia a los cambios recientes", documento presentado en el Taller internacional sobre la distribución espacial de la población (La Habana, 20 al 24 de mayo de 1996), Santiago de Chile.
- (1996b), Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa) (1996), *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- (1997b), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- (1996a), A seguridade social e os processos de integração regional (LC/BRS/L.24), Brasilia, Oficina de la CEPAL en Brasilia.
- (1996b), Inversión extranjera directa e intrarregional en América Latina y el Caribe: una propuesta para su seguimiento (LC/R.1696), Santiago de Chile.
- (1995a), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- (1995b), *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica* (LC/G.1834-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.5.
- (1995c), El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno (LC/R.1578), Santiago de Chile.
- (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- (1994b), *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 92 (LC/G.1831-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.4.
- (1994c), Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe (LC/R.1381), Santiago de Chile.
- (1994d), La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe (LC/G.1823), Santiago de Chile.

- (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- (1992b), *La institucionalidad en el Grupo Andino* (LC/R.1151), Santiago de Chile.
- (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1951), *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cerny, Paul (1995), "Globalisation and the changing logic of collective action", *International Organization*, N° 49.
- Charnovitz, S. (1992), "Environmental and labour standards in trade", *The World Economy*, vol. 15, N° 3, mayo.
- (1988), "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico", *Revista internacional del trabajo*, vol. 107, N° 1, Ginebra.
- Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores (1994), *Grupo de Río, VII Cumbre Presidencial, Chile 1993, Actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- CIS (Consejo de la Integración Social Centroamericana) (1995), "XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica" (San Salvador, 29 al 30 de marzo de 1995).
- Cohen, B. (1996), "Phoenix isen. The resurrection of global finance", *World Politics*, N° 48, enero.
- Contadora (1983a), "Comunicado conjunto, de los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela", Isla Contadora, 9 de enero.
- (1983b), "Comunicado conjunto, de los jefes de Estado de Colombia, México, Panamá y Venezuela", Cancún, 17 de julio.
- Cornejo, Boris (1995), "La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales: experiencias subregionales latinoamericanas y futuros desafíos", *La dimensión social de la integración regional*, Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), versión preliminar.

- Cox, Robert (1986), "Social forces, States and world orders. Beyond international relations theory", *Neorealism and its Critics*, Robert O. Keohane (comp.), Nueva York, Columbia.
- Czarny, Gabriela (1994), "Sitios para la identidad", *Revista de la Escuela de Antropología*, vol. 2, Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Rosario.
- Deutch, Karl W. (1978), *The Analysis of International Relations*, New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- Diálogo Interamericano (1994), *Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*, Washington, D.C.
- Dietrich, Wolfgang (1990), *Die Bemühungen um den Frieden in Zentralamerika, 1983-1989*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Di Filippo, Armando (1995), "Flexibilización de los mercados laborales, integración regional y costos comparativos", documento presentado en el Seminario sobre dimensión social de la integración regional (Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995), Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (1997), "Aspectos sociales de la integración regional", serie Políticas sociales, N° 14 (LC/L.996), Santiago de Chile, CEPAL.
- Dirven, Martine (1993), "Integración y desintegración social rural", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Dunning, J.H. (1993), "Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach", *The Theory of Transnational Corporations*, vol. 1, Londres, The United Nations Library on Transnational Corporations.
- Durston, John (1997), *Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena* (LC/R.1707), Santiago de Chile, CEPAL.
- (1995), "La integración económica internacional: desafíos para los pueblos indígenas de Chile", ponencia presentada en el Seminario FUNDEI/CONADI sobre modernización del Estado y pueblos indígenas (Canelo de Nos, Chile, 23 al 24 de agosto de 1995).
- (1993a), "Cultura, conocimiento y modernidad", documento presentado en el Seminario "Pueblo mapuche y desarrollo", Angol, Chile.
- (1993b), "Los pueblos indígenas y la modernidad", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, diciembre.
- (1980), "Los grupos indígenas en el desarrollo social rural", *América indígena*, vol. 40, N° 3, julio-septiembre.
- Fabra, Paul (1965), *Y a-t-il un marché commun?*, Paris, Editions du Seuil.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Falomir Parker, Ricardo (1991), "La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio: ¿paradoja o enigma?", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.

