

El comercio internacional: ¿una oportunidad para la equidad social y de género?

Los procesos de integración y las políticas comerciales más importantes para América Latina y el Caribe revisados y analizados incorporando criterios de género

Alma Espino
Paola Azar

Diciembre, 2001



INDICE

PRESENTACION

I. GÉNERO Y ECONOMÍA	1
II. ECONOMÍA, DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN.....	5
II.1. Desarrollo sustentable y el contexto para las políticas.....	5
II.2. ¿En este mundo global todos los países tienen las mismas oportunidades?.....	6
II.3. Globalización y equidad de género	13
III. ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL? ¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES?.....	16
III.1. Las ventajas del comercio internacional	17
III.2. Los instrumentos y las opciones de política comercial.	18
III.3. La defensa de la liberalización comercial. Argumentos teóricos vs. realidad.	20
IV. LAS PRÁCTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL: ORIENTACIÓN E INSTITUCIONES.....	24
IV.1. Tendencias recientes	24
IV.2. Multilateralismo y regionalismo abierto.....	25
IV.3. Del GATT a la OMC: las instituciones reguladoras del comercio internacional.....	26
EL GATT.....	26
LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)	29
IV. 4. ¿Por qué no "funcionan" los principios del libre comercio?.....	32
IV. 5. Las prácticas de comercio internacional desde la perspectiva de las economías en desarrollo.....	34
V. EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LAS MUJERES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO.....	37
V.1. Autonomía y empoderamiento	37
V.2. Los efectos de la liberalización comercial sobre el trabajo remunerado de las mujeres	38
V. 3. Las propuestas de la OMC desde la perspectiva de género.....	40
VI. LA INTEGRACIÓN REGIONAL.....	42
VI.1. Objetivos de los acuerdos de integración regional.....	42
VI.2. ¿Cuáles son los efectos de la integración?.....	43
VI.3. Modalidades de la integración regional.	45
VII. LOS ACUERDOS COMERCIALES EN LAS AMÉRICAS.	49
VII. 1. América Latina: el contexto de las iniciativas de integración.	49
VII. 2. El patrón de liberalización comercial y las iniciativas de integración.....	51
VII.3. MERCOSUR.....	53
VII.4. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	63
VIII. LA INTEGRACIÓN AMERICANA HACIA EL SIGLO XXI:.....	65
¿ASOCIACIÓN DE LIBRE COMERCIO?.....	65
VIII.1. Antecedentes de la integración	65
VIII.2. ¿Qué es el ALCA?	66
VIII. 3. Los ejes del debate.....	70
VIII. 4. La oposición de fuerzas: ALCA vs. MERCOSUR.....	75
VIII.5. Balance	80

IX. ¿CÓMO PUEDEN BENEFICIARSE LAS MUJERES DE LAS GANANCIAS DEL COMERCIO EN EL ÁMBITO COTIDIANO?.....	83
<i>Indicadores de los impactos de género del comercio internacional.....</i>	<i>86</i>
X. RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	89
X.1. Frente a la OMC.....	89
X.2. Frente al ALCA	94
X.3. Propuestas desde la perspectiva de género.....	99
ANEXO: ACUERDOS OMC.....	101
GLOSARIO	104
BIBLIOGRAFÍA	108

PRESENTACIÓN

La necesidad de analizar de manera profunda el impacto de la globalización en la situación económica de las mujeres y de “garantizar que las políticas nacionales vinculadas a acuerdos regionales e internacionales no tengan un impacto adverso sobre las actividades económicas nuevas y tradicionales de la mujer”, como señalara la Plataforma de Beijing (1995), coloca a las organizaciones sociales, organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y al movimiento sindical ante el desafío de comenzar a abordar temáticas, que parecerían estar alejadas de la vida cotidiana de las mujeres, de los intereses de género y de la práctica militante de las feministas.

Las cuestiones económicas, los problemas vinculados a la inversión extranjera o el comercio internacional, pueden parecer lejanas, difíciles, rodeadas de tecnicismos, en pocas palabras, temas para especialistas. No obstante, son muchos los y las trabajadoras que han visto desaparecer su fuente de trabajo; la mayoría de nosotros hemos visto cambiar nuestros hábitos de consumo, hasta nuestra manera de divertirnos y nuestros gustos. De una u otra manera la palabra globalización tiene para cada persona un significado, bueno o malo, dependiendo de su situación.

Hemos pensado y conversado de estos temas en nuestras familias, organizaciones, sindicatos. Tenemos posición sobre el MERCOSUR o el ALCA, o deseamos tenerla.

Ahora: si se abaratan productos o se pierden fuentes de trabajo, si se flexibiliza o se desregula el mercado laboral... en fin frente a tantas cosas que nos pasan ¿qué tiene ver el género?

Desde hace tiempo, hemos ido comprendiendo que lo que sucede en la economía y en la sociedad tiende a afectar de manera diferente a hombres y mujeres, porque unos y otros tienen roles sociales distintos y estos implican diferentes posiciones jerárquicas en la comunidad.

Las relaciones de género se determinan a partir de esos diferentes roles sociales y dan lugar a distintas responsabilidades, necesidades, acceso y control de los recursos y capacidad para la toma de decisiones.

Por ello, pensamos que es posible analizar los procesos económicos y sociales atendiendo a necesidades e intereses diversos en función del género. Dicho de otro modo, la perspectiva de género en el análisis de estos procesos fija la atención en la existencia de un conjunto particular de relaciones asimétricas dentro de las economías, basadas en la desigualdad de oportunidades y resultados.

Creemos que el análisis y denuncia de estas desigualdades y de los procesos que las agravan, debe ser motivo de preocupación compartido por los hombres y mujeres que luchan por el logro de la universalización de los principios democráticos, en el sentido más amplio del término: económicos, sociales y políticos, porque ¿es posible hablar de desarrollo y justicia social si antes no se rompen las estructuras y los procesos que determinan que con frecuencia más de la mitad de los habitantes del planeta encuentren vedado su acceso a los recursos o a las decisiones o al reconocimiento, por parte de la otra mitad? Si quienes sufren en mayor medida las condiciones de pobreza,

marginación y exclusión son mujeres ¿no resulta evidente que la resolución de los problemas económicos de cara al desarrollo no puede, de modo alguno, ignorar la perspectiva de género?

Con estas inquietudes y sobre la base de la experiencia que numerosas organizaciones sociales han venido realizando en los últimos años, en medio de un proceso de construcción de conocimientos, ideas y puntos de vista, hemos elaborado este material que aspira a servir como un instrumento principalmente político, con el objetivo de contribuir a la elaboración de propuestas para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y prácticas comerciales, de cooperación e integración económica

Se trata de dar un primer paso llevando adelante procesos de capacitación sobre estas problemáticas, de manera de contar con las herramientas necesarias para impulsar estrategias de sensibilización en las organizaciones sociales frente a las autoridades oficiales responsables de estos temas, así como para ejercer la presión política orientada a que el objetivo del desarrollo sustentable, con equidad social y de género, sea la meta principal de las políticas económicas y las prácticas comerciales.

Con estos propósitos, nos planteamos contribuir a través de estos materiales a la formación de los y las sindicalistas, así como de otros integrantes de organizaciones sociales en temas económicos y comerciales vinculados a los tratados regionales e internacionales de comercio y cooperación, mediante la sistematización de la información y los resultados de investigaciones relativas a los temas de interés.

Se parte de la hipótesis que las políticas comerciales deben enmarcarse y ser funcionales al desarrollo sustentable, a la mejora en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza así como a la igualdad de género.

La propuesta tiene antecedentes técnicos y de relacionamiento entre organizaciones sociales nacionales y regionales que hemos venido trabajando en estos temas.

El trabajo se estructura en base al siguiente orden: comienza por la definición y discusión sobre los elementos generales que vinculan economía, desarrollo, comercio y género, en el marco de los procesos de globalización y sus consecuencias (Capítulos I y II); en el Capítulo III, se abordan específicamente factores que hacen a las prácticas comerciales y las políticas en este ámbito, con especial atención sobre la descripción y fundamentación del avance de los procesos de liberalización. A continuación, se presenta una reseña de las prácticas comerciales vigentes (multilateralismo o regionalismo) y de las directrices de las principales instituciones de comercio internacional (GATT y OMC), analizando tanto sus recomendaciones como las consecuencias de las mismas para los países en desarrollo. (Capítulo IV).

El Capítulo V recoge una evaluación desde la perspectiva de género de los temas abordados previamente: las políticas comerciales, la liberalización y las propuestas de la OMC.

Los Capítulos VI, VII y VIII presentan una sistematización de los principales aspectos de las políticas de integración comercial, los tratados de comercio, inversiones y cooperación, discutiendo en particular el estado de los mismos en América Latina. Se

incluye una breve recorrida de la trayectoria y situación actual de dos acuerdos regionales de central importancia para el continente: Mercosur y TLCAN. Se examina la viabilidad de la propuesta de integración continental, ALCA: sus objetivos, los ejes del debate y la oposición de intereses (Capítulo VIII). En el Capítulo IX se discuten las políticas comerciales y los tratados de observando la perspectiva de género y trabajando sobre una batería de indicadores que permiten evaluar su correspondencia con el comercio.

Finalmente, se incluye un Capítulo que brinda un panorama general acerca de la posición y movilización de la sociedad civil en torno a todos estos temas: la OMC, el ALCA, la equidad de género.

Para terminar, se adjuntan un Anexo, en que se amplían los detalles acerca de dos de los acuerdos vigentes más importantes para el comercio y las instituciones que lo rigen nivel mundial: el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta.

I. GÉNERO Y ECONOMÍA

¿Por qué interesa abordar el desarrollo de los procesos económicos, o más en particular, los impactos de la *globalización* y del comercio internacional, desde una perspectiva de *género*? ¿Qué justifica este interés? Para responder estas preguntas vamos a revisar en primer lugar qué implicaciones tiene el *género* en el análisis de ciertas cuestiones que hacen a la vida de mujeres y hombres.

¿Qué entendemos por *género*?

Mientras el concepto de *sexo* alude a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, el de *género* se refiere a la construcción cultural y social por la cual los individuos tienen roles distintos según su sexo, que implican diferentes posiciones jerárquicas en la sociedad.

Las relaciones de género se determinan a partir de esos diferentes roles sociales y suponen distintas responsabilidades, necesidades, y posibilidades de acceso y control de los recursos y la toma de decisiones.

Debido a ello, los procesos económicos y sociales pueden analizarse atendiendo a necesidades e intereses diversos en función del género. Por supuesto, los roles desempeñados por las mujeres no son estáticos -varían de acuerdo al ciclo de vida- ni idénticos en su forma y significación –dependen de la pertenencia de clase social, origen étnico, racial y cultural-. En suma, las diferencias en la posición social y económica de hombres y mujeres se basan en cuestiones relacionadas a lo económico pero también a lo cultural e ideológico.

La perspectiva de género fija la atención en la existencia de un conjunto particular de relaciones asimétricas dentro de las economías, basadas en la desigualdad.

División sexual de trabajo

La división sexual del trabajo a partir de la cual se organiza nuestra sociedad, se considera una primera fuente de desigualdades en la vida de hombres y mujeres y en la obtención de logros.

El trabajo femenino es de dos tipos: no remunerado –relacionado con la reproducción social y biológica, que no se valora económicamente– y remunerado, es decir para el mercado.

La producción y la reproducción, las actividades de mercado y las que no pertenecen a ese ámbito, están estrechamente ligadas y organizadas a través de relaciones de poder de las que los hombres y mujeres no participan en pie de igualdad. Las actividades de reproducción abarcan todo lo que hace al cuidado y desarrollo de las personas y sus capacidades de trabajo. La mayor parte de estas actividades las realizan las mujeres a través de las tareas domésticas.

En la mayoría de los países del mundo, las mujeres aún asumen una gran parte (sino toda) la responsabilidad en la crianza y el cuidado de los hijos, en el cuidado de la familia y de la casa, en la atención a los enfermos y ancianos, y en otras labores de orden reproductivo. Tales tareas constituyen la base de la sociedad, puesto que generan trabajadores sanos, y al no ser remuneradas, constituyen ese motor invisible y barato que permite el rodaje económico de un país.

Este trabajo no remunerado dificulta la disponibilidad de las mujeres para las actividades productivas y en gran medida su posición de desventaja en la división del trabajo obedece a menudo a la imposición de tareas reproductivas basadas en relaciones de género en el hogar y en supuestos sobre el papel de las mujeres, así como la falta de servicios de apoyo por parte del gobierno (por ejemplo, facilidades para el cuidado de los niños).

La responsabilidad que tienen las mujeres en la reproducción social, influye en el lugar que ocupan en el mercado laboral y determina que la inserción femenina en el mismo, presente características diferenciadas con relación a los hombres:

- ❖ *en el acceso:* la proporción de mujeres que participan en el mercado de trabajo es inferior a la de los hombres
- ❖ *en las formas de inserción:* existen notorias asimetrías entre hombres y mujeres respecto al trabajo a tiempo parcial, la distribución por sector de actividad, el tipo de ocupación, la ubicación jerárquica,
- ❖ *en los resultados obtenidos:* las diferencias salariales por sexo constituyen el aspecto más explícito de las disparidades.

La división sexual del trabajo está en la base de las limitaciones para la participación económica, política y social de las mujeres con relación a los hombres.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE¹, la carga del trabajo femenino es, en promedio, entre 7 y 28% superior al de los hombres. En los países menos desarrollados la proporción supera el 20% (especialmente en las áreas rurales.)

Tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, cerca de dos tercios del trabajo femenino no se registra, comparado con sólo un tercio (un cuarto en los menos desarrollados) del trabajo de los hombres.

(Gender, Trade and Rights, 1999)

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía, Canadá, Estados Unidos, México, Australia, Japón, Nueva Zelandia, República de Corea.

Discriminación y segregación laboral

Desde la teoría económica, las causas de las asimetrías entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, se han explicado utilizando argumentos que destacan la existencia de *factores de discriminación* tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta laboral.

Con relación a la demanda, se alude a ciertos estereotipos de género, por los que empleadores, compañeros o clientes, juzgan que las mujeres poseen ciertas “virtudes” o “defectos” para ocupar determinados puestos de trabajo.

Entre los estereotipos negativos acerca de la fuerza de trabajo femenina se señalan:

- ❖ la tendencia de las mujeres a abandonar el puesto de trabajo,
- ❖ una trayectoria laboral más breve que la de los hombres,
- ❖ mayor ausentismo,
- ❖ preferencia por jornadas a tiempo parcial,
- ❖ baja disponibilidad para hacer horas extras u horarios extensos.

Estos rasgos, que diferenciarían los comportamientos laborales de hombres y mujeres, se deberían a las obligaciones del cuidado familiar, principalmente de los hijos y desestimularían a los empleadores a reclutar y contratar mujeres, así como a invertir en su entrenamiento y capacitación para ciertos puestos. Todo ello conduciría a concentrar la fuerza laboral femenina en puestos de trabajo con menores salarios y exigencias de estabilidad.

Estos argumentos han dado lugar a una opinión que establece que las mujeres tendrían mayores costos indirectos como consecuencia de:

- ❖ la licencia maternal,
- ❖ un mayor ausentismo que los hombres, debido a las exigencias del cuidado infantil,
- ❖ las regulaciones específicas, resultado de convenciones colectivas de trabajo (licencias, beneficios médicos) y
- ❖ los regímenes especiales de protección, que existen en la mayoría de los países.

Muchas veces, a pesar que estas afirmaciones no necesariamente se verifican en la práctica, las diferencias salariales se han justificado con base en supuestos mayores costos laborales indirectos de las trabajadoras.

Por el lado de la oferta, la inserción laboral femenina está condicionada por decisiones y preferencias de las mujeres y del ámbito familiar, que dan lugar a la elección de ciertas carreras profesionales, tipos de actividad o características del empleo. Se ha señalado que el condicionamiento que significa este tipo de elección, supone una discriminación previa a la del mercado laboral propiamente dicho.

La *segregación laboral* por sexo, que consiste en la concentración de mujeres en ciertos puestos de trabajo - puestos “femeninos”-, se genera a partir de las diferentes formas de discriminación. La segregación constituye una importante base para la brecha de ingresos por trabajo entre hombres y mujeres, refuerza la desvalorización de las actividades calificadas como femeninas y niega el ingreso a puestos de trabajo reservados para los hombres.

La existencia de *discriminación laboral* y su persistencia en el tiempo no pueden explicarse solamente debido a factores económicos. En particular, porque se supone que las diferentes formas de discriminación dan lugar a ineficiencias, que teóricamente las fuerzas del mercado deberían eliminar a través de la competencia.

En función de los supuestos de la teoría económica convencional, la idea es que si los empleadores actúan buscando obtener la máxima ganancia, tendrán que asegurarse de contratar a los trabajadores más adecuados para cada puesto y fijar los salarios de acuerdo a su verdadero rendimiento. De este modo, cuando los prejuicios de algunos empleadores impiden contratar a ciertos grupos de trabajadores para determinados puestos o los lleven a pagarles menos, esta situación sería aprovechada por los empleadores sin prejuicios. Sin embargo, en la práctica la desaparición de los factores de discriminación laboral no se ha verificado.

Los derechos de las mujeres

En las últimas décadas, las organizaciones de mujeres han aportado una visión interdependiente acerca de su situación y sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Esto supone la necesidad de analizar y evaluar desde la perspectiva de género, las políticas económicas y los impactos de algunas de las dimensiones de lo que conocemos como *globalización*, liberalización comercial y financiera, y facilitar la existencia de mecanismos que contribuyan a respetar y promover los derechos de las mujeres.

II. ECONOMÍA, DESARROLLO Y GLOBALIZACIÓN

Los seres humanos con capacidades y percepciones distintas al resto de los seres vivos, han desarrollado la empresa de transformar la naturaleza. Ello ha requerido a veces aliarse con ella, otras modificarla y las más destruirla. Y, aunque la “civilización” del siglo XXI, que produce armas nucleares, magníficos rascacielos y poderosas fábricas, sienta que sus semejanzas con sus antepasados más remotos se reducen a algún que otro *gen*, lo cierto es que continúa haciendo lo mismo, aunque de un modo más sofisticado: *intentando perfeccionar los canales para transformar la naturaleza que la rodea, creando los medios materiales e inmateriales que le permitan satisfacer sus necesidades*. A esta actividad se la conoce como *económica*.

Desde el punto de vista económico, aumentar la producción de bienes y servicios y los ingresos que permitan acceder a esos productos corresponde al objetivo del *crecimiento* de la economía.

Sin embargo, el *crecimiento económico* en sí mismo no ha mostrado capacidad para generar mejoras en el nivel de bienestar que pueden alcanzar las personas: es decir, no asegura en forma automática *el desarrollo*. Ello requiere de la distribución de la riqueza y de políticas públicas deliberadas hacia ese fin.

El crecimiento económico no es más que un medio para alcanzar otros objetivos.

II. 1. Desarrollo sustentable y el contexto para las políticas

El desarrollo sustentable se define como un proceso por el que es posible satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la posibilidad de que futuras generaciones puedan dar satisfacción a sus propias necesidades.

Con base en esta concepción, las estrategias de política económica deberían asegurar un crecimiento que preserve los recursos ambientales y promueva la equidad social. Se trata de algo más que satisfacer ciertas necesidades estrictamente económicas: consiste en hacer posible que todos los individuos aumenten su capacidad humana en forma plena, y den a esa capacidad el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político.

El argumento más sólido para proteger y conservar el medio ambiente es la necesidad ética de garantizar a las generaciones futuras oportunidades semejantes a aquellas que han gozado las generaciones precedentes.

El carácter *sostenible* reside en asegurar la equidad en la distribución, de modo de compartir las oportunidades de desarrollo entre las generaciones actuales y futuras. Alcanzarlo, requiere la realización de inversiones en la enseñanza y la salud de la población de hoy, de manera de no crear una deuda social para generaciones futuras, porque todas las deudas postergadas hipotecan el carácter sostenible del desarrollo, sean éstas sociales, económicas o ecológicas.

Pero, aun compartiendo este objetivo (el desarrollo sustentable) no debe pensarse que la creciente interconexión entre las economías mundiales, implica tender al desarrollo de una única civilización económica. Por el contrario, este escenario de acción debería implicar entender que es necesario encontrar un "modus vivendi" entre culturas y economías que siempre serán diferentes.

(Gray J., 1998)

Las diversas sociedades comparten el objetivo de lograr el crecimiento y el desarrollo de sus economías. Para ello, encomiendan a sus gobiernos la implementación de medidas que se orienten a esos fines. Al conjunto de instrumentos que disponen los Estados para intervenir en la economía, se los denomina en forma general como *políticas económicas*.

Y... ¿cuál es el escenario en que se trazan los objetivos de las políticas económicas y las estrategias para alcanzarlos?

El mundo globalizado. Las actuales características del "orden" mundial en lo político, social, económico y cultural constituyen el marco obligado de cualquier propuesta de política. A nadie escapa la percepción de que actualmente vivimos en un mundo "más reducido", en que los tiempos y las distancias se han acortado, y donde la interconexión entre las economías, a escala mundial, ha alcanzado extremos nunca antes imaginados. Estas sensaciones cada día más tangibles son las que solemos identificar bajo la noción general de *globalización*.

II.2. ¿En este mundo global todos los países tienen las mismas oportunidades?

Todos tenemos alguna idea acerca del significado de la *globalización*. Sin embargo, es difícil encontrar una definición que satisfaga a todo el mundo, debido a que cualquiera de ellas involucra una posición respecto a los ganadores y perdedores, a las oportunidades y riesgos que este proceso genera. Aún así, existe consenso en torno a alguna de sus principales manifestaciones. Por ejemplo, sabemos que algunas economías están mejor ubicadas que otras para integrarse a los nuevos desafíos, y también que en cada uno de los países no todos los sectores sociales cuentan con las mismas oportunidades para aprovechar las posibles ventajas.

La Revolución tecnológica y las comunicaciones

La mejora y rapidez lograda por los medios de transporte aéreos y marítimos hace que cada vez sea más sencillo y barato trasladar mercaderías o personas desde y hacia cualquier punto del planeta. El desarrollo de los medios de comunicación y su amplia difusión, hacen que se pueda asistir a los acontecimientos que ocurren en cualquier lugar del mundo en "tiempo real".

La existencia de equipos y programas de variada sofisticación y de casi ilimitado alcance, que han caracterizado los cambios tecnológicos de las últimas décadas, se han transformado en soporte fundamental para la reducción, e incluso eliminación de las distancias. Los progresos en esta área han marcado todos los ámbitos de la

actividad humana: productivos, científicos, financieros, de comunicación, personales. Actualmente, los avances en torno a la informática y electrónica constituyen el marco clave para entender el funcionamiento de la economía global.

Gracias a la aparición de la comunicación vía Internet es posible establecer redes de transacciones, de modo que basta disponer de una computadora y un programa adecuado, para adquirir y vender casi cualquier producto, sin necesidad que los agentes involucrados compartan un mismo espacio físico. Las transacciones se realizan en forma impersonal e intangible.

La revolución informática ha provocado una fuerte reestructuración productiva y de procesos en las empresas, con serias consecuencias sobre los costos de producción y en especial sobre el mundo del trabajo.

El sociólogo francés Anthony Giddens, llama la atención acerca de "la intensificación en escala mundial de las relaciones sociales, que enlazan localidades muy distantes, de tal modo que lo que ocurre en una está determinado por acontecimientos sucedidos a muchas millas de distancia y viceversa". Esto implica aceptar también que las políticas, actividades y decisiones de las sociedades y los gobiernos nacionales están cada vez más influidas por lo que acontece en el ámbito internacional.

Acontecimientos ligados al progreso de la industria mundial de las comunicaciones, al crecimiento de las empresas transnacionales, a la influencia de los mercados financieros, a la difusión de la noción de "contaminación a escala planetaria"; el reconocimiento del nuevo papel de la mujer en la sociedad, la condena a las violaciones de los derechos humanos o el claro efecto de la inestabilidad en un país o región sobre el resto del mundo, han determinado una reducción de los espacios geográficos y modificado la percepción del tiempo, obligándonos a tomar conciencia de las dimensiones universales de esos fenómenos.

Esta influencia provoca a su vez, alteraciones en las instituciones y leyes locales, constituyendo al mismo tiempo una amenaza y una oportunidad para las sociedades involucradas en este proceso. Sin embargo, la discusión en torno a cuál de las dos opciones reviste más peso es materia de grandes debates y por ello, despojar la noción de *globalización* y sus alcances de matices ideológicos, no resulta sencillo.

El Comercio

Uno de los fenómenos más característicos de finales del siglo XX ha sido el extraordinario crecimiento verificado en el comercio mundial. Desde 1950, su volumen ha crecido 12 veces: el doble de lo que ha crecido la producción mundial. Desde 1985 este crecimiento supera incluso en el doble al aumento de la productividad económica.

En 1995, una quinta parte de todos los bienes y servicios que se consideran en las estadísticas en todo el mundo se negociaban por encima de las fronteras. Este gran aumento del comercio mundial estuvo liderado por las Empresas Transnacionales, las que concentran el mayor volumen de transacciones.

En 1978, solamente 35% de la población mundial vivía en países fuertemente vinculados al mercado mundial. Para el año 2000, esa cifra se habría ubicado en 90%.

¿Cómo se explica esta expansión?

La expansión del comercio mundial ha recibido por lo menos dos grandes impulsos. El primero, encabezado por las naciones industrializadas, que durante casi todo el período transcurrido desde 1945, protagonizaron los esfuerzos por estimular el libre comercio internacional. Sin embargo, en los últimos diez años, esas economías parecieron abandonar esta función y empezaron a imponer restricciones a las importaciones provenientes de los países en desarrollo. El segundo, fue liderado por los países en desarrollo empeñados en integrarse a la economía mundial. Desde principios de los ochenta, el intercambio del Sudeste Asiático fue muy dinámico y más recientemente varios países de América Latina abrieron multilateralmente sus economías.

Corea del Sur, Malasia, Singapur, Taiwan, Tailandia, Hong Kong han sido los principales exportadores en los años recientes: en conjunto duplicaron su participación tanto en las ventas externas mundiales como en las importaciones, al pasar de 5% en 1980 a 10% en 1991 en ambos indicadores.

La mayor parte del comercio Norte-Sur involucra el intercambio de bienes manufacturados por materias primas o alimentos. No obstante, aunque este patrón de comercio está vigente, comienza a emerger uno nuevo en el que los países del Norte y del Sur se especializan también en diferentes tipos de manufacturas y servicios. En los últimos veinte años, el Sur ha incrementado su participación en las exportaciones de productos manufacturados de 5 a 25%. Tres cuartas partes de este porcentaje proviene del Sudeste Asiático.

Pero, ni el control ni los frutos de esta integración comercial creciente, se encuentran equitativamente distribuidos. Los países de la OCDE, que representan sólo un 19% de la población mundial, controlan más del 70% del comercio.

De acuerdo a datos de las Naciones Unidas, si bien el producto mundial ha aumentado nueve veces en los últimos 50 años, el 86% del mismo está concentrado en el 20% de los países más ricos. Mientras, el 20% de los países más pobres apenas controla un 1% de la producción mundial.

La diferencia entre ricos y pobres ha aumentado. La relación entre el 20 % de los más ricos y los más pobres en todo el mundo en los años sesenta era de treinta a uno, pero subió a sesenta en la década de los noventa y a setenta y cinco a uno en el año 1997.

Empresas Transnacionales e Inversión Extranjera Directa

Las Empresas Transnacionales, cuyas casas matrices generalmente están localizadas en las grandes ciudades de los países industrializados, tuvieron una gran expansión en los años setenta. En esa época, los movimientos de las transnacionales implicaban abrir filiales en distintos países para producir productos finales y venderlos en ese mismo mercado aprovechando sus ventajas. Hoy en día el fenómeno es algo diferente: estas empresas, sobre la base del progreso tecnológico, dividen el proceso

de producción en operaciones situadas en diferentes partes del mundo para vender sus productos también a escala planetaria. Por lo tanto, en el presente no dependen de las condiciones internas de los países: pueden elegir las economías cuyos mercados de trabajo, impuestos y regímenes regulatorios e infraestructuras les sean más convenientes.

Dado que las decisiones de producción, comercialización e investigación, se toman en la casa matriz y afectan a todas las filiales en el mundo, y por ende a múltiples economías, las Empresas Transnacionales representan uno de los agentes centrales del proceso de *globalización*.

La posibilidad de instalar empresas en todo el planeta, segmentando los procesos productivos - que se pueden realizar desde y en cualquier lugar del mundo -, se traduce en la posibilidad de producir los bienes y servicios donde sea más barato y venderlos donde se obtengan las mayores ganancias.

MICROSOFT, IBM, SHELL, ESSO, SONY, CIBA-GEIGY, RENAULT, PHILLIPS, COCA COLA, CITIBANK, son sólo algunos de los numerosos ejemplos de empresas que trabajan en rubros muy disímiles y cuyo mercado, ya no es su nación de origen, ni su región, sino todo el planeta.

Las transnacionales que encabezan los flujos de *Inversión Extranjera Directa (IED)*, no tienen límites ni fronteras para accionar: su mercado es el mundo entero. Sus estrategias son “globales” y como conciben al mundo como un sólo mercado, la planificación se realiza por encima de las fronteras geográficas y políticas.

De acuerdo a la UNCTAD², más de dos tercios del comercio mundial involucra al menos a una corporación transnacional. Más aún, se estima que el 70% de ese comercio se produce entre filiales y subsidiarias de estas empresas. El 40% del comercio mundial está controlado por 350 empresas. Manejan, por lo tanto, un tercio de la riqueza privada mundial.

El objetivo de las empresas y sus inversiones consiste en mantener y acceder a porciones crecientes del mercado mundial. Y, justamente son estas posibilidades de acceso, la base para su toma de decisiones. En un mundo interconectado e interrelacionado, el acceso a los nuevos “clientes” no está limitado por cuestiones de geografía; más bien, lo que prima a la hora de la obtención de nuevos demandantes es la posibilidad de un posicionamiento estratégico y al menor costo.

² Siglas en inglés para la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development).

BAYER – HOESCHST sólo es una empresa alemana por tradición y por su sede central. Por término medio, casi todos los años la sucesora del consorcio gana 80% de sus beneficios en el extranjero, y sólo un tercio de la plantilla trabaja en Alemania. El mayor mercado individual es Estados Unidos; el accionista kuwaití tiene más porcentaje que todos los accionistas alemanes juntos; la competencia en materia de investigación es internacional.

VOLKSWAGEN absorbió al consorcio español SEAT y al líder del mercado europeo oriental, SKODA. BMW compró el mayor consorcio automotor británico, ROVER y FORD controlan MAZDA, el cuarto mayor productor de autos del Japón.

CHRYSLER hace que MITSUBISHI le construya en Tailandia utilitarios que se venden en Estados Unidos. Bajo etiqueta americana, en los Países Bajos, MITSUBISHI produce junto a VOLVO.

(Martin y Schumann, 2000)

La armadora de la firma RENAULT utiliza piezas que se fabrican en Francia, Argentina, Brasil y Uruguay para armar la furgoneta Renault Express. Toda la producción de vehículos armada en Uruguay a inicios de 1999, se vende especialmente a Brasil y a Argentina. Es decir, Uruguay exporta automóviles que no se comercializan en el mercado interno.

Ya no son los Estados y sus empresas nacionales las que ofrecen sus productos al comercio mundial para luego negociar o disputar sobre la distribución del beneficio obtenido dentro de los límites nacionales. Aún más, la promesa de Inversión Extranjera Directa y la amenaza de su retirada, tiene una influencia significativa entre las opciones políticas de los gobiernos nacionales. En la actualidad las empresas pueden poner límites a las políticas de los Estados, determinando una pérdida de autonomía a nivel nacional. Existen pocos precedentes históricos de un poder privado semejante.

En suma, el escenario que da marco al funcionamiento de la llamada “economía global” es inseparable del accionar de estas empresas.

Intercambios financieros y libre movilidad de capitales

El actual sistema capitalista global no sólo se caracteriza por la apertura y libertad en lo comercial, sino sobre todo, por la *libre circulación de los capitales*. El sistema es propicio para que el capital financiero elija libremente dónde destinar sus fondos.

La *libre movilidad de capitales* implica la posibilidad de trasladar dinero y otros activos financieros a través de fronteras, sin costos importantes y sin trabas de ningún tipo. Este fenómeno se procesó en los últimos años a través de la creciente disminución de controles y regulaciones llevada adelante por la mayoría de los países.

La mejora en las comunicaciones ha permitido que los mercados financieros estén interconectados y operen como uno solo a escala mundial. A impulso del desarrollo tecnológico, el accionar de empresas, o empresarios, puede desarrollarse sin necesidad de radicación en la economía donde se realiza la actividad. Existen empresas financieras totalmente virtuales, que carecen de infraestructura física: sólo basta un servidor y un software adecuado. Así de sencillo pueden realizarse transacciones que implican el traslado de miles de millones de dólares de un lugar a otro en forma casi instantánea. Inversionistas desde Estados Unidos pueden realizar movimientos financieros en las Bolsas de valores de Tokyo, Hong Kong, Moscú o San Pablo en cuestión de minutos.

Este movimiento de capitales, de neto corte especulativo, ha modificado tipos de cambio, ha influido en el derrumbe del sistema monetario europeo, ha desestabilizado economías y por sobre todas las cosas, ha demostrado la inestabilidad inherente al sistema financiero mundial.

Los inversores financieros internacionales constituyen ciertamente, otro ejemplo de operación a escala mundial. Sus decisiones operan en un mercado sin fronteras y sin regulaciones efectivas, condicionando la disponibilidad de capitales de las economías y con ello las propias políticas de Estado (no sólo las económicas sino también las sociales.)

(...) Fue en 1992 que el nombre George Soros se volvió mundialmente conocido, cuando logró hacer una fortuna superior al billón de dólares en unas semanas apostando en el mercado de cambios contra la libra esterlina.

El Banco Central de Inglaterra agotó sus reservas en un esfuerzo inútil por defender el valor de su moneda y el episodio culminó con los británicos encabezando una iniciativa Europea para racionalizar los tipos de cambio, y haciendo que Soros se ganara la siguiente etiqueta: "el hombre que quebró el Banco de Inglaterra".

Soros ha descripto a algunos derivados financieros (productos de inversión altamente volátiles y complejos) como el equivalente económico del crack o la cocaína. Él mismo ha utilizado derivados en sus operaciones de especulación. Tales inconsistencias dan lugar a quienes señalan: "Es un espectáculo divertido ver a un hombre como él, que ha hecho una fortuna sobre la base de la especulación, andar por allí denunciando a los recién llegados a su terreno", dice Doug Henwood, autor de "Wall Street", un análisis de los mercados financieros.

Especuladores como Soros han sido culpados de desestabilizar una nación tras de otra, aprovechando que las mismas no cuentan con los recursos financieros necesarios para defender sus monedas cuando éstas muestran los signos de debilidad que atraen a los inversionistas financieros globales (...). (The New York Times, Diciembre 6, 1998 "GEORGE SOROS HAS SEEN THE ENEMY. IT LOOKS LIKE HIM.")

Actualmente el mismo Soros, convertido en filántropo y escritor señala que "El colapso del mercado global sería un acontecimiento traumático de consecuencias inimaginables. Sin embargo, me resulta más fácil de imaginar que la continuación del régimen actual".

En este escenario, los países se tornan altamente vulnerables y muy dependientes del sistema financiero: alcanza que algunos inversores decidan transferir sus capitales hacia otras zonas, para provocar fuertes fluctuaciones en los países con apertura financiera. Además, debido a la interconexión entre las economías, los problemas financieros que se presentan en un país o región, se extienden rápidamente a otras partes del mundo causando lo que se conoce como "efecto dominó". Baste recordar los problemas surgidos en la década del noventa con la caída de las Bolsas de México (1995), Tailandia (1997) y Rusia (1998).

Las instituciones financieras mundiales, que solían regular los movimientos de capitales en el ámbito internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, han perdido paulatinamente poder e influencia.

Los defensores de la ideología del mercado, fundamentan que si el mercado financiero actúa libremente tiende al equilibrio, cuando en realidad, el funcionamiento del sistema financiero internacional es altamente inestable, afectando duramente a una economía tras otra.

Las inversiones financieras globales están creciendo a una tasa mayor que el comercio global. Las transacciones en el mercado de cambio internacional han llegado a la suma de alrededor de 1.2 billones de dólares diarios: el nivel del comercio mundial multiplicado por más de cincuenta.

Alrededor del 95% de esas transacciones son de naturaleza especulativa y muchas usan nuevos y complejos instrumentos financieros derivados basados en mercados de futuros y operaciones de opción.

(Gray, J. 1998)

Los mercados de trabajo

Hay quienes sostienen que el aumento acelerado del comercio, los flujos financieros y la integración económica, traerán consigo la conformación de un mercado mundial para la fuerza de trabajo. Ello se fundamenta en que la extraordinaria movilidad del capital ha permitido el cambio de un espacio geográfico a otro en busca de las mayores ventajas relativas, incluidos de manera destacada los diferenciales de salarios.

Sin embargo, esa *globalización* está muy lejos de ser realidad, pues a fines del siglo XX, se ha entrado a la era del "fin de las migraciones libres". Incluso, en las economías centrales los trabajadores migrantes se han usado políticamente como "chivos expiatorios" de los graves problemas de desempleo que las aquejan.

El problema reside en que los cambios técnicos generan aumentos de productividad (en ciertas áreas de la economía se producen más bienes con menor esfuerzo y tiempo), desplazando fuerza de trabajo. La consecuencia: ese crecimiento no produce los empleos necesarios para satisfacer la oferta de trabajadores. Por lo tanto, la precariedad en las condiciones de trabajo y el deterioro en las condiciones de vida, ya no son patrimonio exclusivo de los países más pobres, sino que han llegado también a afectar en este punto al mundo de bienestar de los países industrializados.

Por otro lado, las posibilidades de desplazamiento de las empresas más allá de fronteras imponen una presión para los trabajadores organizados en el ámbito nacional, que limita sus reivindicaciones y su accionar tradicional.

“... en Alemania sólo los tres gigantes de la informática IBM, Digital Equipment y Siemens-Nixdorf, han eliminado más de 10.000 puestos de trabajo desde 1991, no sólo pero en gran medida debido al montaje de sus filiales en Bangalore, India.

Swissair, British Airways y Lufthansa han encargado gran parte de su contabilidad a subempresas indias. El Deutsche Bank mantiene y amplía los sistemas informáticos de sus sucursales en el extranjero desde su filial en Bangalore... El motivo de la expansión hacia la India es siempre el mismo: los trabajadores locales tienen una magnífica formación en universidades angloparlantes y sin embargo, cuestan una mínima parte de lo que cuestan sus colegas del norte.”

(Martin y Schumann, 2000)

II.3. Globalización y equidad de género

El concepto de *globalización* ha sido cuestionado, entre otras cosas, porque no reconoce diferencias en los impactos que genera sobre los países desarrollados y los menos avanzados. Al tiempo, se describen los graves problemas internos que el proceso ha desatado al interior de cada uno, como la profundización de las desigualdades sociales, la agudización de la pobreza, el desempleo y la inequidad en la distribución del ingreso. Existe un desequilibrio no sólo económico y político, sino también militar y ecológico que caracteriza a un mundo en que el poder, las finanzas, la tecnología y la información están concentrados.

En el análisis de las consecuencias de la *globalización*, uno de los temas incipientes es el relativo a la equidad de género es decir, a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Los estudios ya realizados han enfatizado sobre la liberalización comercial y financiera con relación al análisis de género.

Si la distribución de los nuevos riesgos y oportunidades entre países y segmentos de la sociedad depende de su acceso a los recursos, la cuestión que nos planteamos aquí es, en qué medida la distribución entre perdedores y ganadores en este proceso también es diferente por sexo.

La mayoría de los autores que se plantean este asunto coinciden en que los efectos de la *globalización* tienen un sesgo de género. Aunque los resultados parecen ser todavía contradictorios, se percibe en principio que éstos son adversos para las mujeres tanto en términos absolutos como relativos a los hombres. En general, se encuentra que las condiciones materiales de vida de las mujeres se han deteriorado y que la inequidad de género ha aumentado, intensificando la marginalización y la pobreza femenina.

Tres argumentos explicarían esta situación:

- ❖ las condiciones preexistentes son sesgadas contra las mujeres debido, entre otros factores, a la ideología predominante respecto a la ubicación de hombres y mujeres en las esferas productivas y reproductivas;
- ❖ las políticas institucionales desconocen las diferencias en la condición y posición social y económica de hombres y mujeres, e incluso, se ha señalado que no solamente son "ciegas" al género, sino que por esto mismo lejos de ser neutrales tienen un sesgo masculino;
- ❖ en el ámbito laboral, la brecha de ingresos por sexo es una pre-condición para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo, que dependen de éstas. Los bajos salarios tienen un rol en la competitividad internacional y la discriminación salarial hacia las mujeres podría ser un importante ingrediente en el éxito económico de muchos países en desarrollo bajo la *globalización*.

No obstante, existen otras posiciones al respecto e incluso hay quienes opinan que la liberalización de todos los aspectos de la vida económica tiende a evitar o incluso a terminar con todas las formas de discriminación, incluida la de género, debido a que el éxito económico depende de la eliminación de las "ineficiencias" asociadas con los costos de la discriminación.

Diane Elson, en un trabajo para el Banco Mundial en 1999, analiza estos temas y cuestiona las afirmaciones precedentes. Comenzando con una discusión sobre la relación entre eficiencia, igualdad de género y *empoderamiento*, concluye que la racionalidad económica para reducir la inequidad de género de los "bienes universales" (y lograr la eficiencia macro o a escala agregada), puede estar subordinada a la racionalidad económica de los hogares, las empresas e inclusive la del confort de los hombres. De acuerdo a esto, no debería subestimarse el poder de este tipo de racionalidad para asegurar la persistencia de la *desigualdad de género* con los posibles beneficios que de ella pudieran derivarse para grupos o personas.

“La discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo puede persistir, aun si no es económicamente eficiente, en el sentido de maximizar los beneficios y el producto, porque es un camino efectivo para el empoderamiento social y político de los hombres”
(Elson D., 1999)

El género no es el único factor que podría estar en la base de los impactos diferenciados. También debe considerarse que las mujeres conforman diferentes grupos, y que la integración al mercado podría haber polarizado la situación de éstos, creando diferencias importantes entre las propias mujeres.

Los impactos de género de la *globalización* y el balance entre riesgos y oportunidades dependen no solamente del género, sino también de otros factores tales como clase social, raza, situación familiar, educación, edad, inserción del país en el mercado mundial y capacidad para adaptarse a la reestructuración global en sus variadas formas. En este sentido, se ha señalado que las mujeres de los países en desarrollo tienen mayores riesgos de ver deteriorado su bienestar que sus contrapartes en los países industrializados. Primeramente, porque en los países en desarrollo existen dificultades para adaptarse y beneficiarse de las nuevas condiciones del comercio global, debido a las reglas injustas asociadas a las *políticas de ajuste estructural*. En segundo lugar, debido a una relativamente fuerte discriminación de género en la cultura, cuyas expresiones tienden a recrudecer en períodos de recursos limitados.

En síntesis, la evaluación del alcance y limitaciones de las políticas económicas abarca una dimensión más amplia que la realizada meramente en términos de crecimiento y mercado. Es necesario incorporar como una pieza central en el análisis, el impacto de las mismas sobre las relaciones de poder entre países y dentro de cada uno.

Las políticas comerciales, como el resto de las *políticas macroeconómicas*, se desarrollan en un contexto de relaciones entre economías y en cada una, entre grupos, clases y género.

Es desde la perspectiva de las relaciones de género, como parte de las relaciones sociales -histórica, geográfica y culturalmente determinadas- que pretendemos abordar el presente trabajo, con la convicción que el logro de la equidad de género es un paso ineludible para el logro de la justicia social y económica, o en otras palabras, del *desarrollo sustentable*.

III. ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL? ¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES?

Las *políticas macroeconómicas* tienen que ver con la inversión, el ahorro, el tipo de cambio, las exportaciones e importaciones, el presupuesto nacional o gasto del Estado, el nivel de impuestos, la producción total o sectorial de una economía. La aplicación de nuevos impuestos o la reducción de gastos públicos o la contención de la inflación, tienen efectos sobre las posibilidades de expansión y el desarrollo económico integral. Todas estas son áreas que constituyen materia de debates cotidianos y generalmente difundidos.

Las políticas comerciales también pueden tener fuertes efectos sobre la sociedad y sus oportunidades de bienestar. Estos efectos se vinculan al tipo de instrumento de política que se seleccione y a los objetivos que se marquen en este terreno (el apoyo institucional o gubernamental a los productores, importadores y exportadores, la seguridad para las inversiones, la legislación tributaria y laboral, entre otros.)

Aunque las decisiones de política comercial aparezcan como remotas para la vida cotidiana de los hombres y mujeres, la realidad es muy distinta. Cuando cambian las relaciones comerciales, los países comienzan a producir, vender y comprar bienes diferentes, lo cual altera las condiciones precedentes.

Los *consumidores* acceden a nuevos productos, lo que puede tener un doble beneficio: diversificar el contenido de sus compras y aumentar su poder adquisitivo, siempre que las importaciones presenten menores precios que la producción local. A su vez, el nuevo intercambio genera oportunidades de empleo para algunos *trabajadores*, pero también desocupación para quienes pierden sus puestos al desaparecer algunas industrias. Los *productores* locales encuentran que su mercado comienza a estar afectado por la disponibilidad de bienes importados. Para algunos, la nueva situación entraña un beneficio porque pueden aprovechar el uso de insumos extranjeros más baratos; para otros, se trata de un duro obstáculo que puede llevarlos a retirarse del mercado, si no pueden competir con los productos del exterior.

La apertura a productos importados que compiten con los locales, podría afectar no sólo la *creación de empleos*, sino también su *calidad* (porque pueden existir incentivos a reducir costos abaratando la mano de obra por rebaja en las condiciones de empleo) o la *capacidad de negociación de los trabajadores a través de los sindicatos* (si la tendencia se orienta a debilitar las instituciones reguladoras y protectoras de los derechos laborales). Asimismo, la destrucción de antiguas formas de producción y la generación de otras, determina cambios en los niveles de educación y capacitación requeridos para ciertos empleos, con lo que también se ve afectada la demanda de calificaciones.

Adicionalmente, un acuerdo comercial puede tener fuertes efectos sobre los habitantes de un país porque limita el margen de maniobra de los gobiernos en materia de políticas comerciales, y debilita el poder de las instituciones para modificar leyes y políticas, por ejemplo, en materia de subsidios.

La toma de decisiones en el área comercial impulsa fuertes transformaciones. Por lo tanto, los acuerdos comerciales deberían basarse en el reconocimiento que el comercio no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para avanzar hacia un desarrollo que implique niveles de vida dignos y beneficios que sean realmente distribuidos con equidad.

III.1. Las ventajas del comercio internacional

Un poco de historia

Desde la *Teoría de las Ventajas Comparativas* de David Ricardo (1772-1882), se ha intentado explicar por qué el comercio entre las naciones es beneficioso, incluso el de aquellos productos que pueden fabricar todas las partes involucradas en la relación de intercambio.

De acuerdo a la *teoría ricardiana*, las ventajas comparativas *estáticas* están determinadas por la dotación de recursos naturales de las economías. Las naciones deberían dedicarse a producir aquellos bienes cuya explotación se realice en términos relativamente más eficientes (mayor cantidad con menores recursos) y a comprar en el exterior aquello para lo cual no tienen una dotación natural suficientemente ventajosa.

Sin embargo, las ventajas comparativas de costo sólo impulsan el comercio mientras el capital y las empresas privadas tienen barreras para trasladarse entre países. Para Ricardo esto era evidente: *“la experiencia demuestra -escribió- que la inseguridad y la aversión de toda persona a abandonar el país de su nacimiento y confiarse a un Gobierno extranjero frenan la emigración del capital”*.

Ya avanzado el siglo XX, la hipótesis básica de Ricardo pierde vigencia porque nada es más móvil que el capital. El motor de los negocios y el comercio, ya no radica en las *diferencias relativas* de costo que pueda ofrecer una economía particular para la producción de un bien. Lo que cuenta es lograr las mayores ventajas considerando *todos los mercados y países* al mismo tiempo. Es decir, siempre que las empresas transnacionales fabrican sus productos donde los sueldos son más bajos y los gastos sociales o de protección del medio ambiente ni siquiera existen, y venden en aquellos lugares en que la capacidad adquisitiva de la población es mayor, el valor absoluto de los costos desciende y quedan a un lado aquellas consideraciones de corte estático.

En este nuevo escenario, los marcos regulatorios de la actividad económica vigentes en cada país ejercen una influencia decisiva. Las políticas de incentivos y subsidios, cargas tributarias, tasas de interés, compras públicas, normas de competencia; las políticas tecnológicas y de formación de recursos humanos, constituyen un conjunto de factores *dinámicos* que explican en gran medida por qué comerciar con ciertas economías es ventajoso, y con otras no. Ese conjunto de condiciones que conforma el triángulo *empresas- tecnología- gobierno*, tiene fuertes impactos sobre los costos de producción y la capacidad competitiva de las firmas y por lo tanto, en su capacidad para crear las llamadas *ventajas competitivas*.

En síntesis, en la economía global y en función de las características de los agentes que la impulsan, el comercio no corresponde a aquel intercambio "natural" que se desarrollaba a instancias de la dotación de recursos. Se basa en las condiciones productivas, tecnológicas y legales de cada país, que son un artificio de los seres humanos sobre la naturaleza. Esas condiciones ("competitivas") son resultado de la conjunción de factores naturales y procesos históricos, que de ningún modo tienen por qué aceptarse como definitivos.

¿Cuál es el resultado de los intercambios comerciales?

Tradicionalmente, se señala que cuando las economías entran en contacto a través del intercambio internacional de bienes y servicios tienden a producirse dos tipos de efecto: unos de orden estático y otros de orden dinámico.

Los *efectos estáticos* se relacionan con la *división internacional de la producción*. Se supone que cuando los países acuerdan eliminar las restricciones al comercio recíproco, surge una reasignación de recursos que coincide con el principio de la *ventaja comparativa*: las economías se especializan en producir todo aquello para lo que tienen costos relativamente más bajos y compran lo demás.

Desde este punto de vista, la creación de vínculos comerciales es beneficiosa porque genera un aumento del consumo, dado que los países importan bienes más baratos; disminuye la producción ineficiente y las estructuras productivas se especializan en aquellos bienes para los cuales existen ventajas relativas y por lo tanto, posibilidades de venta.

El comercio también genera *efectos dinámicos* influyendo en el bienestar de un país. Cuando dos o más economías se vinculan comercialmente, aumentan las opciones de consumo, se generan nuevas oportunidades de inversión; los Estados aumentan sus fuentes de recaudación; se crean nuevos empleos. Todo esto se combina para generar las bases de un nuevo crecimiento de las economías involucradas.

Quienes impulsan y defienden el intercambio de bienes por encima de fronteras, sostienen que el libre comercio, que genera efectos estáticos y dinámicos, aumenta el bienestar de las naciones en beneficio de todos los implicados.

III.2. Los instrumentos y las opciones de política comercial.

Los gobiernos disponen de un amplio conjunto de medidas para influir en la actividad comercial de sus países. Las opciones extremas se encuentran entre el *proteccionismo total* (es decir, la utilización de disposiciones que reducen al mínimo la penetración de productos extranjeros en el mercado local) y la *liberalización*, que en su versión más radical implica eliminar todo tipo de restricción al comercio internacional y con ello todas las medidas de protección a la industria nacional. En función de la orientación en una u otra dirección, las economías se catalogarán de "cerradas" o "abiertas", respectivamente.

En las economías capitalistas, la política económica combina alternativas que se mueven entre dos modelos. Uno, asigna al mercado y al sector privado la identificación de los sectores productivos en los cuales hay que invertir o no, en la creencia que la intervención del gobierno en la economía inhibe la competencia y es

perjudicial para la eficiencia y bienestar global. El otro, sostiene que si bien los conglomerados industriales privados constituyen un importante mecanismo para la asignación de recursos, el rol del gobierno es positivo, cooperando con el sector privado para descifrar las señales del mercado internacional. La elección en uno u otro sentido, será decisiva para la adopción de posiciones en torno al sector externo.

A continuación se enumeran una serie de instrumentos de política comercial de uso frecuente. En líneas generales, las distorsiones al comercio internacional que introducen las regulaciones, se dividen entre mecanismos que se aplican en la frontera y regulaciones internas que discriminan contra los bienes importados. También se crean herramientas específicas, para evitar que la aplicación de estas medidas afecte el comercio libre a escala internacional.

Dentro de los *mecanismos que se aplican en la frontera* encontramos barreras arancelarias y *para-arancelarias*, como las que se describen a continuación:

- ❖ *Aranceles*: impuestos a los productos producidos fuera de las fronteras locales. Puede estipularse como porcentaje del valor del bien ("*ad valorem*") o como valor específico, es decir una cantidad fija por cada unidad del bien importado.
- ❖ *Cuotas*: restricciones cuantitativas directas sobre la cantidad de un bien que se permite importar o exportar.
- ❖ *Subsidios*: Se trata de un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien al extranjero, subsidios directos. También actúan en forma indirecta a través de la devolución de aranceles sobre insumos, condicionada a ciertas metas de exportación, producción o empleo que constituyen incentivos a la exportación. En ambos casos, el efecto es aumentar los precios en el país exportador, reduciéndolos en el país importador.

Dentro de las *regulaciones internas*, que discriminan contra los bienes importados:

- ❖ *Estándares técnicos*: Se reconoce el derecho de cada país para crear regulaciones que se ajusten a sus objetivos de seguridad, salud o medio ambiente; sin embargo, estas regulaciones no deben tener fines proteccionistas imponiendo barreras al comercio externo. De todos modos, el sólo hecho que existan distintas regulaciones en cada país, aunque no sean discriminatorias, aumenta los costos del comercio. Se trata de disposiciones de tipo sanitarias, fitosanitarias, sobre envases y marcas, sobre protección del medio ambiente, sobre registros, y otros.
- ❖ *Sistemas de tipos de cambio múltiples*, se presentan cuando se establecen diferentes cotizaciones del valor de la divisa extranjera, por ejemplo, uno más alto para las exportaciones.

Para evitar que este tipo de prácticas sistemáticamente impida la comercialización de bienes importados, se crean normas como:

- ❖ *Trato nacional*: que implica la exigencia de no discriminar contra los bienes importados, una vez que hayan traspasado las fronteras. Es decir, se otorgan las mismas facilidades a los productos e inversiones extranjeras que a las nacionales.
- ❖ *Cláusula de Nación Más favorecida*: implica que las concesiones comerciales obtenidas a través de negociaciones bilaterales serán automáticamente extendidas

al resto de los países, lo cual impide un trato discriminatorio a terceros países en las relaciones comerciales. La excepción a esta cláusula se da cuando los países forman un Área de Libre Comercio (Véase el Capítulo VI.).

Ahora bien, la justificación para que los gobiernos pretendan aislar a la industria nacional de la competencia extranjera, tiene dos orígenes: que la competencia de productos importados dañe la industria local sin darle tiempo a ajustarse, o que la importación esté basada en una práctica de comercio desleal. Para ambos casos, existen medidas en respuesta:

- ❖ *Salvaguardias*: se contempla la posibilidad que un país imponga un alza de aranceles o una cuota cuando las importaciones de determinado producto aumentan tanto que causan o amenazan causar daño a la industria nacional.
- ❖ *Derechos compensatorios*: se asignan a las importaciones provenientes del país que impone un subsidio para abaratar su producción en el mercado internacional.
- ❖ *Medidas antidumping*: se refiere a las sanciones que pueden aplicarse sobre los países que venden en el mercado externo un cierto producto por debajo de su costo de producción o del precio al que se vende en el mercado interno del país que lo produce (*dumping*).

III.3. La defensa de la liberalización comercial. Argumentos teóricos vs. realidad.

La teoría de la liberalización comercial se construye en función de las *ventajas comparativas* y *competitivas*. La reducción de las barreras al comercio (aranceles, cuotas de exportación e importación, subsidios) debería conducir a la construcción de un campo de competencia justo donde los agentes económicos locales, por esa única condición, no tengan una ventaja en comparación con los extranjeros. El resultado de tal competencia debería ser la mejor asignación de recursos y la especialización en lo que cada uno hace mejor.

Los argumentos que justifican un *vínculo virtuoso entre competencia y comercio internacional*, señalan que a mayor competencia entre los operadores económicos, más oportunidades de comercio, y a mayor apertura comercial, más competencia. Este mecanismo favorece el buen funcionamiento del mercado y por consiguiente, el desarrollo de los países que introducen la competencia en sus sistemas económicos.

Remover los obstáculos para la actividad económica entre países aumentaría la eficiencia del sistema económico mundial, debido a que permitiría alcanzar el mismo nivel de producción con menor consumo de recursos y contaminación.

El libre comercio de alimentos, bienes y servicios, y los flujos internacionales de capital, personas y conocimiento, que son parte del proceso de *globalización*, son vistos como ejes centrales para la creación de mercados competitivos que alienten el crecimiento económico, a instancias del aumento de la productividad a nivel global.

Al referirse a la condición de los países en desarrollo, la teoría establece que combinada con las adecuadas políticas internas, la liberalización del comercio podría reducir la presión sobre el medio ambiente y crear oportunidades de exportación para

puedan diversificar su estructura productiva y superar la dependencia de los productos primarios. Es decir, obtendrían los recursos necesarios para apostar a la producción eficiente y competitiva de bienes diferentes de los basados en los recursos naturales y con escaso grado de procesamiento.

Los supuestos del modelo de comercio tradicional y la realidad.

Una serie de supuestos teóricos conforma un *marco ideal de condiciones* para que el libre comercio genere efectos de bienestar y dinamismo para todas las economías involucradas, la cual no necesariamente encuentra su correlato en la realidad:

- ❖ La dotación de factores productivos (recursos naturales, capital y trabajo) se toma como fija y existe pleno empleo de la misma.

Sin embargo, como se discutió en el apartado anterior, la acumulación de capital físico y financiero y el desarrollo del capital humano cambia el nivel, el uso y la disponibilidad de estos recursos en forma constante.

- ❖ La técnica está dada y libremente disponible.

La competencia en el mercado internacional requiere cumplir con altas especificaciones de producción, costosas investigaciones y el desarrollo y sofisticación del "marketing". Esto supone disponer de tecnología, comunicaciones e información, capital, entrenamiento, conocimiento, fuerza de trabajo calificada; en fin, prácticas que permitan reducir al mínimo los costos. La distribución de estos factores está lejos de ser equitativa entre países y regiones. Las grandes potencias económicas mundiales y sus grandes empresas concentran las ventajas en este terreno y las utilizan y difunden asegurándose el monopolio al acceso y explotación de las mismas.

- ❖ Predomina la soberanía del consumidor.

Las personas son consideradas en su papel de consumidoras y por lo tanto, las prácticas que las favorecen son las que abaratan los precios de los bienes que pueden comprar.

Sin embargo, aun en esta perspectiva unidimensional, las medidas de liberalización que pretenden beneficiar al consumidor no siempre alcanzan su objetivo. Por ejemplo, las políticas de mantenimiento del tipo de cambio (por ejemplo, para que el precio del dólar sea bajo) pretenden que el abaratamiento de las importaciones (de bienes de consumo finales o insumos para la producción) sirva de presión para la reducción de los precios locales. Pero, para llevar adelante esta política, los gobiernos deben contar con suficientes reservas de dólares, de modo de satisfacer la demanda de esta moneda sin que su precio aumente. Estas reservas se obtienen a través de la apertura e irrupción del capital extranjero, lo que como se mostró en apartados anteriores, suele distorsionar la distribución de los recursos y el comercio, y puede reducir la sustentabilidad de los equilibrios macroeconómicos y su aportación al crecimiento.

Por ello, algunas veces los objetivos de estabilización de corto plazo fundados en la liberalización, también han tendido a contribuir al debilitamiento de otras políticas, como las educativas, las de capacitación de la fuerza de trabajo, las de apoyo para el mejoramiento tecnológico de las empresas mediana y pequeña, las de infraestructura, que, sin duda, tienen un efecto determinante también sobre las posibilidades de consumo de las personas.

- ❖ Existe perfecta movilidad de factores y competencia perfecta (es decir, las empresas tienen un peso ínfimo y similar en el mercado total y ninguna por sí sola puede manipular los precios.)

Como sabemos, en la práctica existen mecanismos para restringir el tránsito de mercaderías y personas y limitar las importaciones. Hay monopolios o empresas que tienen privilegios en el mercado interno (por ejemplo, las ventas al Estado) o que se benefician con ciertas prácticas de fijación de precios (subsidios directos, *dumping*) y se presentan empresas extranjeras, que con su poder distorsionan la competencia del mercado donde operan.

- ❖ Los gobiernos nacionales no juegan ningún papel en el comercio.

Fundados en este supuesto se pretende eliminar las prácticas proteccionistas en beneficio de la colectividad. Al eliminar monopolios estatales o privados y al garantizar una participación equitativa de todos los actores económicos en el mercado, sin apoyos estatales discrecionales y discriminatorios se transforman las estructuras productivas del país y se genera una eficiente asignación de recursos.

No obstante, este supuesto tampoco se verifica. Las medidas comerciales de los gobiernos orientadas a proteger la industria nacional distorsionan la competencia: los aranceles y las barreras para arancelarias y las subvenciones a las exportaciones y las medidas *antidumping*, son una práctica corriente, en particular en las economías más desarrolladas.

- ❖ El comercio siempre está equilibrado y los precios se ajustan instantáneamente.

Pero, si como sucede, la competencia internacional se encuentra manipulada por monopolios, *cartels*, y todo tipo de prácticas restrictivas, así como otras barreras no comerciales, como la discriminación racial, de género, religiosa, educativa, por ingreso, en el sistema de comercio actual no todos los países, compañías, productores y comerciantes entran al mercado en igualdad de condiciones, y no todos pueden tornarse "competitivos".

Queda de manifiesto que la descripción ideal de la liberalización debe contrastarse con la realidad a la que se pretende aplicar. La existencia de diferencias que se traducen en desventajas objetivas en una economía nacional, entre empresas locales y entre éstas y las extranjeras, así como en el plano internacional, entre países con grados de desarrollo desigual, determina "otros" resultados de la liberalización.

Se aspira a que la *globalización* combinada con la competencia cree más empleos en las industrias exportadoras y estimule el crecimiento económico. De esta manera, los productos se tornan más accesibles y se amplían las oportunidades de consumo. Ello puede contribuir a aliviar la pobreza, gracias a la creación de nuevas oportunidades de trabajo en los sectores que ocupan a los trabajadores menos calificados.

Los países tienen diferentes niveles de desarrollo económico y las empresas, trabajadores y comerciantes diferentes experiencias y oportunidades en el mercado internacional. Entonces:

¿Pueden las economías en desarrollo participar en condiciones equitativas de este círculo virtuoso? ¿No será necesario que antes que nada estos países tengan los instrumentos necesarios para hacerlo, como legislación, instituciones y políticas nacionales de competencia elaboradas en función de sus intereses?

¿No será necesario que primero se aborden las distorsiones a la competencia en el comercio internacional, que son las que más costos acarrearán?

¿Qué viene primero: las normas y la política de competencia nacional o la búsqueda de un mejor equilibrio en las relaciones comerciales internacionales?

Desde este punto de vista, la competencia puede beneficiar a determinados actores económicos en detrimento de aquellos que no están en condiciones de hacerlo. Su desventaja puede tener varias causas: el tamaño de la empresa, el retraso tecnológico, la zona geográfica donde están ubicados, el poco acceso a la información, las dificultades derivadas de la infraestructura y mano de obra menos calificada o menos productiva. En este sentido, la experiencia ha demostrado que en algunos casos las prácticas empresariales orientadas a obtener la protección del gobierno, que en teoría son restrictivas del libre comercio pueden ser válidas desde el punto de vista del crecimiento industrial de un país.

Las lecciones del Este Asiático

La experiencia asiática permitió que se reconociese que el crecimiento económico en la región también debía ser explicado en referencia a la importancia de la reforma agraria, la redistribución de activos, las inversiones en infraestructura y capital humano y los arreglos institucionales que redujeran los costos de transacción. Si bien se continuaba aceptando que la orientación exportadora había sido fundamental, cobró importancia una nueva interpretación que destacó que el modelo asiático dependió también de la regulación selectiva de los flujos internacionales de capital, de restricciones a las importaciones y del manejo político del mercado.

En síntesis: pese a lo expuesto, hoy el consenso a favor del mercado es amplio, aun cuando se evidencian modificaciones significativas. Se acepta que los niveles altos de desigualdad son perjudiciales para el crecimiento, pero aun así persiste una marcada preferencia por los mecanismos de mercado para atenuar esas desigualdades.

No obstante, es creciente el reconocimiento de la importancia de las instituciones formales e informales para resolver problemas de coordinación y abordar conflictos sociales, que contrasta con las primeras versiones de las "reformas de mercado" basadas casi exclusivamente en la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural, adjudicando al "fracaso del gobierno" de problemas vinculados a la inflación y las ineficiencias distributivas.

IV. LAS PRÁCTICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL: ORIENTACIÓN E INSTITUCIONES.

IV.1. Tendencias recientes

Los avances hacia la construcción de un sistema de comercio multilateral, objetivo que se persigue desde los últimos 50 años, probablemente constituye uno de los acontecimientos más importantes en la historia de la cooperación en el ámbito internacional.

La meta consiste en lograr un mayor equilibrio en las normas que regulan el comercio. Ello daría lugar a un aumento en la participación de los países de menor desarrollo relativo en el intercambio comercial, así como una distribución más equitativa de los costos y beneficios del comercio y de los ajustes a los nuevos patrones de la competencia internacional.

En esta línea, hacia los años ochenta, recobran fuerza las propuestas que reclaman que para que esta nueva composición de los intercambios se traduzca en beneficios para todas las economías, es preciso apostar a la *liberalización comercial*.

A partir de entonces, el énfasis de las reglamentaciones de las instituciones y organismos que regulan el comercio internacional se basó en la creencia que el libre comercio produciría beneficios sociales y económicos. El supuesto detrás de esta visión es que los mercados, no los gobiernos, deberían determinar la producción y distribución de bienes y servicios.

Al mismo tiempo, durante los años ochenta, las economías industrializadas experimentaron serias transformaciones de su estructura productiva, en cuyo centro estuvo el progreso tecnológico. Como resultado, el comercio mundial registró profundos cambios que alteraron la composición de los bienes y servicios intercambiados.

Las principales modificaciones consistieron en la mayor participación de los servicios, mayor intensidad de conocimientos técnicos en la producción final; la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de tecnologías y suministros, y la adaptación de los ciclos de la producción a la demanda específica de bienes y servicios de cada mercado. Todo ello determinó que obtuvieran fuertes ganancias en términos de *competitividad*.

Las nuevas reglas y principios del libre comercio obligaron a los países pequeños y pobres a competir con los fuertes y ricos en el logro de mayores niveles de competitividad.

Pero, si la posibilidad de competir ...

... se alcanza a costa de deprimir las remuneraciones laborales

... está basada en una rica dotación de recursos naturales cuya propiedad está concentrada en un pequeño grupo de la población

... genera recursos que se desplazan hacia el consumo o hacia el exterior,

... los efectos positivos de la mayor competitividad no llegan a la sociedad en su conjunto.

Entonces, para economías que detentan una posición de desventaja frente a las potencias centrales, las nuevas condiciones de competencia y libre intercambio presionan hacia la adopción de formas de competitividad *espúreas* (identificadas con los puntos anteriores), en oposición a las *auténticas*, derivadas de la incorporación de progreso técnico.

La *competitividad auténtica* implica la inversión en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, y la formación y capacitación de la mano de obra. Sus frutos pueden alcanzar al conjunto de los actores sociales y por esa vía, legitimar y retroalimentar el motor del desarrollo, lo cual no siempre es posible con los recursos disponibles en las economías pobres.

La promoción de la competitividad no depende en sí misma de la liberalización comercial, sino principalmente de factores tales como una adecuada red de infraestructura física, capacitación de la mano de obra, desarrollo del sistema financiero y estímulo a los sistemas de innovación, entre otros. Esta forma de entender la promoción de la competitividad descarta el uso de políticas cambiarias (no realistas y no sostenibles), que conducen a sobrevaluar o subvaluar la moneda nacional respecto a la extranjera, dando lugar a mejoras transitorias en la competitividad.

IV.2. Multilateralismo y regionalismo abierto

En el marco de las tendencias hacia la liberalización comercial, los países enfrentan básicamente dos opciones: adherir al multilateralismo o procesar una integración más gradual al mercado internacional.

La opción por el *multilateralismo* o la *apertura unilateral* implica la disminución drástica de las barreras arancelarias y/o para arancelarias al comercio exterior, de forma indiscriminada y sin exigencia de contrapartidas a los eventuales socios comerciales. El objetivo detrás de esta modalidad reside en fortalecer aquellas actividades que puedan enfrentar la competencia (por presentar grados de eficiencia y competitividad mayores o similares al resto del mundo) y desarticular aquellas producciones relativamente más ineficientes o menos competitivas, que pasarían a abastecerse vía importaciones.

De acuerdo a Paul Krugman, destacado economista y profesor norteamericano especialista en temas de integración económica, en la práctica, los gobiernos de los países más avanzados parecería que prefieren desconocer la teoría, puesto que sólo se persuaden de abrir sus mercados cuando reciben, como contrapartida, concesiones de apertura similar por parte de sus socios comerciales.