- Farer, Tom J. (1985), "Contadora. The hidden agenda", *Foreign Policy*, N° 59.
- Feinberg, Richard (1997), *Summitry in the Americas*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ferguson, Yale y Richard Mansbach (1996), "Political space and Westphalian States in a world of 'politics' beyond inside/outside", *Global Governance*, N° 2.
- Ferrer, Aldo (1996), *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (1992), "Desarrollo humano, medio ambiente y el orden internacional: una perspectiva latinoamericana", *Síntesis. Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, N° 16, Madrid, enero-abril.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992), *Argentina y el Mercosur. Una respuesta a la iniciativa para las Américas y a Europa 92*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Figuerola, Alejandro (1991), "Identidad y estrategias de persistencia cultural entre los cahitas", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- Forrester, Viviane (1996), *El horror económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Frei Montalva, Eduardo (1974), "El Pacto Andino y la integración latinoamericana", *VARIABLES políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Frohmann, Alicia (1994), "Regional initiatives for peace and democracy: the collective diplomacy of the Rio Group", *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, C. Kaysen, R.A. Pastor y L. Reed (comps.), Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- (1990), *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los ochenta*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Frohmann, Alicia y Pilar Romaguera (1996), *Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).
- Garret, P. y G. Lange (1991), "Political responses to interdependence: what's 'left' for the left?", *International Organization*, N° 45.
- Goodman, J. y L. Pauly (1993), "The obsolescence of capital controls? Economic management in the age of global markets", *World Politics*, N° 46, octubre.
- Gundlach, Erich y P. Nunnenkamp (1996), "Some Consequences of Globalisation for Developing Countries", documento preparado para la Conferencia "La globalización: significado y consecuencias" (São Paulo, 23 y 24 de mayo de 1996).
- Haberler, G. (1963), *Theory of International Trade*, Londres, William Hodge.
- Haggard, S. (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

- Halloran, Richard (1996), "The rising fast", *Foreign Policy*, N° 102.
- Hamelink, C. (1983), *Cultural Autonomy in Global Communications*, Longman, Nueva York.
- Hannerz, V. (1989), "Notes on the global ecumene", *Public Culture*, vol. 1, N° 2.
- Hayashi, S. (1987), *Nihon Gata No Joho Shakai: The Japanese Model for the Information Society*, Tokio, University of Tokyo Press.
- Heckscher, E. (1919), "The effect of foreign trade on the distribution of income", *Ekonomisk Tidskrift*, vol. 21.
- Held, David y Anthony McGrew (1993), "Globalization and the liberal State", *Government and Opposition*.
- Henning, C. Randal (1994), "Currencies and politics in the United States, Germany and Japan", Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Herrera-Lasso, Luis (1988), "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo", *América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional*, Cristina Eguizábal (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1996), *Globalization in Question*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press.
- Hoffmann, Stanley (1996), "In defense of Mother Teresa. Morality in foreign policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 2, marzo-abril.
- Hopenhayn, Martín (1997), "Globalización y cultura: cinco miradas para Latinoamérica", *Diario La Razón*, La Paz, domingo 17 de agosto.
- Hopenhayn, Martín, Fernando Calderón y Ernesto Ottone (1996a), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO/Nueva Sociedad, Caracas.
- Hopenhayn, Martín (1996b), "La imagen es la moneda", *Temas de la Época, La Época*, Santiago de Chile, 24 de noviembre.
- (1996c), *El desafío educativo: en busca de la equidad perdida (LC/R.1665)*, Santiago de Chile, CEPAL, 16 de agosto.
- (1994), *La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe (LC/G.1823)*, Santiago de Chile, CEPAL, 14 de junio.
- (1993), "Ni apocalípticos ni integrados", *Revista Universitaria*, N° 41, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Huntington, Samuel (1993), *¿El enfrentamiento de las civilizaciones?*, Agora, noviembre.
- Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile/Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA) (1974), *Variables políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Insulza, J.M. (1991), "Estados Unidos y América Latina en los noventa", *Pensamiento iberoamericano*, N° 19, Madrid, enero-junio.
- Janecki, Gabrielle (1995), *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 93 (LC/G.1860-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.7.

- Jervis, R. (1991), "The future of world politics. Will it resemble the past", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Khaler, M. (1993), "Comercio internacional y diversidad nacional", *América Latina. Internacional*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Kratochwil, Hermann (1995), "Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina", *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, vol. 13, N° 2.
- Krugman, Paul (1996), "Acuerdos comerciales e integración regional", *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1994), "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, Washington, D.C., marzo-abril.
- Krugman, P. y R. Lawrence (1993), "Trade, Jobs, and Wages", NBER Working Paper, N° 4478, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Lal, D. (1981), "Resurrection of the Pauper-labour Argument Trade Policy Research Centre", *Thames Essay*, N° 28.
- Lauth, H.-J. y M. Mols (1993), *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*, Mainz, Universität Mainz.
- Layne, Christopher (1993), "The unipolar illusion: why new great powers will rise", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Lawrence, Robert, Albert Bressand y Takatoshi Ito (1996), *A Vision for the World Economy, Openness, Diversity and Cohesion*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Leff, Enrique (1995), "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", *Problemas del desarrollo*, vol. 26, N° 100, México, D.F., enero-marzo.
- LeoGrande, William M. (1986), "Rollback or containment", *International Security*, vol. 11, N° 2.
- León Oliveros, Ramón (1995), "Lo social en el proceso andino de integración", documento presentado en el Seminario sobre la dimensión social de la integración regional (Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995), Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Lijphart, Arend (1964), "Tourist traffic and integration", *Reprint Series*, N° 14, Berkeley, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California.
- Lkenberry, John G. (1996), "The myth of post-cold war chaos", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 3, mayo-junio.
- López Hucce, Edmundo (1971), *Análisis político de la integración latinoamericana*, Lovaina, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Lovaina.
- Low, P. (1993), *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.