El *regionalismo abierto*, término acuñado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), describe situaciones donde a diferencia del *multilateralismo*, los gobiernos practican una apertura preferencial porque aun

sintiéndose comprometidos con los principios y disciplinas del sistema multilateral de comercio, deciden adherirse a él en forma paulatina.

En América Latina, el regionalismo abierto está caracterizado por la liberalización del comercio de bienes y servicios y de los movimientos de capital, junto a la armonización de los diferentes regímenes regulatorios nacionales. La base de esta armonización consiste en reducir barreras comerciales entre un grupo de países, imponiendo precios distintos para los mismos productos según provengan de exportadores de dentro o de fuera de la región. Ejemplos de esto son el Mercosur (Mercado Común del Sur) o el Caricom (Comunidad del Caribe), entre otros.

En última instancia, la apertura del regionalismo depende del grado en que la liberalización regional se acerque a la liberalización generalizada y multilateral.

Quiénes argumentan a favor del regionalismo, sugieren que los acuerdos de apertura preferencial pueden facilitar la liberalización en áreas que son demasiado complejas para una negociación exitosa a nivel general, o que presentan dificultades en el contexto multilateral.

IV.3. Del GATT a la OMC: las instituciones reguladoras del comercio internacional

EL GATT

El **GATT** o **Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas**³ nace a fines de la Segunda Guerra Mundial (1947), como una organización de pocos países y sin grandes formalidades. Desde entonces y hasta inicios de la década del noventa, ha sido el ámbito base para la negociación de acuerdos comerciales internacionales y la proyección de regulaciones sobre comercio internacional.

En realidad, su creación se debe al fracaso de una iniciativa más ambiciosa de coordinación a escala mundial, ya que vino a sustituir lo que se pensó sería la Organización Internacional del Comercio (OIC), que se encargaría de la liberalización comercial y de los problemas del desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. En aquel momento, la fuerte oposición estadounidense a la conformación de un organismo de tal envergadura, determinó que lo único que quedara de la idea original fuera el capítulo relativo a la política comercial, y que se conoció como GATT.

Brasil, Chile y Cuba fueron los únicos países de América Latina y el Caribe que firmaron el Acuerdo General en el año de su formación, junto a otros ocho países en desarrollo entre las 23 partes contratantes originales. En sus últimos años, al terminar la llamada "Ronda Uruguay", prácticamente todos los países de la región

³ Las siglas por las que se conoce derivan de su nombre en inglés: General Agreement on Trade and Tariffs

latinoamericana eran miembros del GATT o estaban en las últimas etapas del proceso de adhesión.

La participación de los países relativamente más débiles a nivel internacional, siempre estuvo caracterizada por obstáculos y problemas. En los hechos, los países de menor desarrollo quedaban relegados a la posición de simples testigos de los acuerdos, básicamente por tres motivos:

- ❖ no eran exportadores importantes de los productos que intercambiaban los países industrializados, y para los cuales se diseñaban las políticas,
- ❖ los productos básicos que estos países producían no tenían dificultades para acceder a los mercados de los países industrializados,

... y lo más importante, el funcionamiento del organismo determinaba que

- ❖ una vez decididas las concesiones entre los mayores proveedores, éstas simplemente se extendieran a los demás miembros.

Las Rondas de Negociación.

Las negociaciones en el seno del GATT se orientaron siempre a promover la *liberalización comercial* bajo la convicción que facilitar la entrada de los productos de un país a los mercados de otros redundaría en una mejor distribución de los recursos y los costos, y por lo tanto, en beneficios para el conjunto de las economías integradas.

Liberalizar comprendía el compromiso de reducir los aranceles, cuotas y cualquier otro tipo de restricción, a fin de alentar el comercio internacional.

En perspectiva, a pesar de los objetivos proclamados, en muchos momentos el GATT también permitió que los países introdujeran medidas para proteger a sus industrias de esa creciente liberalización, con lo que las negociaciones encontraron crecientes obstáculos para el desarrollo del libre comercio.

La razón central para tales inconvenientes (tan presente hoy como entonces) es que la práctica contradice la teoría. La realidad ha demostrado que el modelo de reducciones arancelarias recíprocas impulsado por el GATT puede aplicarse con éxito a negociaciones entre países de dimensiones económicas equivalentes, pero no es adecuado para tratativas entre un conjunto heterogéneo de economías.

Las primeras Rondas de negociación favorecieron el comercio intraindustrial entre las economías industrializadas. Los temas que exigían ajustes internos, como la liberalización de los mercados para los productos agrícolas o de los textiles y el vestido, fueron momentáneamente removidos de la agenda y de la consideración de las reglas multilaterales de comercio.

Recién en 1958, después de una década de funcionamiento del GATT, un panel de expertos concluyó que las barreras impuestas por los países industrializados a las importaciones de los países en desarrollo eran las principales responsables de sus problemas comerciales.

En consecuencia, sobre la base del *Informe Haberler* se creó en el GATT el Comité III, con vistas a identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados y a iniciar un programa de expansión comercial

mediante la reducción de tales barreras. No obstante, éstas no registraron disminuciones significativas.

En 1963, después de cinco años de operación del Comité III sin progresos apreciables, los países en desarrollo lograron que se aprobara una resolución en el GATT. La misma exigía un Programa de Acción que contemplara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de todos los impuestos sobre productos primarios tropicales y sobre los bienes producidos en los países en desarrollo, así como la adopción de un calendario para la reducción y eliminación de los aranceles que gravaban productos semiprocados y procesados. No se exigía nada más que la pura aplicación del Acuerdo General y una mayor coherencia entre la política de los grandes países y su discurso en pro de la liberalización del comercio.

A la par de la reducción de los aranceles no agrícolas, la agenda de comercio multilateral se volcó hacia otras políticas públicas que incidían en las condiciones de competencia entre productos nacionales e importados, tales como barreras administrativas, estándares técnicos, medidas de protección contingente (salvaguardias) y medidas de defensa comercial (*antidumping* y subsidios.)

En los hechos, hacia la década del setenta, el crecimiento de las nuevas industrias en el Sur significó que los países del Norte encontraran nuevas formas de proteger sus propias industrias amenazadas por la nueva competencia, circunstancia que se da con mayor énfasis en el ámbito de la producción agrícola.

La Ronda Uruguay

En 1986, en la llamada “Ronda Uruguay del GATT” se incorporó a las negociaciones la necesidad de llegar a compromisos en torno a la desregulación de los intercambios en el sector agrícola y de servicios, que hasta ese momento no estaban incorporados al sistema tarifario del comercio internacional.

En el Acuerdo sobre la Agricultura se dispusieron compromisos atinentes a las políticas nacionales, tales como los referidos a medidas de apoyo interno, disminución promedio de aranceles y equivalentes arancelarios y reducción de subsidios a la exportación en montos presupuestarios y volúmenes. Los participantes en la Ronda Uruguay convinieron que en el caso de los productos excluidos de los contingentes arancelarios, los países industrializados reducirían los aranceles en fracciones iguales repartidas en seis años.

Evidentemente, la coordinación de medidas y políticas que efectivizaran el cumplimiento de estos principios no resultó ni sencilla ni inmediata. Los problemas derivados de las negociaciones en esta materia alentaron la propuesta de crear un nuevo órgano para supervisar la implementación de acuerdos comerciales internacionales: la OMC (Organización Mundial de Comercio) que reemplazaría al GATT.

El estado de las negociaciones indicaba que la eficacia del GATT para enfrentar los nuevos desafíos se encontraba en entredicho, y ello al menos por las siguientes razones:

- ❖ la estructura jurídica del acuerdo parecía insuficiente para encarar las nuevas realidades del comercio internacional. Por ejemplo, el comercio de servicios, que no sólo se refiere al movimiento internacional de mercancías sino también a la presencia comercial de empresas, suma al GATT una dimensión en materia de inversiones que el Acuerdo General nunca había previsto,
- ❖ el carácter de las disputas comerciales de los años recientes. Las reglas multilaterales de comercio se erosionaron constantemente porque algunas potencias comerciales recurrieron al unilateralismo y suscribieron acuerdos bilaterales para resolver disputas comerciales,
- ❖ la necesidad de contar con otra organización internacional para administrar los acuerdos de la Ronda Uruguay.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

Con la firma de los Acuerdos de Marrakech en abril de 1994, concluyeron 8 años de arduas negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT. Uno de sus mayores logros fue la creación de la OMC. La nueva organización, con sede en Ginebra, comenzó a operar en enero de 1995 para implementar las decisiones tomadas en la instancia de la Ronda Uruguay.

La OMC es un organismo intergubernamental de alcance universal, que en setiembre de 2000 contaba con 138 miembros. De ellos, cerca de 100 se autodefinen como países en desarrollo (incluidos los 29 países de menor desarrollo relativo), otros 11 son economías en transición (Europa Oriental), y los 27 restantes pertenecen al grupo de los países industrializados.

La OMC declara como su objetivo servir de vehículo para garantizar que los resultados de la Ronda Uruguay se traten como "un todo único", alentando la adopción del sistema de multilateralidad del comercio. Pretende abrir simultáneamente un mercado de casi 140 miembros y armonizar reglas para el comercio y actividades conexas.

Actualmente, las reglamentaciones de la organización cubren una amplia variedad de sectores, y por lo tanto influyen de manera importante sobre el diseño de las políticas económicas de los diferentes países (ya que las políticas nacionales tienen que ser compatibles con las reglamentaciones de la OMC.)

Se estructura a partir de una Conferencia Ministerial que se reúne por lo menos cada dos años y un Consejo General encargado de supervisar de manera regular el funcionamiento del Acuerdo y la aplicación de las decisiones ministeriales. El Consejo también funciona como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, a fin de tratar todas las cuestiones comerciales cubiertas por la OMC, estableciendo órganos auxiliares como los consejos de Mercancías, de Servicios y de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos.

A las reuniones de la OMC concurren exclusivamente diplomáticos y representantes oficiales de los países miembro. También lo hace el personal de otros organismos internacionales como el FMI, que tiene status de observador.

El proceso de toma de decisiones no siempre se corresponde con principios democráticos de transparencia y equidad. Muchas de las discusiones y decisiones son tomadas a un nivel informal entre Embajadores de unos pocos países. Los acuerdos informales entre la Unión Europea y EUA, algunas veces en consulta con Japón y Canadá, pueden ser absolutamente decisivos en el proceso de discusión de la OMC.

Por otro lado, algunos países en desarrollo no tienen representación, ni siquiera una pequeña delegación. Esto hace que sea muy complicado participar en el complejo sistema de la OMC.

Compromisos

Cuando un país integra la OMC se compromete a un amplio conjunto de obligaciones que abarcan tres áreas centrales: el comercio de bienes, el de servicios y los derechos de propiedad intelectual.

En términos del *comercio de bienes*, los compromisos implican:

- ❖ reducir aranceles y liberalizar la producción industrial,
- ❖ liberalizar las importaciones textiles y de vestimenta de los países industrializados en un período de 10 años (vinculado al Acuerdo Multifibra),
- ❖ reformar las políticas comerciales y locales relativas a la agricultura, de modo que se logre una mayor orientación al mercado; es decir, que se permita la entrada de más importaciones, la reducción de los subsidios gubernamentales para la exportación y la restricción al apoyo a los productores locales,
- ❖ eliminar las leyes de inversión que obstaculicen el comercio,
- ❖ uso restringido de medidas como los subsidios, las salvaguardias (que permiten que los países detengan las importaciones si una industria está en peligro) y disposiciones *anti-dumping*.

Dentro de los acuerdos generales que suscriben los países en este campo, uno de los más importantes para los países en desarrollo, es el conocido como Acuerdo Multifibra, llamado luego “Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta” (ATV). Iniciado en el marco del GATT, este acuerdo dispone la “integración” del sector a las reglas del GATT al final de un período de transición de 10 años, y la eliminación paulatina del régimen de restricciones cuantitativas establecido en el Acuerdo Multifibra (1974-1994).

El 1º de enero de 2002, 51% de los productos que se han ido integrando gradualmente quedarán sometidos a las disciplinas del comercio. El restante 49% deberá ser integrado en el “primer día del 121º mes de vigencia del Acuerdo dentro de la OMC. (Véase Anexo)

Al igual que en el caso de la agricultura, la apertura de los mercados de textiles y del vestido como resultado de la instrumentación del ATV, ha dejado mucho que desear.

Los productos integrados en la primera etapa por los grandes importadores (Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Noruega) se seleccionaron entre los menos sensibles, sin que se introdujera una reducción proporcional de las restricciones cuantitativas. En la segunda etapa, aunque los países importadores hayan incluido productos antes sujetos a restricciones cuantitativas, no son significativos para las

exportaciones de los países en desarrollo. En los primeros cinco años, los grandes importadores también aplicaron un gran número de salvaguardias de transición. Dos de estos casos fueron llevados, con éxito, al órgano de solución de controversia por países en desarrollo (Costa Rica e India.)

En cuanto al *comercio de servicios* se establecen:

- ❖ acuerdos nacionales para que los servicios extranjeros reciban el mismo tratamiento que los nacionales y para asegurar un acceso sencillo a la información acerca de las leyes sobre la materia (transparencia),
- ❖ aplicación de provisiones y excepciones especiales para el caso de los servicios financieros, telecomunicaciones, movimiento natural de personas que brinden servicios y servicios aéreos.

En la práctica, esto último significa que 70 países del Sur abrirán sus industrias de servicios a empresas extranjeras. Bancos, compañías de seguros, de transporte y comunicaciones, son libres para ofrecer sus servicios y lo harán en gran escala debido a las facilidades que se abren a través de los programas de privatización y ajuste estructural que se llevan adelante.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS⁴) es uno de los principales dentro de la OMC. Aunque todavía se halla en una implementación muy primaria, cubre todos los servicios transados internacionalmente, con dos excepciones: los servicios públicos, que proveen los gobiernos en el ejercicio de su autoridad, y el sector de transporte aéreo, incluyendo lo relativo a los derechos de tráfico y los servicios conexos al mismo.

Negociado por los propios gobiernos, establece un acuerdo marco que contiene las reglas y principios generales y los “protocolos nacionales”, que constituyen listas confeccionadas por los propios países en función del nivel de compromiso que quieran adoptar para permitir el acceso a sus mercados de oferentes extranjeros (Véase Anexo).

Durante las dos décadas pasadas el comercio de servicios ha aumentado más rápido que el de mercancías. De acuerdo a Consejo Mundial de Viajes y Turismo, el turismo es el mayor generador de empleos a escala mundial: uno de cada diez trabajadores en el mundo se desempeña en esta área. Según los datos del FMI, para 1999, la exportación de servicios de turismo fue el 33% de la exportación total de servicios, y el 6.5% del total de las exportaciones.

La contribución de América Latina y el Caribe a la liberalización multilateral de los servicios ha sido importante, aunque más por la calidad y valor comercial de los sectores objeto de compromisos que por su número, en particular cuando se comparan las obligaciones asumidas por los países de la región y por Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea.

⁴ Conocido por sus siglas en inglés General Agreement of Trade on Services

Otro orden de regulaciones, abarca lo vinculado con los derechos de propiedad intelectual. Esta área del acuerdo establece normas de protección de patentes, marcas y derechos de autor a fin de evitar falsificaciones, plagios y evasión de regalías. Los países pertenecientes a la OMC se encuentran:

- ❖ obligados para con todos los derechos de autor, marcas comerciales, diseños industriales, patentes, secretos comerciales, registrados en uno de los países miembro,
- ❖ comprometidos a la aplicación del principio de tratamiento nacional (los bienes importados no deben estar sujetos a impuestos diferentes, estándares técnicos distintos según origen o a cualquier otra regulación discriminatoria) y cláusula de la Nación Más Favorecida para los derechos de propiedad intelectual extranjeros.

Todos los países en desarrollo han introducido cambios en sus legislaciones nacionales para poder cumplir con los requisitos (muy complejos) de protección establecidos, lo que genera una situación ciertamente injusta:

Desde el siglo pasado hasta principios del presente, la revolución industrial y la consolidación de grandes empresas de alcance internacional, en países como Alemania, Francia, Italia, Japón, se basaron en gran medida en la libre circulación de tecnologías y procesos industriales. En la actualidad, el acceso a innovaciones científicas y tecnológicas está "protegido" por una exigente normativa nacional y multilateral. En los países en desarrollo -salvo contadas excepciones- los presupuestos gubernamentales y empresariales destinados a investigación no se comparan con los de las naciones industrializadas. Ello sin mencionar el problema de fondo que trasciende el de las limitaciones científicas y tecnológicas: las debilidades de los sistemas educativos.

¿Hasta que punto se puede hablar de libre competencia internacional en materia de acceso y uso de la ciencia y la tecnología en los procesos productivos? ¿Es válido plantear la competencia en la economía internacional si el uso del conocimiento y de los avances tecnológicos está protegido y no es accesible para los países en desarrollo en condiciones de igualdad?

IV. 4. ¿Por qué no "funcionan" los principios del libre comercio?

Los países de menor desarrollo concentran sus exportaciones en los productos primarios (materias primas, insumos, productos elaborados o semi-elaborados) y abogan por la liberalización de su comercio.

El problema reside en que enfrentan dos tipos de dificultades: la incidencia de las "crestas arancelarias" y de los "escalonamientos".

De acuerdo a la UNCTAD, el término "cresta arancelaria" corresponde a la imposición de tarifas superiores a 12% *ad valorem*. El escalonamiento se refiere al aumento de los gravámenes a medida que se eleva el grado de elaboración de los productos.

El tema de las crestas arancelarias se presenta en especial en los siguientes sectores: i) alimentos básicos, como el azúcar, el arroz, la leche y sus derivados; la carne, las frutas, las legumbres y hortalizas, y el pescado; ii) los productos de la industria alimentaria, como el jugo de naranja y la manteca de maní en los Estados Unidos; iii) los textiles y prendas de vestir; iv) el calzado, el cuero y los artículos de viaje; v) los productos de la industria automotriz; y vi) los artículos electrónicos de consumo y los relojes.

Con la Ronda Uruguay, se logró recortar los máximos tarifarios, pero el escalonamiento de los aranceles aún existente implica altas tasas de protección para productos manufacturados de interés para los países relativamente menos desarrollados, como son los de la agroindustria, los derivados de los metales, los textiles y el vestuario y los derivados de las maderas.

Por otro lado, además de las restricciones arancelarias, la adopción de políticas de apoyo a la producción, medidas contingentes de protección, estándares técnicos y barreras culturales, entre otros, pueden alterar las condiciones de competencia en los mercados de destino.

En los subsectores sensibles que se han reseñado, además de los aranceles en toda su complejidad, existen medidas regulatorias incorporadas en estándares técnicos y disposiciones sanitarias y fitosanitarias, que convierten la exportación de aquellos productos en un proceso caro y complicado. Los estándares técnicos pueden referirse a controles de la calidad de los productos, exigencias de empaque y de etiquetado, protección de derechos laborales y consideraciones medioambientales.

Muchas veces, mediante el recurso a represalias comerciales, amparadas en la normativa de la OMC, se intenta forzar el cumplimiento de diversos estándares técnicos definidos en legislaciones nacionales. Si bien la Ronda ha reglamentado la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y de estándares técnicos, la creciente exigencia de elevados estándares como condición de acceso a los mercados plantea interrogantes sobre posibles objetivos proteccionistas de los países importadores que van más allá del legítimo resguardo de intereses nacionales.

La divergencia entre estándares obligatorios y voluntarios, así como la falta de definición a nivel multilateral de los órganos de certificación en el caso de medidas técnicas, a diferencia de lo que ocurre con las medidas sanitarias y fitosanitarias, permiten un mayor margen de discrecionalidad a los países en la aplicación de tales medidas.

IV. 5. Las prácticas de comercio internacional desde la perspectiva de las economías en desarrollo

La participación y respaldo de los países relativamente menos desarrollados a la OMC, no impide que perciban los fuertes desequilibrios en términos de costos y beneficios que se producen entre los distintos grupos de países, a partir de la instrumentación de las obligaciones de los diversos acuerdos.

Numerosas evaluaciones de los efectos de la Ronda Uruguay, han confirmado esta apreciación y demostrado que aun cuando los países en desarrollo en ciertas instancias fueron favorecidos por una mayor protección jurídica, los principales beneficiarios del proceso de liberalización comercial de bienes y servicios siguen siendo los países industrializados.

Desde luego, el peso que tienen los países más ricos en la economía y el comercio mundial sería suficiente para explicar una concentración análoga de las ganancias de bienestar producto de la Ronda Uruguay. Además, los países en desarrollo enfrentan problemas estructurales internos para convertir condiciones potenciales de acceso a mercados en oportunidades comerciales reales.

El comportamiento macroeconómico demostró que los beneficios de las reglas de la OMC se encuentran distribuidos en el mundo en forma desproporcionada: el 32% se queda en la Unión Europea, el 24% en Estados Unidos; el 5,2% en Japón; y solamente el 22,7% a todos los países en desarrollo. (Trade Policy, The WTO and Gender, 1998)

Asociado a esto, la mayor capacidad negociadora de los países más ricos les ha permitido defender sus intereses nacionales con eficacia y utilizar las negociaciones para modificar principios y disciplinas multilaterales, con el propósito de acomodar sus propias políticas e instrumentos de política comercial.

En primer lugar, incorporaron al sistema multilateral de comercio las áreas en las que cuentan con una sólida hegemonía tecnológica, y hacia las cuales se orientan sus economías y sus empresas.

En segundo lugar, extendieron las reglas del GATT, que se referían a productos, hasta abarcar derechos de agentes privados (empresas), lo que limitó considerablemente la capacidad de los gobiernos de los países menos industrializados para cambiar conductas de empresas transnacionales que operan en sus territorios.

En tercer lugar, los países industrializados redujeron los costos de ajuste de sus sectores con uso intensivo de recursos naturales y/o trabajo poco calificado y tecnología madura, mediante la obtención de períodos generosos de transición hacia mercados más abiertos y competitivos.

Por último, introdujeron distintos grados de flexibilidad para las disciplinas que inciden en las políticas industriales y agrícolas, así como para ciertos tipos de políticas industriales.

Los países industrializados fueron capaces de definir con anticipación sus objetivos negociadores y crear reglas multilaterales precisas que los ayudaran tanto a expandir

los mercados en que son competitivos como a moderar los costos de ajuste en sus sectores menos competitivos.

Los gobiernos de los países en desarrollo han tenido menos éxito en la consecución de sus objetivos negociadores, entre otras razones, por la falta de consenso sobre las medidas de comercio esenciales para sus programas de desarrollo, que deberían reflejarse en los principios y reglas del sistema multilateral de comercio.

Cuando el Estado habilita el libre ingreso de productos extranjeros, estas economías se ven inundadas con un excedente de este tipo de bienes; sin embargo, las exportaciones no necesariamente se incrementan.

Más aún, algunas de las reglamentaciones que se creyó favorecerían en mayor medida a los países más pobres tampoco funcionaron. Por ejemplo, los mercados de vestimenta y agrícolas del Norte se han tornado menos accesibles de lo que se esperaba. Estos dos sectores son de un interés especial para los países en desarrollo e intensivos en el uso de mano de obra femenina.

Aun así, la inclusión del comercio agrícola y de los textiles y el vestido en la normativa internacional de comercio, junto al perfeccionamiento de las disposiciones referentes a salvaguardias, fueron logros importantes de la diplomacia comercial de los países en desarrollo, y particularmente de los gobiernos de la región latinoamericana.

En otra línea, el elevado nivel de integración de la economía mundial, restringe la autonomía de los gobiernos para ejecutar acciones independientes y efectivizar su intervención. Por ejemplo, a fin de mantener una estructura de mercado competitiva, en el área financiera y laboral, los gobiernos deben flexibilizar su control sobre los mercados.

Las disposiciones comerciales acordadas bajo la OMC pueden limitar las oportunidades del gobierno para establecer políticas y prioridades, en caso que estas contradigan las regulaciones de la OMC. Y, si se considera que los propios gobiernos tienen capacidades de maniobra profundamente diferentes en los países desarrollados y no desarrollados, se encuentra nuevamente una desventaja para plegarse a las libertades del mercado.

La UNCTAD ha calculado que la liberalización y la globalización no sólo han ampliado la brecha que separa a los países ricos y pobres, sino también ha incrementado las desigualdades al interior de los países.

La propia OMC reconoce que "aunque todos los gobiernos aplicaran políticas de defensa de la competencia activas y eficaces conforme a los respectivos criterios nacionales, no estarían necesariamente en condiciones de enfrentar comportamientos o estructuras de mercado contrarios a la competencia y a la eficiencia en el ámbito mundial". Con ello se avala la idea que la formulación de normas multilaterales en materia de competencia no es suficiente para atender las asimetrías comerciales, cuyas raíces trascienden esta materia.

A la par del progresivo reconocimiento de las especificidades del desarrollo por parte de la comunidad internacional, otros factores ganaron fuerza e impulsaron el sistema multilateral de relaciones comerciales en distinta dirección:

- ❖ la reducción arancelaria dio más visibilidad a los impactos de las políticas comerciales e industriales activas de los diferentes países,
- ❖ la necesidad de incidir sobre esas medidas no arancelarias fue gradualmente eliminando la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que había sido un elemento central en el consenso internacional que creó y mantuvo el sistema multilateral de comercio,
- ❖ las crisis de crecimiento y transformación de los países industrializados mermaron el apoyo a acciones en favor de los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

Como corolario, estos acontecimientos junto a la sucesión de crisis financieras, institucionales y el agotamiento del patrón de industrialización, que había sido aplicado homogéneamente a situaciones de desarrollo heterogéneas, fue disminuyendo el consenso entre los países menos industrializados respecto al tipo de estrategia comercial que sería más adecuada a los objetivos del desarrollo.

V. EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE LAS MUJERES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO.

V.1. Autonomía y empoderamiento

Lejos de las promesas sobre el logro de mayor eficiencia y competitividad y sus consecuencias sobre el bienestar de las personas, las políticas de liberalización con centro en la libre acción de los mercados, parecen haber consagrado la marginación de porcentajes cada vez mayores de la población. Y, entre quienes sufren más perjuicios, la proporción de mujeres parece ser mayoritaria (constituyen el 70% de los pobres del mundo.) En esa medida, la reflexión acerca del efecto de las políticas de liberalización desde una perspectiva de género se inscribe en el marco de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos, cuyo respeto y consolidación son la base del *desarrollo sostenible* y con justicia social.

Las políticas económicas se basan en ciertos supuestos acerca de las mujeres, los hombres y sus respectivos roles en la economía. Por ello su impacto no es neutro en lo que se refiere a género.

Cuando se analiza el impacto social de las políticas comerciales, se busca identificar los cambios que ha generado sobre el bienestar de los seres humanos. Repasando algunas ideas que ya fueron expuestas, las consecuencias del comercio serían diferentes sobre las mujeres y sobre los hombres al menos por tres razones:

- ❖ gran parte del trabajo realizado por mujeres es no remunerado y no reconocido,
- ❖ una importante proporción del trabajo realizado por mujeres no se traduce en un empleo formal: se trata de empleos en empresas de pequeña escala, sin protección (ni de la ley ni de los sindicatos),
- ❖ el mundo del trabajo remunerado tanto en el ámbito formal como en el informal es altamente discriminatorio: los hombres se asocian con las maquinarias y la tecnología, y la mujer con lo doméstico y el área de servicios. El trabajo pagado a las mujeres es visto como menos valioso que el de los hombres. Su remuneración es menor y tienen menor cobertura de la seguridad laboral y menores oportunidades de promoción.

Los cambios en las relaciones de género se vinculan con los avances de la situación de las mujeres en variados espacios, que reciben la influencia no sólo de los procesos económicos sino también de las transformaciones políticas y culturales. La conquista de la independencia y la autonomía femenina no se vinculan solamente a la propiedad del capital, a la obtención de ingresos, o a la libertad para tomar decisiones de ahorro, inversión y gasto. Buena parte de los derechos que han estado históricamente cuestionados, explícita o implícitamente, tienen que ver con derechos sexuales y reproductivos o con la participación femenina en lo político y social, principalmente en los niveles de decisión.

No obstante, los progresos en materia de *autonomía económica*, aunque no son los únicos importantes, constituyen una base fundamental para sus procesos de *empoderamiento*. Esto significa que el mayor grado de independencia y libertad económica de las mujeres podría mejorar su posición en la toma de decisiones dentro del hogar o en distintos aspectos de su vida, tales como casarse, permanecer solteras

o divorciarse, aunque como es evidente, ninguna de estas cuestiones se dirime solamente por condicionantes económicos.

Analizar los efectos de las políticas económicas y los procesos sociales sobre las relaciones de género, equivale a preguntarnos si los cambios favorecen o no el *empoderamiento* de las mujeres, y por eso tratamos de examinar cómo evoluciona su situación y cómo lo hace con relación a la de los hombres.

El terreno más fértil para abarcar estas cuestiones es el del mundo del trabajo. La razón, es que se trata de un ámbito en que los datos y las teorías han avanzado en forma considerable y por lo tanto, es posible contar con información amplia y variada para la contrastación empírica. Por esto, la idea consiste en intentar extraer desde allí conclusiones acerca de los impactos de género de las políticas comerciales y el desarrollo del comercio.

V.2. Los efectos de la liberalización comercial sobre el trabajo remunerado de las mujeres

El marco general para el análisis de los efectos de la liberalización sobre el empleo femenino, está dado por la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral que se ha producido en las últimas décadas. En ello han confluído tanto factores de oferta como de demanda y su combinación.

Desde el lado de la oferta, en los países en desarrollo uno de los argumentos más fuertes para explicar el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado ha sido el efecto del "*trabajador añadido*". Según éste, las mujeres se habrían visto impulsadas a incorporarse al trabajo remunerado para compensar la falta de ingresos de los hombres, ya sea por la desocupación o la migración. A esto se agregan factores de largo plazo, relacionados con las mejoras en los niveles educativos y la tendencia a la disminución en las tasas de fertilidad.

Desde el lado de la demanda, los factores que actúan sobre la evolución del empleo y los salarios están relacionados con varios factores:

- ❖ el cambio tecnológico, que implica la reducción del trabajo menos calificado, el desplazamiento de trabajo por capital, y cambios en los procesos de producción;
- ❖ los cambios en las instituciones y las regulaciones que afectan las condiciones laborales y salariales de los menos calificados, así como de aquellos que se insertan en industrias afectadas por la competencia de las importaciones y
- ❖ con la apertura comercial.

En términos generales la creciente demanda de trabajo femenino relacionada con la liberalización del comercio se origina en dos vertientes: el patrón de cambio en el trabajo (muchas industrias favorecidas por la apertura comercial son predominantemente femeninas) y las alteraciones en las condiciones de empleo, es decir, por los requerimientos de mayor "flexibilidad" en la fuerza de trabajo.

Los principales efectos de este proceso pueden describirse esquemáticamente como sigue:

La **expansión del sector servicios** parece haber contribuido al aumento del empleo femenino, especialmente en América Latina. La creación de empleo en los servicios modernos no depende solamente de los costos del trabajo sino también de los niveles

educativos. Los nuevos puestos de trabajo en estas actividades pueden beneficiar a una parte de las mujeres de los países de ingresos medios, y excluir a las trabajadoras más pobres y menos educadas.

Se han creado muchos trabajos “típicamente femeninos” en el Sur, en el área de las telecomunicaciones, el procesamiento de datos y los servicios financieros que originariamente estaban en el Norte. En Latinoamérica y el Caribe, el 70% de las mujeres económicamente activas se emplean en el área de servicios.

Dada la diversidad de actividades que se ubica bajo la denominación amplia de servicios, para algunas mujeres el crecimiento de estas actividades ha significado nuevas oportunidades, con un status relativamente alto y bien remunerado. Para otras, en cambio, ha implicado la obtención de empleos peor pagos que en las fábricas y que esconden riesgos de salud, debido a que el área de servicios involucra diferentes tipos de tareas como por ejemplo, la limpieza para las empresas o el empleo doméstico.

Por el lado de la demanda de empleo femenino, también se ha considerado un importante impulso, **el aumento de la competencia (principalmente en las industrias exportadoras)** como resultado de la economía *globalizada* e integrada. En muchos casos, la expansión del comercio se ha basado en el empleo femenino con baja remuneración. Históricamente, en los países menos desarrollados, la liberalización comercial ha tendido a incrementar el empleo femenino en industrias intensivas en mano de obra, como electrónica, vestimenta y textil. Algunas de estas actividades se han desarrollado sobre la base de los regímenes de "zonas francas", también conocidas como Zonas de Procesamiento de Exportaciones (EPZ) o "maquila", donde los estándares de salud y seguridad no siempre son respetados, los horarios de trabajo son extremadamente prolongados y no existe derecho a la sindicalización.

El incremento del empleo femenino en la industria manufacturera confirmaría las predicciones de la teoría, en el sentido que la liberalización comercial contribuye a la creación de empleos en los países que tienen ventajas para la competencia sobre la base de los menores costos laborales. Los países con estándares más altos subcontratarían la producción intensiva en trabajo de los países en desarrollo y esto favorecería el aumento del empleo femenino. Aunque parezca una paradoja, los mayores niveles de discriminación y segregación "favorecerían" a las mujeres.

Industria orientada a la exportación.

En el mercado libre, algunos países no pueden competir con los menores costos de otros. El impacto ya se ha hecho sentir en el Este de Asia donde la vestimenta y otras industrias livianas están siendo reemplazadas cada vez más por industrias tecnológicamente avanzadas. Para las trabajadoras, esto significa pérdida de empleos. Mientras el empleo femenino está creciendo en Bangladesh, Vietnam y El Salvador, las mujeres en Corea y Hong Kong están siendo desplazadas.

La noción de **trabajo flexible de las mujeres** es otra explicación en términos de cantidad y calidad, para la "feminización del empleo" en el marco de la *globalización*. Es decir, si bien en general la liberalización parece haber contribuido al aumento de la demanda de trabajadoras, también debe considerarse qué clase de empleos está disponible para ellas. Las mujeres suelen ser vistas como fuerza de trabajo

relativamente más flexible. Han sido más vulnerables a los trabajos temporales, de tiempo parcial, sin los contratos adecuados o el respeto a sus derechos sindicales.

En algunos países, la subcontratación de trabajo a domicilio o en pequeños talleres, ha sido una estrategia típica de las empresas transnacionales, para mantener la competitividad y evitar la responsabilidad directa con los trabajadores. Esto hace muy difícil la sindicalización, el acceso a la seguridad sanitaria, y la seguridad social.

La feminización del empleo también se ha verificado en el **sector agrícola exportador**. Las desigualdades de género y la discriminación institucionalizada bloquean el acceso de las mujeres al crédito y la propiedad, e inhiben su libertad de movimiento dentro de la economía. Tras la liberalización, los estímulos a las exportaciones (créditos, subsidios, exoneraciones impositivas) o los programas de promoción de exportaciones, raramente benefician a las mujeres. Como resultado, existe muy baja probabilidad de que accedan a las mejoras tecnológicas o de innovación en la economía tradicional.

Las mujeres han sido preferidas también en las actividades de la agricultura no tradicional para la exportación (flores y grutas y vegetales exóticos.) Por ejemplo, las flores en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, vegetales en México Costa Rica y Guatemala, las uvas de mesa y el kiwi en Chile.

Disminución del empleo en el sector público.

La reducción de aranceles implica que los gobiernos recauden menos dinero, y que en consecuencia se verifique una disminución del gasto del Estado. A ello se suman las tendencias a la privatización de los servicios públicos. Para las mujeres, ambos acontecimiento representan, por un lado, la desaparición del empleo en este sector significa la pérdida de un ámbito laboral con un status relativamente elevado y buenas condiciones laborales, y por el otro, el desmantelamiento de estructuras de apoyo económico y social, debido a la escasez de recursos.

V. 3. Las propuestas de la OMC desde la perspectiva de género.

Los acuerdos de la OMC - sobre agricultura, inversiones, comercio, derechos de propiedad intelectual y servicios - al imponer restricciones y limitaciones en áreas de decisión en las que sólo los Estados solían resolver, afecta seriamente las posibilidades de obtener mejoras en el bienestar de las sociedades.

A los problemas que el libre comercio de bienes genera para la producción, el trabajo y la distribución equitativa del ingreso, se agregan los que surgen debido a las decisiones que se suscriben en la OMC sobre las siguientes áreas:

- ✦ **Derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio:** los diversos movimientos de la sociedad civil, señalan que las disposiciones en este terreno (Véase Apartado IV. 3, sobre OMC) suponen una amenaza para la seguridad alimentaria y la agricultura local, porque las semillas y los recursos naturales pueden ser patentados por las grandes corporaciones agrícolas. Estas también

imponen severas restricciones a la producción de drogas genéricas, lo que vuelve a las medicinas muy caras y poco accesibles a las personas en situaciones de pobreza. También en torno a las reclamaciones legales sobre inventos en áreas como la música, las medicinas locales tradicionales, y otros productos artesanales, las nuevas regulaciones internacionales suponen una dificultad adicional para que los más pobres hagan sentir sus reclamos.

Actualmente, las corporaciones del Norte tienen el 90% de las patentes. Poseen la capacidad de dedicar su investigación y desarrollo y sus recursos para llevar adelante procesos de innovación que pueden desalentar las iniciativas locales, y patentar los esfuerzos de gente que posee pocos recursos.

Las organizaciones internacionales de mujeres han reclamado la integración del actual régimen de propiedad intelectual dentro del sistema de las Naciones Unidas, con particular atención a su coherencia con los principios universal y democráticamente reconocidos de protección de *los derechos humanos, equidad de género y desarrollo sustentable*. Declaran que cada gobierno debe desarrollar sus propias leyes para proteger el conocimiento y los recursos autóctonos, y simplificar el proceso de registro de ese conocimiento para la gente de menores recursos, especialmente las mujeres (Red Internacional sobre Género y Comercio, IGTN⁵).

- ✦ **Políticas de inversión:** Este régimen ofrece a las empresas el poder de invertir donde decidan más que en sectores donde realmente el desarrollo es necesario, y a la vez, restringe el poder de los gobiernos para regular la inversión extranjera. Limita el derecho de los gobiernos a apoyar a los inversores locales en caso que por sí solos no puedan competir en igualdad de condiciones con la inversión externa.

La Red Internacional sobre Género y Comercio plantea que las discusiones sobre este particular no deberían llevarse a cabo en el seno de la OMC; que el actual sistema negociado no permite a los gobiernos protegerse de la volatilidad financiera; que la inversión extranjera directa en las zonas de procesamiento de exportaciones y en las industriales en general, tienen condiciones laborales precarias porque pueden evitar quedar bajo la órbita de las regulaciones locales. En estos sectores, es donde la presencia de la mujer es mayoritaria.

- ✦ **Comercio de servicios:** El Estado debería mantener el control sobre el abastecimiento de servicios de salud y educación. Más generalmente, los servicios públicos esenciales deberían removerse de este sistema.

En este punto, la propuesta gira en torno al pedido de una moratoria en las negociaciones, para poder evaluar el impacto del GATS, particularmente sobre las mujeres y el desarrollo. Recordemos que el GATS no sólo afecta la capacidad de las mujeres para acceder a los servicios básicos (salud, agua, electricidad, educación), también es un sector clave donde éstas se colocan como trabajadoras.

⁵ Siglas en inglés para International Gender and Trade Network.

VI. LA INTEGRACIÓN REGIONAL

VI.1. Objetivos de los acuerdos de integración regional

Durante los últimos años y acompañando la tendencia a la liberalización, la evolución del comercio internacional se ha caracterizado por la aparición de diversos acuerdos de integración de corte regional, que conforman un amplio abanico de modalidades, con variados alcances, duraciones y éxitos: COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, PACTO ANDINO, MERCOSUR, TLCAN, entre otros.

La conformación de bloques no persigue sólo objetivos económicos o comerciales; su existencia también se origina en razones de otra naturaleza, como eliminar conflictos políticos o incrementar el poder de negociación. En el conocido caso de la Unión Europea, por ejemplo, un motivo de peso para pensar en alianzas consistió en que Francia y Alemania necesitaban encontrar una solución definitiva al reiterado ciclo bélico y de rivalidades entre ambos países.

En consecuencia, parece que asistiéramos a un proceso un tanto contradictorio: al tiempo que las economías se *globalizan* y apuestan al quiebre de barreras para los intercambios, también buscan mecanismos que les permitan definir y ejecutar estrategias de inserción que les aseguren un mejor acceso a los mercados importadores. Estos mecanismos aparecen a través de los acuerdos de integración regional. En la actualidad, Japón, Corea del Sur y Hong Kong son los únicos miembros de la Organización Mundial de Comercio que no participan en, por lo menos, un acuerdo de comercio preferencial.

En el terreno puramente económico, *el principal objetivo de los acuerdos de integración es incrementar las relaciones entre los países firmantes*. Los acuerdos son exitosos cuanto mayor es su efecto sobre la evolución del comercio exterior. Cuanto más homogéneo es el grado de desarrollo de las economías involucradas (esto es, cuanto más parecidas son) más ventajosa será la integración para sus miembros.

Tal como se señaló previamente, el comercio internacional no vincula economías que se encuentran en "pie de igualdad" para asumir las ventajas y riesgos del proceso. Más bien, conecta economías diversas, cada una con una historia y una estructura económica y cultural peculiar.

Del mismo modo que la liberalización o la *globalización* son asumidos y adaptados de diferente manera de acuerdo al grado de desarrollo de las economías involucradas, los procesos de integración también se procesan en forma distinta.

Tomemos un ejemplo para el caso de América Latina. Los países de esta región se encuentran en una situación de retraso en el campo tecnológico respecto a las economías desarrolladas. Sin embargo, comparten entre ellos niveles similares de progreso y requerimientos tecnológicos.

Como sabemos, *la consecuencia más importante del cambio tecnológico es el aumento en la productividad del trabajo, es decir, el logro de incrementos en el volumen o calidad de la producción por unidad de tiempo*. Estas mejoras generan condiciones más ventajosas para competir en un mundo en que cada vez más importa la diferenciación de los productos y la publicidad, y menos los precios.

En los hechos, muchas economías latinoamericanas encuentran en la propia región mercados muy importantes y dinámicos para la venta de manufacturas con contenido tecnológico. Por ejemplo, en el caso de Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela la región es, por mucho, su mayor mercado para la colocación de productos elaborados en sus industrias tradicionales, de insumos básicos o nuevas industrias.

Dentro del comercio entre los países de la región resalta la importancia del intercambio de bienes con importante incorporación de tecnología; en cambio, las exportaciones hacia los países industrializados se basan en materias primas e insumos con escaso valor agregado. Por lo tanto, la integración con iguales propiciaría un entorno dinámico de aprendizaje tecnológico; conduciría a una mayor competitividad internacional y habilitaría la constitución de un patrón de especialización productiva más diversificado y balanceado.

Desde esta perspectiva, existen una serie de razones por las que la integración regional puede constituir una herramienta estratégica para que los países menos desarrollados logren superar diversos obstáculos y generen nuevas oportunidades de progreso:

- ❖ incrementa el tamaño del mercado, facilitando mayores especializaciones y desarrollo industrial gracias a las *economías de escala* (al aumentar la escala de producción se incrementa la eficiencia y se reducen los costos),
- ❖ mejora las fuerzas competitivas si se amplía el mercado, garantizando el acceso recíproco e intensificando los flujos específicos de información. Todo ello podría inducir nueva inversión nacional y permitir mejores condiciones para atraer inversión extranjera eficiente.
- ❖ la seguridad de acceso al mercado subregional y al *trato preferencial*, así como la explotación de la familiaridad con los vecinos, se combina para acelerar la participación de nuevos exportadores de bienes manufacturados y dar lugar al acceso de nuevos importadores que permitan diversificar y abaratar el consumo local,
- ❖ refuerza la capacidad de negociación con terceros (países, bloques o empresas),
- ❖ es una señal de compromiso frente a los diferentes agentes económicos, ya que la coordinación entre las autoridades de los países miembro asegura la existencia de reformas y normativas que llevadas adelante en forma individual, se perciben como fácilmente reversibles.

Por este tipo de motivos, la teoría económica afirma la conveniencia del comercio internacional entre países de parecido nivel de desarrollo.

VI.2. ¿Cuáles son los efectos de la integración?

Se supone que cuando los países acuerdan eliminar las restricciones al comercio recíproco, surge una reasignación de recursos que da lugar a la aparición de procesos de *creación* y *desvío* de comercio.

El efecto de *creación* de comercio de un acuerdo de integración surge cuando el nuevo comercio con el país socio provoca el aumento del consumo - porque los bienes importados desde aquel son más baratos -, la disminución de la producción ineficiente -ya que el país importador no logra competir con el socio- y el aumento de las importaciones.

El desvío aparece cuando se sustituye la importación inicial más barata del resto del mundo por importaciones relativamente más caras procedentes del socio comercial, obligadas por los acuerdos que firman los países miembro de un tratado.

En el caso de Uruguay, por ejemplo, el crecimiento del comercio en la década de los noventa se asocia a ramas en las que existen ventajas comparativas. Las estimaciones muestran que el crecimiento de las importaciones desde la región no ha tenido fuertes costos de desvío, sino que ha predominado la creación de comercio. Sin embargo, el desvío ha sido importante en ramas como la química básica, farmacia y medicamentos e industrias básicas de metales no ferrosos que antes se adquirían en terceros mercados.

(Terra, M. Inés 1998)

Un proceso de integración puede evaluarse como beneficioso siempre que el primer efecto supere al segundo. Esto es, siempre que efectivamente las alianzas comerciales permitan al mismo tiempo acceder a mercados antes desconocidos o inexistentes donde colocar los productos ("creando" comercio) y signifiquen un escaso margen de pérdida al momento de asumir el compromiso de adquirir los productos del nuevo socio ("desvío").

Cuando las economías que deciden suscribir un acuerdo comercial tienen estructuras de producción parecidas por disponer de similares recursos naturales, de una fuerza de trabajo que reúne calificaciones del mismo tipo y de un acceso al capital del mismo nivel y fuente, presentan una *dotación de recursos* semejante. Así, de acuerdo a las características de las economías involucradas, pueden existir por lo menos dos resultados:

- ❖ si la estructura de la producción y la dotación de factores productivos de cada economía es similar, el comercio entre los miembros se amplía por medio de la *especialización intraindustrial*. En este caso, el intercambio se realiza entre bienes que pertenecen al mismo sector industrial, es decir, cada país se encarga de una parte de la cadena de productiva, y de la combinación de los aportes se obtiene el producto final. La creación de comercio puede apoyarse en la expansión de las economías de escala y la diferenciación de los productos.

El intercambio entre Argentina y Brasil ha sido el más relevante de América Latina, debido al tamaño de sus economías en el ámbito regional y de la creciente "intensidad comercial" entre los dos países: la importancia de cada país en el comercio del otro es más de 20 veces la que presenta cada país en el comercio mundial.

Aproximadamente el 40% de su intercambio bilateral corresponde a sectores caracterizados por el comercio intraindustrial, destacándose el de Productos Químicos, el de Agroalimentos y el de Vehículos. Este último fue el más dinámico, duplicando su participación en el comercio bilateral y transformándose en el principal sector en los últimos años.

- ❖ si la dotación de recursos es diferente y por tanto, se exportan e importan bienes pertenecientes a distintos sectores productivos, la *especialización* es *interindustrial*. Este es el caso del intercambio comercial entre los países de

América del Sur y el resto del mundo: los primeros suelen actuar como proveedores de materias primas e insumos intermedios y los segundos abastecen de los productos finales.

El comercio también tiene efectos de corte dinámico sobre los países involucrados. Cuando se amplían las posibilidades del intercambio, surgen nuevas oportunidades para la inversión, para el consumo, para la creación de empleo, para el aprendizaje de nuevas técnicas, para la apuesta a la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías; para generar nuevas fuentes de financiación de las actividades del Estado.

En el ámbito regional, el logro de la *competitividad* está supeditado a la articulación, coordinación y armonización de las políticas nacionales de los países miembro en áreas como transporte, telecomunicaciones, energía y creación y difusión de tecnologías.

Todo lo anterior puede tener impactos positivos en la capacidad de *crecimiento*, ya que se produciría con mayor eficiencia (existen economías de escala, mayor libertad para el movimiento de factores productivos) y en la de *desarrollo*, porque las mejoras en el ingreso de los países alientan la generación de oportunidades para buscar una distribución más equitativa del mismo.

Desde la década del setenta, Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong y Malasia fueron calificados como los “tigres” de Asia. Los últimos en comenzar fueron Tailandia, Indonesia y el sur de China, y ya se han apuntado éxitos muy parecidos, y son conocidos con el nombre de “dragones”.

A instancias de su actividad comercial, por ejemplo, Malasia es una economía que crece desde 1970 a un 7 o 8% promedio anual; su producción industrial ha aumentado incluso más del 10%. El 25% de la población activa trabaja en la industria, que aporta un tercio de todo el rendimiento económico. De 1987 a 1995, la renta per cápita de este pueblo de 20 millones de habitantes se duplicó hasta alcanzar los 4000 dólares al año. Si los planes del Gobierno salen adelante, hasta el 2020 se habrá quintuplicado, alcanzando el nivel de EUA.

VI.3. Modalidades de la integración regional.

No todos los acuerdos regionales que suscriben los países tienen los mismos alcances u objetivos. Todo depende de la importancia que tenga el proceso para las economías particulares (es decir, la trascendencia que le otorgan en el marco de sus estrategias de política más generales) y del grado de autonomía que quieran guardar los países en la toma de decisiones en la negociación comercial.

Tradicionalmente se distinguen cinco planos de integración económica, según el grado de desmantelamiento de las trabas comerciales entre los socios y los compromisos de liberalización de los factores de la producción que forman parte del proyecto de integración:

- a) **Zona de Comercio Preferencial:** Se concede un tratamiento preferencial en los aranceles aplicados a las importaciones entre los miembros del acuerdo. La rebaja

arancelaria puede afectar a todos los productos, pero no se pretende alcanzar un arancel cero (o sea, suprimir totalmente los impuestos al comercio con los socios.) Tampoco se adoptan compromisos para eliminar barreras no arancelarias (como cuotas, permisos, normas técnicas y sanitarias) y cada país mantiene su independencia para fijar aranceles con terceros países.

En el período 1975-1984, la mayor apertura global de la economía uruguaya se dio en forma paralela con una mayor presencia de la región en su comercio total. El Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Económica (PEC) con Brasil con sus posteriores ampliaciones en 1985 permitieron a Uruguay el acceso preferencial a estos mercados para una amplia gama de rubros, y como contrapartida, alentó el otorgamiento de concesiones en bienes de los que no existe producción interna, que pasaron a tener escasa o nula protección.

Para inicios de la década del noventa, estos acuerdos comerciales canalizaban en promedio el 50% del comercio con Argentina y Brasil, contabilizándose además un saldo comercial positivo con ambos países, al interior de cada convenio.

- b) **Zona de Libre Comercio:** Se pacta la eliminación de todas las barreras para el comercio recíproco, lo que implica eliminar las tarifas aduaneras y las barreras no arancelarias. De todos modos, los países aún son independientes para establecer su política comercial frente a terceros países.

El acuerdo entre Canadá, México y Estados Unidos, TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), o más conocido por sus siglas en inglés como NAFTA, es un ejemplo de este tipo de asociación. (NAFTA: North American Free Trade Agreement)

- c) **Unión Aduanera:** En este caso, el acuerdo le agrega a lo estipulado para una Zona de Libre Comercio, la adopción de un Arancel Externo Común (AEC) para las importaciones provenientes de terceros países. Esto es, se acuerda que todos los países cobrarán el mismo impuesto para cada importación procedente de fuera del bloque, de modo que para quien importa es indiferente, en términos de tributos, por cuál de los países ingresará a la zona. Además, se establece una política comercial y una estrategia de negociación común respecto al resto del mundo.

El acuerdo de integración comercial más importante de Sudamérica: el MERCOSUR, actualmente se encuentra transitando esta etapa, conformando más precisamente una Unión Aduanera Incompleta, ya que existe una lista de bienes que aun no se han sometido al régimen del AEC.

- d) **Mercado Común:** A los compromisos que cubre una Unión Aduanera, este nivel de integración suma la libre circulación de factores de producción (capital y trabajo), que podrán desplazarse sin ningún tipo de traba desde y hacia cualquier zona del bloque.

Este es el nivel de integración que aspira concretar el MERCOSUR, cuando todos los acuerdos que lo constituyen entren en plena vigencia.

- e) **Unión Económica:** El último nivel de integración corresponde al pacto en que se pretende alcanzar un Mercado Común y además, una unificación de las políticas monetarias, fiscales y socioeconómicas. Se considera que es la fase superior de un proceso de integración, donde los países deciden adoptar una moneda común bajo el control de un Banco Central único.

Actualmente, los países que comprendían la COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA se encuentran atravesando la etapa final hacia la consolidación de una verdadera Unión Económica a nivel de todos los países miembro del acuerdo: la UNIÓN ECONÓMICA EUROPEA.

Dos ejemplos diferentes de integración regional: Asia y América Latina.

Las experiencias de integración que tradicionalmente caracterizaron a América Latina y Asia del Pacífico, pueden citarse como ejemplos de opciones diferentes.

Las relaciones intrarregionales en Asia se generaron a partir del rápido crecimiento económico de los años setenta, que aportó bases sólidas para la formación de redes de relaciones entre empresas, así como de flujos de inversión y comercio, con escaso apoyo de instituciones y acuerdos intergubernamentales.

En cambio, en América Latina el proceso estuvo basado en acuerdos políticos entre los gobiernos, y sólo después evolucionó hacia una integración *de hecho*, a través de vínculos comerciales y de inversión entre empresas.

En los últimos tiempos, los gobiernos de Asia del Pacífico han sentido la necesidad de crear foros apropiados para promover la cooperación económica en su región, aunque los mecanismos seleccionados aún continúan siendo poco formales.

Sin embargo, en el caso latinoamericano, a lo largo de la década de 1990, los países asociaron su proceso de apertura de corte fundamentalmente *unilateral*, a una participación activa en las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y a la negociación de acuerdos de libre comercio más bien plurilaterales, interregionales y bilaterales.

Existe también una diferencia clave en la concepción de las políticas comerciales. El *boom* asiático basado en su inserción internacional, no se vinculó con el capitalismo de *laisser-faire* alentado por la mayoría de los países desarrollados. Para estos países, la integración en el mercado mundial no constituye una meta, sino sólo un medio del que se sirven y que les ha valido un cambio radical en sus economías. En el caso latinoamericano, resulta clara la adhesión al modelo liberalizador y aperturista impulsado por las principales instituciones y organizaciones de comercio, cuya orientación se centró más en otorgar facilidades y garantías a los inversionistas y promover sus derechos a la libre movilidad y al trato nacional, que a la búsqueda de avances notables o sólidos en la calidad de vida de sus pueblos.

Según la CEPAL: "al ritmo que ha evolucionado el producto por habitante en la región durante el decenio, se tardaría más de un cuarto de siglo en reducir a la mitad los actuales niveles de pobreza, que superan el 45% de la población".

VII. LOS ACUERDOS COMERCIALES EN LAS AMÉRICAS.

Nuestros países enfrentan el desafío de modernizar su aparato productivo y mejorar las condiciones de vida de las mayorías. Esto supone incrementar la productividad tomando como punto de partida la base de recursos productivos de que disponen: humanos, financieros y tecnológicos. Las condiciones para lograr estos objetivos pueden crearse a partir de procesos de integración que contribuyan a resolver la tensión entre competencia y cooperación. ("Se nos vino el Mercosur, 1996")

VII. 1. América Latina: el contexto de las iniciativas de integración.

Del proteccionismo a la liberalización.

La trayectoria económica de los países de América Latina, que hasta las primeras décadas del siglo XX, estuvo marcada por el auge exportador hacia los países europeos (etapa conocida como de "*crecimiento hacia fuera*") experimentó una importante desaceleración a instancias de la crisis en aquellas economías.

Hacia el fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1919) y tras la reconstrucción de las economías participantes en el conflicto, la economía mundial empezó a vivir un proceso de reestructura de sus actores centrales, cuyo punto culminante residió en la crisis financiera de 1929.

El panorama económico mundial que se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, colocó a Estados Unidos como la gran potencia económica de Occidente. Para América Latina, el desplazamiento de Gran Bretaña representó un cambio radical en sus relaciones comerciales internacionales, puesto que el comercio con aquella potencia era de corte complementario, en cambio con Estados Unidos era competitivo: era, y es, el primer exportador e importador del mundo de materias primas y productos básicos, que constituyen la sustancia de las exportaciones regionales.

Adicionalmente, la nueva política de restricción a las importaciones en los países europeos y la apuesta a sustituir las compras en el exterior por producción nacional, generaron una disminución de la demanda de materias primas que obligó a los gobiernos latinoamericanos a adoptar medidas urgentes para defender su propio mercado interno.

Es por esto, que con variantes según los diferentes países, a partir de la tercera década del siglo XX, América Latina inició una etapa llamada de "*crecimiento hacia adentro*", con una política gubernamental basada en la restricción y control de las importaciones, y el aliento a la producción local de bienes industrializados, que tradicionalmente se compraban en el extranjero. Así, el impulso a la industrialización en la región, giró en torno a los avances por *sustitución de importaciones*.

Según CEPAL, en el período 1945-1955, la economía latinoamericana se elevó a una tasa de 5,4% anual, basándose en la producción de bienes manufacturados y los flujos de inversión extranjera directa.

Entre los principales instrumentos para estimular el crecimiento industrial destacaban la política comercial proteccionista y los sistemas de tipos de cambios múltiples.

Dentro de este modelo de industrialización por *sustitución de importaciones*, los movimientos integradores entre países vecinos se formularon más que nada para mejorar su eficacia, y lograr la expansión de mercados nacionales muy protegidos. Sin embargo, como era de esperarse los resultados fueron muy magros debido al fuerte compromiso nacional con el proteccionismo (que se presentó incluso entre países socios.)

Hacia finales de la década de los sesenta, el desequilibrio externo se volvió una restricción fundamental para el crecimiento de América Latina. La industrialización de la posguerra había ampliado la producción interna de bienes manufacturados, pero al mismo tiempo se había incrementado la demanda de bienes fabricados en el exterior, sobre todo de insumos con contenido tecnológico, que eran necesarios para pasar a sustituir bienes de consumo más complejos que los tradicionales, como maquinarias, herramientas, equipos, o más en general *bienes de capital*.

El crecimiento industrial en América Latina dependió desde sus inicios de la importación de maquinaria y equipo, cuya compra generaba un pesado endeudamiento con el exterior. Los escasos fondos destinados a la investigación y el limitado acceso a las patentes impidieron la generación de tecnologías propias. Como la región continuó especializándose en la venta de productos primarios, y comprando bienes manufacturados relativamente más caros, la pérdida en los términos de intercambio, profundizaba la dependencia tecnológica y ambos constituían un grave obstáculo para el crecimiento.

El estancamiento y las frecuentes crisis financieras y de *balanza de pagos* fueron constantes durante los setenta. Finalmente, con el estallido de la *crisis de la deuda externa* a fines de 1982, cuando México declaró la moratoria de pagos, las perspectivas de crecimiento, de reordenamiento del modelo económico y de mayor desarrollo para la región se modificaron sustancialmente.

A partir de entonces, proliferaron análisis que insistían en que las economías latinoamericanas no recuperarían su capacidad de crecimiento si no era a partir de cambios profundos en su modelo de desarrollo. Esta vez, la promoción de las exportaciones estuvo en el centro de las propuestas para reanudar el crecimiento. Se partía del supuesto que los sectores exportadores podrían convertirse en un factor de arrastre que dotaría a las economías latinoamericanas de las divisas indispensables para crecer. Para dirigir la actividad productiva hacia el mercado externo, era indispensable, iniciar profundos cambios estructurales.

La orientación general de la política económica fue promover la liberalización de los mercados y disminuir la intervención del Estado en la economía para elevar la competitividad y la eficiencia del aparato productivo. Este conjunto de medidas integran lo que se conoció como PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL, y se aplicaron con distintos énfasis y alcances a la mayoría de los países subdesarrollados (especialmente en Latinoamérica.)

Los programas de ajuste, promovidos por organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial resaltaron el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la privatización de empresas del sector público, las mayores oportunidades para la inversión extranjera y la apertura comercial.

En el caso del comercio, los organismos financieros internacionales, así como las instituciones comerciales encargadas de la regulación y promoción del intercambio exterior, se acogieron al impulso de una política comercial que derribara barreras y obstáculos a la negociación y que permitiera un intercambio más libre y fluido entre los países.

Las transformaciones económicas que comenzaron en los años ochenta y se acentuaron en la década del noventa rompieron antiguos encadenamientos productivos, llevaron a desregular una buena parte de los sectores productivos y modificaron la política de inversión de los Estados.

Durante los primeros años de la década del noventa, estos esfuerzos y transformaciones permitieron a las economías latinoamericanas crecer a una tasa de 3.6% anual. No obstante, también se ampliaron las diferencias y rezagos sociales y regionales.

En síntesis, a pesar de las dificultades para transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo, la mayoría de las economías de América Latina, en especial durante la última década, abrieron su mercado a la competencia extranjera, emprendieron programas de privatización de empresas públicas, intentaron mantener un estricto control de las finanzas públicas y lograron contener la inflación.

VII. 2. El patrón de liberalización comercial y las iniciativas de integración.

La apuesta a la integración latinoamericana puede verse como la última fase dentro de un proceso de liberalización que transitó por distintas etapas.

En los años ochenta, se procesó una *liberalización unilateral* en que la mayor parte de los países buscó un desarrollo orientado a la exportación. En contraste con la experiencia de los países del Sudeste Asiático, el instrumento central de la reforma comercial fue la liberalización relativamente indiscriminada y acelerada de las importaciones. El objetivo fue exponer a la competencia externa a los productores locales de bienes que podían importarse (y que en una etapa previa habían sido muy protegidos), esperando que esto elevara su productividad, alentara la absorción de nuevas tecnologías e incrementara la especialización.

Más adelante, se procesó una *liberalización multilateral*, retomando las reglas acordadas en la Ronda Uruguay del GATT. Fue la única región en desarrollo que disminuyó el 100% de sus aranceles.

La mayoría de los países latinoamericanos realizaron reformas que pueden describirse como repentinas y drásticas. En América Latina y el Caribe el promedio de los aranceles descendió a 45% en la segunda mitad de los ochenta y a 13% en 1995, acompañado por una tendencia a equilibrar su nivel (monto y porcentaje). Por otro lado, las importaciones de la región que debían enfrentar barreras no arancelarias descendieron de 31 a 11 % durante el mismo período. Prácticamente, han desaparecido los aranceles específicos, aun cuando son materia común en las economías industrializadas.

Finalmente, durante la década del noventa, tiene lugar una *integración regional* que aunque se inserta en las estrategias de liberalización, le da al proceso un carácter ciertamente más cercano al *regionalismo abierto* que en la etapa previa. En este sentido, que los aranceles sean distintos a cero, aunque moderados, deja espacio para preferencias arancelarias recíprocas con una desviación del intercambio comercial más limitada que en acuerdos comerciales previos.

En esta etapa, por primera vez, el movimiento de integración regional dejó de ser un objeto de interés solamente en foros políticos y académicos para tornarse un componente de las estrategias empresariales de los grupos instalados en la región, entre los que destacan las empresas transnacionales.

Los últimos diez años han sido testigo de una ola de iniciativas de integración regional que conforman un conjunto de más de 15 acuerdos (con modalidades que varían entre Zonas de Libre Comercio o Uniones Aduaneras), con varios más en diferentes etapas de negociación. Asimismo, también se han concretado propuestas de integración con Canadá y Estados Unidos.

Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): 1990 (fecha de activación de la Zona de Libre Comercio)

Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua): 1991 (fecha de activación de la Zona de Libre Comercio)

Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela): 1994

Mercosur o Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay): 1991

CARICOM (Caribbean Community): Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, Saint Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago.

TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte): México, Canadá y Estados Unidos: 1994.

En la actualidad, todos los países de América Latina y el Caribe pertenecen a la Organización Mundial del Comercio y todos participan en acuerdos subregionales y regionales. Chile, México y Perú son, además, miembros de la APEC⁶ mientras que la totalidad de los países o los subgrupos de la región están negociando acuerdos preferenciales o de libre comercio con la Unión Europea. En el ámbito bilateral, buscan solucionar conflictos con los países industrializados en torno a algunos aspectos clave de la normativa del comercio, como los regímenes de propiedad intelectual, las medidas antidumping y los estándares sanitarios y de calidad, además de temas tradicionales de acceso a mercados.

En términos de evaluación, entre las discusiones sobre los resultados de la integración regional, un aspecto resulta incontrovertible e invita a seguir pensando en estrategias de contacto en latinoamérica: *el perfil del comercio intrarregional.*

Las exportaciones a la región presentan marcadas diferencias con las extrarregionales. En términos de la estructura de productos y su contenido tecnológico, los productores manufactureros del continente cuentan con una porción mayor del comercio intrarregional. Si se excluye a México, las manufacturas significan aproximadamente 50% del intercambio intrarregional, en comparación con 23% de las exportaciones extrarregionales.

De todas las iniciativas de integración que conviven en el ámbito regional, en este apartado se reseñarán brevemente sólo dos: la correspondiente al MERCOSUR y la relativa al TLCAN. La primera, porque es el proceso regional que involucra a las economías del Sur del continente (Bolivia y Chile poseen acuerdos específicos para vincularse con este bloque.) y supone una propuesta de integración que va más allá de lo estrictamente comercial. La segunda, por el fuerte impacto que provoca sobre las propuestas de creación de una asociación latinoamericana de comercio.

VII.3. MERCOSUR

El MERCOSUR fue creado en 1991 cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción. El objetivo declarado tras esta iniciativa era integrar a los cuatro países en un proceso que culminara en un Mercado Común (con las mismas características reseñadas en el apartado VI.3)

El proceso previsto en el acuerdo comprende cinco grandes etapas:

- (1) supresión de derechos de aduana y barreras no arancelarias a la circulación de bienes y servicios
- (2) adopción de un Arancel Externo Común y de una política comercial exterior común
- (3) liberalización del movimiento de capital y trabajadores en la región
- (4) coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales de los países miembro
- (5) armonización de las legislaciones a fin de fortalecer el proceso de integración.

Originalmente, el Tratado de Asunción establecía que en 1994 debía atravesarse el último paso del período de transición hacia el Mercado Común. No obstante, el plazo

⁶ APEC: Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico.

resultó imposible de cumplir y en enero de 1994 los cuatro presidentes de los Estados parte, se reunieron en Colonia para rectificar el Tratado.

Con el Acta de Colonia y luego la Reunión de Buenos Aires (1994), se estableció que en 1995 entraría en vigor una Unión Aduanera Parcial, pero no quedó determinado el momento de constitución del Mercado Común. Asimismo, también en 1994, con el Tratado de Ouro Preto se marcó un paso adelante en la institucionalización de la estructura de MERCOSUR.

En 1996, el bloque inició una nueva fase a partir de los acuerdos de asociación con Bolivia y Chile y la creación de un mecanismo común de consulta política que se llamó "MERCOSUR político", en el que los seis países participan como miembros plenos.

El objetivo de los países del MERCOSUR es muy similar al que subyace en la construcción de la Unión Europea (UE): la Unión Económica y la cooperación política.

La experiencia de la Unión Europea es particularmente relevante para el MERCOSUR, porque se trata de una asociación entre países con niveles bastante cercanos de desarrollo y con una significativa homogeneidad cultural. Lo contrario es el caso de vinculación a América del Norte, donde la unión entre Estados Unidos y México es problemática, a diferencia de la relación entre Estados Unidos y Canadá.

No obstante, existen importantes diferencias: la principal, es que los países del MERCOSUR, especialmente los grandes, no desean tener instituciones centrales autónomas con poderes supranacionales.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, ya desde su antecedente inmediato: la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (Tratado de París 1951), aparecen como instituciones básicas la Alta Autoridad y el Consejo de Ministros, el Tribunal de Justicia Europeo y la Asamblea Parlamentaria. Todos estos órganos se ratifican y amplían con el Tratado de Roma de 1957, que da lugar a la creación de la Comunidad. En cambio, el MERCOSUR establece solo dos instituciones comunitarias: el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común.

En el ámbito político, la creación de un Mercado Común brinda a los países miembro una plataforma a partir de la que pueden prepararse mejor para participar en el mercado mundial y para absorber el impacto de la *globalización*.

La conformación del MERCOSUR ha avanzado por dos vías paralelas que no tienen la misma dinámica. Por un lado, la comercial: la disminución progresiva y automática de aranceles y trabas no arancelarias al comercio interno en la región y la fijación del Arancel Externo Común para el comercio con terceros países. Por otro, la armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales, que no tiene automaticidad y requiere acuerdos, negociaciones y compromisos de los gobiernos, que no siempre son fáciles de lograr teniendo en cuenta las especificidades de cada país.

La conformación de la Unión Aduanera

La política comercial común es la que marca el pasaje de una Zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera. El Arancel Externo Común (AEC), junto a los instrumentos de política *antidumping* y las cláusulas de origen, constituyen el centro de la modalidad de relacionamiento con el resto del mundo.

A partir del 1 de enero de 1995, el MERCOSUR comenzó a funcionar como una Unión Aduanera imperfecta, con libre circulación de bienes y AEC para la mayor parte del universo arancelario. Pero la libre circulación y el AEC tienen excepciones durante un período de transición (2001 o 2006 según el caso) en que los cuatro países protegerán a sus sectores más sensibles, de modo de darles tiempo para adecuarse a la competencia regional e internacional.

En enero de 1995, habiéndose implantado en lo esencial la zona de libre comercio, se introdujo el AEC con una estructura comprendida entre el 0 y el 20%. Para los productos que no tienen AEC, el comercio no es libre dentro del Mercosur.