- Lowenthal, A.F. (1993), "Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo", *Estados Unidos. Informe Semestral*.
- Luch English, José (1970), *La théorie politique d'intégration et son application à l'Amérique latine*, Lovaina, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Lovaina.
- Mattelart, A. (1983), *Transnationals and Third World: The struggle for Culture*, South Hadley, Bergin and Garvey.
- Mearsheimer, John (1990), "Back to the future", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Millet, Richard L. (1994), "Beyond sovereignty: international efforts to support Latin American democracy", *Journal of Interamerican Studies*, vol. 36, N° 3.
- Mincer, J. (1991), "Human Capital, Technology and the Wage Structure: What Do the Time Series Show?", NBER Working Paper, N° 3581.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994), *Grupo de Río*, Documentos oficiales del principal foro político de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Ediciones BAT.
- Moneta, C. (1995), "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos", *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*, C. Quenan y C. Moneta (comps.), Buenos Aires, Corregidor.
- Montoya, Silvia (1992), *Asimetrías sociales en el Mercosur*, Buenos Aires, Fundación Mediterránea/ Fundación Konrad Adenauer.
- Muñoz, Heraldó (1993), "A new OAS for the new times", *The Future of the Organization of American States*, H. Muñoz y V.P. Vaky, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Naciones Unidas (1993), *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluido el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo social*. Informe del Secretario General (E/1993/77), Nueva York, 10 de junio.
- Nye, Joseph S. (1971), "Composing common market: a revised non-functional model", *Regional Integration: Theory and Research*, Leon N. Lindberg y Stuart Scheingold (comps.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994), "Globalization and Competitiveness: Relevant Indicators" (DSTI/ESA/IND/WP9(94)19), París.
- Ohlin, Bertil (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ohmae, Keichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, Nueva York, The Free Press.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation. The Challenges for Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ortiz, Renato (1995), "Cultura, modernidad e identidades", *Nueva sociedad*, N° 137, Caracas, mayo-junio.

- Pastor, Robert (1993), "Forward to the beginning: widening the scope for global collective action", *Emerging Norms of Justified Intervention*, Laura W. Reed y Carl Kaysen (comps.), Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- Pfaff, William (1991), "Redefining world power", *Foreign Affairs*, vol. 70, N° 1.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995), *Informe sobre desarrollo humano, 1995*, México, D.F., Harla S.A. de C.V.
- Podestá, Bruno (1995), "Seis comentarios sobre la cuestión social", documento presentado en el Seminario sobre la dimensión social de la integración regional, Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Portal, Ana María (1991), "La identidad como objeto de estudio de la antropología", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- Ramos Olivera, J. (1993), "Movilidad de la mano de obra en el Mercosur", *Contribuciones*, vol. 2, N° 93, abril-junio.
- Reed, Laura W. y Carl Kaysen (comps.) (1993), *Emerging Norms of Justified Intervention*, Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- Reich, Robert (1994), *El trabajo de las Naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Revista Andina* (1991), año 9, N° 2, Cuzco, diciembre.
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Rioseco, Alberto y Bernardo Nun (1974), "La integración andina, su carácter político, presupuestos y consecuencias", *Variables políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Rojas Aravena, Francisco (1995), "América Latina: concertación política y seguridad regional", Chile y Brasil. Desafíos de la Cuenca del Pacífico. *Estudio estratégico de América Latina, 1994-1995*, Santiago de Chile, CLADDE/FLACSO-Chile/Fundación Alexandre Guzmán.
- Rojas Aravena, Francisco y Luis Guillermo Solís Rivera (1988), *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, San José, Costa Rica, Editorial Porvenir/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rosenau, James N. (1997), "Governance, order and change in world politics", *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, J.N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, Nueva York, Columbia University Press.
- (1991), "The new global order. Underpinnings and outcomes", documento presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política (Buenos Aires, 24 de julio de 1991).
- Rosecrance, Richard (1996), "The rise of the virtual State: territory becomes passé", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 2, julio/agosto.
- (1986), *The Rise of the Trading State*, Nueva York, Basic Books.
- Rosenthal, Gert (1994), "América Latina y el Caribe frente a la economía mundial", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.