También se estipulan *listas de excepciones* al AEC, en las que Uruguay, Brasil y Argentina pudieron colocar un total de 300 bienes, en tanto Paraguay, por consideraciones vinculadas a su menor desarrollo relativo, obtuvo la concesión de 399 artículos.

En la misma línea, se establece un *régimen de adecuación*, integrado por rubros que son considerados sensibles por cada país, y para los que se habilita la vigencia de aranceles nacionales, así como otras medidas proteccionistas, incluso para el comercio entre los países del MERCOSUR. Sin embargo, se prevé un proceso lineal y automático de reducción de la protección aceptada.

Por su parte, las *normas de origen* exigen que para que un producto circule libremente en la región, una parte significativa del mismo debe ser producida dentro de ella.

A diferencia de lo que se esperaría teóricamente, a esta altura la conformación del perfil arancelario común no es tanto la expresión de una política de desarrollo conjunta, sino más bien de la necesidad de establecer una convergencia hacia estrategias comunes de complementación productiva, partiendo de asimetrías generadas en las trayectorias diferentes de los socios comerciales.

En este sentido, a no ser por la evolución de la política arancelaria hacia terceros, son pocos los avances significativos en los objetivos vinculados con la coordinación macroeconómica y sectorial y la armonización de legislaciones.

Estructura institucional.

En el Protocolo de Ouro Preto, los cuatro países acordaron la implantación de un conjunto de instituciones que conformaran un ámbito de decisión conjunta para los asuntos relativos a la integración. Estos órganos tienen capacidad decisoria y son de naturaleza intergubernamental ya que sus disposiciones emanan por consenso y en presencia de todos los Estados parte. Asimismo, se estableció que los actos jurídicos

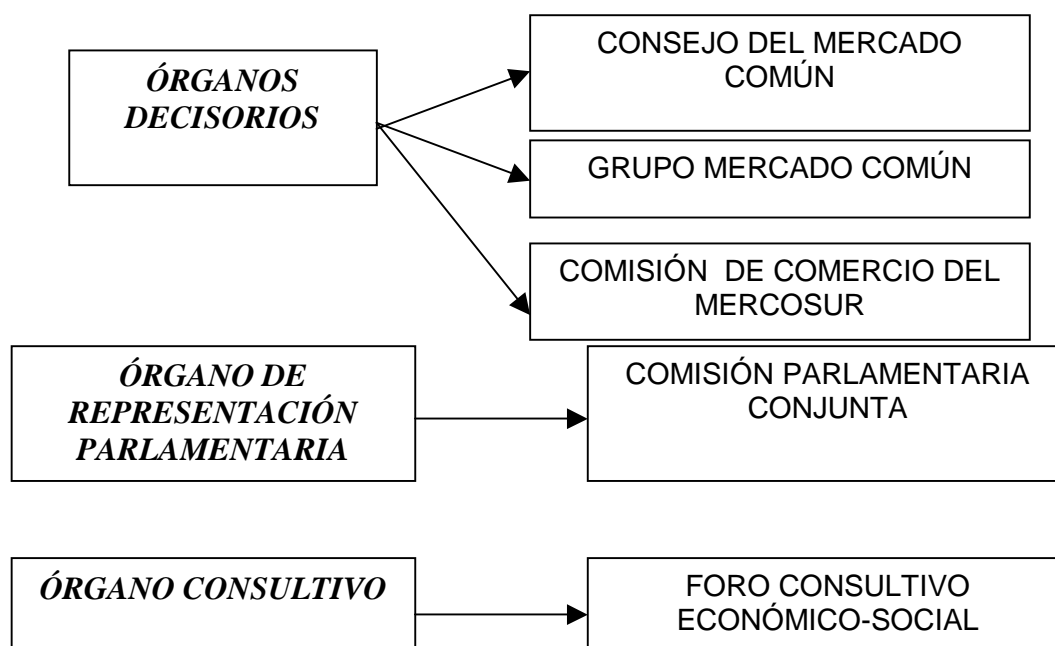
de estos órganos serían obligatorios y se aplicarían conjuntamente en todos los países miembro.

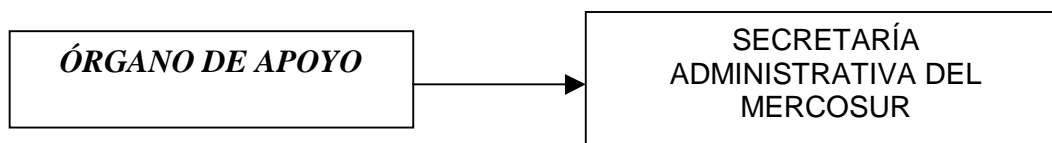
Los órganos que componen la estructura institucional del MERCOSUR son los siguientes:

1. *Consejo del Mercado Común*: órgano superior encargado de la conducción política del proceso y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y alcanzar la constitución final del mercado común. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía o sus equivalentes.
2. *Grupo del Mercado Común*: es el órgano ejecutivo y de iniciativa. Está formado por cuatro titulares y cuatro alternos por país, entre los que debe haber representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía o equivalentes y de los Bancos Centrales.
3. *Comisión de Comercio*: es el órgano de seguimiento de las políticas comerciales comunes en el comercio intra-Mercosur y con terceros países, y quien vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para una unión aduanera.

Además, existen tres órganos titulares sin capacidad decisoria:

- ❖ *La Comisión Parlamentaria Conjunta*: es el órgano representativo de los Poderes Legislativos de los Estados Parte, y está integrada por miembros elegidos por los propios Parlamentos.
- ❖ *El Foro Consultivo Económico- Social*: es el órgano representativo de los sectores económico-sociales. No participan los gobiernos pero sí los delegados de empleadores y trabajadores, además de otras agrupaciones de la sociedad civil tales como asociaciones de consumidores (Argentina y Brasil), cooperativas y profesionales universitarios (Uruguay).
- ❖ *Secretaría Administrativa del Mercosur*: órgano de apoyo operativo.





Aspectos sociales y laborales

Coherente con la escasa consideración de los temas sociales en el Tratado de Asunción, la estructura institucional prevista originalmente no los incorporaba. Esta omisión dio pie para que las organizaciones sindicales reclamaran un ámbito específico para su tratamiento dando nacimiento a los *Subgrupos de Trabajo*, dependientes del Grupo Mercado Común.

En el año 1991, se creó el llamado Subgrupo de Trabajo Número 11, de carácter tripartito, encargado de analizar cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social. Uno de los resultados del trabajo de este grupo, que finalizó sus labores en 1995, fue la consideración de 34 convenios internacionales del trabajo como convenios esenciales y de vital importancia para ser incorporados en los futuros acuerdos de homologación y minimización de asimetrías en las legislaciones nacionales, asignándoles el carácter de cuerpo legislativo estándar o marco orientador para las regulaciones laborales de los países del Mercosur.

Cuando el Subgrupo 11 finalizó su actividad (diciembre de 1994), el tratamiento de estos temas quedó en suspenso. Finalmente, se convocó a un Subgrupo, el Número 10, con contenidos similares al anterior.

El *Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur*, donde se conjugan aspectos comerciales, productivos y laborales fue creado por el Grupo Mercado Común. Es un órgano técnico permanente, de información y consulta sobre los temas relacionados con el mercado de trabajo, de carácter público, de gestión tripartita y subordinado al SGT N°10.

Tiene como objetivo específico facilitar la toma de decisiones referentes al mercado de trabajo, fomentando la producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo en la región, para lo cual se plantea consolidar la información producida sobre el mercado laboral en el ámbito del MERCOSUR, crear, mantener y divulgar una base de datos comparables; relacionarse con instituciones que realizan investigaciones; facilitar el conocimiento de estudios e informaciones sobre los resultados de las políticas, proyectos y programas de acción.

En otro orden, en diciembre de 1997, representantes de las oficinas de la mujer de los Estados Parte del MERCOSUR y Chile, elaboraron una propuesta para obtener un espacio formal de representación de los intereses de género en el proceso de integración. Como resultado del conjunto de acciones emprendidas, el 22 de julio de 1998, el Grupo Mercado Común resolvió la creación de la *Reunión Especializada de la*

Mujer (REM) con el objetivo de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los países miembro.

Las representaciones son gubernamentales y pueden contar con el asesoramiento del Foro de Mujeres del Mercosur, y de otras asociaciones regionales sin fines de lucro.

La participación de los actores sociales

COMISEC

El 1 de abril de 1994, por Decreto del Poder Ejecutivo se crea en nuestro país la *Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC)*. Se trata de un órgano tripartito compuesto por representantes del sector público y privado. Entre los primeros se encuentran representantes gubernamentales, delegados de la oficina de Planeamiento y Presupuesto y Empresas Públicas y por el lado del sector privado: la Cámara de Industrias, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Mercantil de Productos del país. Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural del Uruguay y Cooperativas Agrarias Federadas; finalmente, la representación de los trabajadores a través del PIT-CNT.

Las funciones que tiene a su cargo el organismo consisten en:

- ✦ asesorar al Poder Ejecutivo en la adopción de medidas internas tendientes a la aplicación, seguimiento y evaluación del proceso de integración regional
- ✦ coordinar y supervisar la actuación de las Subcomisiones de Trabajo
- ✦ obtener y difundir información en materia de integración.

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)

La *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)* fue creada en 1986 reuniendo a las principales centrales sindicales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay: CGT (Argentina), CUT, CGT y FS (Brasil), COB (Bolivia), CUT (Chile), CUT (Paraguay) y PIT-CNT (Uruguay). En 1990 aprobó como una de sus prioridades el acompañamiento y la intervención en el proceso de integración económica del MERCOSUR.

En 1991 actuó junto a los Ministerios de Trabajo de los cuatro países, promoviendo la creación del Subgrupo N° 11.

En 1992 se creó la Comisión Sindical del Mercosur (CSM) para acompañar la dinámica del proceso de negociaciones en los Subgrupos de Trabajo.

Se destaca la actuación de las centrales sindicales en la elaboración y posterior declaración por parte del Grupo del Mercado Común en 1998, de la "Dimensión Social del Mercosur" (antes *Carta Social*), que consiste en un sistema de reglas laborales y sociales que garantizan iguales derechos y condiciones de trabajo para todos los trabajadores que circulen libremente por los cuatro países y la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur, que podría reforzar una acción sindical más propositiva donde se conjuguen los aspectos comerciales, productivos y laborales.

Declaración pública de la CCSCS:

"... Después de seis años de constante presión, finalmente los Presidentes firmarán el primer instrumento de regulación, aunque mínima, de los derechos laborales en el Mercosur: la Declaración Sociolaboral del Mercosur. Es un documento sin efecto jurídico vinculante, donde los Estados parte se comprometen a garantizar la igualdad de oportunidad y la no discriminación de ningún trabajador en razón del sexo, raza o religión; a eliminar el trabajo infantil y esclavo; a proteger los derechos de los migrantes fronterizos; a respetar y garantizar la libertad de organización sindical y la libre negociación colectiva; a promover el empleo y la protección de los desempleados; a garantizar salud y condiciones de trabajo y a mantener una inspección de trabajo activa. Para garantizar la aplicación de esa Declaración será creada una Comisión Sociolaboral integrada por representantes de los Ministerios de Trabajo, de los empresarios y de los trabajadores de los 4 países.

Las centrales sindicales consideran que, así como está, la Declaración es aun insuficiente, pues la práctica nos demuestra que si dependiera de la buena voluntad de los empresarios los derechos no se cumplirían. Es preciso que las sociedades de nuestros países adopten una posición firme contra el abuso y la explotación que hombres, mujeres, ancianos, jóvenes y niños sufren día a día, y exijan el fin del cuadro de ilegalidad laboral hoy existente. En los 4 países del Mercosur existen legislaciones que debería proteger los derechos básicos de los trabajadores y trabajadoras, en tanto que dos tercios de los que trabajan no tienen contrato y no tienen derecho a la seguridad social y a los mínimos derechos laborales.

Asimismo con esas deficiencias..., la creación de la Comisión Sociolaboral Tripartita es una conquista. El fortalecimiento de la dimensión social del Mercosur tiene que ser una de las metas prioritarias de los gobiernos, así como el fortalecimiento y la legitimidad de ese espacio tripartito que está siendo creado. No tenemos duda que eso sólo ocurrirá con la amplia participación y unión de los trabajadores y trabajadoras de nuestros países en ese proceso, exigiendo un Mercosur Social y Democrático".

Río de Janeiro, 10 de diciembre de 1998.

CCSCS

Comisión de Mujeres de la CCSCS

En 1997, con la constitución de la Comisión de Mujeres de la CCSCS-Mercosur, tiene lugar el paso más importante en términos de avance en la representación de los intereses de las trabajadoras de la región.

El trabajo de esta Comisión gira en torno a una serie de reivindicaciones principales como: incentivar la participación activa de las trabajadoras en el MERCOSUR, informar a todos los sindicatos a los Departamentos y secretarías de Mujeres; debatir y dar a conocer a nivel nacional y regional la Carta Social, generar políticas activas de acción positivas para las mujeres de la región de acuerdo a los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing, adoptar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y ratificar de los convenios de la OIT.

Los desafíos recientes

“Todos estamos para realizar una tarea común. No para negociar ventajas sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común, y sólo podremos llegar a una solución si excluimos de nuestras conversaciones todo sentimiento particularista”.

(Jean Monnet, 1991)

La crisis económica

Si el MERCOSUR es un convenio internacional de carácter económico en el que los países deciden integrarse en un sólo espacio aduanero, sin duda requiere de una fuerte y persistente voluntad política que lo apunte y una visión compartida sobre su futuro desarrollo como proyecto común entre varias naciones. Sin embargo, el actual período de crisis que transitan las economías del cono Sur latinoamericano ha suscitado diversos virajes y controversias en torno a los objetivos pactados. En particular, el inicio de la crisis financiera internacional de 1997 y la posterior devaluación de la moneda brasileña (enero de 1999), han restado ímpetu a la profundización de la integración en la zona.

A partir de la XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común (29 de junio de 2000) y en el marco del llamado "Relanzamiento del MERCOSUR", comenzaron a adoptarse medidas destinadas a la reprogramación de las principales metas pendientes: eliminación de restricciones no arancelarias, neutralización de incentivos que distorsionan el comercio, armonización de políticas comerciales y desarrollo jurídico e institucional del esquema. Pero, estas medidas fueron objeto de *precisiones, prórrogas y reclamos* mediante decisiones tomadas en las XIX y XX Reuniones del Consejo (14 de diciembre de 2000 y 22 de junio de 2001).

Las divergencias en materia de política comercial se hicieron cada vez más explícitas, reflejándose en dificultades crecientes para poner en marcha los instrumentos acordados de política comercial común.

Los temas más discutidos giraron en torno a:

- ❖ la constante devaluación del tipo de cambio en Brasil, que erosiona todo el comercio en la región porque crea severos problemas de competitividad para los socios y aleja cada vez más la meta de convergencia de políticas macroeconómicas acordada en el Tratado original. En lo que va de 2001, el Real (moneda brasileña) perdió casi un 45% de su valor frente al dólar, lo que significa un abaratamiento sustancial de sus exportaciones y un encarecimiento de sus compras de bienes en el exterior.
- ❖ la preferencia por mayor flexibilidad (basada o bien en la frustración respecto a los beneficios esperados o bien en preferencias estructuralmente disímiles de los países socio). En el caso de Argentina, esta consideración se puso de manifiesto en el primer semestre del año 2001 cuando el gobierno resolvió unilateralmente reducir a 0 los aranceles para los bienes de capital y elevarlos para los bienes de consumo al máximo consolidado en la OMC (35%).

Este contexto de discrepancias creó nuevos obstáculos para el tratamiento de los temas pendientes de la agenda intrarregional. El deterioro en el ambiente macro condujo a una intensificación en el uso de medidas restrictivas al comercio y degradó

el clima político. La agenda de acceso a los mercados, volvió a adquirir relevancia como resultado de la implementación de nuevas restricciones.

El arancel externo común (AEC)

El Consejo del Mercado Común creó un grupo especial para estudiar la actual estructura del AEC y proponer los cambios que considere oportunos, elevando propuestas que respeten el nivel máximo del 20% previsto para los niveles de la tarifa. Se estipula que podrán proponerse tarifas transitorias superiores a ese límite, cuando afecten a productos agrícolas subsidiados en países que no pertenecen al bloque.

No obstante, durante el año 2000, la decisión de elevar el AEC en tres puntos porcentuales y el aumento del uso unilateral de barreras arancelarias y no arancelarias ha generado tensiones entre los miembros y llevado al primer plano de la discusión las consideraciones referentes al acceso a los mercados.

... el creciente intercambio de comunicaciones entre los socios mayores

La asimetría en los tamaños de las economías que conforman el bloque hace que la disposición a coordinar políticas varíe de país a país. Los socios mayores parecerían tender a considerar en forma separada asuntos que les son comunes, excluyendo a los socios menores de las negociaciones sobre temas que, sin embargo, son de importancia para el bloque en su conjunto.

Esta propensión es motivo de controversia debido a que las dos economías mayores detentan una visión diferente del proceso de integración:

Argentina habría concebido al MERCOSUR como una base a partir de la cual llevar adelante una profunda y generalizada apertura al exterior, que orientara a esa economía al pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de su disponibilidad de ricos recursos naturales. Brasil, por su parte, presentaría una estrategia tendiente a potenciar su capacidad negociadora frente al resto de los bloques económicos (CEE, TLCAN, Japón.)

Durante la segunda mitad de los noventa, Brasil vio frustradas sus expectativas de que el respaldo argentino fuera funcional a sus prioridades de acción internacional. El gobierno argentino hizo del estrecho alineamiento con Estados Unidos el fundamento de su política externa. Por su parte, los miembros menores vieron fracasadas sus expectativas de un acceso estable al mercado brasileño: la discrecionalidad siguió jugando un papel importante y la permanencia o el surgimiento de asimetrías de política generó tensiones en materia de comercio y de localización de la inversión.

La discrepancia entre las estrategias internacionales de los grandes socios es de suma importancia para el MERCOSUR y para los socios menores y aunque en cierta medida el diálogo bilateral se acepta como una instancia para que los dos países logren suavizar sus diferencias, existe el peligro latente de terminar aceptando la instauración de un mecanismo de discusión paralelo al del bloque.

El Sector Automotriz

Se trata de un sector clave en la integración intrarregional que estaba excluido de la Unión Aduanera (de la Zona de Libre Comercio y del AEC.) Aunque se preveía que para enero de 2000 se iniciaría un régimen de comercio común, este plazo se pospuso por factores ligados principalmente a la situación de crisis en la región. Prevalcieron entonces, los regímenes nacionales de la industria automotriz y el pacto sectorial bilateral entre Argentina y Brasil (que comprendía prescripciones en materia de exportación, el equilibrio del comercio intrarregional y distintos aranceles externos.)

Recién en diciembre de 2000, durante la Cumbre Presidencial del Mercosur en Florianópolis, los gobiernos acordaron un marco general basado en un sistema de transición de seis años a partir de 2001.

Las conversaciones con Estados Unidos.

De las conversaciones del MERCOSUR con Estados Unidos (1991) surgió el anuncio del establecimiento de varios grupos de trabajo en áreas clave: comercio de productos agrícolas, comercio industrial, inversiones y comercio electrónico.

Representantes de ambas partes se comprometieron a trabajar en conjunto de cara a las nuevas negociaciones en el marco de la OMC, y a redoblar esfuerzos para consolidar el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas) para 2005.

“El acuerdo conocido como “4+1” aparece como parte de la estrategia de la Iniciativa para las Américas lanzada en 1991 por G. Bush, que algunos califican como una manifestación hegemónica más y otros ubican como un esfuerzo de apertura destinado a superar los problemas internos de las economías latinoamericanas y como un instrumento de Estados Unidos que le permita sostener su presencia en el tablero económico internacional.”

(“Se nos vino el Mercosur”, 1996)

La apuesta de Argentina por una relación preferencial con Estados Unidos estuvo presente desde el principio del gobierno del Presidente Menem, y se fue plasmando con el tiempo en un virtual alineamiento de la política exterior de este país con la de Estados Unidos.

En este terreno, otras complicaciones surgieron cuando Chile adelantó en diciembre de 2000 su intención de emprender unilateralmente negociaciones de libre comercio con Estados Unidos.

... y los acuerdos con otros bloques o países.

Uno de los objetivos del MERCOSUR es llevar adelante una Política Comercial común con terceros países. Dentro de este marco se han iniciado negociaciones con países o bloques económicos. Algunas de las negociaciones ya han culminado en la firma de Acuerdos, cada uno de ellos con sus particularidades.

- ❖ Mercosur-EUA: Washington, 19/06/1991.
- ❖ Mercosur-Unión Europea: Madrid 15/12/1995.

Fuera del continente, Europa ha ocupado un lugar preeminente en la agenda comercial del bloque. La negociación de un acuerdo interregional de asociación, que incluye el libre comercio de bienes y servicios, comenzó en 1999 y se espera que las conversaciones sobre reducciones arancelarias comiencen en julio del 2002.

- ❖ Mercosur Bolivia: Punta del Este 7/12/1995.
- ❖ Mercosur Chile: San Luis (Argentina) 26/06/1996.
- ❖ Mercosur-Comunidad Andina: Buenos Aires, Argentina: 16/4/1998.
- ❖ Mercosur-Mercado Común Centroamericano: Santiago de Chile, 18/04/1998.
- ❖ Mercosur -Canadá: Buenos Aires, 16/06/1998.
- ❖ Mercosur-Sudáfrica: Florianópolis- Brasil, 15/12/2000.

“La verdadera justificación del mercado regional se tendrá cuando su creación sea el motor del desarrollo económico con justicia social; lo que significa que ese desarrollo deberá estar subordinado a ese fin social que es el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y de las condiciones generales de vida de la población de la región. Si bien la perspectiva económica responde a la obvia finalidad de ese orden que tienen los procesos integracionistas, ello no puede hacernos olvidar las implicancias sociales que los mismos poseen.”

(“Mercosur Enfoque Laboral”, 1991)

VII.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN se presenta como una "versión ampliada" del Acuerdo de Libre Cambio firmado en 1989 entre Estados Unidos y Canadá. Iniciado el 1º de enero de 1994, su objetivo es llegar a la liberalización total del comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en un período de 15 años, por medio de la derogación de todas las barreras arancelarias y la reducción de las no arancelarias. A esa meta, se suma el acuerdo de eliminar todas las restricciones cualitativas al comercio, como permisos previos de importación.

Aunque la meta no reside en lograr una Unión Aduanera, tampoco se trata de una Zona de Libre Comercio tradicional, porque incluye cuestiones como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las reglas contra las restricciones a la inversión extranjeras y su aplicación a los servicios de transporte. Todos estos aspectos constituyen una ampliación de las negociaciones a una dimensión que va más allá del universo arancelario y para arancelario de la circulación comercial tradicional.

El TLCAN establece una Zona de Libre Comercio más integradora que otras que se limitan al simple intercambio de bienes, porque a la libre movilidad de mercancías y servicios se suma la movilidad de flujos de inversión directa y de capitales.

Los países miembro del TLCAN presentan diferencias en el modo de llevar adelante la liberalización de su comercio. El área de mayores dificultades es la de la producción agrícola: México y Estados Unidos buscaron liberalizar todos los productos agropecuarios, en tanto Canadá defendió sus intereses en materia de lácteos y

productos avícolas, y mantiene barreras no arancelarias ante la competencia de Estados Unidos. Por tanto, en realidad es como si funcionaran tres tratados separados: México-Estados Unidos, México- Canadá, y Canadá -Estados Unidos, aunque algunas disposiciones, como las sanitarias y las fitosanitarias, son de carácter trilateral.

Es un hecho irrefutable que el TLCAN ha sido un instrumento importante en la expansión del comercio exterior de los países de América del Norte y que la presencia comercial de México en ese mercado se ha ampliado. Más aún, presenta una tendencia marcada a la concentración intrarregional, en detrimento del intercambio con el resto del mundo.

El TLCAN implicó un compromiso entre gobiernos y fuerzas económicas que veían en la integración una palanca importante para incrementar sus mercados y sus zonas de operación e influencia. En lo central, ese compromiso fue impulsado por los grupos y las empresas más globalizados del capital financiero de Estados Unidos, así como de los grupos y empresas más poderosos de Canadá y México.

Al ser un Tratado entre países con sistemas productivos asimétricos (Estados Unidos en el centro y Canadá y México subordinados a él) la extensión de los lazos comerciales y la profundización de la integración económica entre los tres países, ha provocado un intenso proceso de *reestructuración, desarticulación y destrucción* de sus sistemas productivos.

La *reestructuración* ha implicado la ruptura de las cadenas productivas de los antiguos sistemas que operaban en los mercados internos de Canadá y México. Con la apertura, la estructura de precios relativos de la economía dominante se impuso en los mercados integrados, causando todo tipo de distorsiones en los aparatos de producción debido a que dicha estructura no guarda correspondencia con los menores niveles de desarrollo y de productividad de las economías nacionales integradas. Es decir, la penetración de productos e insumos relativamente más baratos determinó la *desaparición* de muchas industrias locales, y generó una competencia a partir de precios bajos, a la que no pudieron hacer frente México y Canadá, ya que no disponen del mismo grado de desarrollo tecnológico, ni potencialidad financiera en sus empresas que Estados Unidos.

La *ruptura y reestructuración* de las cadenas productivas nacionales coincidieron con la creación de cadenas regionales montadas en torno al sector exportador. El eje de las nuevas cadenas que operan en el espacio del TLCAN son las Empresas Transnacionales.

Un aspecto central de futuras negociaciones entre los tres países es la posible ampliación del Tratado a la migración de trabajadores. Desde el punto de vista de los intereses de México, la discusión de un acuerdo formal sobre las corrientes migratorias debería anteceder a cualquier avance en materia de integración monetaria. El acuerdo migratorio debería reconocer los derechos laborales y sociales de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos y de aquellos que pudieran ingresar a Canadá.

VIII. LA INTEGRACIÓN AMERICANA HACIA EL SIGLO XXI:

¿ASOCIACIÓN DE LIBRE COMERCIO?

VIII.1. Antecedentes de la integración

La creación del Mercado Común Europeo en la década del cincuenta, generó una respuesta imitativa en la región que se concretó en 1960 a través de la formación de la ALALC (Asociación Latino Americana de Libre Comercio.) Sin embargo, mientras en el caso europeo la iniciativa marcaba el primer paso hacia la consolidación de una Comunidad Económica, los acuerdos comerciales latinoamericanos incluidos en esta organización constituyeron, fundamentalmente, declaraciones de buenas intenciones.

Las décadas del sesenta y setenta encontraban a la región latinoamericana embarcada en la resolución de los problemas derivados del severo endeudamiento externo y el agotamiento del modelo de crecimiento por sustitución de importaciones. En este marco, la orientación hacia la integración y discusión conjunta de problemas compartidos, no fue tomada como opción viable. Esta posición, no sólo representó un obstáculo para avanzar en el terreno de los acuerdos comerciales, sino también en la resolución de otros temas más urgentes en ese momento, como la negociación de la deuda externa.

Asociación Lationamericana de Integración (ALADI)

En 1980 con el Tratado de Montevideo (TM80) nace la ALADI en reemplazo de la ALALC. Esta Asociación hace explícito el objetivo de promover y regular el comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación comercial en la región latinoamericana con el fin de ampliar mercados.

Los acuerdos negociados al amparo del TM80 evolucionaron significativamente en las dos décadas de existencia de la ALADI.

En los acuerdos de “primera generación” se negociaban tratados bilaterales tradicionales de preferencia arancelaria. Entre 1985 y 1990 surgieron los acuerdos de “segunda generación” o comerciales y de complementación económica, en que los países ampliaron el universo arancelario negociado y profundizaron los niveles de preferencias bilaterales.

Finalmente, la década del noventa se caracterizó por la difusión de los acuerdos de “tercera generación”, cuya meta es llegar al libre comercio entre las partes, usando procesos de desgravación automática del universo arancelario, además de incorporar nuevos temas, como inversiones y servicios. Los acuerdos pueden contemplar también la eliminación de barreras no arancelarias, el establecimiento de normas específicas de origen, salvaguardias y solución de controversias.

Los acuerdos de la ALADI llevaron a la consolidación de una extensa red de tratados comerciales entre los países miembro y entre grupos de países. En América del Sur, los eslabones que faltarían para completar la cadena involucran las relaciones bilaterales MERCOSUR -Comunidad Andina y Bolivia-Chile.

Para la ALADI como un todo, además de las negociaciones de Cuba, faltarían aún las negociaciones de México con el MERCOSUR, con Ecuador y Perú. Respecto a Cuba cabe señalar que concluyó su adhesión al TM80 en el año 1999 y si bien ha suscrito acuerdos bilaterales con cada uno de los países de la ALADI, en ningún caso se trató de acuerdos de libre comercio.

El comercio intra-ALADI es cualitativamente diferente a los flujos de intercambio entre nuestros países y el resto del mundo. Se trata de un comercio relativamente especializado en manufacturas y se caracteriza por una intensidad tecnológica relativamente elevada.

VIII.2. ¿Qué es el ALCA?

El proyecto

El ALCA comenzó en 1991 como una iniciativa política del Presidente de Estados Unidos, George Bush (más conocida como “Iniciativa para las Américas”). Más tarde, entre el 9 y el 11 diciembre de 1994, W. Clinton le dio forma en la *I Cumbre de Jefes de Estado de las Américas en Miami*. Allí se acordó promover la integración económica y el libre comercio y se determinó como meta el establecimiento de un mercado único “desde Alaska a la Patagonia”, cuyas negociaciones concluirían en 2005. El proyecto incluye a todos los Estados del continente excepto a Cuba. Abre a 34 países un mercado de aproximadamente 800 millones de habitantes.

El Acuerdo tiene todas las características de los llamados “acuerdos de nueva generación”, que siguen el modelo del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y el del posterior TLCAN. Consiste en una Zona de Libre Comercio, en cuya agenda se contemplan temas vinculados netamente al comercio y aquellos que se relacionan en forma indirecta con él: inversiones, política de competencia, entre otros.

Las negociaciones se dividen en nueve grupos de trabajo: Servicios, Inversión, Adquisiciones Gubernamentales, Acceso al mercado, Agricultura, Derechos de propiedad intelectual, Subsidios, Obligaciones *anti-dumping* y Derechos compensatorios, Políticas de competencia, y Solución de controversias. Se propuso la inclusión de grupos referidos a derechos laborales y estándares ambientales, pero nunca se fijaron.

Cuatro reuniones ministeriales tuvieron lugar en el proceso preparatorio para el ALCA: junio 1995, Denver (EUA); marzo de 1996 Cartagena (Colombia); mayo de 1997, Belo Horizonte (Brasil) y la cuarta en marzo de 1998 en San José (Costa Rica). En esta última, los Jefes de estado y gobiernos establecieron la estructura, principios generales y objetivos de las negociaciones futuras. Sobre esta base, en abril de 1998 se lanzó, formalmente la negociación del ALCA en la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. La quinta reunión ministerial (y primera desde el inicio oficial de las negociaciones) tuvo lugar en Toronto, en noviembre de 1999.

La II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) fue escenario para la confrontación de los dos modelos que buscan guiar el proceso de apertura continental. Por un lado, está la propuesta original de Estados Unidos, que busca “globalizar la regionalización” por medio de una liberalización económica y comercial uniforme que concluya con la consolidación de un solo bloque continental; por otro, se encuentra el MERCOSUR, con Brasil al frente, que impulsa el “regionalismo abierto” para profundizar y fortalecer los procesos integradores en marcha como paso previo a un acuerdo hemisférico.

¿Qué es el ALCA?

Población: 765 millones de habitantes (que representan el 14% de la población mundial).

Producción: 36% del PBI agregado de todos los países del mundo.

Comercio: controlaría un 22% de la corriente mundial del comercio.

No obstante, dentro del bloque reinan las asimetrías: el Producto Bruto Nacional de Estados Unidos es mayor a los 8.2 billones de dólares y sumado al de sus socios del TLCAN es 10 veces mayor que el del MERCOSUR; en comparación, el Producto Bruto Interno de las pequeñas naciones del Caribe alcanza menos de 500 millones de dólares individualmente.

Seguramente, este acuerdo hemisférico competirá con los vigentes entre los países de la ALADI, tanto en lo que se refiere a las preferencias comerciales como en lo relativo a las normas y disciplinas aplicables a las políticas comerciales y no comerciales. En definitiva, cualquiera sea su alcance y profundidad, el ALCA va a alterar la actual red de preferencias al interior de la ALADI.

Los objetivos

El acuerdo establece implícitamente que su meta es compatibilizar y a lo sumo, armonizar las regulaciones económicas internas, más que eliminar completamente las asimetrías preexistentes. Las disparidades estructurales sólo se enfrentan con instrumentos comerciales, tales como excepciones o mayores plazos, y no con programas de desarrollo económico y social.

En una declaración difundida tras la cumbre de Miami de 1994, los Ministros delegados establecieron una serie de recomendaciones respecto a los “objetivos y principios” clave del acuerdo, entre los que se incluyen:

- ❖ integración económica del continente
- ❖ fomento de la integración de los mercados de capital
- ❖ coherencia en relación con la Organización Mundial de Comercio
- ❖ eliminación de barreras comerciales arancelarias y no arancelarias
- ❖ eliminación de subsidios para exportaciones agrícolas
- ❖ eliminación de barreras para las inversiones extranjeras
- ❖ marco jurídico para proteger a inversionistas y sus inversiones
- ❖ medidas para mejorar las compras del sector público y
- ❖ nuevas negociaciones para la inclusión de servicios.

Dentro de este marco de principios generales, se establecen las premisas que coordinarán el comercio en las principales áreas de interés: bienes, servicios e inversiones.

Bienes: El objetivo es “eliminar progresivamente los aranceles y las barreras no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio entre los países participantes”. En tal sentido, como en principio debe ocurrir en las Zonas de Libre Comercio, “todo el universo arancelario estará sujeto a negociación” y “se podrán negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial”.

Paralelamente, se establece que el acceso a los mercados estará sujeto a “tratamiento nacional”. Esto significa que los bienes importados provenientes de cualquier país miembro del acuerdo deben ser tratados “no menos favorablemente” que los bienes nacionales. Este tratamiento no se extiende a las compras del sector público o a subsidios nacionales y se aplica con serios límites al área de servicios.

El acuerdo incluye disposiciones sobre normas técnicas (como sanitarias o de calidad), que no son tan rigurosas como las de la OMC. Se exige explícitamente que las barreras técnicas no constituyan “un obstáculo innecesario al comercio”. No obstante, se reconoce el derecho de todas las partes a mantener normas y medidas reguladoras que promuevan un nivel más alto de protección que el que se lograría con medidas fundamentadas en normas internacionales, siempre y cuando estas normas no discriminen entre bienes importados y nacionales.

Servicios: La meta radica en “establecer una disciplina para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia”. Se trata de lograr un marco de negociación compatible con el GATS (coordinado por la OMC), aunque para muchos, el tratado de servicios del ALCA tiene un alcance más amplio que éste.

Se estipula que el acuerdo acerca de servicios debe presentar “cobertura universal de todos los sectores de servicios” y aunque los gobiernos tienen derecho a algunas regulaciones, deben hacerlo de modo “compatible con las disciplinas establecidas en el contexto del tratado del ALCA”.

El marco del tratado sobre servicios establece entre sus principales puntos de acuerdo:

- ❖ cobertura sectorial
- ❖ tratamiento de Nación Más Favorecida
- ❖ tratamiento nacional para todas las inversiones pertenecientes a cualquier país del acuerdo
- ❖ transparencia de información.

Los puntos acordados otorgan inmensas facultades a las empresas de servicios del ALCA. Por ejemplo, con este acuerdo, quedaría prohibido a todo gobierno nacional ofrecer financiamiento preferencial a proveedores nacionales en diversos servicios como sanidad, educación, servicios municipales o cultura.

“La combinación de este amplio acuerdo de servicios y la extensión de las reglas de inversión otorga poderes sin precedentes al ALCA y a los intereses privados que promueve el acuerdo. Por primera vez en un acuerdo de comercio internacional, las empresas de servicios transnacionales contarán con derechos competitivos en una gama completa de suministros de servicios gubernamentales y tendrán el derecho de enjuiciar a cualquier gobierno que se resista” (Maude Barlow, 2001)

Inversiones: Inicialmente no se formula un criterio para fijar preferencias regionales en el trato ni se hacen diferencias entre inversiones directas y de cartera. Dice el apartado correspondiente, que el objetivo será “establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del Hemisferio”.

Nuevamente, al igual que en el terreno de los servicios, estas disposiciones sobre las inversiones otorgarán nuevos poderes a las empresas del continente para cuestionar todos los reglamentos y las actividades de los gobiernos locales⁷.

En forma paralela al inicio de las negociaciones del ALCA, el Plan de Acción estableció varias medidas para profundizar el proceso de integración económica:

- a. Modernización de los mercados financieros*
- b. Ciencia y tecnología*
- c. Cooperación energética regional*
- d. Infraestructura hemisférica.*

Entre el 20 y 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, Canadá, tuvo lugar *la III Cumbre de las Américas*, sitiada por la mayor concentración de protesta contra el ALCA nunca antes organizada.

En esta ocasión, los 34 Jefes de Estado del continente acordaron incluir entre los principales rubros del tratado una cláusula para la defensa de la democracia representativa, a partir de la cual quedarían excluidas del Acuerdo las "naciones no democráticas" (Cuba en primer lugar.)

En la declaración final se renovó el compromiso de combatir las "nuevas amenazas multidimensionales", como las drogas, el uso criminal de armas de fuego y el crimen organizado. También se mencionó la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de los inmigrantes y los indígenas, considerando que "la diversidad cultural que caracteriza a nuestra región es fuente de una gran riqueza para nuestras sociedades". Asimismo, se volvió a recalcar el compromiso de que las negociaciones

⁷ En general, los temas vinculados a Agricultura, Derechos de Propiedad Intelectual y Compras del sector público, comparten liberalizaciones que tienen el mismo espíritu reseñado para el caso de bienes, servicios e inversiones.

terminen a más tardar en enero de 2005, para que el Acuerdo entre en vigencia no más allá de diciembre de ese año.

Si bien en los papeles el ALCA considera las diferencias en el desarrollo de los países del continente, no se estipulan criterios y metodologías para evaluar esas asimetrías y lograr la integración regulada y planificada de las zonas económicas con mayores rezagos. Asimismo, quedan sin resolver los problemas de dependencia financiera y la carencia de programas de cooperación para el desarrollo.

Durante la Cumbre se rechazó la idea de establecer una moneda única en el continente o conformar instituciones políticas comunes del tipo del Parlamento Europeo.

VIII. 3. Los ejes del debate

Los desafíos para la integración latinoamericana.

En líneas generales, la propuesta consiste en alcanzar una Zona de Libre Comercio llegando al arancel cero, pero no debe olvidarse que:

- ❖ si bien en este aspecto es donde más se ha avanzado, en la ALADI llevó cerca de 25 años encontrar la vía adecuada para avanzar en forma significativa,
- ❖ el avance logrado en la ALADI (especialmente en los noventa) deja aún importantes "lagunas" en la conformación de una Zona de Libre Comercio de dimensión regional. Las relaciones bilaterales aún no cubiertas por los acuerdos de libre comercio representan un 20% del comercio intrarregional. Además, los productos "sensibles" no incluidos, o cuya liberación ha sido postergada a plazos que van más allá de 2001, dan cuenta de casi un 10% del comercio al interior de los acuerdos de ese tipo.

Si la inspiración para el proyecto reside en la experiencia europea, tampoco quedan claros los puntos en común:

- ❖ El proceso europeo ha llevado 50 años. Empezó con Francia, Italia, Alemania y Benelux. Los niveles de desarrollo eran parecidos, aunque Italia estaba un poco más rezagada.

En nuestro continente, si bien en el área del MERCOSUR existe bastante semejanza, con la excepción de Paraguay y Bolivia (que no constituyen un porcentaje muy importante de la población en su conjunto), dentro de los más desarrollados las diferencias internas son mucho mayores que en el modelo europeo, y eso crea problemas especiales.

Por ejemplo, se estima que las reservas de mano de obra barata en Brasil representan un tercio de su población, 21% del total MERCOSUR y, en Argentina, Chile y Uruguay, un quinto de sus habitantes, el 5% del total del Mercosur. En estas condiciones, de producirse el libre despalzamiento de esta masa de gente hacia países o regiones más prósperas, podrían surgir reacciones de la sociedad civil contra la integración y sobre todo la migración, poniendo en entredicho el proceso

(Torcuato S. Di Tella, 2000)

- ❖ Al principio, la integración europea se redujo a pocos rubros (acero, carbón y mineral de hierro) e implicó una gran cantidad de medidas provisorias de adaptación, creando cupos y aprobando subsidios a los productores con problemas.

En este sentido, en el caso americano es manifiesta la intención de gestar un proceso gradual y planificado. Las negociaciones del área automotriz del MERCOSUR, pueden ser un antecedente.

- ❖ Europa concibió toda una estructura de administración y resolución de conflictos eventuales, además de organismos con representación de los diversos países, en una institucionalización que se fue ampliando progresivamente.

En la integración americana, no existen grandes incentivos para la creación de órganos financieros, de administración y legislación que vayan consolidando un tejido común que aumente las defensas de la asociación continental.

- ❖ La incorporación de nuevos países a la Comunidad Económica fue muy lenta.

Según Torcuato S. Di Tella, en el caso latinoamericano la incorporación de países con amplias áreas de muy bajo nivel de vida constituye el principal obstáculo. Sumando a Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam, sus reservas de mano de obra barata (estimadas en 60% del total) constituyen un 26% del actual MERCOSUR de asociados. A la competencia que esta mano de obra barata significará para los trabajadores de las áreas más desarrolladas, se deberá sumar la diferenciación étnica, presente en muchos casos.

¿Qué implica la integración con Estados Unidos?

La constitución del ALCA y el mismo proceso negociador instala una preocupación adicional a la reseñada en el apartado anterior: *¿cómo pensar la inserción de nuestros países a la par de Estados Unidos y Canadá?*

Si bien el poder hegemónico de Estados Unidos en la propuesta y construcción del ALCA es insoslayable, también es cierto que un análisis de la vulnerabilidad y la responsabilidad de los gobiernos de los socios menos poderosos es central para enfrentar el proceso. Esto justifica la necesidad de reflexionar acerca de los riesgos, amenazas y potencialidades reales que pueden encontrar los países latinoamericanos en el proyecto.

Por un lado, la competencia entre los países del ALCA por acceder al mercado estadounidense es extremadamente relevante; por otro, los efectos de una apertura hacia los países desarrollados de América del Norte tendría para los países latinoamericanos, dado su tamaño y fortaleza competitiva, efectos similares a los de la apertura a la economía mundial.

La naturaleza y magnitud del impacto de la integración con los “gigantes del Norte” diferirá entre los países de la región, dependiendo de su nivel de desarrollo y acumulación de capital; del acceso a instrumentos sociales, de su patrón de inserción internacional (intra y extrarregional), del grado de integración con los principales mercados del hemisferio y de la disponibilidad de redes de infraestructura.

El tema no está en los aranceles ...

El promedio de aranceles estadounidenses no constituye una barrera importante para las exportaciones de América Latina y el Caribe. El arancel ponderado de todas las importaciones estadounidenses ha bajado de 3.27% en 1992 a 2.0% en 1998 y a 1.8% en 1999. Además, gran parte de las importaciones de Estados Unidos provenientes de América Latina y el Caribe ingresan al país sin pagar derechos: en 1999, el 76%.

No obstante, las exportaciones de la región tropiezan con diferentes obstáculos en mercados específicos:

Aún siguen vigentes una serie de aranceles altos (*máximos arancelarios*) que afectan a productos agrícolas e industriales; por otra parte, algunos aranceles aumentan según las etapas de procesamiento por las que atraviesan las materias primas para convertirse en productos terminados (*progresividad arancelaria*): por ejemplo, el chocolate, el vestido y la soja son sectores particularmente protegidos en las etapas finales de la cadena de procesamiento.

A pesar de ser una de las economías industrializadas más abiertas, las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos han afectado a algunos de los exportadores más competitivos de la región y han servido para poner límite al nivel de penetración del mercado de las exportaciones latinoamericanas en ciertas industrias. En especial, el peligro de enfrentar onerosos procedimientos antidumping ha propiciado la revitalización de acuerdos voluntarios de limitación de las exportaciones de productos siderúrgicos en 1999, pese a todos los esfuerzos realizados por los negociadores de la Ronda Uruguay por eliminarlos de las prácticas comerciales nacionales.

... el problema son las barreras no arancelarias

Resulta claro que la liberalización en materia arancelaria es una concesión que beneficia fundamentalmente a Canadá y Estados Unidos. Por tanto, el equilibrio de la negociación requiere que a cambio, existan concesiones relativas a las principales barreras que enfrentan los países de la región en aquellos países, siendo de fundamental importancia los aspectos referidos a las normas *antidumping* y *subsidio*.

Para América Latina, la posibilidad de ampliar aún más las tarifas preferenciales es limitada, además que las exportaciones de materia prima ya entran al mercado estadounidense con derechos muy bajos. En cambio, son otras las medidas de importancia para la región que aumentan los costos de exportar a Estados Unidos.

Las principales dificultades para el relacionamiento con este país se dividen en dos vertientes. Una relativa al uso de *barreras no arancelarias*, cuyos efectos son inmediatos y sencillos de detectar. Otra, más compleja, que deriva de la *condición de mayor desarrollo* relativo de Estados Unidos. Esta resulta clave porque no se trata de lo que podría considerarse una práctica de comercio desleal, sino de la efectiva respuesta de un país desarrollado a las demandas de su población, tanto porque dispone de los medios económicos como de la voluntad política para hacerlo. Este es el caso, por ejemplo, de los *programas de crédito y préstamos* preferenciales, entre otros.

Dentro de las medidas específicamente asociadas a restricciones al comercio, podemos encontrar:

- ❖ **Medidas anti-dumping.** Los gobiernos de América Latina han expresado su preocupación respecto de la manera en que Estados Unidos interpreta y aplica su legislación *antidumping*.

Aunque se supone que anualmente se revisa el nivel de los derechos cobrados en concepto de sanciones para esta práctica, con frecuencia se producen demoras que obligan a los exportadores extranjeros a pagar importes más altos hasta que los casos se resuelven y se ajustan los montos. Debido a esta incertidumbre, toda medida de defensa comercial o incluso la amenaza de tomarla puede actuar como barrera al comercio, ya sea justificadamente o no.

- ❖ **Acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones.** La amenaza de establecer derechos *antidumping* o compensatorios obliga a los países a concertar estos acuerdos para evitar sanciones. Negociados muchas veces bajo coacción, convenios de este estilo, contradicen el espíritu del libre comercio y de las normas y procedimientos multilaterales.

*En 1996 se impusieron aranceles a la importación de **escobas de sorgo de México** por un período de tres años, fundándose en una determinación de existencia de daños adoptada por la Comisión de Comercio Internacional. El 15 de enero de 1997, México solicitó el establecimiento de un panel arbitral en virtud del Capítulo 20 del TLC, afirmando que la medida adoptada por los Estados Unidos era incompatible con dicho acuerdo comercial.*

En febrero de 1998, un panel arbitral del TLC determinó que las medidas adoptadas por los Estados Unidos con arreglo a sus leyes de salvaguarda infringían las normas del Tratado porque las explicaciones incluidas en la determinación de daños de la Comisión de Comercio Internacional no eran suficientes. En diciembre de 1998 el arancel fue eliminado, en razón de que la industria de las escobas de sorgo de los Estados Unidos no había realizado suficientes esfuerzos para adaptarse a la competencia de las importaciones

(Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa, 1998).

- ❖ **Reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias.** Los exportadores de productos agrícolas deben financiar todos los gastos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en concepto de investigación y aprobación de las mercancías en cuestión.

El plan de importaciones del Departamento de Agricultura comprende nueve salvaguardias específicas para evitar el ingreso al país de plagas exóticas, entre las que cabe mencionar las inspecciones en las plantas de empaque y en los puertos de arribo, una distribución limitada y la existencia de servicios permanentes sobre el terreno.

*Existen barreras sanitarias que afectan a la mayoría de las **frutas y legumbres**, y en gran parte de los casos, la necesidad de contar con una licencia de importación constituye un obstáculo adicional. Por ejemplo, tanto las uvas como las manzanas deben someterse a un proceso de enfriamiento especial, mientras que los ñames y otras legumbres deben tratarse con bromuro de metilo. Las **manzanas** son una de las principales frutas que Brasil exporta a los Estados Unidos, pero su ingreso está limitado a los puertos del Atlántico Norte. Los **mangos** deben someterse a un tratamiento de inmersión en agua caliente y contar con un certificado que incluya el texto siguiente: "USDA-APHIS treatment with hot water". Finalmente, todos estos productos deben tener documentación específica certificada por el representante del Servicio de Inspección de la Salud Animal y Vegetal (APHIS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos en Brasil.*

*En los Estados Unidos se aplica una política de "**riesgo nulo**", según la cual se prohíben todas las **importaciones de carne** provenientes de los países que han tenido brotes recientes de fiebre aftosa o peste bovina. Para que un país pueda exportar carne a los Estados Unidos no se deben haber producido brotes de estas enfermedades y se debe haber erradicado la vacunación contra ellas durante un año.*

Luego, cada exportador debe comunicarse con los servicios veterinarios de su país para solicitar una inspección, seguida de otras inspecciones realizadas tanto por el Servicio de Inspección de Seguridad de los Alimentos como por el APHIS. La empresa que solicita la inspección debe sufragar los gastos correspondientes.

- ❖ **Normativa de Comercialización.** La Secretaría de Agricultura puede promulgar reglamentaciones sobre la clasificación, tamaño, calidad o grado de madurez de ciertas mercancías mediante las normativas nacionales de comercialización. Estos requisitos también pueden aplicarse a las mercancías importadas equivalentes. Los productos sujetos a las normativas nacionales de comercialización comprenden a los aguacates, los dátiles (salvo los que se destinan a su procesamiento), las avellanas, los pomelos, las uvas frescas, los kiwis, las limas, etc.

En torno a la otra serie de disposiciones de Estados Unidos en apoyo a su producción nacional, pueden citarse algunos ejemplos:

- ❖ **Programas de garantías de créditos de exportación.** Se trata de los programas de promoción de las exportaciones estadounidenses de la Corporación de Crédito para Productos Básicos. Buscan aumentar las exportaciones a los países donde se necesitan créditos para financiar las compras y donde las instituciones financieras privadas no proporcionan los fondos sin la garantía de la Corporación. Habitualmente el programa asegura hasta el 98% del capital y una parte de los intereses.

Para cada ejercicio económico, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos asigna aproximadamente 5.500 millones de dólares a sus programas de comercio. Naturalmente, la generosidad de estas subvenciones genera situaciones desfavorables para los productores agrícolas latinoamericanos, que no pueden competir con los bajos precios y la facilidad de acceso al crédito que puede ofrecerse a los exportadores de los Estados Unidos.

- ❖ **Programa de garantías de crédito a los proveedores.** Su objetivo es alentar a los exportadores estadounidenses a que amplíen, mantengan o desarrollen mercados para los productos básicos agrícolas de los Estados Unidos en las zonas en que no puedan acceder al financiamiento comercial sin el pago de una garantía por parte de la Corporación de Crédito para Productos Básicos.
- ❖ **Programa de garantías de crédito para infraestructura.** Busca crear infraestructura relacionada con la agricultura en los mercados emergentes y aumentar las ventas a los mercados que, al no contar con instalaciones adecuadas para el almacenamiento, procesamiento o manipulación, puedan restringir la demanda.

En el ejercicio económico de 1998 los Estados Unidos asignaron 155 millones de dólares a los mercados emergentes de todo el mundo y para el ejercicio económico de 1999 la cifra fue de 190 millones de dólares.

- ❖ **Programa de desarrollo de los mercados externos.** Hace más de 40 años que el programa facilita las asociaciones con instituciones de cooperación sin fines de lucro y con el Departamento de Agricultura, que aúnan sus recursos financieros y técnicos para desarrollar mercados de exportación. Los proyectos del programa consisten en la realización de actividades de investigación de mercado, servicios al comercio y asistencia técnica, según las condiciones de cada mercado.

VIII. 4. La oposición de fuerzas: ALCA vs. MERCOSUR

Si bien los gobiernos latinoamericanos han manifestado su interés en la propuesta del ALCA, las actitudes hacia el regionalismo hemisférico varían. En gran medida, el volumen de comercio con Estados Unidos y el grado de protección de las economías explican los diferentes incentivos ante la opción. En un extremo se encuentran México, que avanzó rápidamente hacia la integración con América del Norte, y Chile como el primer país sudamericano en solicitar su inclusión en el TLCAN. En otro, las economías del MERCOSUR que adoptaron una actitud de espera, considerando la cooperación subregional como un instrumento de negociación frente a Washington, y al ALCA como una opción secundaria.

Entre los países de gran dependencia comercial con Estados Unidos (envían más del 50% de sus exportaciones a ese mercado) se encuentran México, Haití y Honduras. Quienes envían entre el 25 y 50% de sus exportaciones hacia aquella economía: Costa Rica, Venezuela, Colombia y la mayoría de los miembros del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe. Los países del MERCOSUR, Chile, Panamá y Perú, envían menos del 25% del total de sus ventas hacia la potencia del Norte.

Brasil, llegó incluso a proponer la creación de un Área de Libre Comercio sudamericana (ALCSA) a fin de impulsar una articulación comercial y económica entre los países y grupos de países de la zona que conduzca a la conformación de un espacio sudamericano.

Para la economía brasileña, la integración con Estados Unidos implica altos riesgos: en particular para la industria y el comercio de maquinarias eléctricas y no eléctricas, química e informática. De igual manera, el sector agrícola se vería afectado tanto en Argentina como en Brasil, pues tendría que competir con producciones que se han desarrollado gracias a los enormes subsidios del gobierno estadounidense. Rubros como el jugo de naranja, textiles y azúcar se verían seriamente afectados. También el sector de servicios brasileño podría verse desplazado por el ALCA.

Brasil no está convencido aún de abrir su mercado a Estados Unidos, por lo que no muestra mayor entusiasmo por el acuerdo continental. Incluso México, no está dispuesto a arriesgarse por impulsar el proyecto integracionista, pues cuenta ya con su propio modelo comercial con Canadá y Estados Unidos y no estaría tan ansioso por ampliar sus privilegios a otras naciones.

En realidad, los países del MERCOSUR no han tenido históricamente una relación comercial significativa con Estados Unidos. La Unión Europea ha sido y es el socio comercial más importante del MERCOSUR, seguida por Estados Unidos, en el caso de Brasil y en un tercer lugar en los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay. Para estos, el comercio con sus socios de la región ha ocupado el segundo lugar e incluso en los últimos años, pasado al primero desplazando al tradicional mercado europeo.

El MERCOSUR es el bloque regional menos dependiente del ALCA porque Argentina y Brasil han diversificado de forma importante su comercio exterior y reducido su intercambio con Estados Unidos. En 1990, ambos países exportaban 13.8 y 24.6% respectivamente de sus totales. En 1997, los porcentajes se redujeron a 7,8 y 17.5%.

En consecuencia, el bloque tiene razones para no plantearse una adhesión inmediata a la propuesta, y en ese escenario es lícito reflexionar acerca de cuáles pueden ser los costos y beneficios de un ALCA para el MERCOSUR.

¿Gana el MERCOSUR?

Las tarifas que aplica Estados Unidos a las exportaciones sudamericanas son bajas y las posibilidades que tiene el MERCOSUR de ampliar sus ventas mediante las negociaciones del ALCA son limitadas, porque el verdadero obstáculo radica en la aplicación de barreras no arancelarias.

Se estima que si se eliminaran por completo las tarifas preferenciales que impone Estados Unidos, el posible incremento del comercio del MERCOSUR alcanzaría apenas un 13%.

Nuevamente, el mayor potencial del ALCA corresponde a Estados Unidos: más de 45% de sus exportaciones (maquinaria, equipo de transporte, químicos) aún enfrenta

altas barreras arancelarias y no arancelarias en América Latina, en particular en el MERCOSUR y las mismas serían removidas si se concreta la apertura comercial.

En ese caso, los países sudamericanos desplazarían a otros proveedores como la Unión Europea y el resultado sería todavía más grave si el ALCA avanzara por medio de la integración individual, pues incluso propiciaría la pérdida de los socios latinoamericanos, que en la actualidad presentan una relación comercial en crecimiento.

Una de las razones de peso que suelen esgrimirse para ingresar al ALCA es de carácter defensivo, debido a que mantener el acceso al mercado de Estados Unidos es muy atractivo, sobre todo si con ello se impide la discriminación que podría generar la marginación. Si el MERCOSUR no se adhiriera al ALCA, y Estados Unidos firmara acuerdos con el resto de América Latina, ese país competiría en el mercado regional y marginaría al bloque. En ese sentido, es aconsejable negociar, aun contra el costo potencial que significa.

Por otra parte, mantenerse al margen supondría una pérdida relativa de competitividad de los productos del MERCOSUR en los mercados del TLCAN y la ALADI y la desviación de las inversiones.

Hay quienes plantean que los beneficios más importantes se presentarán recién en el largo plazo, por la reasignación de inversiones y factores como la generación de economías de escala. Sin embargo, esta perspectiva podría resultar demasiado optimista, si se repara en que los países del MERCOSUR no cuentan con ventajas de localización geográfica como las que tiene, por ejemplo, México.

En medio de las evaluaciones sobre costos y beneficios, los países del MERCOSUR se niegan a adelantar los plazos de vigencia del ALCA a 2003 (como plantearon Chile y Estados Unidos.) El bloque argumenta a favor de mantener la fecha clave en el año 2005 para avanzar en la reducción de asimetrías entre las economías. Aunque es claro que la disminución de las brechas entre los países involucrados no puede pensarse en términos de cinco, ni diez años, en el caso del MERCOSUR es importante que los plazos se prolonguen, sobre todo si se aprovechan para reorganizar el bloque, involucrar a los parlamentos y a los actores sociales en el debate y en la transformación de cara al nuevo escenario.

La discusión de una propuesta como la del ALCA implica para el MERCOSUR un riesgo, en términos de la propia concepción de los procesos de integración continental. El MERCOSUR no es solamente un acuerdo de liberalización comercial como el ALCA: tiene otros objetivos y otras estructuras de participación que deberían salvaguardarse. En este sentido, que el MERCOSUR prevalezca como tal no sólo es una cuestión relativa al mayor poder de negociación: se trata de resguardar un mecanismo de integración que se concibió para ir más allá de lo que efectivamente ha logrado hasta ahora, y ello implica su transformación en un proyecto de desarrollo alternativo para los países latinoamericanos.

Itinerario de las controversias

Cuando en mayo de 1997 se realizó en Belo Horizonte la III Reunión de Ministros Responsables del Comercio de los 34 países participantes de la Cumbre de Miami, a pesar del malestar de Estados Unidos, los delegados del MERCOSUR insistieron en la necesidad de avanzar muy gradualmente en la promoción del ALCA. Enfatizaron

además, la premisa de preservación y consolidación de los agrupamientos regionales existentes, que se venían afianzando en el continente.

Por la oposición del MERCOSUR, el objetivo estadounidense de comenzar inmediatamente las negociaciones se frustró. El bloque del Sur insistió en la necesidad de tiempo para suavizar los profundos desequilibrios en los sectores industriales y de servicios entre Estados Unidos, Canadá y América Latina.

Sin embargo, el punto de mayor controversia radicó en un planteo directo hacia Estados Unidos: para alcanzar la integración comercial primero había que derribar las barreras no arancelarias y después discutir la eliminación de los impuestos aduaneros. Estados Unidos insistió en que la eliminación de aranceles debía ir primero, si bien luego flexibilizó su posición en el sentido de aceptar discutir todos los aspectos en conjunto.

Finalmente, se acordó emprender negociaciones en la *II Cumbre Hemisférica de Presidentes* en Santiago de Chile en abril de 1998. En la reunión, que recién se inició en setiembre, quedaron de manifiesto las pretensiones de Estados Unidos relativas a:

- ❖ que el ALCA funcionara para que no sólo las normas y políticas económicas de los países del hemisferio fueran compatibles con una Zona de Libre Comercio, sino que las mismas tendieran también a liberar e igualar normas internas, como las relacionadas con las compras gubernamentales, servicios, inversiones y competencia.
- ❖ establecer las condiciones para impulsar el ALCA a partir de acuerdos comerciales bilaterales, que a mediano plazo deberían eliminar las barreras al comercio y a la inversión en áreas estratégicas.

Frente a esto, el MERCOSUR propuso impulsar el regionalismo, fortalecer los procesos de integración en marcha y negociar el ALCA por bloques regionales. Pero lo más importante: insiste en negociar en función del desmantelamiento de las trabas de origen no arancelario como primer paso.

Para que Estados Unidos pueda acceder a remover reglamentaciones del tipo de las exigidas por el MERCOSUR, debe iniciar al interior de su propio país una discusión para lograr el consenso que le permita una negociación *fast track* ("vía rápida"), que debe ser aprobada por el Congreso.

La llamada "vía rápida" es un permiso por el que el Congreso delega al Poder Ejecutivo las decisiones en materia comercial. En este sentido, surgiría una nueva fuente de controversia al interior de la negociación, ya que de acuerdo a cómo está concebido el acuerdo, el único Parlamento que tiene poder en el ALCA es el de Estados Unidos (por esa capacidad de conceder o no el *fast track*.)

Desde la perspectiva estadounidense, la ausencia de autorización para negociar por la "vía rápida" no impide avanzar en el proceso, porque éste sólo es necesario para que el Congreso ratifique sin enmiendas los acuerdos internacionales que impliquen cambios en la legislación interna de Estados Unidos: por ejemplo, si se llegaran a modificar aranceles o las medidas para-arancelarias, los subsidios agrícolas, las normas y procedimientos en materia de *antidumping* o las sanciones unilaterales previstas en la legislación comercial. De todas maneras, en Quebec, el Presidente

Bush declaró que antes de fin de año se lograría la autorización comercial. Pero las perspectivas no resultan muy promisorias, en particular tras los acontecimientos del 11 de setiembre.

En otros términos, la "vía rápida" se precisa para los temas de interés de América Latina y el Caribe (mejor acceso al mercado de Estados Unidos, paridad con el TLCAN, garantías de no aplicación de medidas unilaterales), mientras que no es necesario para los temas de interés de Estados Unidos, que aspira a que los países de la región modifiquen sus normas y políticas internas.

¿Por qué el Congreso Norteamericano se niega a autorizar la "vía rápida"?

Algunas consideraciones:

En Estados Unidos cada vez crecen más las protestas y la opinión pública negativa sobre el ALCA. Los fuertes grupos de sindicalistas y ambientalistas estadounidenses ejercen gran influencia sobre las decisiones del Congreso en esta materia, por lo que las negociaciones ente el Legislativo y el Ejecutivo no son sencillas. Además, la recesión de esa economía no corresponde al entorno más adecuado para negociar acuerdos de libre comercio.

Además, a la probable pérdida de empleos que provocaría la integración continental, cuestión que preocupa a los sindicatos y otras organizaciones civiles de aquel país, los legisladores temen que con el ALCA se incrementen las desigualdades de ingreso, lo que agravaría las presiones sociales.

La creciente apertura económica de Estados Unidos ha generado mayor disparidad en la distribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores con menor nivel de educación, debido a que estos se ven directamente afectados por la penetración de productos extranjeros más baratos, elaborados por trabajadores con similar calificación, pero peor remunerados.

Otra consideración se refiere a las consecuencias internas del aumento de la inversión estadounidense en América Latina, en un marco de liberación económica propiciado por el ALCA. Los capitales se invertirían principalmente en los sectores exportadores de las naciones latinoamericanas, pues tienen mayor dinamismo. Sin embargo, con los bajos salarios, si bien superiores a la media de sus países, los trabajadores de estos sectores no pueden consumir lo que producen, haciendo que la producción de las nuevas fábricas se exporte a Estados Unidos y compita con la nacional.

VIII.5. *Balance*

La mayoría de las estimaciones realizadas apuntan en una dirección común: la ganancia potencial de los países de la región con un Área de Libre Comercio con Estados Unidos resultaría bastante modesta. Algunos estudios cuantifican el efecto, señalando un aumento del comercio de 8,8% si se eliminan las barreras no arancelarias y de 6,6% si sólo se suprimen las tarifas normales (porque las exportaciones de la región se concentran en producción primaria que entra a Estados Unidos con bajos aranceles.) Por el contrario, son amplias las posibilidades de Estados Unidos de incrementar su comercio, pues las barreras arancelarias que aún aplican las economías latinoamericanas son altas y existe la posibilidad de removerlas mediante actuales políticas comerciales.

Dada la dimensión del acuerdo y los socios involucrados, el ALCA implica un muy complejo conjunto de riesgos y oportunidades que los países deberán analizar cuidadosamente.

Por otra parte, la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas introduce un cambio radical en el escenario en que los países del hemisferio negocian acuerdos de liberalización preferencial y de integración económica:

- ❖ Porque se trata de un proyecto que incluye a **todos** los países del hemisferio (excepto Cuba).
- ❖ Porque no es la histórica motivación por la unidad lo que lo sustenta. Lo que se está negociando es un proyecto cuya agenda contempla temas netamente comerciales y otros que se relacionan con él en forma indirecta: inversiones, política de competencia, y similares.

Del primer aspecto surge que el ALCA tiene, por lo menos potencialmente, la capacidad para imponerse y desdibujar la vasta red de preferencias comerciales tejida a lo largo de las últimas décadas entre los países del hemisferio y, en especial, entre los miembros de la ALADI.

En cuanto al segundo, se deduce que el acuerdo “competirá” con otros tratados vigentes, tanto en lo que se refiere a las preferencias comerciales como en lo relativo a las normas y disciplinas aplicables a las políticas comerciales y no comerciales.

En San José de Costa Rica (1998) se pactó que los acuerdos subregionales o bilaterales o esquemas de liberalización que sean más profundos y/o de mayor alcance que el del ALCA se preservarían, incluso después de la entrada en vigencia de éste. Sin embargo, dado el objetivo y alcance de las materias en negociación en el ALCA y las características de los acuerdos vigentes entre los países de la ALADI es plausible considerar que el efecto competencia del ALCA tiende a ejercerse en forma intensa sobre estos acuerdos subregionales y bilaterales.

Los flujos comerciales intra-ALADI se caracterizan por la **especialización en manufacturas** y la **diversificación** en términos de **productos no tradicionales**. En cambio, la inserción de los países de la **Asociación** (con excepción de México y, en cierta medida, del Brasil) en los mercados de **Estados Unidos** se hace sobre la base de un intercambio de corte más **tradicional**.

Por lo tanto:

- ❖ es muy relevante preservar las preferencias intra-ALADI que desempeñan un papel destacado en la generación de flujos comerciales no tradicionales entre los países miembro.
- ❖ no es nada obvio que la mejora del acceso al mercado de Estados Unidos, que eventualmente surja del ALCA, permita expandir las exportaciones de manufacturas y productos no tradicionales provenientes de los países de la ALADI para aquel mercado, donde existen condiciones muy específicas de competencia, abundan las normas y exigencias de certificados, regulaciones, y otras barreras a la entrada.

Por otro lado, existen posibilidades para que:

- ❖ los países de la ALADI, en especial a aquellos menos favorecidos por preferencias y más afectados por barreras comerciales, como los del MERCOSUR, obtengan con la liberalización del acceso a aquel mercado un incentivo no despreciable para participar en el ALCA. Seguramente este incentivo crecería en forma significativa si el ALCA permitiera la eliminación de los picos arancelarios y de las medidas no arancelarias que afectan a las exportaciones de los países de la ALADI en Estados Unidos.

En síntesis, para los estados latinoamericanos y caribeños que serán parte del ALCA, los principales desafíos planteados residen en adquirir capacidades para:

- ❖ identificar los intereses nacionales con respecto a ramas, sectores, bienes y servicios, definiendo los instrumentos y las medidas de política comercial más adecuadas,
- ❖ sistematizar la acción negociadora mediante planteos consistentes a lo largo de toda la materia incluida en esa negociación sabiendo que los instrumentos de lealtad comercial internacional (medidas *antidumping* y derechos compensatorios), también pueden superponerse con los de defensa de la competencia,
- ❖ compatibilizar (y exigir a los demás Estados parte la misma compatibilización) las preferencias negociadas en el acuerdo de que se trate con las negociadas en otros acuerdos de integración entre Estados parte de aquel mismo acuerdo o con terceros Estados parte.

En la práctica, si se realiza una recorrida por los grupos de negociación que trabajan para el ALCA se observa que, en líneas generales, no se ha avanzado suficientemente en ninguno de los aspectos mencionados. La excepción es la identificación de los intereses nacionales y la definición de los instrumentos y medidas adecuadas (aunque esto último sólo es cierto en el caso de los países que ya han celebrado otros acuerdos de nueva generación y han tenido la oportunidad de evaluar los resultados de la materia negociada en ellos.)

El mayor problema a dirimir en las negociaciones va más allá de las propuestas puramente vinculadas a los intercambios comerciales y es la relativa al modo en que van a abordarse las **situaciones generadas por el profundo desequilibrio estructural** entre los países latinoamericanos y los norteamericanos:

Las diferencias de **política económica interna**, si no son armonizadas, o si al menos no se acuerdan mecanismos que reduzcan su impacto, pueden representar la aparición y modificación intempestiva de costos diferenciales y por lo tanto dar lugar a desplazamientos y polarización de inversiones.