- Russell, Roberto y Roberto Bouzas (orgs.) (1996), *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
- Salazar Santos, Felipe (1980), "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", *Revista de integración latinoamericana*, N° 52, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), noviembre.
- Salgado, Germánico (1978), *Pacto Andino, carácter y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Ediciones Perú.
- Samuelson, Paul (1948), "International trade and the equalization of factor prices", *The Economic Journal*, junio.
- Schejtman, Alejandro (1995), "Alternativas de integración de los campesinos en los agronegocios", ponencia presentada en el Taller internacional de intercambio de experiencias de gestión y comercialización de agronegocios campesinos (Santiago de Chile, 24 al 28 de julio de 1995), Instituto de Desarrollo Agropecuario/Grupo de Investigaciones Agrarias/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (INDAP/GIA/FIDA).
- Scheman, L. Ronald (1988), *The Inter-American Dilemma*, Nueva York, Praeger.
- SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto) (1995), *Acuerdos y compromisos*, Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, Tegucigalpa.
- Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Solana, Fernando (1992), "Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de México en la reunión de Buenos Aires en marzo de 1992", *El Mercurio*, Santiago de Chile, 29 de marzo.
- Solís, Luis Guillermo (1993), "The World and El Salvador: Opportunities for Democracy in Times of Peace", documento presentado en el Seminario "Soberanía y democracia" (Wye Plantation, Maryland, 2 al 4 de abril de 1993), Diálogo Interamericano.
- Stephen, Lynn (1990), "La cultura como recurso: cuatro casos de autogestión en la producción de artesanías indígenas en América Latina", *América indígena*, vol. 50, N° 4, octubre-diciembre.
- Stoetzer, O. Carlos (1993), *The Organization of American States*, Nueva York, Praeger.
- Strange, Susan (1993), "La economía política de Europa", *América Latina. International*, vol. 1, N° 1.
- Sur Profesionales Consultores Ltda. (1996), "Campesinado y Mercosur", *Temas sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*, N° 12, Santiago de Chile, agosto.
- Swann, D. (1992), "The Social Charter and other issues", *The Single European Market and Beyond*, Londres, Routledge.
- Thurow, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- (1992), *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.

- Tomassini, L., C. Moneta y T. Varas (1991), *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Touraine, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tulchin, Joseph (1993), "Los Estados Unidos y América Latina en el mundo", *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, N° 3, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (1995), *World Investment Report 1995: transnational corporations and competitiveness* (UNCTAD/DTCI/26), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1990), *World Communications Report*, París.
- Unión Europea (1995), "Europe social protection", Comisión Europea, Ginebra.
- (1994a), "Recopilación de disposiciones comunitarias sobre seguridad social", Comisión Europea, Ginebra.
- (1994b), "Política social europea: un paso adelante para la unión", *Libro blanco* (COM(94) 333), Ginebra.
- Universidad Rafael Landívar (1993), *Tradición y modernidad. Lecturas sobre la cultura maya actual*, Ciudad de Guatemala, Instituto de Lingüística.
- Vaky, Viron P. (1993), "The Organization of American States and multilateralism in the Americas", *The Future of the Organization of American States*, H. Muñoz y V.P. Vaky, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Velásquez, Martha (1995), "Indicadores de competitividad y productividad: revisión analítica y propuesta sobre su utilización", serie Desarrollo productivo, N° 27 (LC/G.1870), Santiago de Chile, CEPAL.
- Véliz, Claudio (1971), "Cambio y continuidad. El Pacto Andino en la historia contemporánea", *Estudios internacionales*, N° 16, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Waltz, Kenneth (1993), "The emerging structure of international politics", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Wilhelmy, Manfred (1975), "Una revisión de variables políticas de la integración latinoamericana", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), inédito.
- Wood, A. (1991), "How much does trade with the South affect workers in the North", *World Bank Research Observer*, vol. 6, N° 1.
- Wray, Natalia (1989), "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", *América indígena*, vol. 49, N° 1, enero-marzo.
- Yopo, Boris (1989), "La concertación latinoamericana y el manejo de situaciones de crisis en el hemisferio", *Documento de trabajo*, N° 16, Santiago de Chile, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL).
- Yoshimoto, M. (1989), "The postmodern and mass images in Japan", *Public Culture*, vol. 1, N° 2.

Zacher, Mark (1992), "The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance", *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, Cambridge, Cambridge Studies in International Relations.