En cuanto al grado de **desarrollo tecnológico**, la disminución del tamaño de diferentes tipos de equipos y bienes de capital, así como la evolución de las tecnologías de comunicación y transporte tienden a facilitar los cambios de localización. Este riesgo se incrementa con programas de liberalización comercial que, como el ALCA, cubren una vasta extensión. Los efectos de la mayor movilidad recaen esencialmente sobre las economías de menor desarrollo relativo, que presentan una menor integración industrial, tanto vertical como horizontal, que otras economías de la región y que, por ello, tienen también menor poder de retención de la Inversión Extranjera Directa localizada en su territorio, cuando se producen esas asimetrías.

El tema de la **armonización de estándares legales de mínima protección del medio ambiente y del trabajo** también es relevante. Sería deseable la incorporación al ALCA de cláusulas que reconocieran a los países miembro de ALADI el derecho a fijar disciplinas de armonización de sus estándares legales de mínima protección, tanto con respecto al medio ambiente como al trabajo humano. De este modo, se evitaría el riesgo de una eventual equiparación con estándares propuestos por Estados Unidos de América y Canadá que, dadas las conocidas condiciones de insuficiencia y disparidad estructural los países de ALADI no podrían cumplir.

La negociación y adopción de posturas firmes en estas materias es quizá el mayor desafío porque implica coordinaciones entre los países latinoamericanos y consensos a la hora de los planteos frente a los socios mayores del norte. Requieren de tiempo y de una capacidad de decisión política en los países miembro de ALADI, que se manifestarán sólo si existe una previa concertación de los compromisos hemisféricos.

IX. ¿CÓMO PUEDEN BENEFICIARSE LAS MUJERES DE LAS GANANCIAS DEL COMERCIO EN EL ÁMBITO COTIDIANO?

La propuesta de incluir la perspectiva de género en la consideración de la dimensión social de las políticas comerciales y en los procesos de integración económica, pretende contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades para ambos sexos, como una condición de la equidad social y de eficiencia en la asignación de los recursos.

El análisis de los efectos del comercio internacional sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género puede desglosarse entre aquellos de tipo macroeconómico – incluyendo la relación entre el comercio y el crecimiento económico, el bienestar y la igualdad de género–; los relativos al mercado de trabajo –empleo femenino, brechas salariales y la segregación por sexo de las ocupaciones–; los efectos socioeconómicos, vinculados a la seguridad alimentaria, empoderamiento de las mujeres, estrategias de sobrevivencia de las mujeres e incluso los efectos sobre el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

Un análisis de las políticas comerciales desde una perspectiva de género, debe evaluar la manera en que las tareas reproductivas de las mujeres y las relaciones de género en el hogar interactúan en los efectos que tienen los acuerdos.

¿En qué medida un acuerdo comercial disminuye o agudiza la desigualdad de género existente y cómo afecta la división del trabajo con respecto a las tareas reproductivas y a otras relaciones entre hombres y mujeres?

¿En qué medida el rol reproductivo de las mujeres y las desigualdades de género impiden que éstas se beneficien de posibles ganancias que resulten de la firma de un acuerdo comercial?

Un acuerdo comercial ¿genera mejores ingresos para la sociedad en su totalidad, incluyendo aquellas personas que se encargan del trabajo reproductivo no remunerado?

Un acuerdo comercial ¿afecta la toma de decisiones dentro del hogar?

¿De qué les sirve a las mujeres ganar más, si no hay una mejora cualitativa en su bienestar, ya que la mayor parte de lo que perciben es gastado en el autosustento, en atención médica y educación de los hijos o de otras personas a cargo? ¿Hasta dónde pueden aprovechar las oportunidades que presenta un acuerdo comercial, enfrentarse a una competencia creciente si al mismo tiempo cargan con la responsabilidad del hogar? ¿Hasta qué punto un acuerdo comercial permite mejores opciones en la oferta de productos o cambios en los modelos de consumo que afectan a las mujeres que manejan el presupuesto familiar?

La incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, que parece resultar de la expansión del comercio, podría contribuir a la ruptura de la división del trabajo tradicional y en consecuencia, mejorar las posibilidades de participación femenina en el ámbito de lo económico, social y político. Como se señaló, las nuevas oportunidades de empleo y generación de ingresos para las mujeres, aunque no parecen ser una condición suficiente para mejorar las relaciones de género y el empoderamiento, sin duda pueden ser una importante base para ello. Por lo tanto,

interesa conocer la evolución de algunas variables que parecen clave a los efectos de responder estas preguntas:

¿Aumentan o disminuyen las oportunidades de empleo para las mujeres? ¿Cambian las brechas entre las tasas de desempleo femenino y masculino? ¿En qué ramas de actividad se han abierto oportunidades para las mujeres?

¿Los resultados de la expansión comercial favorecen la autonomía económica de las mujeres por la vía de la disminución en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres?

¿Las mujeres tienen mayor control sobre sus ingresos y por lo tanto posibilidades de mejorar la situación de los niños y otros indicadores de desarrollo humano?

¿Cómo evoluciona la cantidad de tiempo destinada al trabajo no remunerado y el tiempo libre de las mujeres? ¿Están delegando las tareas reproductivas en los hombres o en otras mujeres?

Cuando los gobiernos redistribuyen los recursos hacia el sector exportador u otorgan ventajas tributarias o exoneran de tarifas y por lo tanto, reciben menos ingresos, usualmente lo que se sacrifican son los servicios sociales. Sin embargo, la demanda por estos servicios permanece constante, o incluso aumenta. Y las mujeres suelen cargar con el mayor peso.

En parte, la posibilidad de mejorar la situación de las mujeres y las relaciones de género vía la expansión de los puestos de trabajo que podrían derivar de la aplicación de las políticas comerciales, se vincula a la manera en que éstas y el desarrollo del comercio afectan los niveles de segregación ocupacional y los salarios por sexo, y en general, la calidad de los empleos.

Así como las políticas de libre comercio afectan de modo diferenciado a las distintas economías de acuerdo a su nivel de desarrollo, en el caso las mujeres si son discriminadas en el acceso al crédito y a los medios de producción (por ejemplo, acceso a la propiedad), es imposible que puedan responder de manera positiva a la creciente competencia, pues carece de recursos.

¿Los nuevos puestos de trabajo experimentan el mismo grado de segregación que los existentes? ¿éste disminuye o se acentúa?

¿Cómo ha evolucionado el control de las mujeres sobre los medios de producción (capital, tecnología y tierra)?

¿La calidad de los empleos de las mujeres mejora o se deteriora? ¿Cómo evoluciona la precariedad del empleo con relación a la cobertura de la seguridad social y la estabilidad?

A los efectos de describir la situación de las mujeres y las relaciones de género que se generan a partir de los acuerdos comerciales, es necesario controlar si en los mismos están contemplados los objetivos de género. Por su parte, la existencia de

mecanismos que garanticen los derechos de las mujeres en los mismos es fundamental para que ellas se vean beneficiadas.

La aplicación de normas internacionales de los derechos de los trabajadores y estándares laborales en los acuerdos comerciales; la creación de instancias para la participación e incidencia ciudadana, y los mecanismos para la igualdad de género, así como la representación equitativa de los géneros entre los negociadores, entre otros, pueden contribuir como salvaguardia de los principales derechos humanos, económicos, políticos y sociales.

En el contexto de la expansión comercial se ha puesto énfasis en la inclusión de cláusulas sociales en los acuerdos de comercio, que basadas en las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pueden proveer de un mecanismo para relacionar el comercio a los derechos humanos y de los trabajadores y trabajadoras.

En este sentido, el análisis de los acuerdos comerciales debe verificar si los compromisos asumidos por los gobiernos en el ámbito internacional incluyen disposiciones específicas para promover el avance de la situación de las mujeres:

¿Existen cláusulas sociales en los acuerdos comerciales que recojan el espíritu de los derechos fundamentales de OIT? ¿Se hace efectiva en el marco de los acuerdos comerciales la paridad en la participación por sexo de los negociadores?

Las modalidades de negociación que asumen los acuerdos comerciales, es decir el hecho que cuenten con espacios para la participación e incidencia de las organizaciones sociales y de mujeres, así como del movimiento sindical, pueden ser elementos de gran importancia en la democratización de los debates y para la representación de intereses.

¿Existen o están previstas instancias de participación de los sindicatos, de los mecanismos oficiales para el avance de la mujer, y de organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en las negociaciones?

Indicadores de los impactos de género del comercio internacional

La necesidad de conocer la evolución de la situación de las mujeres y las relaciones de género, así como la de poseer herramientas relativamente objetivas para dar cuenta del impacto de las políticas y del funcionamiento de la economía sobre éstas, ha impulsado a la elaboración y uso de indicadores cuantitativos y cualitativos⁸.

La construcción de indicadores pretende brindar información acerca de la relación entre las condiciones de vida de la población femenina y los cambios sociales, culturales y económicos, proporcionando un cuadro ordenado de problemas. Su uso puede facilitar a la sociedad civil organizar sus demandas, y a las autoridades oficiales definir o redefinir la canalización de recursos que contribuyan al avance hacia la equidad.

El aporte de los indicadores de género y comercio consiste hacer visible la problemática femenina asociada al comercio internacional, a las actividades productivas relacionadas con éste y a las políticas comerciales, y a su evolución a lo largo del tiempo.

La elaboración de este tipo de indicadores presenta ciertas limitaciones, ya que aún es muy escasa la literatura sobre género y relaciones comerciales y se carece de un marco de análisis general al respecto.

Desde el punto de vista práctico, la selección de los mismos debe procurar un panorama lo más completo posible de la situación a través de un cuadro sintético. Si bien los indicadores pueden expresar una parte importante de un fenómeno, sintetizan situaciones generalmente mucho más complejas, con el objetivo de indicar y alertar sobre el sentido en el que éste evoluciona.

La propuesta que presentamos aspira principalmente a dotar de una herramienta de trabajo orientada a la incidencia política de las mujeres y la perspectiva de género, y a servir de apoyo técnico a la incorporación de esta perspectiva entre analistas, políticos y organizaciones. Su objetivo es brindar una mejor aproximación sobre la actual situación y el impacto que las políticas comerciales tienen, o pueden tener, en las mujeres y en las relaciones de género. Asimismo, intenta identificar los principales problemas e interrogantes para ubicar las necesidades y los vacíos de conocimiento, lo cual podrá sentar bases para el planteo de investigaciones específicas.

Los indicadores se basan en información existente y disponible, así como en datos que pueden procesarse a partir de información relevada por los organismos oficiales responsables de las estadísticas nacionales, e inclusive, en información que no se releva habitualmente. Esto último se señala para hacer hincapié en las necesidades y los vacíos de información, en particular en lo relativo a su desagregación por sexo.

⁸ Antecedentes en la elaboración de indicadores de género: INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women); CEPAL (1999), diseñó un conjunto de Indicadores de Género para el seguimiento del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing; FLACSO (Chile, 1999), Índice de Compromiso Cumplido (ICC).

Indicadores de situación

Describen la situación de las mujeres y las relaciones de género a través del tiempo, e intentan dar cuenta de las modificaciones, en ciertas dimensiones, coincidentes con la evolución del comercio y la celebración de acuerdos comerciales. Ciertamente, su trayectoria también estará afectada por otros factores que no estarán directamente relacionados con las políticas comerciales.

INDICADORES DE SITUACIÓN
DIMENSIONES/ INDICADORES DESCRIPTIVOS (información estadística)
1. Avances en las relaciones de género con relación a otros indicadores generales de desarrollo
Índice de Género relativo al Desarrollo (IGD)
2. Evolución del acceso al mercado laboral para hombres y mujeres
<ul style="list-style-type: none">• Tasa de empleo femenino• Tasa de empleo masculino• Proporción de mujeres empleadas en el total del empleo• Proporción de mujeres desempleadas en el total de los desempleados• Tasa de desempleo femenino• Tasa de desempleo masculino
3. Características de la inserción laboral por género
<ul style="list-style-type: none">• Proporción de mujeres en el empleo total de las ramas o sectores de actividad orientados a la exportación• Proporción de mujeres en el empleo total de las actividades sensibles a la competencia internacional
4. Autonomía económica de las mujeres, control sobre los ingresos y situación de los niños y otros indicadores de desarrollo
<ul style="list-style-type: none">• Proporción del salario femenino respecto al masculino (promedio)• Proporción del salario femenino respecto al masculino en ramas y sectores de actividad orientados a la exportación• Proporción del salario femenino respecto al masculino en ramas y sectores de actividad sensibles a la competencia internacional• Brecha salarial entre trabajadoras por sectores de actividad según orientación exportadora• Proporción del ingreso femenino en el total de los ingresos• Proporción de las mujeres por debajo de la línea de pobreza.• Jefatura femenina de los hogares en el total• Participación de niños en hogares pobres sobre el total de los hogares
5. Cambios en el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres y en su tiempo libre
<ul style="list-style-type: none">• Cantidad de horas promedio de trabajo femenino no remunerado• Cantidad de horas promedio de trabajo masculino no remunerado• Cantidad de horas destinado al tiempo libre de las mujeres• Cantidad de horas destinado al tiempo libre de los hombres• Extensión y cobertura del cuidado infantil
6. Segregación laboral y calidad del empleo
<ul style="list-style-type: none">• Índices de segregación laboral según actividades orientadas a la exportación o sensibles a la competencia internacional• Proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social sobre el total de los ocupados• Proporción de mujeres con cobertura de la seguridad social en actividades orientadas a la exportación sobre el total de ocupados
7. Control de las mujeres sobre los medios de producción (capital, tecnología y tierras)
<ul style="list-style-type: none">• Proporción del crédito para la producción orientada a la exportación recibido por mujeres• Proporción de mujeres empresarias sobre el total• Proporción de mujeres sobre el total de micro y pequeños empresarios• Proporción de mujeres que reciben crédito para la producción orientada a la exportación• Proporción de mujeres respecto a los hombres que acceden al asesoramiento y la capacitación tecnológica en actividades orientadas a la exportación

Indicadores de voluntad política

Intentan reflejar los cambios en la voluntad de los distintos actores y en su incidencia. Éstos relacionan estrechamente las prácticas comerciales y los derechos de las mujeres, en la medida que refieren a la existencia de mecanismos que garanticen la aplicación de normas internacionales de los derechos de los trabajadores y estándares laborales en los acuerdos comerciales; a la creación de instancias para la participación e incidencia ciudadana, y a los mecanismos para la igualdad de género, la representación equitativa de los géneros entre los negociadores, entre otros.

INDICADORES DE VOLUNTAD POLÍTICA
DIMENSIONES/INDICADORES
Procesos de negociación y contenido de los acuerdos
<ul style="list-style-type: none">• Existencia de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales
<ul style="list-style-type: none">• Principales derechos consagrados por OIT a ser garantizados: Libertad de asociación y convenios colectivos (Convención Nos. 87 y 98), Prohibición del trabajo forzado (Nos. 29 y 105) Prohibición de discriminación (Nos. 100 y 111) Seguridad y salud ocupacional (No 155) Fijación de salarios mínimos (No 131 y 138)
<ul style="list-style-type: none">• Proporción de mujeres en delegaciones oficiales en las negociaciones
<ul style="list-style-type: none">• Instancias de participación de los sindicatos en las negociaciones
<ul style="list-style-type: none">• Representación de las trabajadoras en las direcciones sindicales
<ul style="list-style-type: none">• Acciones de presión política y cabildeo desde la perspectiva de género por parte de los sindicatos
<ul style="list-style-type: none">• Instancias de participación de los mecanismos oficiales para el avance la mujer en las negociaciones
<ul style="list-style-type: none">• Instancias de participación de organizaciones de la sociedad civil incluidas las de mujeres en las negociaciones

X. RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

X.1. Frente a la OMC

1999: Seattle

Entre los movimientos o iniciativas paralelas a las oficiales, convocadas por organizaciones civiles de diversa índole, encontramos la marcha realizada ante APEC en 1996; las movilizaciones ante la OMC Ginebra en 1998 y particularmente Seattle, en 1999. Otras iniciativas han sido ante el Foro Económico Mundial en Davos, en la reunión de Washington del FMI, y últimamente la reunión de Ginebra de la OMC en 2001.

Entre las Cumbres paralelas, foros y movilizaciones frente a las cumbres oficiales celebradas por las organizaciones financieras y de comercio a nivel internacional, el punto álgido estuvo marcado en *Seattle*:

Entre el 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, en la ciudad puerto de Seattle, ubicada en el estado de Washington (EUA), se realizó la Tercera Conferencia Interministerial de la Organización Mundial de Comercio. En forma paralela, se desarrollaron múltiples actividades de la sociedad civil en forma masiva, que bloquearon la cumbre oficial.

Seattle, marcó el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Serias diferencias entre las posiciones negociadoras de los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y el grupo de países en desarrollo impidieron que, en los días de la reunión, los países miembros concordaran en un texto de declaración ministerial que definiera la amplitud de la agenda negociadora, las modalidades de la negociación y el calendario respectivo.

No obstante, el fracaso de la reunión de Seattle no dio por resultado la postergación indefinida de las negociaciones, dado que la creación de la OMC convirtió las negociaciones comerciales multilaterales en un proceso continuo y permanente. En efecto, existe un proceso negociador en marcha, cuya agenda está contenida en los Acuerdos y Decisiones Ministeriales de la Ronda Uruguay y en las Declaraciones emanadas de las reuniones ministeriales anteriores.

Durante los trabajos preparatorios, las principales divergencias entre los países en desarrollo y los industrializados se centraron en la disyuntiva entre una agenda que buscara la instrumentación de los acuerdos de Marrakech y el avance de las negociaciones sobre Agricultura y Servicios, en contraposición con una agenda que incluyera otros temas como comercio y medio ambiente o comercio y cláusulas laborales.

Distintos factores contribuyeron al fracaso de la conferencia de Seattle. Entre los países con mayores volúmenes de intercambio comercial, la Unión Europea fue el principal proponente de una gran Ronda del Milenio. Junto a Japón, insistió en la necesidad de avanzar en las negociaciones en el marco ampliado de una ronda. Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la concesión de poder de negociación de "vía rápida", o cualquier otra legislación que estableciera objetivos

negociadores. Consecuentemente, los Estados Unidos tuvieron que adaptar su estrategia negociadora a la legislación existente (“poder de negociación residual”).

Entre la Unión Europea, Estados Unidos y Japón surgieron profundos desacuerdos respecto del proceso de reforma del comercio agrícola; también entre Estados Unidos y Japón acerca de las limitaciones de las reglas multilaterales de *antidumping* para disciplinar las acciones unilaterales de los países importadores en este campo. El borrador de texto ministerial, que fue llevado a la reunión de Seattle, no tenía el grado de acuerdo necesario como para reducir las áreas de conflicto en tres días de trabajo. La reunión fue suspendida el 3 de diciembre sin que se lograra un texto final de consenso.

2001: Doha, Qatar

Las opiniones estaban divididas entre comenzar o no una nueva ronda de negociaciones sobre comercio multilateral. La mayoría de los países en desarrollo, se opusieron a una nueva ronda y presionaron para que fueran resueltos asuntos de larga data sobre la implementación y desequilibrios generados en las anteriores.

Después de una maratón de negociaciones “contra-reloj”, los 142 miembros de la OMC acordaron una Declaración Ministerial, el 14 de noviembre, abriendo una nueva ronda de negociaciones sobre comercio (la novena en la historia de la organización) que concluirá en 2005. La ansiedad por superar el fracaso de la última junta Ministerial en Seattle (1999) llevó a elaborar esta declaración, que en términos generales, amplía la perspectiva y profundiza los temas bajo negociación en las conversaciones entre los miembros de la OMC.

La Declaración Ministerial de Doha fue acompañada por una Memoria sobre Decisiones acerca de la Implementación de Medidas, que contiene el tratamiento de áreas en que los países en desarrollo han estado reclamando resoluciones y reconsideraciones. Otro resultado importante, residió en la Declaración sobre Aspectos Comerciales ligados a los Derechos de Propiedad Intelectual y Salud Pública, que establece que los países pobres puedan introducir medidas de salvaguardia para proteger la salud pública y el acceso a medicamentos.

La Declaración también contiene varias referencias a los temas vinculados al desarrollo, incluyendo un programa de trabajo sobre el desarrollo integral de las pequeñas economías; un marco para las actividades de asistencia técnica de la OMC, y un programa de trabajo para los países menos desarrollados. También se crearon grupos de trabajo sobre Deuda y Finanzas y Difusión de tecnología, que habían sido pedidos repetidas veces por los países más pobres, que deben presentar los resultados de su actividad, en la próxima conferencia en el año 2003.

La Declaración “toma nota” de las propuestas de los países en desarrollo para negociar un Acuerdo Marco para el Trato Especial y Diferencial, pero no propone ninguna acción acerca de ello.

En un hecho sin precedentes, los miembros acordaron comenzar inmediatamente las negociaciones sobre medioambiente: analizar la relación entre las reglas de la OMC y las obligaciones específicas de comercio acordadas en los acuerdos sobre medioambiente; hacer más fluido el intercambio de información; la discusión sobre la reducción y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias sobre bienes y servicios ambientales.

Sin embargo, se estipula explícitamente que las disposiciones “no pueden agregar o disminuir los derechos y obligaciones de los miembros bajo los acuerdos existentes de la OMC”.

Los países en desarrollo han presionado a los desarrollados para trabajar en la reconsideración y evaluación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Con relación a las provisiones sobre “crecer para crecer” en el área de textiles, lograron que el Comité sobre Comercio de Bienes, examinara los progresos y realizara recomendaciones para el 31 de julio de 2002. Sin embargo, Canadá y Estados Unidos mantuvieron el régimen de tratamiento especial respecto a los textiles y vestimenta, avalado por la OMC, que expirará en 2005, manteniendo las normas *antidumping*, la escala de tarifas y los picos tarifarios como los principales obstáculos para la exportación de textiles.

Como era esperable, la agricultura continuó siendo el tema más complicado. Al final de la larga semana de negociaciones, la Unión Europea aceptó incluir el siguiente mandato “reducciones en todas las formas de subsidio a las exportaciones”. Otra vez los países en desarrollo obtuvieron la promesa de que las negociaciones perseguirán reducir o “cuando sea apropiado” eliminar no sólo los aranceles, sino los picos arancelarios y las barreras no arancelarias.

En términos de Investigación y Competencia, el grupo de países de África, el Caribe, India, Pakistán, Malasia y otras economías en desarrollo lucharon con fuerza para frenar las nuevas negociaciones sobre competencia e inversión. Finalmente, bajo extrema presión lograron que se aceptara la probabilidad de negociar sobre estos temas en la próxima reunión Ministerial. Las reglas de competencia se han basado en permitir a las multinacionales presentarse a licitar contratos en cualquier parte del mundo, superando la prioridad sobre el gasto nacional. El acuerdo para comenzar las negociaciones sobre competencia e inversión está muy limitado, y requiere un “consenso explícito” que fuerce a los países a comenzar las conversaciones.

La cumbre alternativa (I)

Beirut, 8 de noviembre de 2001.

Entre el 5 y el 8 de noviembre de 2001, a la par de la cuarta reunión ministerial de la OMC en Doha, se llevó a cabo un foro sobre *globalización* y comercio global en Beirut. A éste concurrieron representantes de la sociedad civil de los cinco continentes para definir una posición frente a la reunión oficial y su agenda.

Después de numerosas sesiones y talleres, los participantes declararon lo siguiente:

Declaración y Recomendaciones finales.

NO A UNA NUEVA RONDA EN DOHA.

Los siete años que nos separan de la creación de la OMC, otorgan un buen tiempo para examinar las promesas de prosperidad, desarrollo, acceso a los mercados de los productos de los países menos desarrollados, y una serie de beneficios que estos obtendrían participando en la organización. En realidad, lo que sucedió fue prácticamente lo contrario. Hoy, el estancamiento económico alcanza un número mayor de países. Las economías en desarrollo enfrentan enormes pérdidas en los términos de intercambio. Las medidas proteccionistas de los países del Norte permanecen como obstáculos a los países del Sur. La agricultura y la seguridad

alimentaria han sufrido tremendos daños y pérdidas. La brecha tecnológica que separa al Norte y al Sur ha crecido como nunca antes, en tanto las barreras a la transmisión de tecnología se fortalecieron (...).

Los participantes en el Foro Mundial de Beirut, declaran la siguiente posición frente a la cuarta reunión ministerial de Doha:

Rechazo a la nueva ronda de negociación y a cualquier inclusión de nuevos temas en la agenda, especialmente de los vinculados con inversión, competencia, abastecimiento del gobierno, y otros que sobrepasan a la reunión y colocan a los delegados de los países en desarrollo en una posición en que es imposible seguir todas estas negociaciones a la vez.

Reclamo de una re-evaluación de los acuerdos previos a la luz de lo que ha sido su implementación, basada en un sesgo explícito contra los intereses de los países en desarrollo. Esto incluye la re-evaluación y corrección, o anulación de los acuerdos perjudiciales y aquellos que fueron suscriptos bajo presión o careciendo de toda la información.

Cancelación de los acuerdos sobre propiedad intelectual que obstaculizan la posibilidad de los países en desarrollo de proveer adecuados servicios de salud a su gente; bloquean la transferencia de tecnología y protegen los intereses de las organizaciones supranacionales (...)

Exclusión de la agricultura de los temas de negociación de la OMC y la prohibición de las prácticas de dumping por parte de las empresas multinacionales. Esto incluye el levantamiento de los subsidios en los países industrializados y la apertura de sus mercados a los productos agrícolas de los países en desarrollo. También implica el derecho de estos últimos a crear políticas nacionales para desarrollar y proteger a su agricultura y campesinado y rechazar cualquier medida que pretenda monopolizar la producción de semillas a través de patentes o de procedimientos transgénicos.

Rechazo a la inclusión de los servicios básicos (agua, salud, educación) en los acuerdos comerciales, ya que están directamente vinculados al bienestar de la gente. Estos deberían permanecer bajo el control de la gente a través de las instituciones nacionales y no las fuerzas de mercado y el deseo de rápida ganancia.

Rechazo a la inclusión de los estándares laborales en los acuerdos de la OMC y se reclamamos la adhesión a los estándares de la OIT.

Oposición a cualquier transgresión de los tratados internacionales sobre medioambiente. Convocatoria a que los tratados y las prácticas comerciales respeten la seguridad ambiental y sanitarios.

Rechazo a los mecanismos internos de la OMC, especialmente sus procedimientos para la resolución de conflictos, ya que estos no son ni democráticos, ni transparentes, ni proveen una representación equitativa en el proceso de toma de decisiones.

Los asistentes a la reunión proclamaron que la economía y el comercio global deberían perseguir la consolidación de la democracia y la justicia, permitiendo que todos los países se beneficien de los progresos económicos, científicos y tecnológicos. Sólo por este camino –adviertieron- el comercio internacional fortalecerá la paz y la estabilidad y no será instrumento de creación de conflictos y guerra.

Finalmente declaran:

“El movimiento de protesta global que logró frenar las negociaciones en Seattle hace dos años, sumando la lucha, coordinación y solidaridad entre sus miembros, ahora es capaz de frenar la nueva ronda en Doha y reforzar el respeto por los derechos humanos y los derechos de los países en desarrollo para lograr la justicia social y la paz.

Cambiar la sede de las reuniones de la OMC de un país a otro para evitar que se produzcan sucesos como los de Seattle, no resolverá el problema. Lo que reclamamos es que la OMC cambie sus mecanismos y su contenido, no el lugar de realización de sus reuniones. Si la OMC no lo hace, entonces cualquier reunión, donde quiera que sea, se transformará en un nuevo Seattle.”

Mujeres y OMC.

En el contexto de la OMC, los intereses de las mujeres y de género han sido articulados por el Grupo Informal de Trabajo sobre Género y Comercio, que constituye una red de alrededor de 30 organizaciones de la sociedad civil de África, Asia, el Caribe, Europa y Estados Unidos. El Grupo está compuesto por personas y representantes de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, activistas y sindicalistas. Todos comparten la preocupación acerca del impacto de la liberalización comercial sobre las mujeres y se han reunido para asegurar que quienes toman las decisiones en el ámbito internacional, introduzcan la perspectiva de género en sus políticas y organizaciones.

El objetivo de este movimiento es promover la conciencia de género en temas comerciales e integrar la perspectiva de género en todos los niveles de trabajo de la OMC.

El Grupo Informal de Trabajo sobre Género y Comercio (IWGGT⁹) ha establecido las siguientes prioridades:

- ❖ Promover la conciencia de género en cuestiones de comercio.
- ❖ Integrar la perspectiva de género en todos los niveles de trabajo de la OMC.
- ❖ Incluir el género en el Mecanismo de Revisión Comercial.
- ❖ Promover la disponibilidad de datos dispersos para el análisis comercial.
- ❖ Hacer visible el vínculo entre género y comercio para el análisis comercial.

⁹ La sigla responde a la denominación en inglés: Informal Working Group on Gender and Trade

X.2. Frente al ALCA

La cumbre alternativa (II): En forma paralela a la reunión presidencial de 1998, se realizó en Santiago la Cumbre de los Pueblos de América, organizada por la Red Chile para Iniciativa de los Pueblos, la Central Unitaria de Trabajadores y la Organización Regional Interamericana del Trabajo, que congregó más de 1000 delegaciones de ONG, congresistas y académicos de la región.

En respuesta a la Declaración de Santiago y su Plan de Acción, la Cumbre de los Pueblos presentó una propuesta, con 7 puntos básicos:

Establecimiento del ALCA no debe afectar los proyectos nacionales en marcha. Se debe desalentar la inversión especulativa y fomentar, en cambio, la productiva, al igual que el libre flujo de capitales.

Los intereses corporativos no deben limitar la soberanía económica de los países de la región.

El proceso de integración continental debe incidir en el mejoramiento de los estándares de vida de la población. " No debe permitirse que los países del Sur sean promovidos con base en sus bajos salarios, la alta protección social y ambiental o la precariedad laboral".

Los gobiernos deben preservar los esfuerzos locales, en especial en las comunidades rurales donde haya actividades económicas sustentables.

La integración debe establecer límites sociales y ambientales al crecimiento económico. También debe asegurar el control democrático sobre la tierra, los recursos naturales y los territorios y derechos indígenas.

Las medidas integracionistas deben reducir las desigualdades en y entre los países, así como entre sexos y razas.

La Cumbre de los Pueblos planteó que es necesario e inevitable actuar dentro de la globalización, pero sin aceptar que ésta es un proceso irreversible".

Nuevamente, a comienzos del 2001, se realizó en Quebec (Canadá) la *III Cumbre de Jefes de Estado de las Américas*, para seguir avanzando en la creación del ALCA. Días antes, en Buenos Aires, se efectuó el Foro de Ministros de Comercio, con similar objetivo. En ambas reuniones oficiales, las organizaciones civiles del hemisferio fueron convocadas a realizar iniciativas paralelas frente a estas citas, que fueron acompañadas por masivas movilizaciones.

El movimiento Red Internacional de Género y Comercio, en que participan agrupaciones de mujeres latinoamericanas, reunida en Buenos Aires dio a conocer la siguiente declaración:

A los Ministros de Economía de las Américas participantes de la Sexta Reunión Ministerial de Comercio, Buenos Aires, Abril de 2001.

Las integrantes latinoamericanas de la Red Internacional de Género y Comercio, pertenecientes al movimiento de mujeres de la región, declaran:

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, los gobiernos reunidos en Beijing aprobaron una Plataforma de Acción Mundial encaminada a promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para las mujeres, a través de la defensa de los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales, en particular la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

La Declaración de Beijing destaca la indispensable necesidad de vigilar --con la plena participación de las mujeres--, que las políticas y programas de desarrollo tengan en cuenta el género. En ese marco las políticas macroeconómicas y comerciales deben respetar los derechos económicos, sociales, políticos, civiles, culturales y en particular, los derechos de las mujeres, con el propósito de contribuir a erradicar la pobreza femenina, incrementar los servicios básicos, remover los obstáculos para la participación de las mujeres, eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, asegurar las libertades económicas y las responsabilidades compartidas en los hogares.

La integración económica y las políticas comerciales deben tener como finalidad contribuir a alcanzar y consolidar un modelo de desarrollo sostenible, que aborde de manera simultánea e integradora el crecimiento económico, la equidad, la sustentabilidad ambiental, la seguridad, la solidaridad, la participación, la paz y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, las políticas de liberalización comercial y su aplicación no han demostrado capacidad para mejorar por sí mismas el nivel de empleo y favorecer el crecimiento del ingreso, mejorando las condiciones del bienestar social. El funcionamiento de la economía internacional basado en diversas formas de liberalización y desregulación de los mercados ha mostrado en cambio, una gran capacidad de marginación y exclusión social. El predominio del mercado como mecanismo de asignación de recursos no ha logrado superar las profundas desigualdades económicas, políticas, culturales y sociales existentes, profundizando las asimetrías en las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

En particular las grandes transformaciones en los mercados de trabajo de la región asociadas a la reestructura productiva y a la búsqueda de competitividad por la vía del abaratamiento de los costos laborales y la tendencia creciente a la flexibilidad laboral ligada a normativa, institucionalidad y política laboral, han afectado a importantes sectores de los trabajadores y deteriorado la calidad del empleo, por el aumento de la

precariedad. Las asimetrías identificadas con relación al empleo de hombres y mujeres, la discriminación y la segregación laboral, es decir la concentración de mujeres en puestos de trabajo “femeninos”, han mantenido significativas brechas entre ingresos masculinos y femeninos, impidiendo la igualdad de oportunidades y desvalorizando las actividades calificadas como femeninas.

Con base en estos antecedentes y en el entendido que la reducción de las desigualdades entre naciones, dentro de los países, entre mujeres y hombres y entre razas y etnias debe ser uno de los objetivos centrales de cualquier acuerdo comercial, ante la inminente conformación del Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA) creemos imprescindible manifestar nuestra profunda preocupación respecto a que este acuerdo aumente los ya negativos impactos de la liberalización y la desregulación de los mercados sobre la vida de los pueblos.

Por su parte, la sujeción de las negociaciones para la creación del ALCA a los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular respecto al “trato nacional” supone aumentar el peso, cada vez mayor, de las grandes empresas y de las corporaciones en la evolución del comercio mundial, y en la capacidad de autonomía de las naciones a través de las inversiones en áreas básicas y estratégicas de las economías nacionales.

Entendemos que el ALCA debe constituirse en un verdadero proceso de integración económica en base a criterios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio es decir, capaz de promover un desarrollo armónico y balanceado entre los países que lo integran, reduciendo las brechas existentes entre las diversas economías y sociedades. De lo contrario aumentarían las tensiones y conflictos desde la sociedad hacia el sistema político poniendo en cuestión el propio proceso. Ello requiere respetar y compensar las asimetrías entre países y grupos sociales dentro de cada país, orientándose a crear las condiciones económicas, socioculturales, políticas e institucionales, que posibiliten y dinamicen la libre circulación, intercambio y desarrollo cooperativo de las personas, las ideas, los bienes materiales y culturales, y los recursos tecnológicos y financieros, en un contexto de sostenibilidad ambiental y equidad social y regional.

Exigimos la democratización de los debates y de la toma de decisiones económicas como un requisito indispensable aunque no suficiente para diseñar nuevas reglas justas y sustentables sobre inversión, medio ambiente y trabajo en un contexto que tome en cuenta los intereses de los y las ciudadanas, ya que no sólo debemos aprobar la orientación económica y social en el ámbito hemisférico, sino participar en su diseño, implementación y evaluación.

Dado que las negociaciones encaradas hacia la conformación del ALCA, ya están avanzadas en varios sectores sin que prácticamente haya información disponible sobre su contenido, y que estas involucran una mayor liberalización de todos los servicios incluyendo el agua, la salud y la educación; que esto podría aumentar los impactos negativos que las privatizaciones han tenido sobre las mujeres respecto al acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, quienes en tanto proveedoras de esos servicios para las familias, son las más perjudicadas cuando no está asegurado el bienestar por los gobiernos, demandamos el efectivo cumplimiento del derecho a la información y a la participación.

Coincidiendo con los diagnósticos aprobados por las Naciones Unidas *respecto a la existencia de diferencias considerables en el acceso que mujeres y hombres tienen a las estructuras económicas y a las oportunidades de ejercer el poder en este ámbito; que es escasa o nula la presencia de mujeres en los niveles de toma de decisiones económicas, incluida la formulación de políticas financieras, monetarias, comerciales y económicas de otra índole, así como en los sistemas fiscales y los regímenes salariales, y que a menudo es en el marco de esas políticas donde mujeres y hombres deciden, entre otras cosas, cómo dividir su tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado; que el desarrollo actual de las estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de las mujeres y los hombres a los recursos económicos, en su poder económico y, por ende, en el grado de igualdad entre ellas y ellos, tanto en el plano individual y familiar, como en la sociedad en su conjunto:*

Reclamamos la consideración por parte de los gobiernos nacionales y los negociadores de la dimensión social del ALCA incluyendo en esta consideración la perspectiva de género, desde el propio proceso de su conformación y *en cada uno de los grupos integrados al proceso. Con ello, además de contribuir al mayor conocimiento de los efectos económicos y sociales de los acuerdos, se permitiría garantizar la igualdad de oportunidades para ambos sexos, como una condición de la equidad social y de la eficiencia en la asignación de los recursos.*

GARANTÍAS DEMOCRÁTICAS

Los acuerdos entre gobiernos deben garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos de forma integral; la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de diseño, adopción e implementación de esos tratados definiendo claramente mecanismos transparentes de participación y responsabilidad de los distintos actores del proceso.

PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

Desarrollar e implementar procesos y estructuras formales para asegurar que la sociedad civil y sus organizaciones representativas sean incluidas e involucradas en el debate sobre el comercio.

Desarrollar e implementar estructuras y procesos formales que asignen especial atención a los países en desarrollo para asegurar un comercio justo entre países.

Difundir los textos con el contenido de las negociaciones y las propuestas para que los ciudadanos y ciudadanas puedan discutir y proveer insumos basados en esos documentos.

EQUIDAD DE GÉNERO:

Desarrollar e implementar procesos y estructuras formales para asegurar que las mujeres y sus organizaciones representativas sean incluidas e involucradas en el debate sobre el comercio.

Desarrollar un grupo de trabajo en el ALCA que examine de qué manera los acuerdos afectarán a las mujeres, al desarrollo social y los derechos humanos, teniendo entre sus cometidos relacionar e informar al resto de los grupos de trabajo.

Evaluar el impacto sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género disponiendo de los instrumentos necesarios tales como el relevamiento y procesamiento de información económica y sociodemográfica desagregada por sexo, su difusión y disponibilidad de manera de permitir futuros análisis en un plazo razonable.

Establecer políticas y programas que permitan que el cuidado de la familia sea accesible y seguro para las mujeres con niños que trabajan fuera del hogar.

Desarrollar y reforzar políticas y regulaciones para asegurar que las mujeres disfruten de total protección de sus derechos civiles, laborales, reproductivos, sexuales, y humanos.

RESPECTO DE LOS DERECHOS LABORALES:

Reconocer que las normas laborales y otras medidas que mejoren el bienestar no pueden ser librados al juego del mercado, incluyendo disposiciones que garanticen los derechos elementales de los y las trabajadoras, que brinden asistencia apropiada para paliar los efectos negativos de los ajustes producto de la apertura de los mercados y que promuevan el mejoramiento de las condiciones laborales y estándares de vida de los y las trabajadores y sus familias.

Crear un grupo de trabajo sobre asuntos laborales y sociales como parte de las estructuras de negociación del ALCA con participación tripartita, que permita negociar normas básicas en materia laboral para las Américas, tomando los avances en materia de protocolos sociales ya concretados en otros acuerdos de integración como el Mercosur.

Incluir entre los acuerdos del ALCA la Cláusula de Derechos de las Trabajadoras y los Trabajadores” en los acuerdos internacionales de comercio, que obligue a los empleadores y los gobiernos a encarar las frecuentes violaciones de los derechos fundamentales laborales consagrados en los Convenios de OIT y a respetarlos: abolición del trabajo forzoso (Convenios 29 y 10); libre asociación, negociación colectiva, actividad sindical, elección de representantes sindicales sin la intervención de empleadores o el gobierno, derecho a huelga (Convenios 87 y 98), igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, prevención de discriminación en el empleo (Convenios 100 y 111); edad mínima de admisión al empleo (prevención del trabajo infantil) (Convenio 138).

Ante la inminente conformación del Area de Libre Comercio de las Américas demandamos el cumplimiento de requisitos básicos para el logro del desarrollo con justicia social.

CIUDAD DE BUENOS AIRES, 4 DE ABRIL DE 2001

X.3 Propuestas desde la perspectiva de género.

Tradicionalmente, se ha esperado que las mujeres provean lo que el sistema capitalista no provee: lo básico para el cuidado y mantenimiento de los miembros de la familia y la calidad de la reproducción social. Las mujeres han manifestado a través de sus organizaciones sociales su aspiración a que estos aspectos de la vida sean completamente incorporados en las políticas macroeconómicas, incluido el comercio, y no que se consideren como algo que hay que atender separadamente en acuerdos de cooperación para el desarrollo o después a través de políticas sociales.

De acuerdo a la visión predominante, pobreza, desigualdad, y otros desequilibrios sociales se encuentran en un segundo lugar en el plano de las decisiones y teorías económicas.

Más precisamente, si bien parece existir cierto consenso entre los economistas para reconocer la desigualdad de género en el nivel microeconómico, de operación de los mercados laborales, por ejemplo, o en la distribución de recursos dentro de los hogares, les resulta mucho más complicado ver la importancia de esta perspectiva a nivel agregado.

Esta dificultad se debe a la tendencia a suponer que la macroeconomía trata sobre la economía como un todo y que tanto los objetivos políticos (tales como estabilidad de precios, generación de puestos de trabajo, crecimiento o balanza de pagos) como los instrumentos políticos tradicionales de la macroeconomía (políticas fiscales, monetarias y de tasa cambiaria) son neutrales respecto al género. Y la misma postura suele adoptarse para analizar el comercio y las finanzas internacionales.

El género es ignorado en los niveles teórico, empírico y de creación de políticas, lo cual contribuye a perpetuar la discriminación. En el mejor de los casos, se lo ve como una cuestión social que debiera discutirse separadamente de las medidas económicas y más que nada, en el contexto de la distribución de los frutos del crecimiento y los beneficios provenientes del comercio.

(Nilufer Çağatay, 2001)

Sin embargo, desde otra perspectiva, los desequilibrios sociales, tales como la pobreza o la desigualdad de género, contribuyen a generar desequilibrios económicos y limitan los resultados de las medidas económicas que se espera que redunden en crecimiento y reducción de la pobreza.

En este sentido, las desigualdades de género constituyen un obstáculo para la conquista de resultados políticos positivos en cualquier área:

- ❖ Las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a la tierra, el crédito, el capital, la educación reducen la productividad. Y en el terreno comercial, las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de aumentar su producción con fines exportadores.
- ❖ La educación de las mujeres aumenta el crecimiento económico. En el área del comercio, las dificultades en el acceso a la educación significan que las mujeres tienen menor capacidad de adaptarse a las oportunidades que genera el comercio internacional y, por lo tanto, para competir en un mercado internacional cada vez más complejo.

- ❖ Las economías que basan su crecimiento en la orientación hacia la exportación en base a la feminización de la fuerza laboral, a la que pagan salarios menores que a los hombres, deteriora la distribución de los beneficios entre las economías que reciben la inversión extranjera y las corporaciones mismas.

El acceso a la información y a la participación en las negociaciones de los acuerdos comerciales por parte de las organizaciones sociales y sindicales puede ser una garantía para que se respeten los derechos de las mujeres, se amplíen y se fortalezcan.

La observancia de cláusulas respecto al derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva puede ser un instrumento útil para eliminar diferentes formas de discriminación de las mujeres. Debe considerarse que la búsqueda de competitividad por la vía del abaratamiento de los costos laborales ha derivado en muchos casos en la disminución de los derechos sindicales y de organización de trabajadores y trabajadoras.

Desde esta óptica, un análisis desde la perspectiva de género puede tornar más eficaces las políticas comerciales.

El análisis de los acuerdos comerciales incorporando la equidad de género como uno de los pilares del *desarrollo sustentable* puede formar parte de estudios globales desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. Esto supone incluir el género tanto en las evaluaciones en los procesos de negociación de los acuerdos como en sus posibles efectos e identificar las políticas necesarias para reducir la desigualdad de género resultante de las políticas comerciales y la expansión del comercio, procurando aprovechar los beneficios o disminuir las posibles pérdidas.

Entre los instrumentos necesarios para viabilizar la realización de dichos análisis, debe asegurarse la desagregación por sexo de los indicadores generales de impacto del comercio, tanto como incluir indicadores específicos de género. Los indicadores de tipo cuantitativo que pueden aprovecharse para ejercicios de modelización deben complementarse con indicadores cualitativos, que contribuyan a llenar vacíos de información. Es aconsejable que se identifiquen los sectores clave con relación al comercio y se realicen estudios de caso, tanto en referencia a los sectores exportadores como a aquellos sensibles a la competencia de las importaciones.

Los análisis de género realizados separadamente de otros más generales, deberían contener una revisión global de la posición económica de las mujeres y el contexto general con relación a sus posibilidades de acceso al capital (crédito), a la tierra, a la educación, a la capacitación laboral y a la formación profesional. Asimismo, deberían incorporar al análisis la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y las asimetrías entre los trabajadores de ambos sexos en términos de empleo, desempleo, brecha salarial y segregación laboral por sexo e incorporar un análisis de la economía del cuidado, y de los costos y beneficios del comercio para la misma.

En el caso de los países del Mercosur, la existencia del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), de la Reunión Especializada de la Mujer (REM) o el Observatorio del Mercado de Trabajo, tanto por sus cometidos como por su representatividad, permitirían por una parte, canalizar demandas y propuestas de las organizaciones de mujeres, y por otra, contribuir desde el punto de vista técnico con el desarrollo de instrumentos para el análisis de los efectos socioeconómicos y ambientales, y en particular de género, de los acuerdos comerciales en general.

ANEXO: Acuerdos OMC

1. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)

Firmado en diciembre de 1994 por todos los países miembros de la OMC, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), todavía se halla en una implementación muy primaria.

El tema de los servicios no sólo es importante por su sentido económico-comercial, sino también en un sentido de *desarrollo humano*, por su incidencia en el progreso de los países.

Una de las grandes discusiones en la OMC ha girado en torno a la caracterización de los servicios: si como insumos para producir otros bienes o como productos finales que sirven para satisfacer necesidades muy amplias, desde las secundarias hasta aquellas que son vitales para el desarrollo y la vida de los seres humanos.

Los servicios se han venido "industrializando". Gran parte del sector industrial tradicional se ha venido transformando, generando segmentos o cadenas en forma de servicios.

El Acuerdo cubre todos los servicios transados internacionalmente, con dos excepciones: los servicios públicos que proveen los gobiernos en el ejercicio de su autoridad y el sector de transporte aéreo, los derechos de tráfico y los servicios conexos al mismo.

El GATS establece un marco de regulaciones en dos sentidos: un acuerdo marco que contiene las reglas y principios generales y los "protocolos nacionales", que constituyen listas confeccionadas por los propios países en función del nivel de compromiso que quieran adoptar para permitir el acceso a sus mercados por parte de oferentes extranjeros.

Por ejemplo, un país que se compromete a permitir que bancos extranjeros operen en su territorio, también puede limitar el número de licencias bancarias que va a otorgar, o el número de sucursales que puede instalar el mismo banco. Esta modalidad de negociación permite a los países escoger los servicios en que están dispuestos a adoptar compromisos de acceso a mercado y trato nacional; limitar el grado de acceso al mercado y de trato nacional que otorguen; y establecer excepciones, incluso respecto de la obligación de Nación Más Favorecida.

Los principios básicos del Acuerdo son la no discriminación, la transparencia y la liberalización progresiva. El primero de ellos alude al precepto que históricamente ha constituido el pilar del sistema multilateral de comercio, incorporado a la práctica bajo el doble principio de nación más favorecida y trato nacional. La transparencia se refiere al compromiso de los gobiernos de poner a disposición del público todas las leyes y reglamentaciones pertinentes a los servicios. Por último, la liberalización progresiva corresponde al proceso continuo de negociaciones para extender las disciplinas acordadas a un mayor número de sectores y subsectores de servicios.

Las exenciones del trato de nación más favorecida son relativamente comunes en sectores que tienden a estar regidos por acuerdos bilaterales, como los transportes (marítimo, aéreo y terrestre) y los servicios financieros, al igual que las telecomunicaciones y el sector audiovisual.

Se establecen cuatro posibles modalidades de comercializar servicios:

- i) suministro fronterizo (por medios digitales a través de Internet)
- ii) traslado del consumidor o consumo en el extranjero (la empresa contratante envía a un funcionario para que reciba entrenamiento en la empresa que presta la consultoría);
- iii) presencia comercial, es decir, el establecimiento de subsidiarias y filiales (la empresa de consultoría se instala en el país) y
- iv) traslado del productor o presencia de personas naturales (el consultor se traslada al país para prestar la asesoría).

A su vez, las listas específicas de cada país pueden corresponder a compromisos horizontales o en sectores específicos. Bajo la primera de estas modalidades se estipulan las condiciones y limitaciones aplicables a todos los sectores incluidos en los compromisos específicos, de las cuales las más frecuentes se refieren a la presencia comercial y a la de personas físicas. La segunda, en tanto, supone consolidaciones sectoriales. El nivel del compromiso puede ser total o sea, sin limitaciones (lo que implica especificar “ninguna”), parcial (se indican las restricciones) o nulo (se emplea la expresión “no consolidado”). Cuando el país señala que no existen limitaciones respecto de ninguno de los modos de prestación, contrae el compromiso vinculante de no imponer ninguna otra medida que restrinja el acceso al mercado o la operación del servicio.

Actualmente, el comportamiento de las inversiones en servicios atenta contra el propio fundamento teórico e ideológico de la liberalización de los mercados. Tales inversiones se dan principalmente a través de fusiones y transferencias. El resultado: la concentración y facilitación de prácticas anti competitivas o de monopolios. En definitiva, se transita de servicios con bases nacionales a servicios globalizados, pero bajo una estructura de mercado totalmente oligopólica e imperfecta.

La estructura de los compromisos del GATT en la región muestra que la actividad más incluida en las listas es la de hoteles y restaurantes: de 32 países, un 84% ha otorgado acceso total a mercado en consumo en el extranjero, y un 78% trato nacional garantizado; en tanto, en acceso a mercado con presencia comercial un 59% la ha consolidado parcialmente, pero un 50% ha concedido trato nacional total. Por último, en comercio transfronterizo, 59% de los países no ha consolidado el acceso a mercado y un 44% ha otorgado trato nacional total.

2. Acuerdo Multifibra

Uno de los acuerdos más importantes que se estableció en el marco del GATT, se conoce como Acuerdo Multifibra y se llamó luego “Acuerdo sobre Textiles y Vestimenta” (ATC).

El Acuerdo Multifibra (1974-1994) administraría un conjunto de cuotas de productos textiles que eran negociadas bilateralmente entre los países importadores y exportadores.

El proceso de integración gradual comprendía la eliminación de los contingentes, en cuatro etapas a lo largo de 10 años, por una parte, y por la otra, la ampliación de los contingentes de los productos restringidos, en el curso del mismo período.

Cada miembro de la OMC debía reducir una proporción fija de los contingentes con respecto al volumen total de las importaciones realizadas en el año base de 1990.

El resultado de la primera etapa, que empezó el 1º de enero de 1995, para cada país miembro, fue la integración de 16% de las importaciones de los productos abarcados en 1990.

La segunda etapa terminó el 1º de enero de 1998, con la integración de un 17% adicional; así, las importaciones que deberán estar protegidas solamente por aranceles totalizan un 33%.

La tercera etapa concluirá el 1º de enero de 2002, cuando 51% de los productos quedarán sometidos a las disciplinas del comercio. El 49% restante deberá ser integrado en el “primer día del 121º mes de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, cuando el sector de los textiles y el vestido quedará integrado en el GATT de 1994 al haberse eliminado todas las restricciones aplicadas al amparo del presente Acuerdo”.

En el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) se dispone la “integración” de este sector a las reglas del GATT al final del período de transición de 10 años, y la eliminación paulatina del régimen de restricciones cuantitativas establecidas en el Acuerdo Multifibra.

Las disposiciones del ATV también contienen salvaguardias de transición y medidas que apuntan a proteger a los miembros contra cualquier aumento brusco y perjudicial de las importaciones en el transcurso del período considerado.

Los países del Norte demoran el levantamiento de las restricciones del acuerdo, escudándose en que el mismo permite medidas de “salvaguardia”. Con ellas, pueden mantener las restricciones por 8 años más si sus industrias domésticas se ven amenazadas o si perciben que algún país en particular se está quedando con una porción muy grande del mercado.

Con la vigencia plena de este acuerdo, se espera obtener una considerable reasignación de recursos, ya que el patrón de producción quedará determinado por las fuerzas de mercado y no por la existencia de un sistema de cuotas.

GLOSARIO

Ajuste estructural (o políticas de): Políticas incluidas en los programas de ajuste promovidos, entre otros, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en que se resalta el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la privatización de empresas del sector público, mayores oportunidades para la inversión extranjera y la apertura comercial, como base para la superación de los problemas que afectan a las economías menos desarrolladas. Se argumenta que el compromiso con la liberalización de los mercados y la disminución de la intervención del Estado son factores centrales para permitir que las economías recuperen su capacidad de crecimiento.

Arancel: Impuesto a las importaciones, que puede ser un porcentaje del valor del bien o una tarifa fija.

Balanza de Pagos: Es un documento en que se registra en forma ordenada el conjunto de transacciones internacionales de un país. Para analizar las relaciones internacionales el registro presenta varias subdivisiones, cuyos resultados permiten extraer conclusiones acerca del estado de las relaciones económicas de un país con el resto del mundo. La Balanza de Pagos se divide en dos cuentas principales: la de transacciones corrientes o Cuenta Corriente que contiene el movimiento de mercancías y servicios y la de transacciones de capital o Cuenta Capital, en que se inscriben las entradas y salidas de capital.

Bien (ver producción): Los bienes resultantes de la actividad productiva se pueden clasificar en función de su destino (consumo o producción) o de si estarán sujetos a nuevas transformaciones. En este último caso se dividen en materias primas o insumos intermedios (cuando participan en un nuevo proceso productivo) o bienes finales (si ya no alterarán sus características).

Cambio tecnológico: Cambio del proceso de producción o introducción de nuevos productos que permiten obtener un nivel de producción mayor o mejor con la misma combinación de factores

Cartel: Combinación de empresas independientes con el objetivo de limitar la competencia.

Comercio intrafirma: comercio entre las filiales de una misma empresa transnacional

Comercio intrasectorial: comercio de productos pertenecientes a un sector económico, por ejemplo, industrial o agropecuario. Se denomina intraindustrial al que se da entre bienes producidos al interior de una rama de la producción, por ejemplo, metalmecánica.

Competitividad: A nivel de una economía, se refiere a la capacidad de incrementar (o al menos sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea en el nivel de vida de la población. A nivel de una empresa, se logra cuando se consigue sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicios ofrecido.

Crecimiento económico: Se refiere al incremento de los bienes y servicios ofrecidos al mercado, de un período a otro.

Desempleo: Describe la situación de aquellas personas en edad de trabajar que, queriendo hacerlo, no consiguen empleo. Comprende a desocupados propiamente dichos (esto es, quienes perdieron su puesto de trabajo); desocupados en Seguro de Paro y a quienes buscan trabajo por primera vez.

Desregulación: Se refiere a los procesos de cambio de la legislación o incluso a la desaparición de ciertas normas asociados a la necesidad de eliminar o disminuir las rigideces que impiden los ajustes en los mercados.

Devaluación monetaria: disminución del valor de una moneda en relación a otras, inducido por mecanismos de mercado.

Economías de escala: Aumentos de la productividad o disminuciones del costo promedio de producción, derivados del aumento de todos los factores de producción en la misma proporción.

Eficiencia: uso óptimo de recursos escasos.

Empleo Precario: se refiere a los empleos que carecen de la cobertura de Seguridad Social, son inestables o presentan otros problemas en la calidad del empleo.

Empoderamiento (de las mujeres): Alude al fortalecimiento de la posición social, económica y política de las mujeres. Su objetivo es reducir o eliminar las relaciones de poder entre los sexos. El término poder se utiliza en el sentido de *poder para* (por ejemplo, para el reconocimiento de las propias capacidades y habilidades para ejercer influencia o liderar algunas o todas las relaciones sociales y actuar en función de ese reconocimiento).

Equidad: Se refiere a la igualdad de oportunidades y a la justa distribución de resultados. En su dimensión económica en particular, el concepto implica una justa distribución del ingreso de modo que refleje fielmente el aporte de los agentes económicos al proceso productivo.

Estado: Organización política que se dan las sociedades en un territorio delimitado.

Exportaciones: Conjunto de bienes y servicios producidos por la economía de un país que son vendidos a otros.

Flexibilidad laboral: Se trata de un concepto que admite por lo menos dos acepciones. Por un lado, alude a la eliminación o disminución de rigideces que impiden el ajuste en el mercado de trabajo debido a la presencia de instituciones, regulaciones y conflictos colectivos. En este sentido, es similar al término desregulación en el mercado de trabajo. Por otro lado, refiere también a cambios al interior del proceso productivo y la organización del trabajo (polivalencia, remuneración por rendimiento, etc.).

Importaciones: Se trata de los bienes y servicios producidos fuera de las fronteras nacionales y adquiridos por los agentes locales.

Informalidad: se refiere a formas no típicas del empleo, al margen de la legislación y sin cobertura de las prestaciones sociales. Estadísticamente se clasifican bajo esta denominación los trabajadores por cuenta propia y los ocupados en empresas con menos de 5 personas ocupadas.

Ingreso: Conjunto de remuneraciones (salarios, rentas, intereses, ganancias) pagadas a los factores que intervienen en el proceso productivo (trabajo, recursos naturales, capital financiero y capital físico).

Inversión: Parte del esfuerzo productivo que no tiene como destino la satisfacción de las necesidades inmediatas (consumo), sino la creación de nuevos bienes.

Inversión Extranjera Directa (IED): Son los flujos internacionales de capital por los que una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. No sólo implica una transferencia de recursos sino también la apropiación del control, es decir, la filial no solamente tiene una obligación financiera hacia la empresa matriz: es parte de la misma estructura organizativa.

Liberalización: Proceso por el cual los instrumentos de política económica se orientan a disminuir la intervención del Estado en la economía apostando a los mecanismos de mercado como reguladores de las relaciones entre los agentes de la economía. Se produce en todas las áreas de participación del Estado: comercial, laboral, financiera, fiscal, etc.

Macroeconomía: Rama de la economía que analiza los cambios en los indicadores económicos agregados como el producto bruto interno, la balanza de pagos, etc.

Manufacturas (productos manufacturados): bienes producidos en la industria

Mercado: Ámbito en que los oferentes (vendedores) y demandantes (compradores) de bienes y servicios se encuentran para realizar los intercambios, determinándose en ese proceso el precio y las cantidades transadas.

Modelo de Sustitución de Importaciones: Esquema de crecimiento económico que estimula el desarrollo industrial a través de una *política comercial proteccionista y sistemas de control de tipos de cambio y tipos de cambio múltiples* orientado al reemplazo de los productos importados por bienes producidos a nivel nacional.

Ocupación: Integran la población ocupada, tanto aquellos integrantes de la población económicamente activa que perciben una remuneración por trabajar (salario) o ganancia, como quienes trabajan para el mercado aun sin recibir remuneración.

Población económicamente activa: personas que están en edad de trabajar y que efectivamente lo hacen o se encuentran buscando un empleo.

Política de género: Plantea la necesidad de contar con instrumentos específicos para modificar situaciones en que la producción y reproducción, las actividades de mercado y las que no lo son, se encuentran intrínsecamente ligadas y organizadas a través de relaciones de poder en las que hombres y mujeres no tienen una participación equitativa.

Política económica: Conjunto de instrumentos con los que cuentan los Gobiernos para ejercer su influencia sobre la actividad económica. Se refiere a las medidas de orden fiscal, monetario, comercial, laboral, que se elaboran a nivel del Estado y se traducen en decisiones sobre el funcionamiento de la economía en cuestión.

Políticas macroeconómicas: Gestión de los grandes agregados de la economía, fundamentalmente en lo que se refiere al equilibrio externo, al déficit fiscal y a la coordinación de los mercados de trabajo y de capital, de bienes y de servicios.

Producción: Actividad humana que permite, a través del uso de las posibilidades de la naturaleza, dar satisfacción a las diferentes necesidades. La actividad que se desarrolla es llamada trabajo. Los resultados del proceso de producción (productos), pueden clasificarse como **bienes** (cuando son materiales) y servicios (cuando no son tangibles), como el caso del comercio, transporte o la actividad financiera.

Producto Bruto Interno (PBI): Valor del conjunto de bienes y servicios finales producidos dentro de las fronteras nacionales durante determinado período (en general, un año).

Segregación laboral: Se refiere a la concentración de mujeres en ciertas ocupaciones consideradas "femeninas". Se distingue la *segregación horizontal* que es la que se produce entre ramas de actividad, de la *vertical* que alude al orden jerárquico. Normalmente, la segregación se mide a través del cálculo de los llamados "índices de disimilitud". Generalmente, la segregación pro sexo reduce las oportunidades de empleo y de carrera laboral de las mujeres y mantiene los salarios femeninos más bajos que los de los hombres.

Tarifa: Tabla o lista de aranceles, impuestos o derechos que pagan las mercancías cuando son importadas o exportadas o cuando transitan por una aduana.

Tasa de desempleo: Indicador que refleja la proporción de desempleados respecto a la población económicamente activa de referencia (de una economía, sector de actividad, categoría poblacional, etc). Se presenta como porcentaje.

Tasa de empleo: Indicador que refleja la proporción de personas ocupadas con relación al total de personas en edad de trabajar. Se presenta como porcentaje y puede calcularse por economía, sector de actividad, categoría poblacional, etc)

Tecnología: Conocimiento disponible susceptible de ser aplicado a la producción. La forma concreta en que este conocimiento se aplique definirá la técnica de producción.

Tratado de Maastricht: El 10 de diciembre de 1991, los dirigentes de los países de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) se reúnen en la antigua ciudad holandesa de Maastricht y acuerdan proponer para la ratificación de los estados miembros unas enmiendas de gran alcance al Tratado de Roma (de constitución de la C.E.E.). La más importante consiste en abrir el camino hacia la Unión Monetaria Europea. Además de sus disposiciones sobre política monetaria, el Tratado incluye pasos hacia la armonización de la política social al interior de la Comunidad y hacia la descentralización de las decisiones de política exterior y de defensa que cada país.

Unión Aduanera: Esquema de integración en que los países acuerdan, además de la eliminación de las barreras al comercio entre socios, el establecimiento de una política comercial común con el resto del mundo. En particular, ella implica la determinación de un Arancel Externo Común con el resto del mundo y estrategias de negociación conjuntas.

Unión Económica: Estilo de integración en que los países involucrados se comprometen a concertar una Unión Aduanera con libre movilidad de factores de producción (personas y capitales) al interior del bloque (Mercado Común) y completar una unificación total de sus políticas monetarias y fiscales. Asimismo, se establece una autoridad central supranacional para ejercer control sobre los miembros, en los puntos de acuerdo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI/SEC/Estudio 126.2001. *El Comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa.*
- ALADI/SEC/Estudio 132. 2001. *Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA.*
- ALADI/SEC/Estudio 133. 2001. *Evolución del proceso de integración regional durante 2000.*
- Alonso, J.M., Espino, A., Kaplun M., Mazzuchi, G. 1996. *Se nos vino el MERCOSUR.* FESUR-CIEDUR-DATES.
- Amarante, V., Espino, A. 2001. La evolución de la segregación laboral por sexo en el Uruguay (1986-1999). *Serie Documentos de Trabajo 3/01.* Instituto de Economía, FCEA. Universidad de la República
- Ashcentrupp Toledo, H. 1995. La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral. *Comercio Exterior*, volumen 45 (11), noviembre de 1995: 847-856.
- Barlow, M. 2001. El Área de Libre Comercio de las Américas y la amenaza para los programas sociales, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia social en las Américas. En: Norma Sanchís, ed., *El ALCA en debate. Una perspectiva desde las mujeres: 77-104.* Buenos Aires: Biblios.
- Briceño Ruíz J. 2001. El Mercosur, México y el Caribe frente al Área de Libre Comercio de las Américas. *Comercio Exterior*, volumen 51 (5), mayo de 2001: 396 – 402.
- Çagatay, N. 2001. *Género, Pobreza y Comercio.* Salt Lake City: Universidad de Utah - Departamento de Economía.
- Castro Escudero, Alfredo. 1998. El ALCA: ¿proyecto de integración viable? *Comercio Exterior*, volumen 48 (10), octubre de 1998: 820-825.
- CEM, 1999. *Sindicalismo, género y flexibilización en el Mercosur y Chile. Inserción laboral femenina.* Santiago de Chile: ed. Jaime Ensignia y Sonia Yáñez.
- CEPAL, 1991. *Transformación Productiva con Equidad.* Capítulo IV y V.
2000. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.*
- CIESU. 1991. *Pequeños países en la integración. Oportunidades y riesgos.* Montevideo: FESUR.
- CIEPLAN.1992. *Estrategia Comercial Chilena para la década del noventa. Elementos para el Debate.* Santiago de Chile: ed. Andrea Butelmann y Patricio Meller.
- Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. 1999. *Economía para no Economistas.* Montevideo: ed. Ruben Tanzini.

- Devlin, R. y Ffrench-Davis, R. 1999. Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina. *Comercio Exterior*, volumen 49 (11), noviembre de 1999: 955-966.
- Di Tella, Torcuato S. 2000. ¿Qué se gana con una integración sudamericana?. *Desarrollo Económico*, volumen 40 (159), octubre-diciembre 2000: 519-536.
- Durano, Marina.1999. Gender Issues in international trade. En: Jeanette Bell, ed. *Women's Strategic Planning Seminar on Gender and Trade*, pp76-98. Center of Concern and DAWN Caribbean, 1999.
- Elson, D. 1999. Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues. *World Development*, 27(3): 611-627.
- Escuela de Administración. 2001. *La Globalización y la integración en la fase actual del capitalismo*. Montevideo. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Oficina de Apuntes del CECEA.
- Espino, A., Staveren, I. 2001. Instrumentos para la equidad de género en los Acuerdos Comerciales UE-Mercosur-México WIDE-GEM-CISCSA
- Ferreira, M. Ramos, J. 1991. *MERCOSUR: Enfoque laboral*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Gaete B. Pablo, 2001. EL ALCA ¿más allá del punto sin retorno? *Comercio Exterior*, volumen 51 (8), agosto de 2001: 724- 734.
- GEM-WIDE-CISCSA. 2001. *Comercio Internacional y desigualdad de género. Un análisis de los acuerdos comerciales entre la Unión Europea y América Latina (...)*. WIDE.
- Gray J. 1998. *Falso Amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Editorial Paidós, Serie Estado y Sociedad, Barcelona.
- Guillén Romo, Arturo. 2001 Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Comercio Exterior*, volumen 51 (6), junio de 2001: 467-479.
- IATP/WTO Watch World Forum on the WTO. 2001. *Final Declaration and Recommendations (Doha, Qatar, noviembre 2001)*.
- Informal Working Group on Gender and Trade. 1998. Gender and Trade: some conceptual and policy links. *Gender, Trade and Rights: moving forward*. WIDE Bulletin, 1999: 9-12.
1998. Trade policy, the WTO and gender. *Gender, Trade and Rights: moving forward*. WIDE Bulletin, 1999: 13-20.
- International Gender and Trade Network. (IGTN) IGTN positions on the world trade organization. *Boletín Mensual*, Noviembre de 2001. Vol. 01, N°5. (www.genderandtrade.net)
- Lerman Alperstein, A. 1999. Mercosur, Estados Unidos y el ALCA. *Comercio Exterior*, volumen 49 (11), noviembre de 1999: 970-975.

- Márquez, Gabriela. 2000. Cincuenta años de comercio exterior. *Comercio Exterior: 50 aniversario*, volumen 50, agosto de 2000: 2-38
- Martin, H. y Schumann H. 2000. *La trampa de la globalización*. Editorial Taurus.
- Mello, Fátima. 2001. Los ejes del debate sobre el ALCA en América Latina. En: Norma Sanchís, ed., *El ALCA en debate. Una perspectiva desde las mujeres*: 131-135. Buenos Aires: Biblos.
- Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur-CIEDUR.1996. *Economía y Participación Social en el Mercosur*. Compiladores: José M. Alonso y Luis Stolovich.
- Rivas Mira, F. 1996. Teoría de la globalización y el foro de Cooperación Económica Asia Pacífico. *Comercio Exterior*, volumen 46 (12), diciembre de 1996: 956-962.
- Tortora, Manuela. 1998. Competencia, Comercio Internacional y Desarrollo: del círculo Virtuoso al círculo vicioso. *Comercio Exterior*, volumen 48 (10), octubre de 1998: 787-791.
- WIDE. *A gender perspective on European union trade policies, with case studies of the Philippines and Vietnam*. Material de difusión. 1996
- Williams, Mariama. 2000. *A Field Guide to the WTO Built-in Agenda Debate: What is at stake and Snapshots of different Perspectives*. International Gender and Trade Network-Center of Concern and DAWN-Caribbean
2000. *Mobilizing International Resources for Development-Foreign Direct Investment and other private flows, and trade*. International Gender and Trade Network-Center of Concern and DAWN-Caribbean and DAWN
2001. *State-of-Play of the Pre Doha debate at the WTO* International Gender and Trade Network-Center of Concern and DAWN-Caribbean and DAWN
- Women Working Worldwide. *World Trade is a women's issue*. 1999. Material de difusión.